

Enfoque Teórico, Modelo de Gestión e Instrumento de focalización de
la política social: el caso de la Ficha de Protección Social.

Alumna: Núñez Gamboa, Claudia

Profesora guía: Jara Jara, Cristian

Tesis para optar al grado de Magister en Gerencia Pública

Santiago, Agosto 2013

Índice

Introducción	4
Capítulo I Marco Institucional	6
1.1 Evolución de los Instrumentos de Focalización.	6
Capítulo II Marco de Referencia	15
2.1 Modelos y Enfoques de Protección Social.	15
2.2 Enfoques de Protección Social, que influyen en la Política Pública Latinoamericana	27
a. Enfoque Universalismo Básico	27
b. Enfoque en Base a Derechos	28
c. Enfoque Manejo Social del Riesgo	29
Capítulo III Marco Metodológico	33
3.1. Objetivos	33
3.2. Hipótesis de Investigación	34
3.3. Estrategia Metodológica	35
3.4 Procesamiento para analizar la información y verificación de las hipótesis	38
Capítulo IV Análisis de los Resultados	39
4.1. Aspectos del Enfoque Teórico	39
4.2. Modelo de Gestión de la Ficha de Protección Social	57
4.3. Aplicación de Instrumento: Encuesta	73
4.4. Impacto del Modelo Teórico en el proceso de implementación de la Ficha de Protección Social	98

4.5. Impacto del Modelo de Gestión en el proceso de Implementación de la Ficha de Protección Social	104
4.6. Propuesta de perfeccionamiento a los procesos de gestión de la Ficha de Protección Social	112
Capítulo V Conclusiones	120
5.1. Conclusiones Temáticas	120
5.2. Conclusiones desde la Gerencia Pública	129
5.3 Conclusiones Profesionales.	131
Bibliografía	133
Anexos	

INTRODUCCIÓN

Cuando los gobiernos resuelven introducir cambios en los paradigmas que fundamentan su política pública, parece importante detenerse e identificar los elementos que conducen a dicha definición, evaluar los efectos de estas decisiones en el diseño y gestión de las políticas para luego determinar el impacto que estas transformaciones tienen en la ciudadanía sujeto de su intervención.

A comienzos del año 2006, en el marco de un nuevo gobierno de la Concertación, la Presidenta Michelle Bachelet Jeria plantea como propósito de su administración, la instalación de un sistema de protección social más inclusivo.

En esta perspectiva, propone transformaciones importantes en materia de políticas públicas, entre las cuales está la modificación del principal instrumento de focalización de beneficios del Estado, denominado hasta entonces Ficha CAS, porque se consideró que su diseño, no permitiría avanzar de manera eficaz hacia los objetivos trazados para el periodo.

La investigación que se presenta a continuación recógelos aspectos sustantivos del proceso de implementación del nuevo instrumento de focalización, denominado Ficha de Protección Social, dejando un registro fundamentado de los cambios que se impulsaron, las dificultades y aciertos que tuvo la etapa de instalación y los desafíos que este instrumento asume a cuatro años de iniciada su aplicación.

El interés académico por esta investigación tiene dos fundamentos, indagar sobre los aspectos que estructuran esta política pública, por la injerencia que tiene en la

gestión pública y conocer esta visión a partir de quienes son los actores claves del proceso, el Ministerio de Planificación y las Municipalidades.

El presente documento de Tesis de Magíster se organiza a partir de los siguientes capítulos:

El **capítulo I** denominado Marco Institucional, dará cuenta de los avances en esta materia de los instrumentos de focalización a lo largo de la historia de las políticas públicas en Chile. El **capítulo II** Marco de Referencia, consigna los principales referentes conceptuales que orientan la presente investigación. El **capítulo III** Marco Metodológico, expone la metodología utilizada durante todo el proceso de la presente Tesis. El **capítulo IV** Análisis de Resultados, incorpora Aspectos del Enfoque Teórico, Modelo de Gestión de la Ficha de Protección Social, Aplicación del instrumento, Análisis integrado de los resultados, Impacto del modelo teórico en el proceso de implementación de la Ficha de Protección Social, Impacto del modelo de gestión en el proceso de implementación de la Ficha de Protección Social y Propuesta de perfeccionamiento a los procesos de gestión del instrumento. El **capítulo V** Conclusiones, presenta las principales conclusiones temáticas, desde la gerencia pública y profesionales obtenidas a partir de la experiencia realizada.

CAPITULO I

MARCO INSTITUCIONAL

1.1 Evolución de los Instrumentos de Focalización

La orientación de un instrumento de focalización está en directa relación con el enfoque que se privilegie en el diseño de la política pública, ya que su finalidad surge vinculado a éste.

En esta perspectiva, conocer la evolución de las políticas públicas, los modelos y orientaciones adoptadas en cada momento histórico por los gobiernos será un punto clave para identificar el tipo de instrumento diseñado y los resultados obtenidos en su aplicación.

En Chile, hacia fines el año 1979, se crea el primer instrumento de focalización del gasto social: Ficha CAS. Esta Ficha tomó su nombre de los Comités de Asistencia Social, que a nivel local fueron organizaciones creadas con el fin de diagnosticar, por una parte y, resolver por otra, los problemas sociales más apremiantes de la época. (Larrañaga 2005)

Este se concibe como un instrumento homogéneo, con cobertura nacional, cuyo objeto es identificar a las familias con carencia socioeconómicas, de manera de focalizar los beneficios sociales en los casos más necesitados. (Op. cit)

No será hasta mediados de los años ochenta, a poco andar del nuevo instrumento, que estudios determinaran que aun usando el instrumento CAS, el impacto de las políticas sociales dirigidas a la extrema pobreza, no era eficaz. (Mideplan 2007)

Esta evaluación coincide con la etapa en que se experimentaban cambios en el eje de las políticas sociales, dada la importancia que se otorgaba a las orientaciones entregadas, en materia económica por el Consenso de Washington.

Será en este período, en que las políticas son principalmente focalizadas, como medida de respuesta ante situaciones de pobreza, así como medida de reducción del gasto social y manejo de la política económica que se efectuaba en el país. (Mideplan 2009)

Las políticas sociales pasan a ocupar un rol subordinado frente a las políticas económicas y cumplen una función para aquellos sectores de la población que no estaban en condiciones de participar en el mercado. En este sentido, serán políticas que responden más bien a una lógica de carencia y de asistencialidad, prioritariamente. (Op cit)

La década de los '80, es recordada, como la etapa en que se apuesta por el mercado, la minimización del Estado, el ajuste, la primacía de las políticas asistenciales y el exclusivo énfasis en la focalización, que no implicaron reducción de la pobreza y menos aún de la desigualdad. (Op cit)

Todo lo anterior, permitiría explicar el cuestionamiento acerca de la efectividad del instrumento para la selección de beneficiarios de los programas sociales, y que durante 1985 diera origen a la revisión del mismo, dando como resultado de dicha revisión, un nuevo instrumento denominado Ficha CAS 2. (Mideplan 2007)

La nueva ficha se aplicó a partir de julio de 1987, incorporando cambios metodológicos y organizacionales importantes respecto del instrumento anterior. En esta nueva versión se seleccionaron un conjunto de 50 variables, agrupadas

en cinco factores, sobre la base de indicadores de carencias socioeconómicas y de la aplicación de técnicas de componentes principales y factores discriminantes.(Larrañaga 2005)

El nuevo instrumento incorpora a la vivienda como unidad de aplicación y a la familia como unidad de análisis, opera sobre un sistema de puntuación continua que es calculado computacionalmente, diferencia áreas geográficas y la condición urbano-rural, tiene vigencia de dos años e incorpora procedimientos definidos para la recolección y procesamiento de la información. (Op cit)

Al iniciarse el periodo democrático en Chile, en los '90, se establecen nuevos debates, como por ejemplo el tipo de estrategia más eficaz para salir de la pobreza y la inequidad. Se empieza en este contexto a buscar una mejor combinación entre asistencia y promoción, se genera una masiva instalación de programas de transferencia condicionada y se busca instalar mecanismos de igualación de oportunidades para sectores excluidos. (Mideplan 2009)

La política social, en esta etapa, pasa a sostenerse en dos nuevos principios, uno propio, válido de ese particular período, el otro de más largo plazo, asociado a la estrategia de desarrollo. El primero, buscó responder a la “deuda social” acumulada durante los años de dictadura, cuya máxima expresión fue el 38.6 % de población pobre existente en el país. El segundo, postulaba una estrategia de “Crecimiento y Equidad”. (Op cit)

Esta década acarreó cambios sustanciales en los enfoques de la política social, haciéndose hincapié en la necesidad de integración social para el desarrollo del país. Sin embargo, los elevados niveles de pobreza derivaron en la decisión de

continuar focalizando programas y prestaciones sobre todo en sectores de extrema pobreza.(Op cit)

Durante los '90, sucesivos estudios de análisis de la discriminación de las variables que contempló el instrumento, en la identificación de los más pobres, llevó a que en septiembre de 1999, se efectuaran cambios significativos en la consideración y ponderación de las variables que conformaban la información para el cálculo del puntaje final con que era evaluada cada postulación a los subsidios y programas sociales vinculados a la Ficha CAS2. (Larrañaga 2005)

Si bien, en esta década Chile evoluciona de manera creciente en la cobertura del empleo y más particularmente del empleo formal, supone la existencia de una estructura familiar tradicional, en el que el hombre será el titular de los ingresos y la mujer responsable del cuidado de los hijos y las personas mayores. Sin embargo, los antecedentes van a demostrar con posterioridad que estas premisas, ya se encontraban en una franca transformación, dando paso a fenómenos sociales de mayor complejidad. (Mideplan 2009)

Ciertamente, en este período, en que el empleo comienza a perder fuerza en su función de mecanismo redistribuidor de la riqueza, como medio para acceder a la seguridad y como status para acceder a otros derechos sociales. Los cambios en la familia producto de la incorporación de la mujer al campo laboral, la aparición del fenómeno de familias diversas, la caída de las tasas de natalidad y el incremento de hogares formados por una mujer jefa de hogar, irán generado como resultado nuevos riesgos y vulnerabilidades asociado a la disponibilidad del cuidado de los hijos, el empobrecimiento y la precarización de la actividad laboral. (Op cit)

La conclusión en esta etapa, es que las políticas públicas son ineficaces en la respuesta a estas nuevas realidades, lo que plantea la necesidad de realizar un análisis de los impactos de las transformaciones sucedidas en la estratificación social, en el plano económico, en la esfera social y familiar, colocando en jaque el rol que debe cumplir el Estado. (Op cit)

En la década del 2000, como resultado de los cambios societales y de política pública, se empieza a manifestar una nueva perspectiva, que buscará dar respuesta a los nuevos riesgos y vulnerabilidades, lo que trae como consecuencia el debilitamiento del instrumento de focalización existente y de muchas políticas y programas, hasta la fecha implementados.(Op cit)

Resultado de ello, es que en el año 2002, se lleva a efecto la realización de una tercera evaluación del instrumento Ficha CAS, cuyo propósito fue medir la capacidad de discriminación de las variables, incluidas en el modelo de cálculo y el instrumento en su conjunto. De dicha investigación, surge una propuesta para modificar el instrumento, presentándose el bosquejo de un nuevo concepto: el análisis de la capacidad generadora de ingreso de las familias y los recursos de los que disponen las personas. (Mideplan 2007)

En este período se da paso a una fuerte ofensiva por cambiar los ejes de la política pública, los programas sociales y el instrumento de focalización. El debate, en esta oportunidad, apuntó a responder a preguntas sobre cuál era el tipo de política más eficaz para superar la pobreza, cómo enfrentar los cambios de las sociedades modernas y los mecanismos que el Estado debía utilizar para responder a los requerimientos de la ciudadanía. En esta perspectiva, basta mirar

la amplia literatura sobre la materia de organismos como Banco Mundial, BID y CEPAL, que han sido parte de esta reflexión. (Op cit)

Entre los años 2003 y 2004, se realizan nuevos estudios y análisis respecto del instrumento de focalización, dando origen al diseño de la Ficha Familia, la que nunca llegará a aplicarse, dado que el nuevo gobierno, que asume el 2006, introduciría un nuevo enfoque en esta materia.(Op cit)

El gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet cambia el paradigma y propone abiertamente no focalizar siempre en los más pobres, sino que, incluir nuevas poblaciones objetivos, es decir, aquellas que no estando necesariamente en dicha condición, son vulnerables y por tanto sujetos potenciales de las políticas del Estado. (Mideplan 2009)

Esta nueva forma de concebir las políticas sociales, ya se había hecho presente en Chile ha mediado del 2000, se vincula a los cambios que venían desarrollándose en la implementación de algunos programas sociales, que habían privilegiado un enfoque centrado de manejo social del riesgo.(Op cit)

Esta visión impulsada con fuerza por el Banco Mundial, plantea la reducción de riesgos a lo largo del ciclo vital, fundamentalmente dirigido a los sectores más pobres, a través de transferencias condicionadas, en que se define trabajar con personas, hogares y comunidades para superar las condiciones de riesgo social y proporcionar apoyo a quienes se encuentran en situación de extrema pobreza.(Op cit)

Es importante tener a la vista este razonamiento, ya que permite entender las decisiones de política pública que se definen en este periodo y los cambios que experimentará el instrumento de focalización con posterioridad.

De esta manera, nace el año 2007, un nuevo instrumento de focalización denominado Ficha de Protección Social, que introduce modificaciones que abarcan desde la unidad de análisis hasta cambios conceptuales dentro del modelo de cálculo del puntaje.

El diseño de la nueva de Ficha, es resultado de una propuesta elaborada por profesionales especializados, y que fue cotejada con organizaciones sociales, académicas e instituciones del Estado. (Mideplan 2006)

Los cambios que se introducen en el nuevo instrumento recogen, a juicio de las autoridades públicas, una nueva visión y las principales dificultades existentes en el instrumento que la antecedió, que se relaciona con el foco en el cual se centraba la intervención, es decir, las carencias de las familias.

La Ficha de Protección Social plantea como objetivo la identificación de hogares vulnerables a efectos de su inclusión en el sistema de protección social. La vulnerabilidad en este instrumento es entendida como el riesgo de estar en pobreza, e incluye tanto a las familias actualmente pobres como aquellas que pueden estarlo en el futuro. (Mideplan 2009)

A cuatro años de su diseño e implementación, la Ficha de Protección Social, se encuentra totalmente en régimen con más de 3.012.965 familias encuestadas con

un total de 9.509.134 personas; lo que equivale al 56,7 % del total de la población nacional.(Op cit)

En este sentido, será necesario observar los cambios que experimente el instrumento de focalización como resultado de su implementación, tal como sucedió con sus antecesoras, en los últimos 30 años.

Bibliografía

1. Larrañaga, O (2005). *Focalización de Programas en Chile: El Sistema CAS*. Serie Documentos sobre Protección Social. Red de Desarrollo Humano. Banco Mundial. Unidad de Protección Social. Recuperado en mayo del 2010 en <http://siteresources.worldbank.org/SOCIALPROTECTION/Resources/0528Spanish.pdf>
2. Ministerio de Planificación (2009). *Legislación, Financiamiento e Institucionalidad de los Sistemas de Protección Social, en América Latina*. Documento de Trabajo. Recuperado en mayo del 2010 www.mideplan.cl/index.php?option=com_rubberdoc.
3. Ministerio de Planificación (2007). *Documento de Trabajo de la División Social*.
4. Ministerio de Planificación (2009). *Documento de Trabajo de la División Social*.
5. Ministerio de Planificación. (2009). *Documento de Trabajo. Secretaría Ejecutiva de Protección Social*.
6. Instituto Nacional de Estadísticas (2008). *Proyección de Población para junio del año 2008, 16.765.403 habitantes*. Recuperado en mayo 2010 en <http://www.ine.cl/home.php>

CAPITULO II

MARCO DE REFERENCIA

2.1.- Modelos y Enfoques de Protección Social.

La evolución social, política y cultural que experimentan los países, determinan en alguna medida los modelos de política pública, que definen los Estados. En tal sentido, para conocer cuáles han sido los avances en esta materia en América Latina y en Chile; se realizará una revisión destinada a identificar las orientaciones, modelos y enfoques que han predominado, para comprender el tipo de política pública que se ha priorizado.

Un aspecto clave en este proceso será entender el valor que adquiere en los Estados, la protección social y el bienestar, sobre todo en el desarrollo de sociedades, en que la magnitud de la pobreza ha sido importante y donde las condiciones de la institucionalidad democrática, no siempre ha estado asegurada. (Mideplan 2007)

Los Estados de Bienestar surgen en el mundo desarrollado en los años 30, entre la posguerra y los años 60, respondiendo a una búsqueda de protección social ante los riesgos propios de la época y aquellos vinculados al rol que cumple el trabajo en la definición y satisfacción de las necesidades y derechos de las personas.(Fonseca 2006)

Ciertamente la expansión del empleo y la incorporación a los sueldos, de los incrementos de productividad; el crecimiento del consumo de masa; la legítima intervención pública; y el crecimiento de la capacidad administrativa del Estado

son factores que están a la base del surgimiento del Estado de bienestar. (Op cit)

La visión de protección que impera es el que se expandió con el crecimiento después de los 30 hasta mediados de los años 70. Este se caracteriza por ser fuertemente protector, pero no redistributivo, pues mantiene las perspectivas de la categoría salarial. La redistribución de recursos entre los sectores de la población y la movilidad social entre los mismos, ocurrieron en ese período como resultado de las políticas económicas, de expansión del empleo, y por modelos de tributación más progresivos. (Op cit)

Posteriormente y como resultado de la crisis económica, en los años '80-90 se impulsaron fuertes reformas estructurales neoliberales que centraron su apuesta en el mercado, la minimización del Estado, el ajuste, la primacía de las políticas asistenciales y el exclusivo énfasis en la focalización que no implicaron ciertamente la reducción de la pobreza y menos aún de la desigualdad. (Mideplan 2009)

La crisis económica y los programas de ajuste agravaron la situación de pobreza y fue en este contexto, que surgieron en nuestra región las redes de protección social para focalizar en los grupos más vulnerables. Es del mismo modo, en este contexto y en la mitad de los años 90 que surgen en la región, los primeros programas de transferencias condicionadas de ingreso. (Fonseca 2006)

Será en la década de los '90 cuando se comiencen a observar cambios en las estrategias, sobre todo en el ámbito de la protección social, en que respetando los equilibrios macroeconómicos, se buscará mejorar la calidad de vida de la

población, superar la pobreza y revertir los procesos de discriminación y exclusión social, para aspirar a sociedades más equitativas e integradas. (Mideplan 2009)

La literatura distingue tres modelos de protección social, el de asistencia social, el de seguro social y el de seguridad social. Estos modelos son el resultado de la expresión jurídica y política de la articulación Estado/Sociedad, en cada uno de las cuales, encontramos, respectivamente, las relaciones de ciudadanía invertida, ciudadanía regulada y ciudadanía universal. (Freury-Molina 2000)

El modelo de asistencia social plantea que los contextos socioeconómicos que enfatizan en el mercado, se auto regulan y no debe ser interferido, y donde las necesidades son satisfechas de acuerdo a los intereses individuales y la capacidad de cada uno de adquirir los bienes y servicios. (Op cit)

En este enfoque, las acciones asistenciales están dirigidas a los focos de pobreza o grupos vulnerables y los beneficios serán demandados a la institucionalidad local, conforme a las disponibilidades existentes y siempre que el potencial beneficiario demuestre la incapacidad de suplir, por sí mismo, las necesidades personales y familiares. (Op cit)

Este enfoque de acuerdo a los autores, es percibido con un carácter más preventivo y punitivo, y no como una garantía de derechos para la ciudadanía, lo que se evidencia en los rituales de descalificación de los involucrados en tales prácticas, y hasta en la pérdida de otros derechos de la ciudadanía. (Op cit)

El segundo modelo que se identifica, es de seguro social, tiene como característica central la cobertura de los grupos ocupacionales, a través de una

relación contractual. Está inspirado en el seguro privado y se diferencia del anterior, por ser sancionado por el Estado (lo que le quita la posibilidad de afiliación voluntaria), y por la presencia de una burocracia fuerte y actuante, que reconoce y legitima las diferencias entre los grupos ocupacionales. Basado en los principios de solidaridad que surgieron con la formación de la clase trabajadora industrial, no deja de conjugar estos valores con los principios meritocráticos, por los cuales los individuos deberán recibir compensaciones basadas en proporción a sus contribuciones al seguro. (Op cit)

En el tercer modelo, la protección social asume la modalidad de seguridad social, designando un conjunto de políticas públicas que, inspiradas en un principio de justicia social, garantiza a todos los ciudadanos el derecho a un mínimo vital, socialmente establecido.(Op cit)

Este se inspira en un nuevo modelo de orden social, basado en desvincular los derechos sociales de la relación contractual establecida para los asalariados. El carácter igualitario del modelo está fundado en el aseguramiento de un patrón mínimo de beneficios de forma universalizada, independientemente de las contribuciones que cada persona realice al sistema. El acceso a los beneficios sociales depende únicamente de la necesidad de los individuos.(Op cit)

Según este planteamiento, al desvincular los beneficios de las contribuciones, se establece un mecanismo de redistribución a través de las políticas sociales, que tienen como objetivo corregir las desigualdades generadas en el mercado. Este modelo fue también llamado institucional, en la medida en que genera un sistema

de políticas e instituciones públicas, capaces de asegurar, de forma integrada y centralizada, la coordinación de la ejecución de esas políticas.(Op cit)

En este modelo, el Estado juega un papel central, tanto en la administración como en el financiamiento del sistema, que destina recursos importantes del presupuesto público para el mantenimiento de las políticas sociales. Los recursos del sistema no son acumulativos, siendo el mecanismo actuarial el "de reparto", en la medida en que los gastos son cubiertos con el total de recursos recaudados.(Op cit)

En ese sentido, se dice que se establece un compromiso entre generaciones, en el cual la generación actual, que es la que está contribuyendo, está pagando los beneficios de la generación que le antecedió, y así sucesivamente. Se reconoce en este modelo de política social, el predominio de la relación de ciudadanía universal, en la medida en que los beneficios sociales son asegurados como derechos, de forma universalizada, a todos aquellos que los necesiten.(Op cit)

Asimismo, siguiendo esta línea de reflexión sobre regímenes de bienestar, también existen otras categorías de análisis para la revisión de estos modelos, es así como se distinguen las elaboradas por Esping-Andersen (1990), que ha sido el más influyente en el debate conceptual y metodológico de los últimos períodos.

