

Este manual es una realización conjunta de la División de Organizaciones Sociales del Ministerio Secretaría General de Gobierno y el Centro de Investigación y Desarrollo de la Educación, CIDE

Septiembre, 1998

DIVISIÓN DE ORGANIZACIONES SOCIALES

Director:

Daniel Farcas Guendelman

Colaboraron en su elaboración

Departamento de Información Ciudadana

Noélle Paseal

Francisco Alderete

Pablo Witker

Lorena Nuñez

Con el aporte de los profesionales del Departamento de Información Ciudadana y la revisión de estilo a cargo de Martín Cáceres

**Centro de Investigación y Desarrollo de la Educación, CIDE
(Área Educación y Ciudadanía)**

Impreso en: Gráfica Andes

Ilustraciones: Miguel Marfán

Registro de propiedad intelectual

ISBN 956 -7493 - 08 - 1 (octubre de 1998)

PRESENTACIÓN

Para la División de Organizaciones Sociales del Ministerio Secretaría General de Gobierno es un motivo de satisfacción entregar a la comunidad el nuevo manual "Comunicación de Programas Sociales y Atención de Usuarios" respondiendo a un compromiso asumido por esta División, con las autoridades, profesionales y técnicos que tienen bajo su cargo la importante tarea de atender a los usuarios del Estado.

Los temas que presentamos son el resultado de una reflexión permanente sobre la práctica que desarrollan nuestros vehículos de información, como también los variados estudios que contribuyen a sintonizar su implementación con las opiniones, expectativas y demandas de la ciudadanía.

Esta propuesta de comunicación de programas sociales que esta sustentada en la coordinación de ministerios y servicios, en la construcción de un sistema de información y en una calidad de atención (orientación y escucha), reviste una relevancia categórica en el contexto de una gestión pública moderna centrada en los usuarios y sus espacios de interacción con el Estado.

Pretendemos que la experiencia desarrollada en estas temáticas sea más bien una fuente de producción de nuevas experiencias, donde la propia práctica se vea enriquecida y se incorpore a la cotidianidad que este cambio requiere.

Daniel Farcas Guendelman

Director

División de Organizaciones Sociales

INTRODUCCION

En el año 1994 conscientes del déficit informativo sobre prestaciones sociales que se evidenciaba en la implementación de las diversas actividades organizadas por la División de Organizaciones Sociales, el recién creado Departamento de Información se hace cargo de recopilar y sistematizar antecedentes sobre la oferta de programas y beneficios sociales que el Estado dispone para la población de menores recursos. En este contexto se desarrolla el Programa de Difusión e Información que cumple con el propósito de ampliar las comunicaciones gubernamentales generando soportes y espacios donde la ciudadanía pueda acceder a la oferta programática de los diversos Servicios Públicos.

Desde el comienzo de nuestro trabajo hemos puesto atención a dos dimensiones que han servido, por cierto, como orientaciones generales para los diversos proyectos implementados.

La primera ha supuesto un proceso integrado de registro y sistematización de información sobre programas sociales el cual ha conducido a establecer coordinaciones estrechas con los diversos ministerios y servicios. Este esfuerzo compartido, de articulación entre instituciones públicas, se ha materializado en el desarrollo del Sistema de Información sobre Beneficios y Programas Sociales del Estado, SIPSE.

El SIPSE propone un formato común de registro y sistematización de información sobre programas y beneficios sociales gubernamentales especialmente diseñado para satisfacer las demandas de los ciudadanos menos familiarizados con el funcionamiento estatal. No obstante, también opera como un valioso instrumento de gestión pública en el ámbito de la planificación social, permitiendo -entre otras cosas- integrar las líneas programáticas de las estrategias regionales de desarrollo a la disponibilidad de programas focalizados en sus territorios.

Este trabajo de comunicación y coordinación realizado al interior del aparato público se formaliza por medio de un convenio de trabajo entre el Ministerio Secretaría General de Gobierno y 47 Ministerios y Servicios Públicos, actualmente.

La segunda dimensión destacada -también incorporada a este convenio de trabajo- supone la implementación de espacios y vehículos descentralizados de información ciudadana y de atención de público. Es preciso destacar que utilizando el sistema de información SIPSE en la atención de usuarios, estamos proponiendo una modalidad intersectorial de prestación de servicios en la forma de una '**ventanilla única**' de información donde las personas pueden encontrar una orientación específica respecto a los programas y beneficios sociales de los diversos Servicios Públicos, sus mecanismos de acceso y requisitos de postulación. Esta es una labor indispensable para promover la imagen de un Estado coherente, articulado y global, que aporta a una mejor atención a los usuarios.