Según éste planteamiento, los Estados del Bienestar se caracterizan por una constelación de encajes institucionales de carácter económico, político y social. La tipología elaborada por este autor se basa principalmente en el análisis de tres grandes áreas: las relaciones entre Estado y mercado, la estratificación, y la

desmercantilización (*de-commodification*). Referirse a un “régimen de bienestar” denota que, en la relación entre Estado y economía, está entremezclado sistemáticamente un complejo de rasgos legales y organizativos. Además hay una dimensión macro comparativa, dado que existen rasgos -o un rasgo determinante- comunes a varios países que les hace similares en su “lógica del bienestar”. Esping-Andersen (2000)

En este sentido, es posible observar que los modelos de protección social, se plasman en la gestión de los Estados de Bienestar. Existe un estudio precursor realizado por Mesa-Lago (1991), que establece una primera clasificación de Estados de Bienestar en América Latina y que distingue la evolución histórica de los Estados, instituyendo etapas, según el período en que se comienzan a desarrollar sistemas de protección social. (Mideplan 2009)

De acuerdo a este autor, las etapas de desarrollo se definen midiendo la magnitud y cobertura del gasto social y la extensión de las prestaciones establecidas por los Estados. En esta perspectiva, se establecen tres grandes grupos: países pioneros, intermedios y tardíos en el desarrollo de sus sistemas de protección social. (Op cit)

Los países pioneros, son aquellos que se caracterizan por una cobertura universal o casi universal en servicios de protección social básicos, una marcada estratificación en la calidad y condiciones de acceso de los mismos, un rango directamente estratificado de servicios para la población y déficit estructural en materia de recursos y gastos. (Op cit)

Los pioneros (Chile, Brasil, Argentina, Cuba y Uruguay), son los que comenzaron, en los años 20 a generar sistemas de protección social para su población, específicamente los relacionados con cobertura previsional y salud. (Op cit)

En estos países, el desarrollo de la protección social estuvo vinculado a un proyecto de industrialización y a las demandas de trabajadores urbanos. La cobertura de beneficios fue elevada, pero fragmentada, dando cuenta de una cobertura universal en servicios de protección social básicos.(Op cit)

Los países intermedios, inician la protección social en los años '40, influenciados por el modelo Beveridge (Costa Rica, Ecuador, Perú, Panamá, Paraguay, Colombia, México y Venezuela), caracterizados por altos gastos en la seguridad social, pero con coberturas medianas y modelos paralelos de seguridad social.(Op cit)

Los países tardíos empiezan en los años '50 y '60 a generar sistemas de seguridad social (República Dominicana, El Salvador, Nicaragua, Guatemala, Haití y Honduras), presentan una baja cobertura poblacional, un limitadísimo menú de opciones en materia de servicios, y una desproporcionada calidad y cantidad de beneficios a los sectores efectivamente protegidos, centralización de servicios y debilidad institucional. (Op cit)

No será hasta 1998 que Filgueira, aplique la metodología de Esping-Andersen al análisis de la época de expansión de las políticas sociales en América Latina (1930 hasta la crisis de los '80), ampliando la clasificación de gasto social de Mesa-Lago (1991), al análisis no sólo de la magnitud del gasto social, sino también a su cobertura y distribución tanto sectorial como de prestaciones de servicios. (Op cit)

El modelo de análisis considera la política Keynesiana, que tiene su expresión a partir del año '30 hasta principios de los '80. Esta concepción identifica un Estado fuerte, que permitiría posteriormente el desarrollo de políticas de corte universal,

aunque limitadas a sectores urbanos y con cobertura preferente a los sectores integrados al mercado de empleo formal.(Op cit)

De acuerdo al planteamiento Filgueira (2000), se identifican tres modelos según cobertura, beneficios, condiciones de acceso y estratificación de servicios. Estos son el modelo: Universalismo estratificado. (Uruguay, Argentina, Chile) con políticas extendidas, pero segmentadas según ocupación. Duales (Brasil, México), que combinaban universalismo estratificado en sectores urbanos, y exclusión en sectores rurales con una alta heterogeneidad territorial en la cobertura de las prestaciones y el Excluyente (República Dominicana, Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua, Bolivia, Ecuador), con Estados mínimos y casi nula asignación de recursos públicos a la población. Presentan sistemas elitistas de seguro social y salud, y dual en materia de educación. (Mideplan 2009)

Para muchos autores, América Latina ha estado caracterizada por Estados débiles o ausentes, donde los mercados son excluyentes y la protección social tiende a concentrarse en las familias y redes sociales. (Op cit)

Gran parte de la producción del bienestar descansa en mecanismos informales (familias y redes sociales), y dado el menor peso relativo de las políticas públicas, y la exclusión producida en el mercado laboral (con alta precariedad e informalidad), es necesario ampliar el análisis a la dimensión de los arreglos informales (familia, comunidad como soportes ante los riesgos).(Op cit)

Los autores sostienen, que los regímenes de América Latina son de alguna manera informales, pues una importante proporción de la población no puede lidiar con los riesgos a través de su participación en el mercado laboral o en los

servicios públicos, sino que requiere del apoyo de la familia y el entorno más inmediato. (Op cit)

Las lógicas neoliberales del Consenso de Washington y la instalación de mecanismos de focalización hacia los extremos pobres, generaron una baja en los recursos destinados al gasto social y un redireccionamiento de las políticas hacia lo asistencial y paliativo. (Op cit)

En ese marco, la universalización de bienes y servicios y la promoción de derechos dejaron de ser una prioridad de la política social. Si bien es cierto, sólo algunos sectores accedían a los servicios sociales y gran parte de la población estaba excluida de ellos, las políticas universalizadoras, especialmente en salud y educación, llegaron a prácticamente toda la población, permitiendo mejorar los indicadores de desarrollo social.(Op cit)

En una primera lectura, es posible concluir, que no existe un único modelo de protección social y que son diversos los mecanismos utilizados entre Estado, mercado y sector informal (familias y organizaciones sociales), para compatibilizar las demandas y necesidades de la ciudadanía. Esto tiene un mayor peso en la provisión del bienestar de los países menos desarrollados. (Op cit)

Una de las consecuencias de esta situación, es la alta carga que tiene principalmente para las mujeres, las tendencias del modelo predominante, donde se terminan por profundizar la desigualdad y los mayores niveles de pobreza de éstas. (Op cit)

Las políticas sociales, deben actuar ante la disyuntiva de abordar los riesgos y vulnerabilidades derivados de la globalización y generar condiciones, que permitan garantizar los derechos para la ciudadanía en su conjunto. (Op cit)

Si bien actualmente los resultados no son totalmente exitosos, dados los grados de exclusión, las políticas sociales y la existencia de una institucionalidad de derechos y provisión de servicios, constituye una barrera importante frente al clientelismo, que surge como resultado de los beneficios sociales. (Op cit)

En Chile esta realidad no ha estado al margen, y las reformas iniciadas en el sector social; ya a partir de la década de los ochenta, se re diseñaron sobre la base de la privatización total o parcial del financiamiento de los servicios de seguridad social y salud; y a menudo, la provisión de prestaciones para los pobres, privilegió una lógica de subsidio de los servicios esenciales basados en el análisis del costo-beneficio. (Op cit)

El rol del mercado, en la provisión de bienestar fue incrementado por las reformas, mientras que los beneficios sociales fueron extendidos a las categorías de la población previamente desprovistas de todo tipo de derechos al bienestar.(Op cit)

Esto trae como consecuencia, que los riesgos afrontados colectivamente se fueran reduciendo y no siempre, se implementaran programas focalizados de adecuada cobertura, por lo que gran parte de la población fue quedando excluida de la protección social.(Op cit)

Es así, como en los últimos 20 años se ha apostado a un enfoque de protección social, que basado en los principios de equidad social e igualdad de oportunidades, logre ampliar el ejercicio de derechos ciudadanos en las esferas de lo económico, de lo social y de lo cultural. (Op cit)

En esta visión la valoración de una perspectiva de derechos, como fundamento de la acción pública, es asumida como un instrumento que debe reunir y expresar el

conjunto de objetivos, normas y sistemas por medio de los cuales, la sociedad se compromete a garantizar los derechos sociales, económicos y culturales, y pretende crear y consolidar capacidades y oportunidades para que las personas mejoren sus vidas, cuenten con mayor libertad e influyan en las decisiones que las afectan. (Mideplan 2000)

Esto, no ha estado exento de dificultades que se enfrentaron en los '90 para abordar las trabas que implicaba llegar a los más pobres; dispersión y ausencia de sinergia entre programas (problemas en la coordinación horizontal); distancia entre el propósito de los programas, su implementación y los resultados, debilidad en la interfase donde el programa o servicios se encuentra con la población; ausencia de participación social; problemas de pertinencia de las acciones (adecuación a la diversidad de situaciones de pobreza); ausencia de sistemas efectivos de seguimiento y monitoreo; Municipalidades con déficit técnicos, para responder a las tareas que les imponían los programas; políticas sectoriales, desconectadas entre sí y con las dirigidas a sectores de pobreza y como consecuencia, resultados que no siempre fueron del todo satisfactorios. (Raczynski 2008)

Asimismo, un efecto de este proceso, ha sido que la política social centrada principalmente en la disminución de la pobreza, provocó estancamiento en la reducción de las cifras de indigencia, estableciendo la necesidad de realizar un giro en el diseño de estrategias, instrumentos, planes y programas definidos, hasta ese momento. (Mideplan 2001)

La conclusión de este periodo, es que si bien Chile pudo demostrar que había experimentado una mejoría importante en las condiciones de vida de la población, en términos de ingresos, educación, salud y vivienda, estos avances eran todavía

incompletos: se mantenía un porcentaje significativo de la población en situación de pobreza, persistían grandes desigualdades en materia de ingresos, calidad de los servicios sociales básicos a los que accedían los distintos grupos socioeconómicos y diversas formas de discriminación y exclusión, que hacían necesario replantearse como construir políticas sociales más inclusivas de la organización social, que aseguraran a todos el desarrollo de capacidades, el acceso y expansión de los derechos ciudadanos. (Op cit)

Sólo a partir de la década del 2000 se comenzará a esbozar un giro en los enfoques, que van a culminar con la decisión de la Presidenta Michelle Bachelet, de cambiar la mirada y proponerle al país una ampliación de la preocupación social por la igualdad, mediante la creación de un sistema de protección social más inclusivo.

El principio que primará, será el de la necesidad de no focalizar siempre en los más pobres, sino que, incluir nuevas poblaciones objetivos, es decir, aquellas que no siendo estrictamente pobres, sí son vulnerables y deben ser sujetos potenciales de las políticas del Estado. (Mideplan 2009)

Durante esta etapa (2006-2009), se apreciarán cambios importantes en el tipo de políticas sociales, se ampliarán los beneficios y derechos sociales, se modificará el enfoque de los programas, y se aprobará una legislación que buscara sentar las bases de un nuevo sistema de protección social para el país.

2.2.- Enfoques de Protección Social, que influyen en la Política Pública Latinoamericana.

A continuación se presentan los enfoques, que dan cuenta del debate teórico que ha dominado a nivel Latino Americano, determinando las orientaciones del tipo de

política e instrumentos que se han implementado por parte de los gobiernos de la región, incluyendo Chile.

a.- Enfoque Universalismo Básico

Este enfoque surge desde el Banco Interamericano de Desarrollo, quien establece una agenda de debate relacionado con los derechos sociales en América Latina. Se sostiene que Universalismo Básico permite una mejor utilización del gasto público social, concentrándolo en una primera etapa, en la universalización de prestaciones sociales básicas de buen nivel para avanzar progresivamente hacia la universalización completa. (Mideplan 2009)

Esta es una propuesta, que se refiere a la necesidad de contar con “un piso de protección social o red básica de seguridad” hacia un sistema de protección social que cubra un mayor número de prestaciones e involucre mayores recursos.(Op cit)

Este planteamiento apunta a promover un conjunto de servicios de cobertura universal que cumplan con estándares de calidad para todos, se propone para un conjunto limitado de prestaciones básicas, que incluye prestaciones esenciales de derecho universal, que variarán de acuerdo con las posibilidades y definiciones propias de cada país. (Op cit)

b.- Enfoque en Base a Derechos

Este visión es resultado de la reflexión impulsada por la CEPAL, que plantea un pacto de protección de los derechos económicos, sociales y culturales debe incluir los tres componentes claves que hacen de la política social un instrumento de fomento de la equidad, a saber universalidad, solidaridad y eficiencia.(Op cit)

Según este organismo, el enfoque de derechos busca impulsar un nuevo mecanismo de intervención estatal que contempla tres dimensiones: una ética, basada en los principios plasmados en los derechos humanos de carácter vinculante; una procesal, que consiste en mecanismos instituidos que facilitan el dialogo entre los actores sociales y políticos, que permitan traducir los acuerdos logrados en instrumentos normativos, y a su vez traducir estos instrumentos en políticas; y una de contenidos relativos a la protección social, que oriente acciones concretas en los campos donde la población se sienta más desprotegida como salud, educación, seguridad social entre otros.(Op cit)

Esta es una estrategia que está aún como propuesta y que tiene un desafío importante si pretende superar una visión de protección social, que se funda en la intervención de las condiciones de riesgo que enfrentan las personas, donde la prioridad además está puesta en los más pobres y vulnerables; dejando fuera del foco de actuación las personas que siendo ciudadanos/as residen en un territorio determinado.(Op cit)

c.- Enfoque Manejo Social del Riesgo

Este enfoque surge como propuesta del Banco Mundial a mediados del 2000 como una alternativa que permitiese generar mecanismos aseguradores ante las inseguridades o riesgo que sufren las personas a lo largo de su ciclo vital.(Op cit)

Se busca identificar los riesgos y precisar su grado previsible de ocurrencia, permite detectar las vulnerabilidades que existen y reconocer a los sectores sociales que las experimentan.(Op cit)

Esta ha sido una propuesta dirigida a los “sectores más pobres a través de transferencias condicionadas, en que se define la protección social como intervenciones públicas para asistir a personas, hogares y comunidades a mejorar su manejo del riesgo y proporcionar apoyo a quienes se encuentran en la extrema pobreza”. (Op cit)

La propuesta del manejo social del riesgo hace referencia a la capacidad de las personas y las instituciones para prevenir y enfrentar situaciones de riesgo y vulnerabilidad, entendida como la probabilidad que enfrentan las personas o familias de tener quiebres en los ingresos, especialmente en contextos de inseguridad laboral y empleo precario. (Raczynski 2002)

Los estudios indican que existen tres estrategias de manejo del riesgo social: reducción del riesgo, alivio del riesgo y enfrentamiento del riesgo. Por lo general, se interviene la reducción del riesgo a través de las políticas macroeconómicas, las regulaciones y políticas de desarrollo institucional implementadas para evitar que las crisis ocurran. Si bien estas políticas son generales, lo relevante, es que están destinadas aliviar y enfrentar los riesgos. (Mideplan 2009)

La estrategia de manejo del riesgo es considerada por algunos como un componente de los sistemas de protección social; ya que se percibe como una estrategia eficaz para superar la pobreza y la vulnerabilidad en los países en vías de desarrollo: porque se pretende articular este componente con las estrategias de desarrollo económico y social, que se llevan adelante. (Op cit)

En síntesis, estos enfoques, han sido aplicados en Chile y en otros países de América Latina, donde se impulsan programas como: Oportunidades, en México;

Bolsa de Familia en Brasil o Jefes y Jefas de Hogar en Argentina como estrategias destinadas a enfrentar la pobreza y la vulnerabilidad social.(Op cit)

Bibliografía

1. Fonseca, Ana. (2006). *Los sistemas de protección social: Un análisis de las Transferencias Monetarias Condicionadas*. Recuperado en mayo 2010 <http://www.rlc.fao.org/es/prioridades/seguridad/ingreso/pdf/fonseca.pdf>
2. Freury, S, Molina, C (2000). *Modelos de Protección Social*. Recuperado en mayo del 2010 en <http://www.rau.edu.uy/fcs/dts/Politicassociales/Fleury.pdf>
3. Esping-Andersen, Gøsta (2000). *Fundamentos Sociales de las Economías Postindustriales*. Recuperado en mayo del 2010 <http://www.fes-eb.org/publicaciones/res/archivos/res01/12.pdf>
4. Ministerio de Planificación (2009). *Análisis de la Legislación, Financiamiento e Institucionalidad del Sistema de Protección Social en América Latina*. Recuperado en mayo del 2010 en http://www.mideplan.cl/index.php?option=com_rubberdoc&view=category&id=2383Asistema-de-proteccion-social&Itemid=91
5. Ministerio de Planificación (2007). *Documento de Trabajo de la División Social*.
6. Ministerio de Planificación (2009). *Documento de Trabajo de la División Social*.
7. Ministerio de Planificación (2001). *Documento de Trabajo de la División Social. Estrategia de Fortalecimiento de la Política Social para la Década del 2000*.

8. Raczynski , D (2008). *Sistema Chile Solidario y la Política de Protección Social de Chile. Lecciones del pasado y agenda para el futuro*. Recuperado en mayo del 2010
http://www.plataformademocratica.org/Publicacoes/Publicacao_224_em_07_05_2008_10_46_12.pdf
9. Raczynski, D, Serrano, C & Valle, M (2002). *Claves de la Política Social para la Pobreza*. Recuperado en mayo del 2010 en
http://www.asesoriasparaeldesarrollo.cl/secciones/documentos/claves_politica_social_para_la_pobreza.doc

CAPITULO III

MARCO METODOLOGICO

Esta investigación está centrada en analizar el impacto que ha tenido el diseño y modelo de gestión del nuevo instrumento de focalización, Ficha de Protección Social, para lo cual, se elaboró una matriz metodológica que permita recoger información que dé respuesta a los objetivos del Estudio y proporcione antecedentes, en la línea de enunciar propuestas, para superar los déficits que sean detectados.

3.1 -Objetivos

Objetivo General n°1

Describir el enfoque teórico utilizado en el diseño de la nueva Ficha de Protección Social y su impacto en el proceso de implementación.

Objetivos Específicos

- 1.- Caracterizar el enfoque teórico utilizado en el diseño de la Ficha de Protección Social.
2. Identificar los fundamentos teóricos que impactan en el proceso de implementación de la Ficha de Protección Social.

Objetivo General n°2

Describir el modelo de gestión utilizado en la implementación de la Ficha de Protección Social.

Objetivos Específicos

- 1.- Caracterizar el modelo de gestión implementado para la puesta en marcha de la Ficha de Protección Social.
- 2.- Identificar los elementos del modelo de gestión, que inciden en el proceso de implementación de la Ficha de Protección Social.

Objetivo general n°3

Evaluar el impacto del enfoque teórico y del modelo de gestión, en las comunas de la región metropolitana seleccionadas para el estudio.

Objetivos Específicos

- 1.- Establecer la percepción que tienen del nuevo instrumento funcionarios municipales, que participan en su implementación; así como de actores claves en el proceso.
- 2.- Proponer los elementos necesarios para perfeccionar los procesos de gestión relacionados con la implementación de la Ficha de Protección Social.

3.2.- Hipótesis de Investigación

Esta investigación propone dos hipótesis que se presentan a continuación:

- 1.- El enfoque utilizado en el diseño de la Ficha de Protección Social contempló definiciones teóricas, que no revelan de manera adecuada la situación de pobreza y vulnerabilidad social, que enfrentan las familias chilenas, potenciales sujetos de las políticas sociales.

2.- El modelo de gestión diseñado e implementado, no consideró los factores institucionales ni culturales de las entidades y actores; así como, no incluyó los dispositivos de gestión necesarios para instalar un instrumento de estas características conceptuales.

3.3.- Estrategia Metodológica

a.- Tipo de investigación

La presente investigación es de carácter descriptivo y explicativo, que incluye un abordaje metodológico cualitativo y cuantitativo; en el que se intenta dar cuenta, de manera exhaustiva los elementos y factores definidos como propósito del estudio.

b.- Enfoque Teórico

La investigación se desarrolla teniendo presente, estudios de carácter descriptivos, que hacen referencia a los modelos y enfoques existentes en el campo de la protección social para las políticas sociales, de manera de observar, como estos impactan en el diseño de instrumentos de focalización que se ponen en ejecución.

Considerar estos enfoques y modelos, permitió determinar que tan acertado estuvo el instrumento construido e identificar los aspectos que tanto, en el diseño e implementación pudieron constituirse en factores adversos.

c.- Universo

El universo considerado para el estudio, son actores institucionales públicos, que participaron en la fase de diseño e implementación y municipalidades seleccionada para el Estudio, es decir, San Bernardo, Estación Central, Maipú, Peñalolén, Puente Alto, Pudahuel, Independencia, La Cisterna, Pedro Aguirre Cerda, La Florida, San Miguel, Talagante, Buin, Melipilla y Padre Hurtado.

d.- Muestra

Considerando que esta es una muestra no probabilística con sujetos tipos, ella corresponde, a las Jefaturas de las Unidades de la Secretaría Ejecutiva de Protección Social del Ministerio de Planificación,(Unidad de Prestaciones Monetarias, Sistema Integrado de Información Social, Fortalecimiento Institucional, Gestión Territorial, Gestión de Programas, Gestión Interna, Programa Educativo Masivo Chile Crece Contigo);Jefaturas de Departamentos de la División Social, del Ministerio de Planificación, Departamento de Sistema de Información Social y Desarrollo de Políticas Sociales, Profesionales Expertos; soporte técnico plataforma Web, sistema de atención en línea a las municipalidades, soporte técnico en capacitación y asistencia técnica a las municipalidades y Asesores de Gabinete del Ministerio de Planificación, calificados en el tema que participaron en el proceso de diseño e implementación. Los encargados comunales de la Ficha de Protección Social de las municipalidades seleccionadas para el Estudio.

La muestra de municipalidades seleccionadas, contempla comunas urbanas y rurales, de cinco provincias de la región metropolitana, con diferente densidad

poblacional, que van desde 20.000 mil habitantes hasta más de 200.000 mil habitantes.

Se define una muestra de 15 municipalidades de la región metropolitana, las que vía correo electrónico, recibieron carta de presentación del Estudio y archivo con la encuesta, que debía ser respondida por los encargados comunales de la Ficha, o en su defecto, por la Jefatura Superior. (Anexo n°1)

e.- Técnicas e instrumentos de recolección de la información

Las técnicas empleadas en esta investigación se eligieron de acuerdo al enfoque metodológico cualitativo y cuantitativo definido para trabajar. Para esto se utilizan las siguientes técnicas:

- Revisión de fuentes secundarias: Se recopila información a partir de los documentos de trabajo o publicaciones que permitan profundizar sobre el enfoque teórico y modelo de gestión implementado. Se revisan estudios y documentos oficiales, presentaciones institucionales, documentos de prensa y toda aquella fuente de información, que contribuya al análisis planteado.
- Entrevista en Profundidad: Se aplican entrevistas a jefaturas, expertos, directivos, y profesionales del sector público que participaron en el diseño e implementación.
- Cuestionario: Se aplica encuesta destinada a recoger información sobre la percepción de los encargados comunales de la Ficha de Protección Social, en las municipalidades seleccionados para este Estudio.

3.4.- Procesamiento para analizar la información y verificación de las hipótesis

a.- Análisis de Contenidos

Para el análisis cualitativo se utilizara la revisión bibliográfica y las entrevistas en profundidad que darán cuenta de las variables de estudio.

b.- Programa SPSS

Es un programa de análisis estadístico, aplicado a las ciencias sociales, dentro del cual se puede; tabular, ordenar datos y calcular la información requerida de las variables, tanto en forma descriptivas como correlacional. Se utiliza para analizar la información proveniente de las encuestas aplicadas a los encargados comunales de la Ficha de Protección Social. Este programa permitió graficar descriptivamente datos y describir en tablas de frecuencia, los datos ingresados.

c.- Variables

Para efecto de este estudio, se contemplan las siguientes variables de análisis:

- Enfoque teórico del diseño
- Modelo de gestión de la implementación

CAPITULO IV

ANALISIS DE RESULTADOS

4.1.- ASPECTOS DEL ENFOQUE TEÓRICO.

De acuerdo a los antecedentes recopilados, la Ficha de Protección Social consideraría cambios importantes en relación a la Ficha CAS 2, su antecesora. Estas modificaciones abarcan desde la unidad de análisis hasta cambios conceptuales dentro del modelo de cálculo del puntaje.

A continuación se detallan los aspectos que diferencian ambos instrumentos.

4.1.1.- Ficha Cas 2 v/s Ficha de Protección Social.