Entendemos claramente que es preciso acercarse a las localidades y a los ciudadanos menos integrados a las redes de comunicación del sistema público. Con este propósito hemos puesto en funcionamiento medios innovadores de información como oficinas móviles, líneas telefónicas, separatas insertas en periódicos de publicación masiva, jornadas de atención directa y centros regionales de información; logrando presencia en aquellas comunas distantes -de los centros nacionales o regionales- donde son evidentes las dificultades de acceso a información adecuada sobre programas públicos en el ámbito social.

Asimismo, consideramos prioritario asumir los desafíos de modernización de la gestión pública como un énfasis en la calidad del servicio y atención al usuario. Conceptos que tienen sentidos muy precisos para nosotros: acogida y escucha indispensables para aquellos usuarios de menores recursos materiales e informacionales; instancias educativas y de orientación que buscan ese necesario cambio en los modos de relación de la ciudadanía con el Estado, promoviendo mayor autonomía en la sociedad civil para resolver sus propios problemas. En este esfuerzo, la información es un instrumento insustituible.

De tal modo, en el transcurso de estos años hemos elaborado una propuesta comunicacional que ha sumado el aporte de profesionales de diversas disciplinas. Ciertamente, el desarrollo del SIPSE o la implementación de los vehículos y espacios de información son resultado de un permanente trabajo en equipo, en ámbitos de las ciencias de la información y la comunicación, del servicio social y del diseño -entre otros-. Junto con incorporar la experiencia que nos provee la práctica de nuestros espacios e instrumentos de información o la retroalimentación que surge del contacto estrecho con los usuarios de las instituciones públicas, hemos mantenido una preocupación constante por realizar

variados estudios sociales que nos orientan en la percepción de la ciudadanía, en sus expectativas y demandas de información.

Actualmente estamos empeñados en un proceso de transferencia a regiones de este modelo comunicacional, así como de su metodología y de la experiencia en atención de público e implementación de espacios intersectoriales de información ciudadana. No nos cabe duda que es preciso establecer una relación privilegiada con los gobiernos regionales, una colaboración entre equipos y proyectos con la preocupación común: fortalecer las instancias de gestión pública y sus estrategias de comunicación ciudadana.

En este mismo contexto, hemos habilitado el SIPSE en la red Internet **<http://dic.segegob.cl>** generando un cambio fundamental en sus modalidades de actualización y utilización por parte de las instituciones regionales, provinciales y comunales. Creemos que al poner a disposición un sistema de información de este tipo estamos dando un paso importante en el establecimiento de redes intranet regionales o intercomunales, con la posibilidad cierta de ampliar sus capacidades de gestión y comunicación, permitiendo un acceso más expedito a oficinas y centros de información social.

Este Manual de Comunicación de Programas Sociales y Atención de Usuarios, nos remite a esas experiencias de comunicación e información ciudadana y pretende ser un aporte a mejorar los espacios de intercambio entre el Estado y la ciudadanía, desde una perspectiva de cambio en la cultura del servicio público.

Noëlle Pascal Ch.

*Jefa del Departamento de Información Ciudadana
División de Organizaciones Sociales
Ministerio Secretaría General de Gobierno*

POLÍTICAS Y PROGRAMAS SOCIALES

Contenidos

1. Políticas y Programas Sociales	11
- Las Políticas Sociales	11
- Los Programas Sociales	11
- Política Social en los Gobiernos de la Concertación	12
- Hacia la Modernización de las Políticas Sociales	14
2. Organización Administrativa:	15
Niveles Territoriales e Instrumentos de Gestión	
- Nivel Central	15
- Nivel Regional	15
- Nivel Provincial	17
- Nivel Comunal	17
- Organigrama	19

“La política social de los gobiernos de la concertación persigue el logro de un crecimiento equitativo y sustentable, en el marco del fortalecimiento de la democracia, que permita mejorar la calidad de vida de toda la población, superar la pobreza y las diversas formas de discriminación y exclusión”¹

1. POLITICAS Y PROGRAMAS SOCIALES

¹ *Ministerio de Planificación y Cooperación (1996), "Balance de seis años de las políticas sociales 1990-1996, Santiago.*

Las Políticas Sociales

Son los criterios técnicos de gobierno que otorgan sentido y dirección a las acciones destinadas a enfrentar los problemas sociales, como también, a mejorar la calidad de vida de las personas.