A.- Ficha CAS

El foco en el cual se centraba la Ficha CAS, era las carencias de las familias. Este instrumento, mediante 13 variables que representaban a cinco dimensiones: vivienda, ocupación, educación, patrimonio e ingresos, construía un puntaje en que se privilegiaba a aquellas familias que no poseían bienes, tales como el refrigerador, televisor. Esta situación implicaba, que a una familia se la castigara por su capacidad de adquisición de bienes en el pasado, ignorando, de esta manera, situaciones presentes y futuras. Algo similar ocurría con el estado de la vivienda, que castigaba el esfuerzo de las familias por mejorar su casa. (Mideplan 2007)

El segundo factor fue la definición del concepto de familia. En el caso de la CAS, se consideraba una definición subjetiva de familia, lo que, para efectos del cálculo del puntaje, generaba distorsiones en la recopilación de la información,

provocando errores de asignación de los puntajes individuales. (Op cit)

Otro elemento fue, la no verificación de la información y el débil módulo de recopilación de ingresos. La Ficha CAS, no poseía verificación de los ingresos por la vía administrativa y al mismo tiempo, no se contemplaban preguntas exhaustivas que capturaran de manera fidedigna esta variable. (Op cit)

Igualmente, se detecta falta de enfoque territorial. Al momento de asignar un puntaje, este instrumento no tomaba en cuenta las diferencias regionales que existían, lo que se traducía en que el puntaje no reflejara, realidades geográficas o las diferencias del mercado laboral existentes entre las regiones del país, por citar algunos ejemplos. (Op cit)

Sólo contemplaba la escolaridad del jefe de familia; la escolaridad del resto de la familia no era considerada dentro del puntaje.(Op cit)

No considera las necesidades de las familias. La Ficha CAS no tenía a la vista las distintas realidades que enfrentan las familias, por ejemplo, composición familiar o presencia de discapacitados. (Op cit)

Al mismo tiempo se desprende, que la Ficha CAS responde más bien a un enfoque de asistencia y promoción, más que a un enfoque que tenga a la vista los riesgos, las vulnerabilidades. (Op cit)

B.- Ficha de Protección Social

El diseño de este nuevo instrumento contempla las siguientes dimensiones, no abordadas en instrumentos anteriores:

b.1.- La identificación de las familias bajo el concepto de la vulnerabilidad, entendida como el riesgo de estar en pobreza (medida según nivel de ingresos), que incluye tanto a los hogares actualmente pobres como aquellos que tienen alta probabilidad de estarlo en el futuro. La medición estadística de la vulnerabilidad se basa en un umbral (piso) de probabilidad de pobreza futura, existiendo diversas alternativas para su cálculo operativo. Al respecto, hay tres tipos de factores que inciden en la condición de vulnerabilidad que experimentan los hogares: (i) un bajo nivel de activos económicos en relación a las necesidades del hogar; (ii) un nivel de exposición a riesgos económicos que es elevado en relación a los activos del hogar; (iii) una ausencia relativa de mecanismos de defensa frente a riesgos. (Mideplan 2009)

b.2.- La manera en cómo se miden los recursos que poseen las familias, asociados a su capacidad generadora de ingresos, definida como una condición potencial, que considera tanto a las personas que están actualmente ocupadas como aquellos que podrían estarlo en el futuro, es decir, quienes en la actualidad se encuentran desocupados o inactivos. (Op cit)

b.3.- Las características y necesidades de los miembros de las familias, mediante el concepto de escalas de equivalencia y necesidades. En el cálculo del puntaje de la Ficha de Protección Social se incorpora un concepto análogo al per cápita tradicional, que ya no es el criterio simple, sino uno que incorpora un índice de necesidades de la familia que se basa en consideraciones de economías de escala y de consumo equivalente, lo que constituye una medida más informativa de sus necesidades. Esta medida considera elementos como el tamaño del hogar,

la composición del grupo familiar y las necesidades de grupos específicos.(Op cit)

Por otro lado, la unidad de análisis que considera la Ficha de Protección Social es la familia, definida como aquellas personas que viven juntas y tienen intención de seguir haciéndolo, tengan o no vínculo de parentesco, y que compartan un presupuesto común.(Op cit)

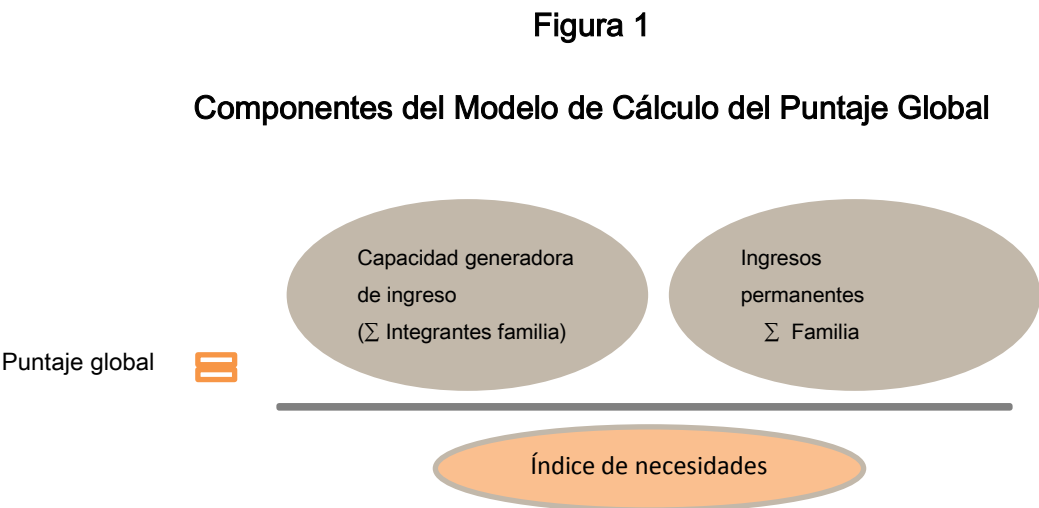
La Ficha de Protección Social contiene preguntas que se pueden agrupar en tres tipos de categorías: (i) aquellas relacionadas con los recursos económicos del hogar; (ii) las que miden las necesidades del hogar; (iii) las relacionadas con los riesgos económicos que enfrentan los hogares, organizadas en seis módulos temáticos: identificación del grupo familiar, salud, educación, situación ocupacional, ingresos y vivienda, más uno de localización.(Op cit)

4.1.2.- Estructura de la Ficha de Protección Social

- Modelo de Cálculo del Puntaje de la Ficha de Protección Social.

A continuación se presenta, de manera simplificada, el proceso mediante el cual es estimado el puntaje asociado a la Ficha de Protección Social.

- Componentes del Modelo de Cálculo



Fuente: Mideplan 2009

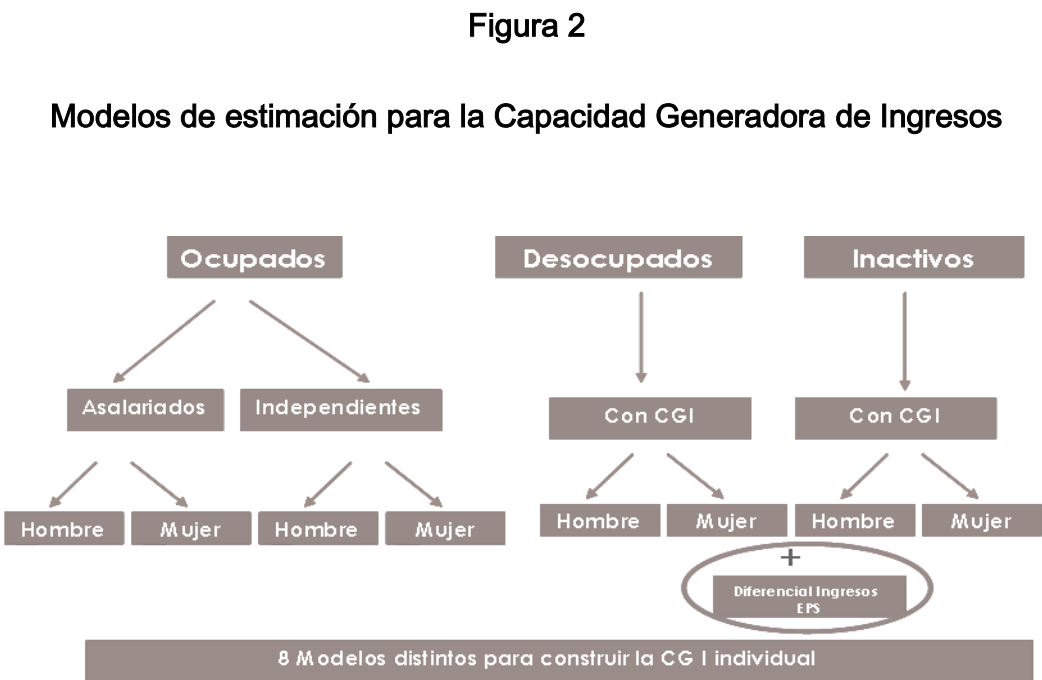
Como muestra la figura 1, el cálculo del puntaje Ficha de Protección Social considera los siguientes componentes: capacidad generadora de ingresos e ingresos declarados, ingresos permanentes y un índice de necesidades (Op cit), los que se explican a continuación:

Componente I

El primer componente del modelo de cálculo está formado por la estimación de la Capacidad Generadora de Ingresos y por los Ingresos declarados.(Op cit)

Capacidad Generadora de Ingresos: se entiende como la valoración promedio que el mercado laboral realiza sobre un conjunto de atributos asociados al capital humano, personales (edad, sexo, etnia), territoriales y del mercado laboral. Es una estimación de Ingreso mediante regresión lineal (Mincer más mercado laboral y variables territoriales). (Op cit)

Según este concepto, se estiman 8 modelos diferentes, tal como se muestra a continuación:



Fuente: Mideplan 2009

El análisis de regresión trata del estudio de la dependencia de una variable (variable dependiente), respecto a una o más variables (variables explicativas), con el objeto de estimar y/o predecir la media o el valor promedio poblacional de la primera en términos de los valores conocidos o fijos de las últimas. (Op cit)

En el contexto de la Ficha de Protección Social, la variable que se desea predecir es el ingreso que un individuo obtendría en el mercado laboral condicional a un conjunto de características observables asociadas a él. De esta manera, se estima una capacidad de generar ingresos a todos los individuos que hoy se encuentran ocupados, desocupados e inactivos. Para este último grupo, se desarrolla una metodología que da cuenta de las diferencias entre ellos y los que actualmente están ocupados.(Op cit)

Por ejemplo: para Ocupados, se estima separadamente su Capacidad Generadora de Ingresos según sea - Asalariado o Cuenta Propia. A su vez, cada una de estas categorías, se separa por sexo, hombre o mujer. Con esto, se busca distinguir que el mercado otorga diferentes retornos salariales a un mismo tipo de trabajador que se diferencia de otro, sólo por su género.(Op cit)

Una consideración trascendental en el Modelo de Cálculo de puntaje es el reconocimiento de grupos vulnerables, a quienes no se les considera capacidad de generar ingresos, aun cuando puedan estar trabajando. (Op cit)

A este grupo pertenecen:

- ✓ Estudiantes.
- ✓ Menores de 15 años.

- ✓ Adultos mayores de 60 años, en el caso de las mujeres, y mayores de 65 años, en el caso de los hombres.
- ✓ Mujeres Embarazadas.
- ✓ Mujeres Madres de niños menores de 2 años.
- ✓ Discapacitados, a excepción de quienes sean autovalentes.
- ✓ Persona que cuida a Postrados al interior del hogar.(Op cit)

En consecuencia, se calcula capacidad generadora de ingresos a ocupados, desocupados e inactivos, que cumplan con las condiciones antes mencionadas.

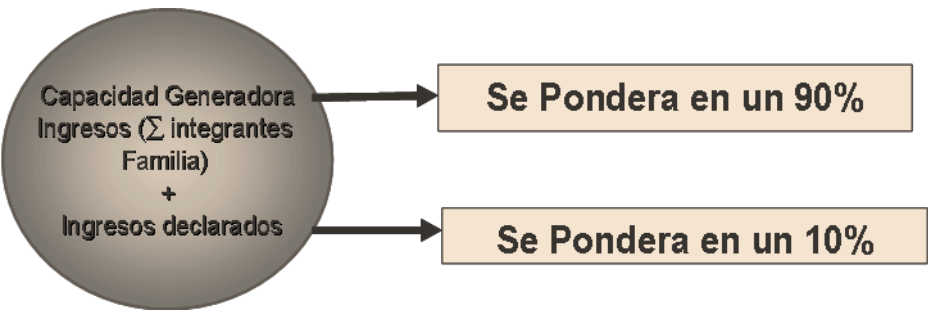
Luego, a partir de las distintas ecuaciones presentadas, se obtiene un ingreso estimado para toda la población, que se encuentra en condiciones de generarlos, el que será sumado a nivel de familia, obteniendo la capacidad generadora de ingresos de la familia.(Op cit)

Ingresos Declarados: Los recursos que las familias poseen son de corto, mediano y largo plazo. Dentro de los recursos de corto plazo se encuentran aquellos ingresos que las familias generan en la actualidad y que provienen mayormente de la (as) ocupación (es) en el mercado del trabajo. En la Ficha de Protección Social se incorporan los ingresos declarados en el modelo de cálculo del puntaje global, ponderándolos en un 10%, dando cuenta así, de la situación de más corto plazo de las familias.(Op cit)

La ponderación de ambos conceptos dentro del primer componente es:

Figura 3

Primer componente del Modelo de Cálculo FPS



Fuente: Mideplan 2009

Componente II

Ingresos Permanentes: Los subsidios monetarios con carácter permanente forman parte del ingreso de las familias y como tales, constituyen los recursos que se incluyen en la evaluación socioeconómica de las familias por parte de la Ficha de Protección Social.(Op cit)

Los subsidios monetarios permanentes, es decir, aquellos subsidios que son estables, permanentes y que no es necesario renovarlos, son incluidos en el modelo de cálculo en su totalidad. Estos son: jubilaciones, pensiones asistenciales, montepíos. En consecuencia, se incluyen dentro de los activos económicos de las familias todos aquellos beneficios de la política social que sean de carácter permanente, los que son verificables mediante la interacción de bases de datos de servicios como el Instituto de Previsión Social y la Superintendencia de AFP.(Op cit)

Componente III

Dentro de los nuevos conceptos incorporados en este instrumento, destaca la importancia que se otorga a las escalas de equivalencia y las distintas necesidades de cada uno de los miembros de las familias, incorporando ambos conceptos en el cálculo de un nuevo tamaño del hogar o per cápita.(Op cit)

Respecto a las necesidades específicas de los miembros del grupo familiar, este concepto se refiere, a que existen individuos cuyas características específicas se asocian a un conjunto de necesidades que se correlacionan con cierto grado de vulnerabilidad, ya sea porque no pueden generar ingresos o porque, dadas esas características, requieren más recursos que otros sujetos que no las presentan.(Op cit)

Usando este índice de necesidades entonces, se quiere dar cuenta de las necesidades diferenciadas de los hogares. Por ejemplo, como se muestra en la figura 4, se tienen tres tipos de familias, todas de cuatro miembros, la primera con todos sus integrantes sanos, la segunda con el/la cónyuge discapacitado/a moderado/a y la tercera, con el/la jefe/a de hogar discapacitado/a moderado/a. Si las tres familias tuvieran un mismo numerador, \$100.000, compuesto por la sumatoria de capacidad generadora de ingresos (90%) más los ingresos declarados (10%) más el 100% de los ingresos permanentes, se tendrían los siguientes índices de necesidades de éstas.(Op cit)

Figura 4

Ejemplo índice de necesidades

Tipo Familia					Per cápita simple	Per cápita Corregido
1	Jefe	Cónyuge	Hijo 10 años	Hijo 5 años	4	3,1
2	Jefe	Cónyuge discapacitado moderado	Hijo 10 años	Hijo 5 años	4	3,6765
3	Jefe discapacitado Moderado	Cónyuge	Hijo 10 años	Hijo 5 años	4	3,9235

Fuente: Mideplan 2009

Familias: (Op cit)

Familia 1:

Índice de necesidades: 1 (jefe) x (1) + 0,7 (otro) x (1) + 0,7 (otro) x (1) + 0,7 (otro) x (1) = 3,1

Familia 2:

Índice de necesidades: 1 (jefe) x (1) + 0,7 (otro) x (1,8235) + 0,7 (otro) x (1) + 0,7 (otro) x (1) = 3,6765

Familia 3:

Índice de necesidades: 1 (jefe) x (1,8235) + 0,7 (otro) x (1) + 0,7 (otro) x (1) + 0,7 (otro) x (1) = 3,9235

Según lo anterior, y si las tres familias tuvieran un mismo numerador, \$100.000, compuesto por la sumatoria de Capacidad generadora de ingresos (90%), más los

ingresos declarados (10%), más el 100% de los ingresos permanentes, se tendrían los siguientes índices de necesidades y per cápita corregidos:

Familia 1:

$\$ 100.000 / 3,1 = \$ 32.258$ per cápita corregido

Familia 2:

$\$ 100.000 / 3,6765 = \$ 27.200$ per cápita corregido

Familia 3:

$\$ 100.000 / 3,9235 = \$ 25.488$ per cápita corregido

Y el ranking sería:

Ranking de Prioridad	
1.	Familia 3
2.	Familia 2
3.	Familia 1

Fuente: Mideplan 2009

- Metodología para la Construcción del Puntaje Global

Los elementos descritos anteriormente permiten entender los conceptos básicos del diseño del nuevo instrumento. A continuación, se detalla cómo fueron combinados estos elementos, es decir, los pasos seguidos en la construcción del modelo, hasta transformar la información contenida en la Ficha de cada familia en su puntaje “Protección Social”.(Op cit)

La construcción del puntaje “Protección Social” sigue los siguientes pasos:

1.-Estimación de la Capacidad Total de Generar Ingresos de la Familia.

1.1.- Utilizando información de la población que se auto-reporta como ocupada en CASEN 2003, se obtienen los coeficientes de regresión asociados a las variables observables de cada individuo considerado en el análisis. (Op cit)

1.2.- Posteriormente, los coeficientes de regresión son utilizados para predecir el ingreso de toda la población, que se encuentra en condiciones de generarlos, lo cual incluye a individuos desocupados e inactivos.(Op cit)

En la predicción del ingreso se utilizan ecuaciones separadas por sexo, tipo de ocupación (asalariado y cuenta propia) y situación ocupacional (ocupado, desocupado e inactivo). Con esto se reconocen las diferencias en salarios que existen al interior de la estructura laboral del país. (Op cit)

1.3.- A partir de estas ecuaciones, se obtiene un ingreso estimado para toda la población que se encuentra en condiciones de generarlo. De esta manera, a la población previamente definida como vulnerable no se le considera capacidad de generar ingresos. (Op cit)

1.4.- Las variables que finalmente se utilizan en cada ecuación fueron determinadas minimizando una combinación lineal de los errores de inclusión y exclusión asociada a la predicción del ingreso de cada ecuación.(Op cit)

1.5.- Una vez estimada la capacidad generadora de ingresos a nivel individual, se pondera en un 90% y se procede a sumar, ponderando en un 10%, los ingresos declarados por los individuos, que son distintos a los ingresos permanentes antes

descritos. (Op cit)

1.6.- Luego, a esta capacidad individual, se le suman todos aquellos ingresos de carácter permanente asociados a cada individuo: pensiones, montepíos, jubilaciones. (Op cit)

1.7.- Con esto, cada individuo en la muestra tiene asociada una capacidad de generar ingresos (incluyendo ingresos permanentes y declarados), la cual es agregada a nivel de familia, mediante la suma de las capacidades individuales de sus miembros, obteniendo la capacidad total que tiene una familia de generar ingresos.(Op cit)

2.- Ajuste por necesidades y escalas de equivalencia

Esta capacidad total de la familia es ajustada por escalas de equivalencias y necesidades del hogar.(Op cit)

3. Transformación a Puntaje Ficha de Protección Social

En definitiva, se transforma a la escala final del puntaje Protección Social.

El puntaje Ficha de Protección Social se ha construido según una escala que comienza en los 2.072 puntos y no tiene cota superior de puntaje.(Op cit)

4. Cálculo de Puntajes de Corte Nacionales Ficha de Protección Social

Por último, es posible corroborar que se realizaron estudios y simulaciones con bases de datos de la Encuesta de Caracterización Socioeconómica, CASEN 2003 y la Ficha de Protección Social, con el fin de determinar los puntajes de corte para diferentes niveles de vulnerabilidad.(Op cit)

Los puntajes de corte se obtienen simulando en la Encuesta de Caracterización Socioeconómica del año 2003 (CASEN), la aplicación de la Ficha de Protección Social. De esta manera, se calcula para cada individuo de la muestra, un puntaje Ficha de Protección Social. Entendiendo que esta encuesta es representativa de la realidad nacional, se ordenan estos puntajes de menor a mayor y se determina qué valor representa a los distintos niveles de vulnerabilidad.(Op cit)

De este modo, los puntajes de corte determinados son:

Puntajes de Corte según niveles de Vulnerabilidad.

DECIL	PUNTAJE MAXIMO	PORCENTAJE DE FAMILIAS
I	6035	35,9
II	8500	16,8
III	10320	13
IV	11734	9,8
V	12666	7,8
VI	13484	6,3
VII	14236	4,8
VIII	14557	3,4
IX	14597	1,8
X	16316	0,6

Fuente: Mideplan 2009

De acuerdo a la información recogida, estos puntajes de corte pueden ser recalculados en la medida en que se tenga disponible una nueva encuesta CASEN, es decir, los puntajes se pueden actualizar toda vez que exista una nueva medición de esta encuesta de hogares.(Op cit)

Los puntajes presentados, sumados a los requisitos específicos de cada programa, pueden ser utilizados por las instituciones públicas para establecer el puntaje de corte que deseen, dependiendo del segmento de la población vulnerable que determinen como objetivo. En consecuencia, estos valores son instrumentos a disposición de los diferentes programas y servicios.(Op cit)

- Estructura física de la Ficha de Protección Social

Localización Territorial

El objetivo de este módulo es, **identificar la localización** de la familia a quien se aplica la Ficha de Protección Social. Para esto, se requiere que el encuestador complete toda la serie de campos de información que figuran en la primera cara de la Ficha de Protección Social y, **especialmente en el caso de zonas rurales -familias en situación de calle o familias en sectores de complejo acceso, se dispone del espacio “Referencias”** para complementar con datos del entorno, en aquellas localizaciones que no tienen dirección o algunos lugares que aún teniendo dirección, son de difícil ubicación.

LOCALIZACIÓN TERRITORIAL			
CÓDIGO COMUNA		ZONA	
UNIDAD VECINAL			
NOMBRE CAMPAMENTO, POBLACIÓN, VILLA, COMUNIDAD INDIGENA, U OTRO			
TIPO AGRUPACIÓN HABITACIONAL		CÓDIGO AGRUPACIÓN HABITACIONAL	
CÓDIGO MANZANA		CÓDIGO CALLE	
NOMBRE DE CALLE O CAMINO			
NÚMERO DE DOMICILIO		BLOCK / CASA	
DEPARTAMENTO / SITIO		CÓDIGO VIVIENDA	
REFERENCIAS			

Fuente: Mideplan 2009

Identificación Grupo Familiar

El objetivo de este módulo es conocer la composición del grupo familiar, individualizando al Jefe(a) de familia, identificando a cada miembro de la familia, con su respectivo RUN y registrando la composición y caracterización de miembros de la familia, edad, sexo, nacionalidad, parentesco, parejas y aquellos integrantes que se encuentran temporalmente alejados de la residencia familiar, además de la pertenencia a pueblos originarios.

IDENTIFICACIÓN DEL GRUPO FAMILIAR															
Nº	RUN						DV	NOMBRE 1			NOMBRE 2				
1.								-							
2.								-							
3.								-							
4.								-							
5.								-							
6.								-							
7.								-							
8.								-							
9.								-							
10.								-							

APELLIDO 1	APELLIDO 2				EDAD	SEXO	NAC	PARENTESCO	PAREJA	I1	I2	I3

(I1) - Aloja fuera c
residencia familia
(I2) - Razones por
que aloja fuera.
(I3) - Pertenencia
ascendencia de pu
indígenas.