Atienden demandas del ámbito social, como por ejemplo aquellas relacionadas con temas de salud, educación, justicia, vivienda social etc...

Se ubican en un tiempo y espacio determinado.

Las políticas sociales tienen orientaciones de carácter asistencial y de promoción social.

Los Programas Sociales

Son el modo en que las políticas sociales se llevan a la práctica y se traducen en acciones concretas.

Los programas son más específicos que las políticas y para una misma política puede existir un conjunto de programas diferentes.

Puesto que son más específicos, en los programas sociales los grupos objetivos pueden ser más acotados de los que define la política en su conjunto. Por ejemplo, para una política destinada a generar igualdad de oportunidades para las mujeres, existe un programa que se centra específicamente en las mujeres que son jefas de hogar. O, para una política de generación de empleo, existe un programa que se focaliza específicamente en los jóvenes de escasos recursos.

El conjunto de políticas sociales da cuenta de la estrategia de desarrollo adoptada y contenida en el programa de gobierno.

La Política Social de los Gobiernos de la Concertación

Es un instrumento de desarrollo basado en cinco pilares fundamentales, que dan cuenta de la estrategia de crecimiento con equidad asumida:

1. **Política de igualdad de oportunidades:** la inversión en política social tiene como propósito que los individuos y grupos se desenvuelvan en condiciones similares, que las diferencias sólo sea resultado de un mejor desempeño individual.
2. **Promoción de la microempresa y capacitación individual:** su propósito es generar capacidades que permitan insertarse de mejor manera en el desarrollo nacional. Se ha dado especial importancia a los programas de capacitación laboral y de apoyo a la microempresa.
3. **Mejoramiento de la calidad de vida:** el gasto social no sólo se reduce a ser un recurso orientado a la asistencialidad, sino que además debe considerar la inversión en generación de igualdad de oportunidades, mejorando la calidad y acceso a los servicios.
- 4.- **Atención a grupos vulnerables y prioritarios:** la inversión en política social debe realizarse en las personas, principalmente en aquellas que se ven enfrentadas a situaciones adversas. El gobierno a definido como grupos prioritarios a la infancia, juventud, adultos mayores, mujeres, indígenas, etc.
5. **Asistencialidad:** el desafío del Estado es dirigir recursos a los más necesitados, intentando igualar los beneficios a los que tienen derecho las personas que cuentan con sistemas de previsión.

En el caso de Chile de los años 90, la política social es entendida como instrumento para lograr la igualdad de oportunidades, superar las diversas formas de discriminación y exclusión que afectan al país y mejorar la calidad de vida.

Las prioridades gubernamentales para el período 1998-1999 están definidas en la Agenda Social.²

- **Perfeccionamiento de la democracia y modernización institucional:** los temas que aparecen en este desafío tienen que ver con reformas políticas, descentralización, transparencia y ética pública, modernización del Estado y de la gestión pública y trabajo en torno a los derechos ciudadanos.
- **Equidad y calidad de vida:** en este segundo desafío se anuncian una serie de programas que se han centrado específicamente en la Tercera Edad y en los Jóvenes.
- **Fortalecimiento de programas sociales de alta prioridad:** Los programas sociales que se incluyen pertenecen a las áreas de Salud Primaria, Empleo, Pueblos Indígenas, Drogas y otros más específicos.
- **Modernizaciones económicas y productivas:** este último desafío se centra en atender los temas de competitividad, transparencia en el mercado de capitales e infraestructura.

El desafío actual es incentivar diseños de

² *Secretaría de Comunicación y Cultura, Ministerio Secretaría General de Gobierno (1998). “Mas equidad y democracia. Fortalecimiento de la Agenda Social de Gobierno 1998 – 1999”. Santiago (cartilla).*

programas sociales que incorporen integralmente la coordinación intersectorial, un énfasis descentralizador, una focalización en grupos y territorios pobres, junto a una permanente información y aporte participativo.

Hacia la Modernización de las Políticas Sociales

Resulta fundamental avanzar en las siguientes dimensiones para perfeccionar el diseño y la gestión de los Programas Sociales.