Fuente: Mideplan 2009

Modulo de Salud

Los objetivos del módulo Salud de la Ficha de Protección Social son:

- Identificar condiciones de emplazamiento territorial de las familias.
- Registrar conductas preventivas de salud de la familia
- Identificar la presencia de personas con dificultades de salud en diversos grados, que afectan su vida cotidiana tales como afecciones de salud –física o mental- de tipo permanente, que puedan redundar en impedimentos para realizar actividades habituales, llegando a generar dependencia parcial o total de alguno de los integrantes del grupo familiar.

Para estas personas, la Ficha de Protección Social considera una batería de preguntas que permiten establecer el grado de la afección, de acuerdo a estándares relacionados con funcionalidad y autovalencia.

[illegible]

Fuente: Mideplan 2009

Módulo de Educación

El módulo Educación, tiene por objetivo identificar a los miembros del grupo familiar que asisten a un establecimiento educacional, explorando las razones entregadas por aquellos integrantes que no lo están haciendo. Adicionalmente, determina el nivel de escolaridad actual alcanzado por cada uno de los integrantes del grupo familiar e identifica el tipo de establecimiento al cual está asistiendo o aquel al que asistió el año que cursó el último curso aprobado.

[illegible]

Fuente: Mideplan 2009

Módulo Situación Ocupacional

Las preguntas de este módulo tienen por objetivo proveer de información relevante para identificar la condición de actividad de las personas mayores de 12 años, que forman parte del grupo familiar, identificando las características de las actividades y/o empleos que realizan.

SITUACIÓN OCUPACIONAL	
(01) - Experiencia laboral.	(09) - Razones por no búsqueda de trabajo
(02) - Impone o cotiza.	(010) - Ocupación 1 / (011) - Ocupación 2
(03) - Trabaja actualmente.	a. <i>Posición</i>
(04) - Trabaja últimos 30 días.	b. <i>Rama</i>
(05) - Tuvo empleo últimos 30 días del que se ausentó.	c. <i>Temporalidad / permanencia</i>
(06) - Buscó trabajo en últimos 2 meses.	d. <i>Contrato</i>
(07) - Inscripción en OMIL.	e. <i>Relación contractual</i>
(08) - Semanas buscando trabajo.	f. <i>Horas semanales</i>
	g. <i>Meses en el año</i>
	(012) - Capacitación laboral

[illegible]

Fuente: Mideplan 2009

Vivienda

Las preguntas consideradas en este módulo tienen por objetivo conocer las condiciones de vulnerabilidad que afectan a las familias, vinculadas a la presencia de allegamiento, la condición de hacinamiento y saneamiento existentes en la residencia de las familias.

A diferencia del resto de los módulos de la Ficha de Protección Social, la información que se recoge en éste es a nivel familiar y no a nivel de cada uno de los integrantes de la familia.

En esta etapa de la entrevista, el encuestador refiere todas las preguntas a "**la Familia**", considerando que el objetivo es conocer sus condiciones de habitabilidad.

La FPS no tiene como objetivo determinar las condiciones de materialidad o estado de conservación de la vivienda.

VIVIENDA		
☐ TENENCIA DEL SITIO	☐ FUENTE DE AGUA DE LA VIVIENDA	Número de habitaciones que usan como dormitorios, excluyendo baño y cocina
☐ TENENCIA DE LA VIVIENDA	☐ DISTRIBUCIÓN DE AGUA EN LA VIVIENDA	
☐ FAMILIA PRINCIPAL DE LA VIVIENDA	☐ SISTEMA DE ELIMINACIÓN DE EXCRETAS	Número de personas (residentes permanentes) no incluidas en la ficha que utilizan los mismos dormitorios
	☐ USO DE BAÑO	

Fuente: Mideplan 2009

4.2.-MODELO DE GESTIÓN DE LA FICHA DE PROTECCIÓN SOCIAL

El instrumento de focalización, administrado por el Ministerio de Planificación y aplicado por las municipalidades, debe contar con mecanismos de operación, que den plenas garantías a los ciudadanos respecto a la imparcialidad de los procesos de gestión; así como de la veracidad de la información recogida; dado que su principal objetivo es levantar los antecedentes más importante de la familia, para su caracterización.

En esta perspectiva, el cambio de la Ficha de Protección Social, exigió al Ministerio de Planificación contar con un dispositivo, que permitiera responder adecuadamente al proceso.

A continuación, se presenta la estructura institucional, que hasta la fecha ha permitido que el instrumento se encuentre en pleno funcionamiento.

Es relevante consignar, que esta caracterización del modelo de gestión se construye a partir de la revisión de algunos documentos oficiales, pero principalmente mediante las entrevistas en profundidad, aplicadas a profesionales y directivos claves; en el proceso porque no existía información oficial de la misma.

4.2.1.- Descripción del Modelo de Gestión: Visión y Diseño del Ministerio de Planificación.

- Estructura institucional para el diseño de la propuesta de Ficha.

Diseño de contenidos de la Ficha de Protección Social

El Ministerio de Planificación, organiza un equipo de trabajo responsable del diseño, encabezado por la División Social, que junto a un grupo de expertos elaboraron la propuesta. Esta posteriormente fue testeada con organismos de la sociedad civil, instituciones públicas, privadas y la ciudadanía.

La fase de diseño, se desarrolla principalmente a través de reuniones de trabajo cuya periodicidad estuvo marcada por los plazos establecidos para la implementación, es decir, el año 2007.

Estrategias de Difusión del Diseño Propuesto

Se desarrolla a nivel nacional un proceso de difusión, liderado por la Ministra de Planificación, dando a conocer los alcances de la nueva propuesta. Se recogen en el proceso las inquietudes y preocupaciones de los dirigentes de organizaciones funcionales y territoriales, bancadas parlamentarias, vecinos y vecinas beneficiarias de distintos programas del gobierno, agrupaciones de personas con discapacidad, centro de jóvenes y dirigentes Mapuches con el propósito de incorporarlos al testeo del instrumento.(Mideplan 2006)

Las actividades de difusión son organizadas por los Secretarios Regionales del Ministerio de Planificación, en cada región. Simultáneamente como resultado de un acuerdo con la Asociación Chilena de Municipios, se organizan talleres que congregan a 11 regiones del país, en los cuales se recogen importantes insumos para la construcción del instrumento. Se elabora un documento que sistematiza las principales conclusiones, de estos diálogos. (Op cit)

Paralelamente al proceso de difusión con las organizaciones de la sociedad civil se habilitó en la página Web, un canal de consultas /comentarios. (Op cit)

Del total de personas que accedieron al portal en la Web, un 7% correspondió a universidades o centros de estudios, un 28% a funcionarios municipales, un 23% a funcionarios pertenecientes a organismos del sector público, un 16% a instituciones de la sociedad civil y un 26% corresponde a personas naturales. (Op cit)

De las consultas recibidas, más del 34% correspondió a la región Metropolitana, seguida por la región del Bío bío y de Valparaíso con un total de 14,9% y 9,2% respectivamente. La región que presenta el nivel más bajo de consultas es la región de Antofagasta, seguida por la de Atacama con 0,7% y 2,1% respectivamente.(Op cit)

Una vez finalizada la etapa de testeo, se confeccionó el formato definitivo y se dio inicio a la etapa de organización interna, que contempló la preparación de dispositivos institucionales, que permitirían la implementación.(Op cit)

- **Estructura Institucional para la Implementación del modelo de gestión.**

A diferencia de la etapa de diseño de contenidos, la fase de implementación de la Ficha de Protección Social, queda bajo la responsabilidad de la Secretaría Ejecutiva de Protección Social, será esta la instancia que asumirá las funciones asociadas al proceso de aplicación, y la que mantendrá por defecto la relación con las municipalidades; quedando en manos de la División Social la tarea de revisión del diseño y su modelo de cálculo de puntaje.

La estructura institucional, es funcional a los requerimientos, por tanto considera dos instancias de gestión, una que corresponde al Ministerio de Planificación y otra a las municipalidades. En adelante, se describen las funciones y responsabilidades asignadas a cada unidad conforme a sus obligaciones, en el proceso de implementación.

A.- Ministerio de Planificación

La Secretaría Ejecutiva de Protección Social tiene como principal responsabilidad la administración y coordinación del Sistema Intersectorial de Protección Social, en especial la gestión del Sistema Chile Solidario y Chile Crece Contigo.

La estructura organizacional contempla una Secretaria Ejecutiva y seis Unidades, que son las unidades de gestión Territorial, Fortalecimiento Institucional, Gestión de Programas, Gestión Interna, Prestaciones Monetarias y el Sistema de Información Social. Además existe un área de trabajo anexa, que es el Programa Educativo Masivo del Chile Crece Contigo, que depende directamente de la Secretaría Ejecutiva. Cada una de estas unidades cuenta con equipos

profesionales especializados, de acuerdo a los requerimientos.

Para contar con una visión integral de las funciones ejercidas por esta Secretaría Ejecutiva, se describen las tareas de las Unidades, en el entendido que para efectos de este trabajo se profundizara, en aquellas que son objeto de la investigación.

✓ **Unidad territorial**

Tiene bajo su responsabilidad el diseño, administración y gestión de los programas y fondos ejecutados a través de las municipalidades para la puesta en marcha del Chile Solidario y Chile Crece Contigo. Además realiza el seguimiento de los planes regionales ejecutados por las Secretarías Regionales Ministeriales, seguimiento a los convenios con municipalidades, gobernaciones y organismos públicos; así como el apoyo técnico a las Secretarías Regionales, en materias vinculadas a la implementación del sistema intersectorial de protección social.

✓ **Fortalecimiento Institucional**

Entre sus funciones principales se cuenta diseño, implementación y seguimiento del Programa Calle, Programa Caminos, Programa de Desarrollo Bio Psicosocial, seguimiento a las líneas de asistencia técnica relacionadas con el préstamo del Banco Mundial, diseño y desarrollo de programas de formación vía e- learning.

Asimismo le corresponde la asistencia técnica que se proporciona a otros países en materias de protección social, desarrollo de publicaciones y/o seminario destinados a complementar líneas programáticas de Chile Solidario y Chile Crece Contigo.

✓ **Gestión de Programas**

Poner en marcha el sistema de protección social requiere de un trabajo intersectorial con otras entidades públicas y privadas, que participan del cumplimiento de objetivos del Chile Solidario y Chile Crece Contigo. Para tal efecto, se cuenta con un equipo de profesionales, que desarrolla coordinaciones intersectoriales y da seguimiento de los convenios suscritos. Entre los organismos se encuentra el Ministerio de Salud, Educación y Trabajo y servicios como Fosis, Integra, Junji, Conaf, Sence, Conadi y Fundación Prodemu, entre otros.

Esta es la unidad responsable de los convenios de carácter nacional para la implementación del Sistema.

✓ **Unidad de Gestión Interna**

Se responsabiliza de la administración y gestión financiera de las partidas presupuestarias asignadas a los programas en ejecución, Chile Solidario y Chile Crece Contigo. Contempla el seguimiento a las transferencias públicas y privadas, administración de recursos para la gestión interna y administración de personal, entre otros. Vela por el buen funcionamiento del sistema administrativo de la Secretaría Ejecutiva de Protección Social.

✓ **Unidad de Prestaciones Monetarias**

Su tarea principal es la administración del sistema de subsidios y soporte técnico a los equipos municipales, en materia de Ficha de Protección Social.

Sus funciones son las siguientes:

a) Control de calidad de la Información:

Le corresponde la revisión permanente de la información que se recoge en la Ficha de Protección Social, es decir, analiza si la información consignada está bien codificada, si los antecedentes están completos, o se observan inconsistencias, que debiesen ser examinadas por las municipalidades.

La exploración puede ser resultado de una muestra aleatoria definida por la unidad, casos derivados por las municipalidades, casos derivados por autoridades ministeriales, parlamentarias o el propio usuario, que reclama por el resultado del puntaje adquirido. (Mideplan 2006)

El trabajo realizado en la revisión de Fichas, ha permitido, definir los ámbitos a tratar en la función de soporte técnico, que se proporciona a las municipalidades.

b) Apoyo técnico a las comunas en gestión de gabinete

Esta función se cumple cuando se detectan inconsistencias en las revisiones de Fichas, que son necesarias de trabajar con los equipos municipales o cuando la propia municipalidad demanda el apoyo, por dudas o casos difíciles de codificar.

Esta tarea que se realiza a través de correos electrónicos, foros y llamados telefónicos ha sido fundamental para detectar inconsistencias del instrumento y ha permitido estandarizar respuesta ante las dudas, que han sido recurrentes entre los equipos municipales.

El apoyo técnico en gestión de gabinete partió con alta demanda al iniciarse el proceso de cambio del instrumento y se ha estabilizado, en el año 2009, porque los equipos municipales cuentan con un mayor manejo del instrumento.

b) Capacitación permanente a los equipos municipales

La capacitación se efectúa de manera presencial u vía e-learning y responden a las demandas y necesidades de los equipos municipales. Los procesos formativos buscan disminuir brechas detectadas entre equipos, establecer estándares de calidad ante los procesos de aplicación y mejorar las competencias de los equipos que trabajan en la aplicación.

La fase formativa ha permitido, que los equipos municipales intercambien formas de solución ante problemas comunes, busquen alternativas de solución conjunta y se favorezcan las dinámicas de reciprocidad. Para este propósito ha sido clave contar con el foro en línea, que se implementó en cada capacitación y que contó con el apoyo técnico del equipo de la Unidad de Prestaciones Monetarias.

La capacitación en una primera etapa, se concentró en los aspectos sustantivos de la implementación (contenidos y procedimientos de aplicación) y generación de competencias en los equipos afines al nuevo instrumento. Para luego, pasar a desarrollar una capacitación centrada en las demandas específicas, planteadas por los encargados comunales.

✓ Unidad Sistema Integrado de Información Social

Esta Unidad tiene como función, la administración de la plataforma Web de la Ficha de Protección Social y en este marco se distinguen tareas tales como: soporte tecnológico (mantención de la plataforma), actualizaciones (continuas en virtud de las modificaciones necesarias de realizar), exportación de datos de la Ficha de Protección Social, explotación de Web Services, administración de claves de acceso, monitoreo de bases de datos y mesa de ayuda para los usuarios respecto al uso de la plataforma tecnológica, en la aplicación del instrumento.

a) Soporte tecnológico

Este soporte se realiza a las municipalidades para levantamiento de la información de la encuesta aplicada y registrada en la plataforma Web, al Instituto de Previsión Social, IPS respecto a validación de datos de la Pensión Básica Solidaria y al Ministerio de Vivienda para validación del puntaje de carencia habitacional, utilizado para las postulaciones a los Programas de Vivienda.

Además se proporciona atención por consulta de base de datos a las 19 instituciones que están en convenio con Ministerio de Planificación para el uso de información consignada en el Registro de Información Social (RIS). Esto consiste en el intercambio de información desagregada disponible, en las instituciones.

b) Actualizaciones

Corresponde a la revisión, que el día 5 de cada mes, se realiza del puntaje de

Ficha de Protección Social obtenido por la familia. La plataforma cuenta con un software que mensualmente revisa los cambios que se introdujeron en la Ficha por parte de la municipalidad como nacimientos, muertes, desvinculaciones, cambios de domicilio, edades, situación educacional o laboral de algún miembro que trabaja, entre otros, incorporándolos al registro y provocando el cambio de puntaje donde corresponda.

c) Exportación de Base de datos de la FPS- Modulo Estadístico

Considerando, que la Ficha de Protección Social almacena información relevante de las familias, se resolvió crear un módulo estadístico que permitiera a los equipos municipales y autoridades comunales contar con información eficaz al momento de diseñar programas y focalizar sus recursos. El propósito fue crear una herramienta que orientara el debate para definir prioridades y favoreciera la eficiencia de los equipos en la asignación de los recursos disponibles.

Para tal efecto, este módulo contiene información desagregada que permite conocer por ejemplo, porcentajes de jefaturas de hogar femenina v/s masculina, tipo y nivel de escolaridad, presencia de discapacitados y tipo de discapacidad, porcentaje de población étnica, cesantía, deserción escolar, situación de salud, entre otros factores. La información se encuentra territorializada, lo que permite identificar los sectores con mayor vulnerabilidad social.

Es importante tener a la vista, que el módulo estadístico es fruto de una demanda que surge de las propias municipalidades, que tenían interés de conocer la información disponible en la plataforma.

d) Explotación de Web Services

Esta se realiza de servidor a servidor y sin intervención humana; su propósito es la consulta en línea de puntaje de la FPS o de los antecedentes de composición familiar. Esta se efectúa con instituciones como el Ministerio de Vivienda, el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (Sence), Ministerio de Bienes Nacionales, que requieren conocer en forma inmediata el puntaje de la Ficha para la familia, que postula algún beneficio.

e) Administración de las claves de los usuarios

Para ingresar al sistema de plataforma Web, se requiere una clave de acceso usuario, que administra la Unidad Sistema Integrado de Información Social. En este marco, le corresponde asignar, desvincular o caducar claves por término de contrato de las personas, que cumplen funciones vinculadas a la Ficha en las municipalidades.

f) Monitoreo de las Bases de Datos

Por efecto de las funciones asignadas, es necesario revisar en forma permanente las bases de datos. Esto implica en la práctica, observar que las bases funcionen con fluidez, que el sistema no se caiga, que no existan enganchados y se verifique el balanceo de los servidores. Esta es una tarea cotidiana de los profesionales a cargo de la plataforma.

g) Mesa de ayuda de la FPS

Esta tarea consiste en la entrega de orientaciones sobre el funcionamiento de la

plataforma, la resolución de las dudas y dificultades que enfrentan los funcionarios municipales, en el proceso de aplicación y registro de la información en el sistema. Esta acción se operacionaliza a través de correos electrónicos y llamados telefónicos, corresponde a una atención especializada de quien la demanda.

h) Funciones anexas

Esta Unidad realiza otras funciones anexas a la Ficha de Protección Social, que son el monitoreo y registro de los módulos de la plataforma del Programa Puente, Vínculos, Caminos y Calle del Chile Solidario y al Sistema Chile Crece Contigo. Así como el poblamiento del módulo de subsidios (familiar, agua potable, eléctrico según corresponda).

Otra tarea es administrar el formulario único de derivación que permite la entrega de la cédula de identidad, el levantamiento del mapa de oportunidades que despliega la oferta de programas disponibles para la población beneficiaria del Sistema de Protección Social Chile Solidario, la capacitación vía e- learning, que si bien lo dirige la Unidad de Prestaciones Monetarias para efectos de contenidos, le corresponde a ésta Unidad subir y mantener los cursos en la plataforma.

✓ Programa Educativo Masivo

Si bien, la mayor parte de las tareas de gestión del Sistema de Protección Social, Chile Crece Contigo se implementan a través de las unidades antes descritas, existe un área de trabajo, que es el Programa Educativo Masivo, que se lleva adelante de manera independiente y con dependencia jerárquica de la Secretaria Ejecutiva de Protección Social.

Su propósito, garantizar que las prestaciones de carácter universal diseñadas para el programa, se encuentren disponibles para la población nacional mediante las modalidades establecidas.

Sus funciones son la elaboración de material educativo que se difunde mediante programas semanales de radio, programación de continuidad con contenidos sobre desarrollo infantil, que se emite en salas de espera de centros de salud. El sitio Web, <http://www.crececontigo.cl>, que ofrece servicios de información, consulta a especialistas, foros de intercambio de información, material educativo y didáctico para niños y niñas, entre otros

B.-Municipalidades

Cada municipalidad independiente del volumen de habitantes, que deba atender cuenta con un equipo de funcionarios, que son encabezados por un Encargado/a Comunal de la Ficha de Protección Social, quien a su vez, dependiendo de la organización municipal forma parte del Departamento de Desarrollo Comunitario o Departamento Social. (Mideplan 2006)

El equipo de Ficha está integrado por encuestadores, digitadores, supervisores, revisores y personal administrativo, que facilite el funcionamiento de esta Unidad.

Esta es la instancia que mantiene una coordinación permanente con el Ministerio de Planificación; y quien ejecuta sus acciones bajo las orientaciones del organismo público.(Op cit)

A continuación se detalla la modalidad de funcionamiento a nivel municipal:

En cada comuna se ha operado con una definición de equipos que cumplen funciones en las distintas actividades del proceso de gestión de la Ficha.(Op cit)

La estructura de trabajo comunal, define las actividades a realizar, identificando a las personas responsables en cada una de ellas, de forma tal, que se generen circuitos de trabajo con flujos claros y coordinaciones eficientes entre todos los funcionarios involucrados.(Op cit)

Para la gestión de este instrumento, es necesario registrar e identificar en el sistema en línea, las responsabilidades administrativas y operativas de los distintos perfiles, que actúan en cada comuna, utilizando como base el esquema indicado para el proceso.(Op cit)

PERFILES	ADMINISTRAR PROCESO	ENCUESTAR	REVISAR	DIGITAR	ACTUALIZAR	CONSULTAR FICHA
Encargado Comunal						
Encuestador						
Revisor						
Digitador						
Supervisor Mesa						
Funcionarios						

Fuente: Mideplan 2006

La administración del proceso, es de responsabilidad del Encargado Comunal, funcionario/a que debe planificar e instruir la ejecución de actividades que contribuyan a brindar acceso al sistema de protección social a las familias de la comuna, mediante la aplicación y procesamiento de información de la Ficha de Protección Social.(Op cit)

Inherente al espacio de Administración del sistema Ficha de Protección Social Comunal, están las actividades de planificación en base a reflexión y trabajo interno en las unidades responsables de cada Comuna, de manera que los funcionarios que participan en el proceso, reconozcan la importancia de sus funciones.(Op cit)

En este contexto se identifican como tareas prioritarias:

- Dimensionar y organizar la demanda de aplicación de fichas, considerando prioridad en relación a postulación a beneficios del Estado y distribución geográfica de las familias en la Comuna.(Op cit)
- Seleccionar, capacitar y presentar personal al Ministerio de Planificación para su evaluación y certificación técnica.(Op cit)
- Asignar responsabilidades al interior del equipo, considerando actividades aplicación en terreno, revisión de aplicación, digitación de fichas, actualización y mantención de los datos en el sistema en línea, asociado a la Ficha.(Op cit)
- Generar perfiles en el sistema en línea para funcionarios que consultan habitualmente la Ficha. (Op cit)

- Mantener la base de datos comunal en condiciones de ser utilizada, (fichas con puntaje), aplicando medidas como revisión de casos por reclamos en oficina o en terreno, en los casos evaluados por el Encargado Comunal y/o en los casos que el sistema en línea identifique y disponga revisión de la información.(Op cit)
 - Procesar y aportar información de la base comunal de registros estadísticos de Ficha, para definiciones y decisiones locales principalmente, en materia de inversión social. (Op cit)
- ✓ Actividades de Mantención de Base Comunal Ficha de Protección Social en Régimen.

La Ficha de Protección Social, aplicada en terreno, tiene un circuito de revisión digitación con validación de identidad de los miembros de la familia y revisión en el sistema en línea, que va otorgando certeza a la información, hasta que finalmente se aprueba y el sistema le calcula puntaje.(Op cit)

Este proceso tiene en el sistema una malla de validación, que se aplica por rango y consistencia, para las respuestas registradas. Por tanto, los procesos de verificación de la información son obligatorios y los errores, según se indica, se han minimizado comparados con instrumentos anteriores.(Op cit)

Coherentes con el objetivo de mantener la calidad de la información, se considera necesario mantener la base de datos comunal depurada, identificando para este proceso las siguientes actividades:(Op cit)

- Monitoreo de la base de datos comunal, identificando “Fichas en Revisión”
- Monitoreo de la base de datos comunal, identificando “Fichas con error”

- Monitoreo de la Base de datos comunal, identificando duplicidades.
- Actualización de información de Fichas.

4.3.- Aplicación de Instrumento: Encuesta

En el marco de este estudio, se elaboró y aplicó una encuesta a los encargados comunales de la Ficha de Protección Social de las municipalidades, con el propósito de recoger la percepción que tienen de la Ficha de Protección Social los funcionarios municipales, con responsabilidad en su aplicación.

Esta encuesta contempla 22 preguntas estructuradas, de las cuales, 21 son cerradas y una pregunta es abierta.

Los resultados analizados corresponden a 14 municipalidades; dado que una municipalidad informó, que el equipo que participó del proceso de instalación de la Ficha de Protección Social, fue totalmente renovado, no siendo posible responder las preguntas de la Encuesta.

La encuesta fue remitida mediante una carta de presentación, enviada vía correo electrónico a cada una de las municipalidades.

A.- Resultado de la Encuesta:

Distribución de Encuestas, según Sexo

Sexo			
	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje Acumulado
Mujer	10	71,4	71,4
Hombre	4	28,6	100
Total	14	100	

Fuente: Elaboración propia 2011

1.- Usted cumplía Función de Encargado/a de la Ficha de Protección Social, cuando se inicia el cambio de Ficha Cas a Ficha de Protección Social, a partir del segundo semestre del año 2006.

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje Acumulado
Si	7	50	50
No	7	50	100
Total	14	100	

Fuente: Elaboración propia 2011

2.- Hace cuánto tiempo usted es el encargado comunal de la Ficha de Protección Social.

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje Acumulado
Menos de un año	2	14,3	14,3
Entre uno y dos años	4	28,6	42,9
Más de tres años	8	57,1	100
Total	14	100	

Fuente: Elaboración propia 2011

3.- Al iniciarse el proceso de aplicación de la nueva Ficha de Protección Social, usted había sido capacitado para responder las consultas que realizarían los encuestadores y las propias familias como resultado del cambio.

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje Acumulado
0*	1	7,1	7,1
Si	10	71,4	78,6
No	3	21,4	100
Total	14	100	

* Representa al encuestado que no responde la pregunta.

Fuente: Elaboración propia 2011

4.- En qué consistió la modalidad de capacitación para la aplicación de la Ficha de Protección Social.

- Capacitación Presencial y Foro de consulta en Línea

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje Acumulado
No	10	71,4	71,4
Si	4	28,6	100
Total	14	100	

Fuente: Elaboración propia 2011

- Capacitación E- learning y Foro de consulta en Línea

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje Acumulado
No	4	28,6	28,6
Si	10	71,4	100
Total	14	100	

Fuente: Elaboración propia 2011

- Capacitación Presencial

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje Acumulado
No	11	78,6	78,6
Si	3	21,4	100
Total	14	100	

Fuente: Elaboración propia 2011

- Capacitación E-learning

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje Acumulado
No	12	85,7	85,7
Si	2	14,3	100
Total	14	100	

Fuente: Elaboración propia 2011

5.- Los contenidos abordados en la capacitación fueron

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje Acumulado
0*	1	7,1	7,1
Muy adecuados, pertinentes, y recogían los principales conocimientos para aplicación de la Ficha.	3	21,4	28,6
Adecuados, pertinentes y recogían los principales conocimientos para aplicación de la Ficha	7	50,0	78,6

Adecuados, pero solo recogían conocimientos básicos para la aplicación de la Ficha.	3	21,4	100
Total	14	100	

* Representa al encuestado que no responde la pregunta

Fuente: Elaboración propia 2011

6.- La modalidad de Foro de Consulta realizado, en el marco de la capacitación de la Ficha a los Encargados y Encuestadores permitió:

- Aclarar dudas que surgían del proceso de aplicación

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje Acumulado
Aclara dudas	7	50	100
No aclara dudas	7	50	50
Total	14	100	

Fuente: Elaboración propia 2011

- Intercambiar soluciones con otros participantes del Foro

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje Acumulado
No intercambiar soluciones en el Foro	11	78,6	78,6
Intercambiar soluciones en el Foro	3	21,4	100
Total	14	100	

Fuente: Elaboración propia 2011

- Obtener nuevos conocimientos que favorecían el proceso de aplicación en su comuna.

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje Acumulado
No entrega nuevos conocimientos para la aplicación	9	64,3	64,3
Entrega nuevos conocimientos para la aplicación	5	35,7	100
Total	14	100	

Fuente: Elaboración propia 2011

- Contar con un espacio de intercambio de opiniones para mejorar la gestión de aplicación comunal.

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje Acumulado
No es un espacio de intercambio	8	57,1	57,1
Es un espacio de intercambio	6	42,9	100
Total	14	100	

Fuente: Elaboración propia 2011

- Colocar en común problemas que se presentaban localmente.

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje Acumulado
No compartir problemas locales	5	35,7	35,7
Compartir problemas locales	9	64,3	100
Total	14	100	

Fuente: Elaboración propia 2011

- Estandarizar respuesta a problemas comunes, independiente del lugar de Chile en que aplicara la Ficha.

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje Acumulado
No estandarizar respuestas	10	71,4	71,4
Estandarizar respuestas	4	28,6	100
Total	14	100	

Fuente: Elaboración propia 2011

7.- Además de los Foros virtuales, realizados en el marco de la capacitación, que otras modalidades de contacto utilizaba usted, para resolver consultas o informar sobre problemas detectados en la aplicación al Ministerio de Planificación.

- Llamado de teléfono a profesionales que en Santiago trabajaban en la Ficha.

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje Acumulado
No	3	21,4	21,4
Teléfono	11	78,6	100
Total	14	100	

Fuente: Elaboración propia 2011

- Correos electrónico a profesionales, que en Santiago trabajaban en la Ficha.

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje Acumulado
No	6	42,9	42,9
Correo electrónico	8	57,1	100
Total	14	100	

Fuente: Elaboración propia 2011

- Cartas u oficios de la autoridad comunal a las autoridades del Ministerio de Planificación.

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje Acumulado
No	12	85,7	85,7
Cartas u Oficios	2	14,3	100
Total	14	100	

Fuente: Elaboración propia 2011

-Otra Modalidad*

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje Acumulado
No	11	78,6	78,6
Otra modalidad	3	21,4	100
Total	14	100	

* Reuniones Equipos Técnicos de Mideplan, Llamados telefónicos a Encargado Regional de Ficha en la Secretaría Regional Ministerial Metropolitana.

Fuente: Elaboración propia 2011

8.- Usted considera que las respuestas entregadas por el Ministerio de Planificación a la consulta o problema, entendida ésta como tiempo de demora en la respuesta y pertinencia de la respuesta fue:

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje Acumulado
0*	1	7,1	7,1
Adecuada en tiempo y calidad de respuesta.	6	42,9	50,0
Adecuada en calidad de respuesta, pero retrasada en el tiempo.	3	21,4	71,4
Adecuada en tiempo, pero de regular calidad de respuesta.	2	14,3	85,7
Regular en tiempo y calidad de respuesta.	2	14,3	100
Total	14	100	

* Representa al encuestado que no responde la pregunta.

Fuente: Elaboración propia 2011

9.- En su opinión, usted considera que las consultas o problemas detectados, que fueron informados al Ministerio de Planificación, en el primer año de aplicación de la Ficha, permitieron mejorar los procesos de gestión de las municipalidades.

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje Acumulado
0*	1	7,1	7,1
Si	7	50,0	57,1
No	1	7,1	64,3
En ocasiones específicas	2	14,3	78,6
A veces	3	21,4	100
Total	14	100	

* Representa al encuestado que no responde la pregunta.

Fuente: Elaboración propia 2011

10.- En su opinión, usted considera que las consultas o problemas detectados, que fueron informados al Ministerio de Planificación, en el primer año de aplicación de la Ficha, permitieron mejorar los procesos de gestión del Ministerio.

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje Acumulado
0*	1	7,1	7,1
Si	5	35,7	42,9
En ocasiones específicas	5	35,7	78,6
A veces	3	21,4	100
Total	14	100	

* Representa al encuestado que no responde la pregunta.

Fuente: Elaboración propia 2011

11.- Usted considera que las consultas o problemas detectados, que fueron informados al Ministerio de Planificación, en el primer año de aplicación de la Ficha, permitieron perfeccionar el modelo de gestión de la Ficha implementado por el Ministerio.

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje Acumulado
0*	1	7,1	7,1
Siempre	1	7,1	14,3
En ocasiones específicas	7	50,0	64,3
A veces	5	35,7	100
Total	14	100	

* Representa al encuestado que no responde la pregunta.

Fuente: Elaboración propia 2011

12.- Usted considera que el Ministerio de Planificación contaba con un modelo de gestión para poner en marcha el sistema de aplicación de la Ficha.

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje Acumulado
0*	2	14,3	14,3
Si	9	64,3	78,6
No	3	21,4	100
Total	14	100	

* Representa al encuestado que no responde la pregunta.

Fuente: Elaboración propia 2011

13.- Usted considera que el Ministerio de Planificación contaba con un modelo teórico, que sustentaba el enfoque y por ende el tipo de formato de preguntas de la Ficha.

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje Acumulado
0*	1	7,1	7,1
Si	13	92,9	100
Total	14	100	

* Representa al encuestado que no responde la pregunta.

Fuente: Elaboración propia 2011

14. En su opinión esta nueva Ficha, evaluando su diseño ha permitido que en su comuna un número mayor de personas accedan a los beneficios entregados por el Estado.

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje Acumulado
0*	1	7,1	7,1
Aumenta en menos del 50%	1	7,1	14,3
Aumenta en más del 50%	12	85,7	100
Total	14	100	

* Representa al encuestado que no responde la pregunta.

Fuente: Elaboración propia 2011

15. En su opinión, el diseño de la Ficha de Protección Social, entendiendo que se basa en el enfoque de vulnerabilidad, permite responder a los requerimientos y demandas que tienen los habitantes de su comuna.

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje Acumulado
Si	4	28,6	28,6
No	3	21,4	50,0
Contribuye en menos del 50%	5	35,7	85,7
Contribuye en más del 50%	2	14,3	100
Total	14	100	

Fuente: Elaboración propia 2011

16. Ordene del 1 al 10 el grado de importancia que tuvieron las siguientes situaciones, ocurridas en el marco de la puesta en marcha de la Ficha de Protección Social. Donde el 1 mayor importancia y el 10 menor importancia.

Cuadro Resumen con afirmaciones ordenadas según grado de importancia atribuida por los encuestados.

Situación	Frecuencia	Porcentaje
No se entiende puntaje.	6	42.9%
Desconocimiento construcción puntaje.	4	28.6%
Percepción negativa de los encuestadores.	4	28.6%
Capacitación a encuestadores.	2	21.4%
Demanda por Información.	2	21.4%
Reestructuración de municipalidad.	2	14.3 %
Falta de manejo plataforma Web.	4	28.6%
Rotación de encargados comunales.	2	21.4%
Rotación de equipos municipales.	4	28.5%
Falta de equipos municipales disponibles.	3	21.4 %
Total.	14	100%

Fuente: Elaboración propia 2011

17.- Los equipos municipales consideraron que la capacitación entregada por el Ministerio de Planificación, le permitió resolver las dudas o requerimientos de la primera etapa.

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje Acumulado
0*	1	7,1	7,1
Menos del 50%	2	14,3	21,4
Entre el 51% y el 75%	8	57,1	78,6
Más del 76%	3	21,4	100
Total	14	100	

* Representa al encuestado que no responde la pregunta.

Fuente: Elaboración propia 2011

18.- Usted considera que el modelo de gestión instalado por el Ministerio de Planificación para la aplicación de la Ficha de Protección Social cubre los requerimientos que tiene la municipalidad para responder de forma adecuada y oportuna al proceso de aplicación.

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje Acumulado
Si	10	71,4	71,4
No	4	28,6	100
Total	14	100	

Fuente: Elaboración propia 2011

19.- Si la respuesta anterior fue negativa señale, a su juicio, tres dificultades que tiene el modelo de gestión.

Los argumentos entregados por quienes respondieron esta pregunta son los siguientes:

- Falta de medios de verificación en línea para todas las variables de la Ficha, ya que de lo contrario se debe dedicar un tiempo importante a evitar la manipulación de la información de parte de las personas, que no desean perder los beneficios.
- Hacer referencia a la estandarización de postulación a la Ficha de Protección Social en los municipios; esgrimiendo a los procedimientos de la aplicación en terreno y la necesidad de exigir documentación de respaldo que incentive la responsabilidad de los beneficiarios. (Núñez 2011)

Asimismo, se insiste en la cultura de la población usuaria, que tiende a ocultar o disfrazar la información real y el uso sin filtros para la medición de factores asociados a otros programas sociales, ejemplo Instituto de Previsión Social.(Op cit)

- La Ficha focaliza en la vulnerabilidad y no en la pobreza, por ende la asignación de puntaje, no refleja la realidad de las familias, hay variables que no están consideradas en la Ficha y que determinan la condición de los grupos familiares. (Op cit)

20.- Usted conoce los aspectos más relevantes del enfoque teórico que plantea la Ficha de Protección Social.

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje Acumulado
Si	14	100	100
No	0	0	0

Fuente: Elaboración propia

21.- Indique en que enfoque se basa la nueva Ficha de Protección Social

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje Acumulado
Se basa en enfoque de vulnerabilidad social.	14	100	100
Se basa en un enfoque de carencias socioeconómicas	0	0	0
Se basa en un enfoque de derechos sociales	0	0	0

Fuente: Elaboración propia

22.- El nivel de coordinación de la municipalidad con el Ministerio de Planificación para el proceso implementación de la Ficha de Protección Social usted lo califica:

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje Acumulado
Muy bueno	2	14,3	14,3
Bueno	8	57,1	71,4
Regular	4	28,6	100
Total	14	100	

Fuente: Elaboración propia

B.- Análisis Integrado de los Resultados.

Para realizar este análisis es preciso, proporcionar algunos elementos de contexto.

Al comenzar el gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet (2006), se resuelve introducir un cambio en el instrumento de focalización existente, Ficha CAS, por otro instrumento que permitiera dar respuesta a las transformaciones que se proyectaba impulsar, en la perspectiva de instalar un sistema de protección social de mayor alcance y cobertura.

En este contexto, nace el año 2007, la Ficha de Protección Social con un enfoque basado en la vulnerabilidad social.

La renovación del instrumento de focalización, considera no solo una evolución en el enfoque conceptual; sino además, una transformación en la modalidad de gestión de su aplicación, que contemplaría entre otros aspectos, modificar las atribuciones que habían tenido hasta la fecha las municipalidades e incorporar nuevas obligaciones en el Ministerio de Planificación.

En la implementación de la Ficha CAS, las municipalidades tuvieron la responsabilidad de velar por el proceso global, es decir, la aplicación del encuestaje, la supervisión y la asignación de puntaje, conservando la jurisdicción de la información proporcionada, por cada familia.

Con el nuevo instrumento esta función varía; ya que si bien, mantienen el cometido de la aplicación, dejan de tener potestad en la administración de la información de las familias y la facultad para manejar el modelo de cálculo, que da origen al sistema de puntajes.

Asimismo, se incorporan en el proceso nuevas modalidades de gestión, como la implementación de una plataforma Web, que consignaría la información de cada Ficha, en todo el país y desde la cual se pondría en ejecución el software, que gestiona el modelo de cálculo para la asignación del puntaje. Esta plataforma permitiría además, el monitoreo del instrumento en cada comuna y la validación administrativa de la información entregada.

Este nuevo régimen de administración en la Ficha de Protección Social, traería como resultado, efectos no sólo en la gestión de las municipalidades, sino también en el Ministerio de Planificación, que asumiría nuevas funciones.

En el caso de las municipalidades deberían realizar reorganizaciones internas de los equipos, nuevas contrataciones, capacitación, adquisición de nuevos equipamientos tecnológicos y la redefinición de modalidades de funcionamiento. En cuanto, al Ministerio de Planificación, el cambio sería más profundo, porque tendría que instalar un dispositivo institucional, con el cual no contaba, que involucraría reclutar nuevos profesionales, organizar unidades expertas en áreas específicas y poner en marcha un modelo de funcionamiento que permitiera proporcionar asistencia técnica a las municipalidades, en los contenidos de la Ficha y en la gestión de procesos relacionados con el nuevo instrumento.

Dada la envergadura del cambio propuesto, se hace necesaria la evaluación, no sólo desde la perspectiva de los efectos que provocó el enfoque teórico; sino asimismo del impacto, que tuvo el modelo de gestión implementado, con el propósito de determinar cómo se fueron adecuando las instituciones, en este proceso.

En esta perspectiva, el análisis e interpretación de los resultados de la encuesta aplicada a los encargados comunales de la Ficha de Protección Social, en las municipalidades, que se presenta en adelante, se efectúa desde una mirada integral, teniendo en consideración ambas variables – enfoque teórico y modelo de gestión; porque era necesario indagar sobre los elementos que impactaron en el proceso global.

Transformación institucional

De los datos recogidos, se desprende, que en la percepción de los encargados comunales la Ficha de Protección Social produjo una transformación institucional importante en las municipalidades y en el Ministerio de Planificación, pero que dichos efectos fueron evaluados con diferente intensidad al interior de ambas entidades.

La transformación, se refiere a las consecuencias, que provocan los ajustes organizacionales y las adecuaciones en los procesos de gestión; incorporando inclusive las dificultades, que se presentaron con los usuarios, producto del desconocimiento de la nueva propuesta.

De la información se colige, que es el Ministerio de Planificación, quien delimita el marco normativo, definiendo los aspectos que distinguen el modelo de gestión, los procedimientos, los contenidos de la capacitación, y los privilegios de administración; y en su defecto las municipalidades son quienes deben llevar adelante la aplicación del instrumento, haciéndose cargo del encuestaje de los usuarios, la digitación y la supervisión del proceso; así como de la búsqueda de solución a los inconvenientes que surgen.

A partir de los antecedentes obtenidos, se constata, que las dificultades experimentadas en la instalación de la Ficha de Protección Social, como fue el malestar expresado por los usuarios, por la no comprensión del sistema de puntajes, el desconocimiento que tenían los funcionarios municipales sobre la construcción del mismo, la percepción negativa de los encuestadores y funcionarios municipales al rol que se asigna al levantamiento de información en línea para la validación de puntajes, fueron algunas de las situaciones que debieron ser resueltas directamente por las municipalidades.

En esta perspectiva, es importante tener presente, que si bien las dificultades o problemas provocados al inicio, se han mitigado, como el reclamo de los ciudadanos por el sistema de puntajes, las críticas al instrumento, que se producen en distintos niveles se mantienen vigentes, y no han sido del todo superadas.

Enfoque Teórico

En este sentido, en relación al enfoque teórico sería relevante tener a la vista el siguiente hallazgo de la encuesta. Los encargados comunales, reconocen que la Ficha de Protección Social cuenta con un modelo teórico, que este corresponde a vulnerabilidad social y también reconocen que el nuevo instrumento ha permitido ampliar la cobertura de beneficios, no obstante lo anterior, no comparten mayoritariamente que el diseño de este instrumento responda a los requerimientos y demandas de la población comunal.

Esta percepción, pareciera indicar que existe una visión sobre la eficacia del instrumento, que no ha sido recogida por los actores, que intervienen en las decisiones sobre esta política pública.

En este sentido, sería útil conocer cuáles son los fundamentos de esta impresión de los encargados comunales, recoger sus aportes, porque sin duda surgen de la experiencia empírica de la aplicación del instrumento. Y en un escenario, en que la autoridad se planteara introducir ajustes, estos antecedentes serían del todo relevantes y pertinentes.

Modelo de Gestión

En lo referente al modelo de gestión es posible constatar, que se visualiza con claridad la existencia de un modelo, se reconoce en general, un buen nivel de coordinación entre municipalidades y el Ministerio, existiendo la percepción de una adecuada recepción a las demandas o problemas; así como la disponibilidad para resolverlas, de parte de los equipos técnicos vía foro de consulta, teléfono, correo electrónico o instancia que sea necesaria y pertinente.

De igual forma, se corrobora, que las estrategias emplazadas por el modelo de gestión en el proceso de instalación como diferentes modalidades de capacitación, foros de consulta en línea, asistencia técnica a los equipos municipales, fueron vistas por los encargados comunales como de mayor utilidad para las municipalidades, que para el propio Ministerio de Planificación, ya que se reconoce en estas instancias la oportunidad de retroalimentarse para mejorar los procesos de gestión. Esta mirada de la gestión, no es percibida por los encargados comunales de la misma manera, en el Ministerio de Planificación.

En esta perspectiva, se confirma, que las municipalidades, no desconocen las dificultades por la falta de conocimiento del nuevo instrumento, enfrentan la necesidad de reordenamiento interno por rotación de equipos y tienen disposición para efectuar ajustes organizacionales, pero en su visión los procesos de

adecuación institucional no se experimentan de la misma manera en el Ministerio de Planificación, porque éste último en su calidad de garante, no da espacios formales para introducir las modificaciones que sean pertinentes a su rol.

Si bien, a la fecha la Ficha de Protección Social se encuentra vigente sin modificaciones significativas, se mantiene la percepción, que son necesarios ajustes, entre otros, la validación administrativa de la información proporcionada por los usuarios y la exigencia de la documentación de respaldo de parte de los mismos.

En lo que respecta al modelo de gestión no se visualizan en las respuestas de la encuesta, controversias importantes, sin embargo, la evaluación realizada por los encargados comunales no es óptima en todos los aspectos consultados.

Por último, parece relevante señalar, que efectivamente se evidencian cambios al interior de las municipalidades, que dan cuenta de una ductilidad, que es resultado de las capacidades instaladas y reflejo del compromiso de los equipos municipales para poner en marcha transformaciones, que benefician a las personas.

En este sentido, sería importante, que al momento que se introduzcan los ajustes a la Ficha de Protección Social, si ello ocurriera, se contemple en la revisión la visión de las municipalidades, ya que les permitiría avanzar en la validación del instrumento, ante la ciudadanía.

4.4.- Impacto del Modelo Teórico en el proceso de implementación de la Ficha de Protección Social

Se presentan los hallazgos, respecto a los efectos provocados por la implementación del nuevo enfoque teórico del instrumento de focalización, recogidos a partir de las entrevistas aplicadas a informantes claves.

Paradigma Conceptual

El nuevo paradigma conceptual del instrumento, por sí mismo provoca un impacto, porque pasar de un enfoque fundado en las carencias a otro basado en la vulnerabilidad social, produce indudablemente un cambio en lo que se mide y en el sujeto, que se prioriza.

Esto explica, porque la Ficha de Protección Social privilegia los hogares con presencia de discapacitados, jefaturas de hogar monoparentales, adultos mayores, mujeres embarazadas, niños menores de dos años, personas que cuidan postrados, entre otros.(Hardy 2006)

Este enfoque en la política pública, que fue visualizado como más inclusivo, por parte de las autoridades (Hardy 2006), fue percibido como excluyente por algunos sectores de la ciudadanía, que vieron amenazadas sus posibilidades de acceso a los beneficios del Estado.

El malestar ciudadano se produce por los altos puntajes obtenidos como consecuencia del ordenamiento de prioridades establecidas por el enfoque de vulnerabilidad.

Esta situación de tensión, tiene su máxima expresión en la postulación de los subsidios habitacionales del Ministerio de Vivienda, quien introduce como filtro de selección, un puntaje de corte proporcionado por la Ficha, que deja fuera a un número significativo de familias en la postulación de beneficios. Este problema se corrige finalmente, cuando luego de reiterados reclamos de ciudadanos/as y de las organizaciones de allegados, el Ministerio de Vivienda, crea el puntaje de carencia habitacional mediante una resolución exenta (Minvu 2008).

Es posible afirmar, que al momento del diseño del instrumento hubo déficits importantes en las estrategias utilizadas para el testeo de contenidos, sobre todo en los efectos que podría provocar el mecanismo de asignación del puntaje en algunas áreas; ya que sin duda el desconocimiento sobre los alcances del nuevo paradigma fue un factor que incidió en el proceso de implementación.

Unidad de Análisis: La Familia

Otro factor de impacto del modelo teórico, se relaciona con el concepto de familia, que se utiliza en la Ficha de Protección Social, en esta nueva versión del instrumento, se opta por una definición más amplia que la entiende como aquellas personas que viven juntas y tienen intención de seguir haciéndolo, tengan o no vínculo de parentesco, y que compartan un presupuesto común.

En esta mirada de la familia, se reconoce el cambio que ha experimentado la sociedad en materia de composición familiar, donde además del núcleo tradicional de padres e hijos; se incluye una variedad más amplia de tipos de familia.

En tal sentido, esta visión es la que facilita que un mayor número de personas sean beneficiadas por el Estado mediante subsidios y programas destinados a la población; independiente de su nivel de ingresos familiares.

Distorsión de los resultados obtenidos con la aplicación de la Ficha de Protección Social.

Comprender la forma en cómo se construye el cálculo para llegar al puntaje final de cada Ficha, ha sido tal vez, el mayor obstáculo, que ha tenido que enfrentar el instrumento para validarse ante la ciudadanía, ya que el desconocimiento de su fórmula y la composición interna del peso de las variables a evaluar, es uno de los

motivos de controversias con los usuarios, que ven amenazadas sus posibilidades con el resultado obtenido en su aplicación. (Congreso Nacional 2008)

La búsqueda por parte de las familias para mejorar el puntaje obtenido, se logra mediante la solicitud reiterada de reencuestaje; bajo el argumento de cambio en la condición familiar. Las solicitudes de modificación de Fichas, fue una práctica común al inicio la que fue superando en la medida, que las municipalidades comprendieron los alcances del instrumento y detectaron las anomalías.

De acuerdo a la información recogida, el Ministerio de Planificación pudo observar estas situaciones a través del registro consignado en la plataforma Web, cada vez que una Ficha fue modificada por la municipalidad, y mediante el análisis de los datos que fueron exportados al módulo estadístico.

De esta manera, se detectaron comunas que aumentaron el número de hogares monoparentales, discapacidad leve, moderada y/o severa, o con presencia de postrados, entre otros. (Fuad 2010)

Lo que se desprende de los antecedentes, es que independiente de los filtros, que se apliquen; siempre existirá un porcentaje de personas que buscará la forma de adecuar los resultados en su beneficio. Esta situación podrá ser mitigada, en la medida que existan los protocolos, que ordenen los procedimientos, para evitar dichas prácticas.(Fuad 2010)

Modelo de Cálculo: Capacidad Generadora de Ingresos, Ingresos Declarados y permanentes v/s Índice de Necesidades

En la medida que la Ficha de Protección Social se fue aplicando se comenzaron a manifestar una serie de cuestionamientos a su modelo de cálculo, bajo el argumento que había familias pobres de ingresos, que estaban quedando fuera de los beneficios del Estado, por el alto puntaje obtenido con el actual instrumento. (Diario El Tropezón 2007)

En este sentido, se abre un debate amplio sobre los componentes del modelo y su valoración, es decir, la importancia que se asigna a la capacidad generadora de ingresos v/s los ingresos declarados, el valor que se otorga a los ingresos permanentes (pensiones), por el impacto que tiene en el puntaje final; la forma como se construye el índice de necesidades para determinar vulnerabilidades, son algunos de los elementos en discusión. (Fuad 2010)

Las autoridades locales, las organizaciones y los parlamentarios (Letelier 2006), si bien, valoran el instrumento, permanentemente solicitan a las autoridades ministeriales revisar aquellas situaciones familiares, que no se ajustan a la realidad, producto del modelo de cálculo.

De la información recopilada se desprende, que el cuestionamiento a la capacidad generadora de ingresos, se produce por la valoración, que se otorga al potencial laboral de los integrantes del grupo familiar, que no siempre se relaciona con la condición socioeconómica de la familia, al momento de la medición. Este argumento se ve reforzado, cuando se observa que los ingresos declarados por la familia se encuentran estimados en un 10% del total, respecto al 90% que representa la capacidad generadora de ingresos. (Fuad 2010)

Otro evidencia de las críticas apunta, a la valoración de los ingresos permanentes, como son consideradas las pensiones, ya que independiente del monto de la pensión, el peso porcentual en el modelo, es superior a los ingresos declarados.

Es decir, los ingresos permanentes equivalen al 100% y los ingresos auto declarados por la familia al 10% de la capacidad generadora de ingresos, que es el 90 % restante. Esto significa que una familia, que declara sus ingresos a partir de una pensión mínima (\$ 75.000) v/s una familia que declara ingresos mensuales de \$250.000 podría llegar a obtener un puntaje superior, producto de la ponderación de estas variables en el modelo de cálculo.

Asimismo, ha sido un foco de cuestionamiento del modelo la valoración que se da a la educación de los integrantes, porque se castiga en opinión de los usuarios, a quienes declaran contar con una educación de mayor calificación. (Diario el Tropezón 2007). Del mismo modo, se ha criticado que no hayan sido contempladas en la medición las enfermedades catastróficas y/o graves.

A modo de síntesis, se puede señalar, que el cuestionamiento al modelo de cálculo subsiste hasta la fecha, una prueba de ello serían las declaraciones realizadas por la Senadora Soledad Alvear (Alvear 2011), en el mes de enero del año en curso, o bien, las efectuadas por el Diputado Enrique Rysselberghe (Rysselberghe2010), que insisten sobre el punto.

En el marco del actual gobierno de Sebastián Piñera, el Ministerio de Planificación constituyó un Comité de Expertos, que evacuó un Informe sobre la Ficha de Protección Social, sin embargo, a la fecha se desconoce cuáles de sus recomendaciones serán aplicadas y cuando se pondrán en curso modificaciones

al actual instrumento; dado que algunas hacen referencia explícita al modelo de cálculo. (Mideplan 2010)

Variación mensual del puntaje asignado a la familia, genera incertidumbre en la ciudadanía.

En la Ficha CAS, el puntaje asignado a la familia, era de naturaleza estándar, tenía una duración de dos años, los antecedentes de la familia se encontraba en custodia de la municipalidad que lo otorgaba; no existiendo la posibilidad de la digitación en línea, de la información recogida.

En la Ficha de Protección Social, el procedimiento es distinto, en primera instancia se asigna un puntaje provisorio, que luego es validado obteniéndose el puntaje definitivo. Como se indicó anteriormente, este puntaje se ajusta mensualmente como parte del proceso de verificación de antecedentes, que se registran en la base de dato.

Este dinamismo en el sistema de puntaje no fue bien acogido, en general por las familias; dado que introduce una variable de incertidumbre, ante lo desconocido. La búsqueda de respuesta ante la variabilidad del puntaje fue una de las consultas recurrentes de las familias a las municipalidades, sobre todo cuando debían postular a beneficios específicos.

Esta definición de contar con un puntaje dinámico, lamentablemente no proporcionó los resultados esperados por las autoridades del Ministerio de Planificación convirtiéndose en un obstáculo más, en la fase de validación.

4.5.- Impacto del Modelo de Gestión en el proceso de Implementación de la Ficha de Protección Social.

Tal como se describió anteriormente el Ministerio de Planificación diseñó un modelo de gestión funcional a las necesidades de implementación. El análisis que se presenta, en adelante contempla la visión de las jefaturas y profesionales que cumplieron un rol en su diseño e implementación, sobre los efectos que tuvo esta modalidad de gestión y asimismo se incorporan algunas percepciones recogidas de la encuesta aplicada a los encargados comunales de la Ficha de Protección Social, en las municipalidades.

Plazos v/s eficiencia en la implementación de la Ficha de Protección Social

Un factor que impactó en la implementación del nuevo instrumento fue el plazo restringido para proveer del diseño de la Ficha de Protección Social y de un modelo de gestión, que fuera eficaz y pertinente con el desafío propuesto.(Hardy 2006). La tarea de lograr la meta será un factor de tensión presente durante todo el proceso de diseño e implementación.

De acuerdo a la información recogida, uno de los efectos de la estrechez en los plazos, fue la falta de tiempo disponible para realizar los ajustes organizacionales, que permitieran a las Divisiones y Unidades de trabajo del Ministerio de Planificación, afinar de manera adecuada, los mecanismos que serían utilizados para resolver consultas, dudas y problemas que se presentaran en la implementación.

Esta situación se expresó en la falta de coordinación y disonancia observada en el Ministerio, para proporcionar argumentaciones pertinentes y oportunas a las

dudas, que surgieron por el cambio de enfoque y su aplicación en las municipalidades.

La falta de precisión en los discursos oficiales, se explica en parte porque los equipos que tienen la responsabilidad del diseño del instrumento y la operación del mismo funcionan en divisiones distintas, provocándose inevitablemente vacíos, que se aprecian, en la falta de fluidez de los canales de comunicación, para favorecer el intercambio de información y construir respuestas categóricas, ante las dudas que provoca el nuevo enfoque entre los usuarios.

Las mejoras en el proceso de articulación entre Unidades y Divisiones del Ministerio de Planificación se fue ampliando y perfeccionando, en el transcurso de la puesta en marcha, sin dejar de reconocer, que en una primera etapa, tuvo un efecto negativo, sobre todo con las municipalidades, que debían responder a las dudas presentadas por los usuarios.

Modalidades de Capacitación del Modelo de Gestión

Una de las tareas prioritarias del proceso de implementación, es la capacitación, destinada a los equipos municipales, que tendrían la misión de llevar adelante la aplicación del instrumento.

La capacitación contempla más de una modalidad pedagógica, se parte por formación presencial y se incorpora la instrucción vía e- learning; siendo la capacitación presencial la de mayor significado para los operadores del sistema.

Se incluye asimismo, en este proceso un foro de consulta en línea, que funcionó de forma paralela a la capacitación vía e- learning. En este foro participan los

equipos del Ministerio de Planificación, que proporcionan asistencia técnica y los funcionarios municipales que asisten a esta modalidad de formación.

Dentro de las estrategias de capacitación implementadas, la más valorada por los municipios y los equipos del Ministerio de Planificación, es el foro de consulta en línea, porque de acuerdo a su percepción coloca en común los problemas afines del proceso de implementación, permite compartir soluciones, sin que estas sean necesariamente estándares; favoreciendo el contar con un espacio de retroalimentación, entre quienes trabajan en el sistema.

El modelo de gestión no contempla dispositivos formales desde el Ministerio de Planificación, para que una vez realizado el proceso de capacitación, se recojan las inquietudes y percepciones de los equipos municipales. La respuesta que surge, en esta línea se relaciona más con el compromiso de los profesionales, que realizan asistencia técnica, de otorgarle una vía de solución a los problemas planteados.

La modalidad de capacitación implementada fue una estrategia eficaz para una primera etapa, que sumado al apoyo técnico brindado permitió superar los déficits de formación y manejo de herramientas, que se presentaron en la instalación. La experiencia del foro de consulta en línea fue la estrategia de mayor innovación, en la implementación, constituyendo un hallazgo a considerar como estrategia permanente de asistencia técnica, del modelo de gestión.

Levantamiento de la Información en Línea, el desafío de la Plataforma Web

En el marco de las nuevas funciones que tienen que asumir las municipalidades se encuentra el sistema de registro en línea de la información, que se recoge mediante la aplicación de la Ficha de Protección Social.

Responder a esta tarea dentro de los estándares de calidad definidos por el Ministerio de Planificación fue uno de los desafíos de mayor envergadura que tuvieron que asumir las municipalidades, que no contaban con los recursos tecnológicos y técnicos necesarios.

Para cumplir con esta responsabilidad las entidades locales enfrentaron dos retos: habilitar con el equipamiento tecnológico adecuado a la Unidad de Estratificación Social y posibilitar el entrenamiento de competencias de los equipos municipales, que contempló nuevas contrataciones.

Así entonces, el levantamiento de información, igualmente fue un desafío para el Ministerio de Planificación, quien tuvo que entregar la habilitación y la asistencia técnica a las municipalidades, teniendo a la vista, la brecha digital existente, en el uso de nuevas tecnologías.

Al comienzo, se observó una cierta resistencia al cambio, producto del desconocimiento existente, pero esta situación se fue superando, en la medida que los equipos se fueron entrenando, apropiando de la herramienta y lograron ir resolviendo los inconvenientes, que se presentaron, en la primera fase de implementación.

Una instancia relevante, en esta etapa dice relación con la mesa de ayuda y el equipo de asistencia técnica, del Ministerio de Planificación, que facilitó la resolución de problemas.

Una externalidad positiva, del uso de las nuevas tecnologías, en la gestión de la Ficha es la implementación del módulo estadístico, existente en la plataforma Web

del Ministerio de Planificación, que permite a cada municipalidad contar con la información de su comuna, en línea para analizarla, en función de orientar de manera pertinente, el presupuesto destinado a programas y beneficios sociales.

La puesta en marcha del sistema de información en línea, si bien, en una primera fase constituyó un desafío importante, porque se presentaron dificultades en el Ministerio de Planificación y las Municipalidades, representa un aporte significativo a la gestión, porque incorpora la posibilidad de ordenar información, transversaliza su uso, entre quienes tienen competencia en él, y trasparenta el levantamiento de información, porque registra el movimiento que experimenta la Ficha de Protección Social, cada vez que requiere su modificación. En la actualidad esta competencia está totalmente instalada, en las Municipalidades.

El impacto del modelo de cálculo, en la asignación de puntajes.

La revisión del impacto del modelo de cálculo, se realiza teniendo a la vista, su repercusión en los procesos de gestión, de las Municipalidades y en el Ministerio de Planificación, por el efecto que provoca el sistema de asignación de puntajes.

Desde que comenzó la implementación del instrumento, los equipos técnicos del Ministerio y los funcionarios municipales han desconocido la composición interna del modelo (peso de variables evaluadas), solo han tenido acceso a los fundamentos teóricos que le dan origen, y en la medida que se ha avanzado en la aplicación, han podido observar de manera empírica cómo se comportan algunas de las variables involucradas en la medición.

En este sentido, uno de los obstáculos que debieron enfrentar las instituciones

responsables de la implementación, fue la preparación de respuestas que permitieran resolver las dudas derivadas del modelo de cálculo. Esta dificultad se manifiesta en la no comprensión del puntaje, de parte de las personas beneficiarias de la Ficha de Protección Social.

En este sentido, el problema del Ministerio de Planificación, radica en la falta de pericia para lograr centrar el dialogo en el enfoque de vulnerabilidad y no en la composición interna del modelo de cálculo. Y en el caso de las Municipalidades la dificultad reside en la incapacidad de entregar respuestas convincentes a las familias, sobre las razones que las lleva a obtener un determinado puntaje.

Esto refleja una cierta incapacidad del Ministerio para instalar dispositivos, que orienten y faciliten el trabajo de los equipos municipales. Los problemas, se van resolviendo caso a caso, no se proveen instructivos, ni canales formales para la generación de respuestas oficiales a los inconvenientes detectados.

Este déficit en la gestión, que repercute en la función que cumplen las Municipalidades en la contención de los usuarios y en la labor que desarrollan los profesionales que proporcionan la asistencia técnica del Ministerio; será un factor que impactará de manera negativa, principalmente, en el primer año de implementación, tal como se desprende de las entrevistas realizadas y de las situaciones recurrentes declaradas en las encuesta aplicada a los encargados comunales.

Asistencia Técnica de los Equipos del Ministerio de Planificación a las municipalidades.

La modalidad de asistencia técnica, fue otra dimensión del modelo de gestión, que estuvo bajo la responsabilidad de profesionales de la Secretaría Ejecutiva de Protección Social a nivel de Santiago y de quienes cumplían estas funciones en las regiones.

El apoyo técnico brindado mediante la capacitación, el foro de consulta, la asistencia telefónica y vía correos, a cargo de la mesa de ayuda y de la Unidad de Prestaciones Monetarias, constituye una de las estrategias más significativas para el soporte que se proporciona en la fase de instalación. Esta instancia de intercambio entre el Ministerio y las municipalidades, es la que va permitiendo progresivamente construir soluciones estandarizadas a las consultas recurrentes.

En la percepción de los profesionales del Ministerio, la asistencia técnica es altamente valorada, porque facilita la mejora en los procesos de gestión interna y normaliza los procedimientos, en lo que se refiere a consultas ligadas a la aplicación del instrumento y a la puesta en marcha del nuevo enfoque.

Asimismo, la asistencia técnica, en sus múltiples modalidades permite contener la incertidumbre que provoca el desconocimiento del modelo de cálculo y el sistema de asignación del puntaje, entre los equipos municipales.

En síntesis es la instancia más estratégica de la puesta en marcha del modelo de gestión, porque permite llevar el pulso de los procesos al interior de las municipalidades y en el propio Ministerio, otorgando la oportunidad de contar con

la información pertinente para los ajustes, que eran necesarios.

4.6.- Propuesta de perfeccionamiento a los procesos de gestión de la Ficha de Protección Social

Los resultados obtenidos, en el marco de esta investigación, permiten proponer una serie de recomendaciones, que se encuentran en la línea de perfeccionamiento del proceso de implementación.

Uno de los elementos que se desprende de la investigación, es la percepción que existe (encargados comunales de la Ficha, directivos y profesionales del Ministerio de Planificación), de adecuar el nuevo instrumento, a la luz de los antecedentes recopilados a la fecha, y de los elementos que surjan en un proceso de revisión que incorpore la visión de informantes claves.

- En tal sentido, se propone iniciar un proceso de acoplamiento, que tenga a la base, la información proveniente de agentes claves en la operación, como son las municipalidades, instituciones públicas y privadas que trabajan con el instrumento y representantes de la sociedad civil que interactúan con la comunidad. Mediante estas instancias se podría determinar cuáles son las variables del modelo teórico y de gestión, que convendrían ser modificadas, para no excluir a quienes potencialmente deberían ser beneficiarios de las políticas de Estado.

- Para recoger la visión, que tienen las Municipalidades, respecto a la eficacia del instrumento, se propone diseñar y aplicar una encuesta nacional, destinada a los encargados comunales de la Ficha de Protección Social, que indague sobre la efectividad del modelo teórico implementado y las modalidades de gestión, que

impactan en su tarea y en la relación con los usuarios.

- Asimismo, se propone contar con un sistema nacional de coordinación en línea de los encargados/as comunales de la Ficha de Protección Social con el Ministerio de Planificación, mediante el cual, detectar oportunamente las dificultades, identificar déficits de gestión, validar las buenas prácticas y construir soluciones afines.

- Otro cambio sugerido en el sistema de gestión, debería relacionarse, con el rol que cumple el encargado/a comunal de la Ficha y sus condiciones de trabajo, dado que, es quien cumple la función de garante del proceso en las Municipalidades. Esto implicaría, responsabilidades definidas, nuevos privilegios en la administración del sistema de información para el manejo del modelo de cálculo y el sistema de puntajes, entre otros aspectos. Además, de una modificación en las condiciones laborales al interior de la municipalidad, dentro de un perfil profesional, que debería quedar previamente definido. Este es el representante de la Municipalidad, que debe mantener la relación equilibrada y de cooperación con el Ministerio de Planificación.

- Para mejorar la calidad de los procesos, en el levantamiento de información, tal cual señala la ley 20.379, que crea el Sistema Intersectorial de Protección Social y aprobada en septiembre del 2010, el Ministerio de Planificación debería implementar el Registro Nacional de Encuestadores, en el que inscribirán a aquellas personas, mayores de edad, que hayan recibido la certificación de competencias necesarias para prestar tales servicios en la aplicación del instrumento; ya que de esta manera, se mitigarían las falencias detectadas.

- Con el propósito de contar con un sistema de monitoreo eficaz, destinado a identificar y solucionar los casos “atípicos”, se propone implementar clínicas de casos, a nivel de las provincias, que permitan a los profesionales de los municipios en conjunto con el Ministerio, analizar bajo una óptica profesional, situaciones de exclusión, provocadas por el sistema, dejando fuera de oportunidades, a las familias, como resultado de su puntaje.
- Asimismo, se hace necesario perfeccionar el sistema de validación de la información proporcionada por la familia en la aplicación de la encuesta. En tal sentido, debería incluirse en el sistema de registro en línea, una atribución que permita exploración del chequeo de antecedentes que estuvieran a la vista del encuestador al momento de la aplicación, tales como: certificado de remuneraciones, pago de gastos de servicios, gastos educacionales y salud entre otros.
- Es de vital importancia, generar las condiciones institucionales para que el proceso de implementación del instrumento, sea de manera creciente, administrado entre el Ministerio de Planificación y las municipalidades para avanzar en la dirección de un modelo de gestión basado en la cooperación y trabajo conjunto de las entidades.
- Para efectos de avanzar en el punto anterior, se propone que el Reglamento, que rija a la Ficha de Protección Social (establecido por ley), incorpore en su marco normativo derechos y obligaciones tanto para el Ministerio de Planificación, como para las Municipalidades, en lo que respecta la administración del

instrumento. Ello, con el objeto de instaurar desde el origen un sello de colaboración en el trabajo que deben llevar adelante ambas entidades.

- Por último, se propone instalar consejos consultivos comunales que incorpore a actores públicos y sociales claves, con el conocimiento de la realidad socioeconómica de las familias de la comuna y manejo administrativo del instrumento. De esta forma, se podría retroalimentar el proceso de implementación con la mirada de la comunidad.

El consejo comunal debería estar integrado por asistentes sociales, encuestadores, dirigentes sociales calificados, cuyo perfil, sea previamente definido y representantes de organismos públicos y privados que trabajan con la Ficha para la asignación de beneficios.

Bibliografía

1. Ministerio de Planificación (2007). *Documento de Trabajo de la División Social*.
2. Ministerio de Planificación (2006). *Documento de Trabajo de la División Social*.
3. Ministerio de Planificación. (2009). *Documento de Trabajo. Secretaría Ejecutiva de Protección Social*.
4. Núñez, C (2011). *Encuesta Ficha de Protección Social*. Respuestas Encargados Comunes de la Ficha de Protección Social recogida en aplicación.
5. Hardy, C (2006). Conferencia de Prensa sobre Ficha de Protección Social. Radio Cooperativa. Recuperado en diciembre 2010 en http://www.cooperativa.cl/mideplan-presento-la-nueva-y-mas-beneficiosa-ficha-de-proteccion-social/prontus_notas/2006-05-08/142031.html

“Mideplan presentó la nueva y “más beneficiosa” Ficha de Protección Social. La nueva Ficha de Protección Social recabará información pertinente y precisa para seleccionar a las familias “elegibles”, principalmente a través de la medición de ingresos, de las condiciones laborales y de la vulnerabilidad social.
6. Hardy, C.(2006). *Conferencia de Prensa sobre Ficha de Protección Social*. Página Web Ministerio de Planificación. Recuperado en diciembre del 2010 en <http://www.mideplan.gob.cl/>

“Es un instrumento más justo que permite a las personas acceder a los beneficios sociales del Estado, e identificar a los universos de personas que enfrentan situaciones de vulnerabilidad de modo de focalizar políticas públicas en ellos”.
7. Ministerio de Vivienda (2008). *Resolución Exenta n° 1067. Determina Puntaje de Carencia Habitacional*.

8. Congreso Nacional de Chile (2008). *Seminario sobre Ficha de Protección Social*. Recuperado en diciembre del 2010 en

http://www.senado.cl/prontus_galeria_noticias/site/artic/20080820/pags/20080820175239.html

“Más de 200 personas participaron en seminario, en que se analizó cómo ha operado la nueva Ficha de Protección Social. El objetivo de esta jornada temática era saber cómo se mide la vulnerabilidad, porque en algunos casos, se deberían hacer pequeñas readecuaciones para que la gente pueda acceder a determinados beneficios sociales.”

9. Fuad, Chain, Honorable Diputado (2010). *Ponencia Ficha de Protección Social*. PDF/Adobe Acrobat - [Vista rápida](#) RESUMEN PONENCIA.

“Las actualizaciones a la FPS no se condicen con la velocidad de los cambios reales en la vulnerabilidad”.

10. Fuad, Chain, Honorable Diputado (2010). *Ponencia Ficha de Protección Social*. PDF/Adobe Acrobat - [Vista rápida](#) RESUMEN PONENCIA.

“Se hace necesario que el Modelo de Cálculo de Puntaje de la FPS sea conocido, además de socializado y publicado el o los protocolos técnicos de funcionamiento de un Sistema de Gestión de la FPS, además del Reglamento que se establece en la Ley 20.379 que crea el Sistema Intersectorial de Protección Social para la FPS, estableciendo procedimientos y responsabilidades en cada nivel”.

11. Diario El Tropezón (2007). *Artículo sobre Ficha de Protección Social* Recuperado en diciembre del 2010 en <http://www.tropezon.cl/2007/12/10/la-ficha-de-proteccion-social-parece-sufrir-una-crisis/>

“En mi hogar existe un alto nivel de hacinamiento, vivo con 5 hijos, mi esposo y yo, en total 7 personas y dios nos bendijo con un nieto, mi casa está ubicada en el Parque Industrial y no está ampliada. Con la nueva ficha obtuvimos un puntaje superior a 10.000 puntos, lo que nos deja fuera de muchos beneficios que con la anterior Ficha CAS teníamos, ahora sacar una pensión para mi

familia y posibles becas estudiantil es imposible, me siento engañada, la vida hoy es difícil y las oportunidades de tener una mejor calidad de vida se hacen más lejanas”.

12. Fuad, Chain, Honorable Diputado (2010). *Ponencia Ficha de Protección Social*. PDF/Adobe Acrobat - [Vista rápida](#) RESUMEN PONENCIA.

“Se reconoce el avance del cambio a la FPS. Sin embargo, el modelo de cálculo debe ser revisado, en materia de ponderaciones de las variables. Es importante volver a mirar el valor que se le asigna a los ingresos autodeclarados (hoy pondera un 10%) versus la capacidad generadora de ingresos (hoy pondera un 90%). Se distorsiona la situación real de las familias que quieren acceder a beneficios del Estado, sobre todo para aquellas que atraviesan por cesantía, cuentan con bajos ingresos monetarios o tienen hijos en edad escolar, que desertaron del sistema o que presentan una enfermedad catastrófica”.

13. Letelier J.P, Honorable Senador (2006) *Intervención en Sesión del Congreso sobre Ficha de Protección Social*. Recuperado en diciembre del 2010 en http://www.senado.cl/prontus_galeria_noticias/site/artic/20080131/pags/20080131141758.html

“Aquí hay un esfuerzo que es nuevo, es serio, es riguroso y que no se había durante mucho tiempo”, quien planteó algunas inquietudes”.

14. Alvear, S, Honorable Senadora (2011). *Artículo sobre Ficha de Protección Social*. Tendencias Políticas. Recuperado en enero del 2011 en <http://www.elmostrador.cl/noticias/pais/2011/01/10/alvear-dc-reitera-preocupacion-por-formula-que-usa-mideplan-para-fijar-puntaje-en-ficha-de-proteccion-social/>

“Reitera preocupación por fórmula que usa Mideplan para fijar puntaje en ficha de protección social. Visiblemente molesta, la senadora insistió en que cuenta con los datos para corroborar sus dichos. Incluso da a conocer una serie de casos que confirman su “preocupación”. E insta al ministerio a responder el oficio enviado para conocer el mecanismo que está utilizando para asignar el

puntaje y a disculparse por el trato que se le ha dado. La disputa entre la senadora Soledad Alvear (DC) y el Ministerio de Planificación, surge de supuestas variaciones en los puntajes de las fichas de protección social, que afectarían a vecinos de Villa Olímpica en la comuna de Ñuñoa”.

15. Van Rysselberghe, E, Honorable Diputado (2010). *Artículo sobre Ficha de Protección Social*. Archivo del blog. Recuperado en diciembre del 2010 en <http://diputadoevr.blogspot.com/2010/11/evr-la-actual-ficha-de-proteccion.html>

“La actual ficha de protección social castiga a familias esforzadas, en muchos casos con hijos en institutos o universidades, pero que necesitan de verdad la ayuda del Gobierno”.

16. Ministerio de Planificación (2010) *Documento de Trabajo. Comité de Expertos Ficha de Protección Social*. Recuperado en <http://www.fichaproteccionsocial.cl/upfile/documentos/10122010094256informe-final.pdf>

17. Hardy, C (2006). Conferencia de Prensa. Radio Cooperativa. Recuperado en http://www.cooperativa.cl/prontus_notas/site/tax/port/all/6_343_2233_1.html.

“Mideplan anunció que Ficha CAS estará vigente hasta mayo de 2007”.

CAPITULO V

CONCLUSIONES

5.1. Conclusiones Temáticas de la Investigación

La investigación realizada en torno a la Ficha de Protección Social, da cuenta de las siguientes conclusiones, que se exponen a continuación.

1. La hipótesis nº 1 de esta investigación se ratifica porque si bien, el instrumento en su diseño contempla los aspectos conceptuales que permiten medir la situación de pobreza y vulnerabilidad social de las familias, las ponderaciones que establece su modelo de cálculo dificultan, asegurar la inclusión de todas las familias.

En lo que respecta a la hipótesis nº 2 esta se ratifica, dado que si bien se puso en marcha un modelo de gestión que permitió el funcionamiento del instrumento, este no tuvo a la vista los mecanismos suficientes y necesarios para abordar las dificultades derivadas principalmente de la etapa de implementación.

2. El marco conceptual de la Ficha de Protección Social está basado en el enfoque de Manejo Social del Riesgo, que fue impulsado, entre otros organismos, por el Banco Mundial, y que sostiene que es necesario generar mecanismos aseguradores ante las inseguridades o riesgo, que sufren las personas a lo largo de su ciclo vital, buscando identificar los riesgos y precisar su grado previsible de ocurrencia, detectando las vulnerabilidades que existen, tras reconocer a los sectores sociales que las experimentan.

Asimismo se constata, que el nuevo el instrumento, instala en el horizonte la visión de avanzar hacia un sistema de protección basado en derechos, que permita extender la intervención del Estado a sectores que están más allá del círculo de la pobreza. Sin lugar a dudas, se observa un esfuerzo de parte del gobierno por situarse a la altura de los debates latinoamericanos, que plantean la necesidad de ampliar la injerencia del Estado bajo ciertos márgenes de la protección. Sin embargo, este propósito a nivel de la Ficha no quedará consolidado al finalizar el período de gobierno, ya que el Reglamento (Congreso Nacional 2009), que normaría su administración no se encontraba totalmente tramitado; dejando abierta la posibilidad de introducir transformaciones conforme los criterios que defina el nuevo gobierno, que bien es conocido, no comparte las mismas posiciones de quienes le dieron origen al nuevo instrumento.

2.- Efectivamente, la Ficha de Protección Social constituye un avance indiscutible en materia de ampliación de cobertura de beneficios otorgados por el Estado, porque al cambiar el enfoque de carencia socioeconómica a uno de vulnerabilidad, se logra que más personas, que no siendo necesariamente pobres, puedan acceder a los beneficios gubernamentales. En el contexto del instrumento anterior, esta inclusión de nuevos beneficiarios no habría sido posible.

En este sentido se valora, no solo la amplitud numérica de los potenciales usuarios, sino la posibilidad de apuntar a un nuevo perfil de beneficiarios de la política pública, manifestando de esta forma la voluntad de sentar las bases para un sistema de protección social más inclusivo.

3.- La Ficha de Protección Social, en la línea del enfoque teórico, introduce cambios importantes en la forma de evaluar la caracterización de las familias. En esta perspectiva, se reconoce el interés de avanzar a una medición que de cuenta de mayor ecuanimidad, en la aproximación que se realiza de la condición que experimentan las familias. Esto explica, porque se opta por el diseño del modelo de cálculo, el sistema integrado de información social, el sistema de asignación de puntajes, el módulo de registro y monitoreo, por citar algunos ejemplos.

Estos nuevos mecanismos en la implementación apuntan a corregir las deficiencias detectadas en los instrumentos anteriores, y favorecer procesos de gestión que disminuyan la intervención de terceros en los resultados obtenidos en la aplicación de la Ficha.

En lo que respecta al modelo de gestión, igualmente se aprecian avances relevantes en los procedimientos de administración del instrumento, es decir, en el tipo de capacitación que se desarrolla, en los mecanismos utilizados para la gestión de la información, en los roles y funciones asignados al interior de la municipalidades, en las formas de supervisión implementadas, que parten de una matriz distinta al instrumento anterior facilitando la gestión de cada etapa en el proceso.

4.- Otro elemento importante de rescatar, es el esfuerzo que realiza el Ministerio de Planificación por innovar mediante el uso de nuevas tecnologías. Esto se observa en la creación de una página Web interactiva, concebida al servicio de quienes participan del proceso; en los procedimientos para el levantamiento de

información en línea y en la elaboración de soportes técnicos como el módulo estadístico, destinado a recopilar la información de la Ficha de Protección Social para cada comuna, sirviendo de herramienta de planificación para las Municipalidades.

La incorporación de nuevas tecnologías, representa un aporte a la perfección de los procesos, ya que a través de los servicios en línea se moderniza la gestión permitiendo inclusive, realizar las adecuaciones pertinentes.

Al comenzar la aplicación del instrumento existían barreras digitales importantes, principalmente a nivel de las Municipalidades, por la falta de competencias técnicas y equipamiento adecuado, sin embargo, estas dificultades se fueron superando, en la medida que se proporcionó la capacitación pertinente y los municipios comprendieron el beneficio que esto tenía para las tareas encomendadas. Hoy estas competencias técnicas están totalmente instaladas, en dichos organismos.

5.-Si bien se verifica que existe una crítica al modelo de cálculo implementado en la Ficha de Protección Social, por la ponderación de las variables que lo componen, lo que se refleja en el puntaje; igualmente se corrobora que el modelo incorpora un cambio en la administración del sistema de puntaje (software computacional), que permite disminuir la posibilidad de manipulación de los resultados.

Este cambio que fue percibido como una amenaza al comenzar la aplicación del instrumento, principalmente por parte de las Municipalidades, representa una

ventaja comparativa para los procesos de gestión, que tienden a la objetividad en el uso y manejo de la información, toda vez que el resultado del puntaje no está en manos de la entidad que ejecuta, sino en aquella que opera como garante.

6.- Igualmente se observa, que siendo la Ficha de Protección Social tan vanguardista en el enfoque teórico propuesto para la ampliación de derechos de las personas, es tan rígido en la administración del mismo, tendiendo en la práctica a concentrar las responsabilidades en el Ministerio de Planificación.

En esta perspectiva, un factor que impacta de manera negativa en el proceso de implementación, es la relación de asimetría que se instala entre el Ministerio de Planificación y las Municipalidades, donde prevalece una gestión centrada en la verticalidad, en la cual la entidad garante del instrumento dicta las normas de funcionamiento y los organismos locales ejecutan, sin mayor cuestionamiento.

Este déficit, que estará presente durante todo el proceso, se verá expresado por ejemplo en las estrategias de difusión asumidas para el diseño, que excluyen la participación efectiva de las municipalidades y en el modelo de gestión, cuando no incorpora medidas acertadas para que los municipios manejen el impacto que tuvo la aplicación del nuevo modelo de cálculo de puntaje, entre los usuarios.

7.- Se constata la falta de un Reglamento de la Ficha de Protección Social, que reconozca los derechos y obligaciones de las partes involucradas, en la línea de una relación horizontal y de trabajo conjunto.

A juicio de la autora, esta forma de concebir el instrumento permitiría valorar el rol que tienen las Municipalidades en la gestión de todo el proceso y sentaría las

bases de una relación institucional de cooperación mutua.

Hasta la fecha, las Municipalidades siguen ejerciendo función de operador del sistema mediante la aplicación del instrumento, no teniendo posibilidad de decidir los cambios o modificaciones que sean necesarios de implementar para perfeccionarlo.

8.- Otro hallazgo de esta investigación, son las transformaciones institucionales que experimentan el Ministerio de Planificación y las Municipalidades. En el caso del Ministerio, porque tuvo que poner en marcha un dispositivo que no tenía incorporado en la gestión ministerial, sin dejar de cumplir las tareas encomendadas por ley.

En el caso de las Municipalidades, porque tuvieron que readecuar procesos e instalar competencias y ocupaciones, que no tenían funcionando para participar de un cambio que no construyen en lo conceptual, pero que ejecutan mediante la aplicación del instrumento. En este sentido, es importante valorar la disponibilidad mostrada por los municipios para sacar adelante los obstáculos y colocarse a la altura de los cambios propuestos.

9.- Al revisar la propuesta emanada por el Comité de Expertos (Mideplan 2010), constituido por el actual gobierno, es posible observar que los cambios que se pretenden introducir al instrumento, recogen algunos de los aspectos enunciados durante esta investigación, sin embargo, otros se orientan en una dirección totalmente distinta.

Las propuestas del Comité se concentran, según se indica en un mejoramiento del diseño de la Ficha de Protección Social y su forma de aplicación, de manera de avanzar en aquellos aspectos identificados como más deficitarios del instrumento actual.

En este sentido, las modificaciones apuntan a un nuevo modelo de cálculo de puntaje para la Ficha de Protección Social que recoja los recursos provenientes de los ingresos y el consumo familiar en función de las necesidades del hogar, contando con una batería de instrumentos para efectuar la verificación administrativa que corresponda.

En los aspectos operativos de la implementación de la Ficha de Protección Social, el Comité propone estandarizar los procedimientos de postulación a la Ficha en los municipios, así como los procedimientos de aplicación en terreno; con recomendaciones concretas respecto a los documentos de respaldo a solicitar en las visitas domiciliarias para el encuestaje y la aplicación de sanciones disuasivas a las personas que oculten datos o proporcionen información falsa en la Ficha de Protección Social.

Al mismo tiempo recomienda, normar y precisar los procesos relativos a la Ficha de Protección Social en el nivel central para resguardar la calidad de la información, con propuestas concretas respecto a mecanismos de validación permanente de la consistencia de la base de datos de Ficha a niveles comunales, procesos sistemáticos de actualización de las Fichas con puntajes de vigencia bianual, entre otros.

Además, estima necesario una mayor fiscalización por parte del Ministerio de Planificación respecto al uso del instrumento, medida que busca entregar un mensaje a beneficiarios y operadores del sistema, respecto a la gravedad de manipular un instrumento público y cometer fraude.

En cuanto al financiamiento del sistema, la propuesta del Comité considera necesario en primer lugar, realizar una valoración precisa de los costos de aplicación y operación del sistema Ficha de Protección Social, que permita tener una aproximación real de los recursos que se invierten y su procedencia. Luego, propone estudiar las transferencias, que se realizan desde el nivel central a los municipios para efectos de la Ficha, entre otros aspectos.

Por último recomienda constituir un Consejo Autónomo de la Ficha de Protección Social formado por expertos del mundo académico, de entes públicos y representantes de la sociedad civil; con el rol de orientar y pedir cuentas respecto a los procesos relacionados con la Ficha de Protección Social en su diseño, implementación y uso para la focalización de los programas sociales.

De lo antes señalado, se desprende que ninguna de las modificaciones propuestas, en materia de gestión, se orienta a cambiar el tipo de relación institucional existente entre el Ministerio y las Municipalidades; por el contrario estas medidas tienden a fortalecer el rol de fiscalización del gobierno y de control a los procesos de las entidades locales, más que a generar instancias de trabajo conjunto.

En el plano del modelo conceptual, si bien se afirma que buscan mejorar la calidad

del instrumento, lo que se deduce del Informe es que los cambios del modelo de cálculo se basan en la elaboración de índices, que solamente recojan información verificable y que permitan ordenar a los hogares de acuerdo a su condición socioeconómica, a efectos de permitir su selección por parte de programas sociales. De este modo, se podría según se indica identificar de forma fidedigna la realidad socioeconómica de cada hogar y asegurar el acceso equitativo a los beneficios sociales.

En esta nueva visión de la Ficha de Protección Social, lo que se concluye es que deja de estar en el centro de preocupación el enfoque de vulnerabilidad social para la selección de hogares; y lo que más bien se proyecta, es un cambio en dirección de la validación de los ingresos obtenidos por la familia, logrando una evaluación más cercana a la medición de pobreza que experimentan los hogares.

En esta perspectiva, pareciera que va quedando atrás la idea de contar con un enfoque de protección social que desde el Estado asegure los derechos de las personas.

10.- Finalmente, es preciso indicar que muchos de los procesos descritos y analizados en el marco de esta investigación ya no se encuentran vigentes, sobre todo en el campo de la gestión del instrumento como resultado del cambio de administración de gobierno. Por tanto, el horizonte de análisis comprende los cuatro años de gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet dando clara muestra, de la fragilidad que pueden tener ciertos cambios en las políticas públicas, cuando no quedan anclados en la formalidad institucional.

5.2. Conclusiones desde la Gerencia Pública

1. Más allá de los alcances que puedan tener los cambios introducidos en el instrumento desde la perspectiva de su enfoque teórico, su principal aporte al servicio público se observa en los procesos de gestión, que se ponen en curso en el contexto de su implementación.

La Ficha de Protección Social, se diseña y ejecuta sobre la estructura institucional existente, que contempla a las Municipalidades y al Ministerio de Planificación; cuya plataforma se propone modernizar.

En este sentido se pone en marcha un dispositivo institucional, que incorpora nuevas funcionalidades, sin que esto implique la creación de nuevas instituciones.

En la práctica se levanta una propuesta de gestión, que incorpora nuevas competencias técnicas a los equipos profesionales, incluye instrumentos de gestión tecnológica y renueva los equipamientos a fin de cumplir con los desafíos propuestos

La innovación se aprecia en la incorporación de nuevas herramientas de gestión y en la ejecución de los procesos. El modelo de gestión diseñado e implementado constituye a juicio de la autora, una transformación en la forma de entender y de manejar la aplicación de este tipo de instrumentos.

La incorporación de las nuevas tecnologías, que fue percibida como una amenaza en la etapa de instalación se convierte, finalmente, en un valor agregado a los procesos de la tarea encomendada. Sin duda, independiente de la evaluación que exista del nuevo instrumento, su implementación cambió la forma de gestión de las Municipalidades y del Ministerio de Planificación como garante del mismo.

2. Un segundo aspecto a tener a la vista, son las dificultades y debilidades institucionales que enfrenta el actor público responsable del diseño del instrumento, producto del tipo de gestión propuesto en la implementación.

La Ficha de Protección Social se diseña y ejecuta de manera centralizada, se caracteriza por contar con una entidad garante de los contenidos y los procesos de gestión, y es quien establece el marco normativo y procedimientos regulatorios de la misma.

Esta manera de concebir el proceso de gestión del instrumento de focalización, impide observar las debilidades institucionales de las entidades que participan en el proceso para ir resolviéndolos de forma conjunta. Gran parte de los problemas detectados en la etapa de instalación a nivel de las Municipalidades, que estuvieron vinculados a los ajustes organizacionales para cumplir con las nuevas funciones, la falta de competencias técnicas, por desconocimiento del uso de nuevas tecnologías y las limitaciones del equipamiento computacional por falta de éstos, o bien, por las dificultades de conexión a Internet, pudieron haberse enfrentado con estrategias y mecanismos de mayor eficacia, si la entidad responsable del instrumento hubiese entendido que los procesos de modernización de la gestión del Estado parten por reconocer a los interlocutores validados en la gestión de la política, como es el caso las Municipalidades. La relación institucional asimétrica que se instala, producto de la centralidad en el diseño y ejecución del instrumento, le juega en contra en este sentido.

Otro ámbito en el que igualmente se detecta una debilidad derivada de la

centralidad de la gestión de la política, es en el tipo de relaciones institucionales que se establecen con las demás reparticiones del Estado. Aquí no se aprecia una relación de trabajo conjunto, más allá de las acciones que haya emprendido el Ministerio de Planificación para lograr que sus contrapartes gubernamentales comprendieran los alcances del nuevo instrumento desde su perspectiva conceptual. Prueba de ello, son las dificultades que se presentan con la ciudadanía, producto de la postulación a los subsidios habitacionales que utiliza el puntaje de la Ficha como filtro de selección.

El manejo institucional del Ministerio de Planificación y del Ministerio de Vivienda, frente al problema derivado del puntaje de la Ficha, dan cuenta de la falta de fluidez en las decisiones, que deben ser consensuadas por las autoridades, en la ineficacia del trabajo intersectorial para abordar los alcances derivados de la aplicación de un nuevo instrumento. En síntesis las limitaciones que tiene un modelo de gestión centralizado, impide procesos de gestión interconectados y de ejecución conjunta.

5.3. Conclusiones Profesionales

La experiencia adquirida mediante esta investigación, permite evidenciar que en los temas formativos ligados al manejo teórico conceptual y metodológico, se obtienen aprendizajes nuevos que admiten desarrollar una relectura de los alcances del instrumento de focalización, más allá de los objetivos planteados para este estudio.

Así entonces, se evidencia la fuerte influencia que pueden ejercer los gobiernos en

la transformación de políticas públicas en particular, y lo vulnerable que ésta puede llegar a ser sino queda anclada en la institucionalidad formal, que le permite trascender a las administraciones de turno.

En este sentido, el aprendizaje obtenido respecto de esta política pública, permite no solo dar una mirada académica al proceso de implementación, sino capturar analíticamente su evolución y significado, en un contexto de país que se encuentra enfrentado a procesos de cambio.

Haber revisado una política pública, tan relevante en la gestión por el papel que cumple en la asignación de beneficios del Estado, sirvió desde la perspectiva de la gerencia pública, para no perder de vista los fundamentos que determinaron su diseño, los factores que incidieron en su implementación y los elementos que influyeron en el éxito o fracaso de la misma.

Bibliografía

1. Congreso Nacional (2009). *Ley 20.379. Crea el Sistema Intersectorial de Protección Social*. Recuperado en diciembre del 2010 en <http://www.leychile.cl/NavegaridLey=20379>
2. Ministerio de Planificación (2010) .*Informe Final Comité de Expertos Ficha de Protección Social*.
3. Larrañaga, O (2005). *Focalización de Programas en Chile: El Sistema CAS*. Serie Documentos sobre Protección Social. Red de Desarrollo Humano. Banco Mundial. Unidad de Protección Social. Recuperado en mayo del 2010 en <http://siteresources.worldbank.org/SOCIALPROTECTION/Resources/0528Spanish.pdf>
4. Ministerio de Planificación (2009). *Legislación, Financiamiento e Institucionalidad de los Sistemas de Protección Social, en América Latina*. Documento de Trabajo. Recuperado en mayo del 2010 en www.mideplan.cl/index.php?option=com_rubberdoc.
5. Ministerio de Planificación (2009). *Documento de Trabajo*. Secretaría Ejecutiva de Protección Social.
6. Instituto Nacional de Estadísticas (2008). *Proyección de Población para junio del año 2008, 16.765.403 habitantes*. Recuperado en mayo 2010 en <http://www.ine.cl/home.php>
7. Fonseca, Ana. (2006). *Los sistemas de protección social: Un análisis de las Transferencias Monetarias Condicionadas*. Recuperado en mayo 2010 en <http://www.rlc.fao.org/es/prioridades/seguridad/ingreso/pdf/fonseca.pdf>

8. Freury, S, Molina, C (2000). *Modelos de Protección Social* . Recuperado en mayo del 2010 en <http://www.rau.edu.uy/fcs/dts/Politicassociales/Fleury.pdf>
9. Esping-Andersen, Gøsta (2000). *Fundamentos Sociales de las Economías Postindustriales*. Recuperado en mayo del 2010 <http://www.fes-eb.org/publicaciones/res/archivos/res01/12.pdf>
10. Ministerio de Planificación. (2001). *Documento Estrategia de Fortalecimiento de la Política Social para la Década del 2000*.
11. Raczynski , D (2008). *Sistema Chile Solidario y la Política de Protección Social de Chile. Lecciones del pasado y agenda para el futuro*. Recuperado en mayo del 2010 en http://www.plataformademocratica.org/Publicacoes/Publicacao_224_em_07_05_2008_10_46_12.pdf
12. Raczynski, D, Serrano, C & Valle, M (2002). *Claves de la Política Social para la Pobreza*. Recuperado en mayo del 2010 en http://www.asesoriasparaeldesarrollo.cl/secciones/documentos/claves_politica_social_para_la_pobreza.doc
13. Ministerio de Planificación (2003) *Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN)*. Adicionalmente, se utiliza información proveniente de la Encuesta Panel CASEN 1996-2001, Encuesta Panel Chile Solidario y Encuesta de Protección Social (EPS).
14. Ministerio de Planificación (2007). *Documento de Trabajo. Puntaje de Ficha de Protección Social*. Secretaría Ejecutiva de Protección Social.
15. Ministerio de Planificación (2007). *Documento de Trabajo de la División Social*.

16. Filgueira, F. (2000). *El nuevo modelo de prestaciones sociales en América Latina eficiencia, residualismo y ciudadanía estratificada*. Recuperado en <http://www.inau.gub.uy/biblioteca/modelo20figueroa.pdf>.
17. Ministerio de Planificación (2000). *Perspectiva de Derechos. Estrategias de Política Social para la década del 2000*.
18. Paes, R, Carvalho, M, (2004). *La focalización y la universalización como instrumentos para reducir inequidades*. Recuperado en <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=609099>
19. Millán, A (2005). *La Protección Social en la Noción Europea ¿Un modelo homogéneo?* Recuperado en www.revistasice.com/.../ICE_820_195-219__9282FA86374DE5D092216C7C85F66803.pdf
20. Abraham, P (2006). *El modelo nórdico de protección social y sus efectos en la cohesión social.. Cohesión Social en América Latina y el Caribe*. Recuperado en http://www.eclac.org/dds/noticias/paginas/7/26527/Peter_Abrahamson.pdf
21. Campo, J, (2008). *Las concepciones de la política social: Universalismo v/s Focalización* Recuperado en http://www.nuso.org/upload/articulos/3521_1.pdf
22. Banco Interamericano del Desarrollo (2006). *La Política de las Políticas Públicas. Informe*. Recuperado en <http://www.iadb.org/res/ipres/2006/index.cfm?language=Spanish>
23. Ministerio de Planificación (2006). *Diálogos Ciudadanos Ficha de Protección Social*. Documento de Trabajo.

24. Valle, M, (2007). *Técnicas Cualitativas de Investigación Social. Reflexión metodológica y práctica profesional.*
25. Hernández, R, Fernández, C,& Batista, P, (1998). *Metodología de la Investigación.* Segunda Edición.

Anexos

Anexo nº1



UNIVERSIDAD ACADEMIA DE HUMANISMO CRISTIANO

MAGÍSTER EN GERENCIA PÚBLICA

Señora

Encargada de Estratificación Social

Municipalidad de Puente Alto

Presente

Junto con saludarle cordialmente, quisiera contarle que me encuentro realizando mi Tesis de Magíster en la Universidad Academia de Humanismo Cristiano en la temática de Ficha de Protección Social: instrumento de focalización de las políticas sociales.

Este estudio de investigación busca indagar sobre el alcance del enfoque teórico que fundamenta el nuevo instrumento y la efectividad del modelo de gestión que se puso en marcha para su aplicación.

En esta perspectiva, la opinión que pueden brindar los encargados/as comunales de la Ficha de Protección Social es clave para determinar los éxitos y/o fracasos del diseño y del modelo de gestión; así como los elementos que deberían estar a la vista en caso de su perfeccionamiento.

Este constituye uno de los primeros estudios que incorpora la visión de quienes trabajan en la implementación de la Ficha de Protección Social, en tal sentido, le estaré muy agradecida si me puede responder esta encuesta, porque estoy

convencida que esta investigación representa un aporte no solo para las ciencias sociales; sino también para quienes trabajan en su aplicación.

De ante mano, muchas gracias.

Claudia Núñez Gamboa

Asistente Social

Magíster © en Gerencia Pública

Universidad Academia Humanismo Cristiano

Celular 094892299



UNIVERSIDAD ACADEMIA DE HUMANISMO CRISTIANO

MAGÍSTER EN GERENCIA PÚBLICA

Encuesta Encargados Comunes de la Ficha de Protección Social

Esta Encuesta pretende recoger información sobre la percepción que tienen los encargados/as de Ficha de Protección Social del enfoque teórico que sustenta el instrumento y el modelo de gestión que fue puesto en marcha desde el momento de su aplicación. Su respuesta es clave para el proceso de investigación que se está realizando.

La respuesta a la Encuesta no será individualizada; sino que su contenido servirá de base para el análisis e interpretación de las hipótesis planteadas en el proceso de investigación.

Encuestado/a:

Sexo

Femenino _____

Masculino _____

1. Usted cumplía la función de Encargado de la FPS cuando se inicia el cambio de Ficha Cas a Ficha de Protección Social, a partir del segundo semestre del año 2006.

___Si

___No

2. Hace cuánto tiempo usted es el encargado comunal de la Ficha de Protección Social.

___ menos de 1 año

___ entre 1 año y 2 años

___ más de 2 años

3. Al iniciarse el proceso de aplicación de la nueva Ficha de Protección Social usted había sido capacitado para responder las consultas que realizarían los encuestadores y las propias familias como resultado del cambio.

___ Si

___ No

4. En qué consistió la modalidad de capacitación para la aplicación de la Ficha de Protección Social:

___ Capacitación elerning y foro de consulta en línea.

___ Capacitación presencial y foro de consulta en línea.

___ Capacitación elerning.

___ Capacitación presencial.

___ Otra modalidad ¿cuál? _____

5. Los contenidos abordados en la capacitación fueron:

___ Muy adecuados, pertinentes y recogían los conocimientos principales para realizar la aplicación de la Ficha.

___ Adecuados, pertinentes y recogían los conocimientos principales para realizar la aplicación de la Ficha.

___ Adecuados, pero solo recogían conocimientos básicos para realizar la aplicación de la Ficha.

___ Regulares, insuficientes, recogían solo conocimientos básicos para realizar la aplicación de la Ficha.

___ Inadecuados, insuficientes y no recogían conocimientos básicos para realizar la aplicación de la Ficha.

6. La modalidad de Foro de Consulta realizado, en el marco de la capacitación de la Ficha a los Encargados y Encuestadores le permitió (marque máximo 3 alternativas):

___ Aclarar dudas que surgían del proceso de aplicación.

___ Intercambiar soluciones con otros participantes del Foro

___ Obtener nuevos conocimientos que favorecían el proceso de aplicación en su comuna.

___ Contar con un espacio de intercambio de opiniones para mejorar la gestión de aplicación comunal.

___ Colocar en común problemas que se presentaban localmente.

___ Estandarizar respuesta a problemas comunes, independiente del lugar de Chile en que aplicara la Ficha.

7. Además de los Foros virtuales, realizados en el marco de la capacitación, que otras modalidades de contacto utilizaba usted para resolver consultas o informar sobre problemas detectados en la aplicación a Mideplan (si considera necesario marque más de una alternativa).

___ Llamado de teléfono a profesionales que en Santiago trabajaban en la Ficha.

___ Correos electrónicos a profesionales, que en Santiago trabajaban en la Ficha.

___ Cartas u oficios de la autoridad comunal a las autoridades del Ministerio de Planificación.

___ Otra modalidad ¿cuál?

8. Usted considera que las respuestas entregadas por Mideplan a la consulta o problema, entendida ésta como tiempo de demora en la respuesta y pertinencia de la respuesta fue:

___ Adecuada en tiempo y calidad de respuesta.

___ Adecuada en calidad de respuesta, pero retrasada en el tiempo.

___ Adecuada en tiempo, pero de calidad regular en la respuesta.

___ Regular en tiempo y regular en calidad de respuesta.

___ Mala en tiempo y con calidad de respuesta.

___ Mala en tiempo y también mala en calidad de respuesta.

9. En su opinión, usted considera que las consultas o problemas detectados, que fueron informados a Mideplan, en el primer año de aplicación de la Ficha permitieron mejorar los procesos de gestión de las municipalidades.

___ Si

___ No

___ En ocasiones específicas

___ A veces

___ Otra ¿cuál?

10. En su opinión, usted considera que las consultas o problemas detectados, que fueron informados a Mideplan, en el primer año de aplicación de la Ficha permitieron mejorar los procesos de gestión del Mideplan.

___ Si

___ No

___ En ocasiones específicas

___ A veces

___ Otra ¿cuál?

11. Usted considera que las consultas o problemas detectados, que fueron informados a Mideplan, en el primer año de aplicación de la Ficha permitieron perfeccionar el modelo de gestión de la Ficha implementado por el Mideplan.

___ Siempre

___ En ocasiones específicas

___ A veces

___ Nunca

___ Otra ¿cuál?

12.- Usted considera que Mideplan contaba con un modelo de gestión para poner en marcha el sistema de aplicación de la Ficha.

___ Si

___ No

13. Usted considera que Mideplan contaba con un modelo teórico, que sustentaba el enfoque y por ende el tipo de formato de preguntas de la Ficha.

___ Si

___ No

17. En su opinión esta nueva Ficha, evaluando su diseño ha permitido que en su comuna un número mayor de personas accedan a los beneficios entregados por el Estado.

____ Aumentado el acceso de las personas en un porcentaje menor al 50%

____ Aumentado el acceso de las personas en un porcentaje mayor al 50%

____ Disminuye el acceso de las personas en un porcentaje menor al 50%

____ Disminuye el acceso de las personas en un porcentaje mayor al 50%

____ Se mantiene igual que con la Ficha Cas.

18. En su opinión, el diseño de la Ficha de Protección Social, entendiendo que se basa en el enfoque de vulnerabilidad permite responder a los requerimientos y demandas que tienen los habitantes de su comuna.

____ Si

____ No

____ Contribuye en un porcentaje menor al 50%

____ Contribuye en un porcentaje mayor al 50%

19. Ordene del 1 al 10 el grado de importancia que tuvieron las siguientes situaciones, ocurridas en el marco de la puesta en marcha de la Ficha de Protección Social. Donde el 1 mayor importancia y el 10 menor importancia.

a. ____ Las personas a las que se aplicaba la Ficha no entendían el sistema de puntaje, lo que constituyó un problema en la primera etapa.

b. ____ Hubo una percepción negativa de parte de los encuestadores y funcionarios municipales al rol que se asigna en la Ficha al sistema de levantamiento de información en línea para la validación de puntaje, mantención de base de datos, postulación a los subsidios, entre otros aspectos.

c. ____ Los equipos municipales desconocían como se construía el puntaje para cada familia, provocando cierta desconcierto en la tarea realizada por los encuestadores.

- d. ____ La capacitación que entregó Mideplan a los encuestadores para el cambio de instrumentos proporcionó conocimientos, pero fue necesaria una línea de consulta permanente a dicha institución.
- e. ____ Fue necesaria una restructuración de la organización interna para responder a la demanda de aplicación de la FPS.
- f. ____ Si bien, al comienzo hubo una demanda significativa de información por parte de los usuarios de la FPS (familias) estos requerimientos fueron disminuyendo en la medida que los usuarios fueron entendiendo las características del nuevo instrumento.
- g. ____ Un factor de dificultad ha sido la constante rotación de equipos municipales para la aplicación de la Ficha.
- h. ____ Un factor de dificultad ha sido la constante rotación de encargados comunales de la FPS.
- i. ____ Un factor de dificultad ha sido la falta de equipos municipales disponibles para la aplicación de la Ficha.
- j. ____ Un problema en la primera fase fue la falta de conocimiento y manejo de la plataforma Web destinada a incorporar la información de la FPS por parte de los equipos municipales.

17. Los equipos municipales consideraron que la capacitación entregada por Mideplan, le permitió resolver las dudas o requerimientos de la primera etapa en un:

____ Inferior al 50%

____entre el 51% y el 75%

____ Más del 76 %

18.- Usted considera que el modelo de gestión instalado por Mideplan para la aplicación de la FPS cubre los requerimientos que tiene la municipalidad para responder de forma adecuada y oportuna al proceso de aplicación.

____Si

____No

____Otro

19. Si la respuesta anterior fue negativa señale a su juicio tres dificultades que tiene el modelo de gestión:

20. Usted conoce los aspectos más relevantes del enfoque teórico que plantea la FPS

____Si

____No

21. Indique en que enfoque se basa la nueva FPS:

___ se basa en un enfoque de vulnerabilidad social.

___se basa en un enfoque de carencias socioeconómicas

___se basa en un enfoque de derechos sociales.

22.- El nivel de coordinación de la municipalidad con el Mideplan para el proceso implementación de la FPS usted lo califica:

Muy bueno _____

Bueno _____

Regular _____

Malo _____

Anexo nº2

Pauta de Entrevista a Profesionales y Directivos claves del Ministerio de Planificación

1. ¿Cuáles son las funciones que tiene asignada esta Unidad en función de la implementación de la FPS.
2. ¿Cuál es el organigrama de la Unidad?
3. ¿En función del organigrama como se organizan las funciones de la Unidad?
4. ¿Cuál es el modelo de gestión que fue diseñado para el proceso de implementación de la FPS?
5. ¿Bajo qué normativa se establece la función de asistencia técnica que se desarrolla con las municipalidades?
6. ¿Cuál es el protocolo establecido para la validación de datos recogidos en la aplicación de encuestas?
7. ¿En qué consiste la función de asistencia técnica que realizan con las municipalidades?
8. Desde que comenzó la implementación de la FPS describa las principales dificultades y mecanismos de solución.
9. Cuáles son los canales de solución institucionalizados para resolver dificultades o nudos de la implementación.
10. ¿Cuáles son las proyecciones de esta Unidad respecto a su función de asistencia técnica a las municipalidades.
11. Identifique deficiencias y potencialidades del actual modelo de gestión implementado.

Anexo nº3

Uso de la Ficha de Protección Social como Instrumento de focalización.

Considerando la importancia que tiene el instrumento se incluye una síntesis de los programas que utilizan la Ficha de Protección Social para la calificación de sus beneficios. ¹

PROGRAMAS RELACIONADOS	USO FICHA	USA PUNTAJE	PUNTAJE REQUERIDO	OBSERVACION
Proyectos de Normalización	SI	SI	14.236 ó menos	
Programa Jardines infantiles y Salas Cunas jornada Normal	SI	NO	NO	Prioridad Chile Solidario
Programa Jardines infantiles y Salas Cunas extensión horaria	SI	NO	NO	Prioridad Chile Solidario
Puente	SI	SI	4.213 ó menos	
Vínculos	SI	SI	4.213 ó menos	
Chile Crece Contigo	SI	SI	13.484 ó menos	Para prestaciones específicas focalizadas hasta el 60% más vulnerable (fuente: proyecto de ley)
Bono Pro retención	SI	NO	NO	EXCLUSIVAMENTE CHISOL
Programa de Apoyo al Microemprendimiento FOSIS	SI	SI	8.500 ó menos	
Programa Apoyo a Actividades Económicas	SI	SI	11. 734 ó menos	
Programa Emprenden Más	SI	SI	11. 734 ó menos	

¹ Ministerio de Planificación. (2009). *Documento de Trabajo*.

PROGRAMAS RELACIONADOS	USO FICHA	USA PUNTAJE	PUNTAJE REQUERIDO	OBSERVACION
Programa Empleabilidad Juvenil	SI	SI	8.500 ó menos	
Programa Preparación para el trabajo (ex Nivelación de Competencias laborales)	SI	SI	8.500 ó menos	
Línea: Capacitación Técnica y Asesorías	SI	SI	4.213 ó menos	EXCLUSIVAMENTE Chile Solidario
Fondo Tierras y Agua: Subsidio para aplicación art. 20 letras a y b	SI	SI	11. 734 ó menos	La FPS se utiliza como insumo para el puntaje total de los postulantes.
Saneamiento de la Propiedad indígena para certidumbre jurídica	SI	SI	13.484 ó menos	
Ayudas Técnicas	SI	SI	11. 734 ó menos	
Otorgamiento de Subsidio al costo del Trámite de Regularización para personas de Mayor Vulnerabilidad, (Decretos No.109 y No. 108, ambos de 01-09-2004).	SI	SI	13.484 ó menos	
Subsidio eléctrico de ley 151 de lgse	SI	SI	11. 734 ó menos	
Jardín Infantil Clásico de Administración Directa	SI	SI	11. 734 ó menos	
Jardín Alternativo	SI	SI	11. 734 ó menos	
Programa Educativo para la Familia	SI	SI	11. 734 ó menos	
Jardín Infantil Clásico vía Transferencia de Fondos.	SI	SI	11. 734 ó menos	

PROGRAMAS RELACIONADOS	USO FICHA	USA PUNTAJE	PUNTAJE REQUERIDO	OBSERVACION
Convenio de Alimentación	SI	SI	11. 734 ó menos	
Beca de Alimentación Educación Superior (BAES)	SI	SI	11. 734 ó menos	Estudiantes que ingresan a primer año de Educación Superior del a) 1° y 2° quintil de vulnerabilidad, seleccionado en alguna de las siguientes Becas: seleccionados con alguno de los siguientes beneficios de arancel: Beca Bicentenario, Beca Juan Gómez Millas, Beca de Excelencia, Beca Puntaje Nacional, Crédito Solidario, Crédito con Aval del Estado, y Beca Nuevo Milenio. b) seleccionados con alguna de las Becas de Mantención de JUNAEB: Beca Presidente de la República, Beca Indígena, Beca de Integración Territorial (ex Zonas Extremas).
Programa de alimentación educación prebásica, básica y media (PAE)	SI	SI	8.500 ó menos	El puntaje de la FPS es usado como parte de la medición de vulnerabilidad, como indicador de vulnerabilidad socioeconómica dentro del modelo.1ª prioridad 4.213 2ª y 3ª prioridad 8.500
Programa de útiles escolares para prebásica, básica y media	SI	SI	8.500 ó menos	El puntaje de la FPS es usado como parte de la medición de vulnerabilidad, como indicador de vulnerabilidad socioeconómica dentro del modelo.1ª prioridad 4.2132ª y 3ª prioridad 8.500

PROGRAMAS RELACIONADOS	USO FICHA	USA PUNTAJE	PUNTAJE REQUERIDO	OBSERVACION
Definición de alumnos prioritarios para recibir subvención escolar preferencial	SI	SI	6.427 ó menos	
Definición de alumnos vulnerables según Ley de integración social (15%)	SI	SI	8.500 ó menos	
Programa de alimentación escolar vacaciones	SI	SI	8.500 ó menos	Dirigido a alumnos establecimientos PAE y egresados/as Junji. 1ª prioridad 4.213 2ª y 3ª prioridad 8.500
Programa alimentación escolar para actividades extra programáticas	SI	SI	8.500 ó menos	1ª prioridad 4.213 2ª y 3ª prioridad 8.500
Programa de alimentación para refuerzo educativo	SI	SI	8.500 ó menos	1ª prioridad 4.213 2ª y 3ª prioridad 8.500
Ley de Integración Social 19.979 Decreto.	SI	NO	NO	Utiliza un índice que contiene puntaje FPS, entorno escuela e información de Casen
Beca Puntaje PSU	SI	SI	14.557 ó menos	
PROGRAMAS RELACIONADOS	USO FICHA	USA PUNTAJE	PUNTAJE REQUERIDO	OBSERVACION
Beca de Excelencia Académica	SI	SI	14.557 ó menos	
Beca Bicentenario	SI	SI	11. 734 ó menos	
Beca Juan Gómez Millas	SI	SI	11. 734 ó menos	

PROGRAMAS RELACIONADOS	USO FICHA	USA PUNTAJE	PUNTAJE REQUERIDO	OBSERVACION
Beca Milenio	SI	SI	11. 734 ó menos	
Fondo Solidario de Crédito Universitario	SI	SI	14.557 ó menos	Pertenecer a los cuatro primeros quintiles de ingreso socioeconómico
Oficina de Protección a la Infancia	SI	NO	NO	
Oficina de protección derechos de la Infancia	SI	NO	NO	
Programa de Acción Social destinado al complemento del ahorro previo para familias Chile Solidario-Fondo Orasmi	SI	NO	NO	EXCLUSIVAMENTE Chile Solidario
Pensiones de Gracia	SI	NO	NO	
Programa de Asistencia y Modernización de la Minería Artesanal (PAMMA)	SI	SI	11. 734 ó menos	
Subsidio al Empleo de Trabajadores Jóvenes	SI	SI	11. 734 ó menos	
PBSV	SI	SI	11.734 */ **12.185/**12.666	*Hasta el 30 de Junio 2009. ** Desde 1° Julio y hasta 31 de Agosto 2009 /*** desde 1° Septiembre 2009 (de aprobarse en el Congreso los plazos de la implementación)
PBSI	SI	SI	11.734 */ **12.185/**12.666	*Hasta el 30 de Junio 2009. ** Desde 1° Julio y hasta 31 de Agosto 2009 /*** 1° Septiembre 2009 (aprobarse Congreso los plazos de la implementación)

PROGRAMAS RELACIONADOS	USO FICHA	USA PUNTAJE	PUNTAJE REQUERIDO	OBSERVACION
Aporte previsional Solidario de Vejez	SI	SI	11.734 */ **12.185/**12.666	*Hasta el 30 de Junio 2009. ** Desde 1° Julio y hasta 31 de Agosto 2009 /** desde 1° Septiembre 2009 (de aprobarse en el Congreso los plazos de la implementación)
Aporte previsional Solidario de Invalidez	SI	SI	11.734 */ **12.185/**12.666	*Hasta el 30 de Junio 2009. ** Desde 1° Julio 2009
Servicio Local de Empleo	SI	NO	NO	Con financiamiento Mideplan focaliza exclusivamente en ChileSolidario
Subsidio a la Discapacidad Mental	SI	SI	8.500 ó menos	La resolución que aprueba el subsidio corresponde al intendente
Programa Formación en Oficios	SI	SI	11. 734 ó menos	PREFERENTE NO EXCLUYENTE
Programa nacional de Becas Laborales	SI	SI	11. 734 ó menos	PREFERENTE NO EXCLUYENTE
Subsidio Único Familiar	SI	SI	11. 734 ó menos	ES GARANTIA Familias Chile Solidario.
Fondo solidario de vivienda I	SI	SI	8.500 ó menos	PRECISAR LOS DESCUENTOS PREVIOS
PROGRAMAS RELACIONADOS	USO FICHA	USA PUNTAJE	PUNTAJE REQUERIDO	OBSERVACION
Fondo solidario de vivienda II	SI	SI	11. 734 ó menos	PRECISAR LOS DESCUENTOS PREVIOS

PROGRAMAS RELACIONADOS	USO FICHA	USA PUNTAJE	PUNTAJE REQUERIDO	OBSERVACION
Subsidio habitacional Rural	SI	SI	11. 734 ó menos	?
Programa de protección del patrimonio Familiar	SI	SI	13.484 ó menos	?
Programa de Vivienda Para Personas Mayores	SI	NO	NO	Puntaje de carencia habitacional elaborado por Minvu, con uso Puntaje FPS. (REVISAR LOS ARCHIVOS)
Mejorando la Empleabilidad y las condiciones laborales de las Mujeres Jefas de Hogar	SI	SI	13.484 ó menos	4.213 a 13.484

En síntesis el 75% de los programas que declaran utilizar puntaje, lo hacen dentro del 40% de vulnerabilidad.