- > **Coordinación intersectorial:** corresponde al esfuerzo constante de cooperación de las distintas instituciones vinculadas al diseño y ejecución de programas sociales. Es preciso que los diversos organismos establezcan redes de colaboración y trabajo conjunto.
- > **Descentralización:** Las instancias públicas a nivel territorial están provistas de un mayor conocimiento de la realidad local y cada uno de ellos tiene una perspectiva diferente que aportar en el diseño, implementación y coordinación de las Políticas Sociales.
- > **Focalización:** se refiere al permanente esfuerzo por dirigir las acciones a grupos y territorios de menores recursos materiales y de información. La focalización encierra la idea de una utilización más precisa y eficiente de los recursos.
- > **Participación e información:** El traspaso eficiente de información a la ciudadanía es fundamental para el éxito de las Políticas Sociales. Se debe reconocer e integrar a los usuarios permitiendo su participación y toma de decisiones con mayor autonomía e información.

El territorio de la República se divide en 13 Regiones, 51 Provincias y 341 Municipios.

2. ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA: NIVELES TERRITORIALES E INSTRUMENTOS DE GESTIÓN

La Administración Pública chilena está constituida por los Ministerios, las Intendencias, las Gobernaciones y los Servicios Públicos creados para el cumplimiento de la función administrativa³.

• Nivel Central

El Presidente de la República, es el Jefe del Estado y tiene la misión de administrar y gobernar al país.

Los Ministerios, son los órganos superiores de colaboración del Presidente de la República, atienden sectores específicos de la actividad social.

Los Servicios Públicos, son los órganos administrativos encargados de satisfacer necesidades colectivas, de manera regular y continua, pudiendo ser éstos centralizados o descentralizados.

La Ley de Presupuesto es la asignación de recursos financieros a los proyectos de interés sectorial, regional y de las empresas que cumplen con la recomendación favorable de Ministerio de Planificación y Cooperación, MIDEPLAN.

• Nivel Regional

La administración superior de la región está radicada en una instancia denominada **Gobierno Regional**, que integran el Intendente como órgano ejecutivo, y el **Consejo Regional**, que a su vez está presidido por el **Intendente Regional**.

Los instrumentos que dispone la **Gestión Regional** son:

³ De acuerdo a la Guía de Ministerios 1997. Ministerio del Interior, Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, Santiago, 1997.

1. Transferencias directas del Gobierno Central para gastos de funcionamiento
2. Transferencias directas del Gobierno Central para gastos de inversión
 - Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR)
 - Aporte fiscal proveniente de la venta de Bienes Nacionales
 - Convenio Gobierno de Chile - BID (conocido también como FNDR-BID) o Ingresos propios
3. Instrumentos financieros adicionales de carácter indirecto, establecidos en la Ley de Gobierno y Administración Regional 9 Inversiones Sectoriales de Asignación Regional (ISAR) 0 Inversiones Regionales de Asignación Local (IRAL)

Estrategia de Desarrollo Regional

Es un instrumento de gestión para el desarrollo regional cuyos principales aportes son:

1. Proporcionar una visión de conjunto disponible para coordinar y organizar más eficazmente los recursos.
2. Formular los grandes objetivos de la región, contemplando lo que se busca alcanzar en cada una de las dimensiones del desarrollo económico, social y territorial.
3. Otorgar mayor coordinación y coherencia a la acción que desarrolla los diferentes niveles de la administración del Estado, Comunal, Provincial y Regional.
4. Ser una importante fuente de información para los proyectos que los diversos ministerios y servicios realizan en la región.

- **Nivel Provincial**

En cada Provincia existe una **Gobernación** como órgano territorialmente desconcentrado del Intendente. La Gobernación está a cargo de un **Gobernador**, quien es nombrado por el Presidente de la República.

Además existe el **Consejo Económico y Social Provincial** (CESPRO) concebido como órgano consultivo y de participación social. Está integrado por el Gobernador, quien lo preside y por miembros elegidos en representación de las organizaciones sociales de la Provincia y miembros por derecho propio.

- **Nivel Comunal**

Las Municipalidades, son las instituciones que cumplen la función de administración a nivel local. Su máxima autoridad es el **Alcalde**, quién debe dar cuenta de su gestión al **Consejo Municipal** y al **Consejo Económico y Social**.

Los instrumentos que dispone la Gestión Municipal son:

1. Los ingresos propios permanentes

- Impuesto territorial
- Derechos de aseo
- Permisos de circulación
- Patentes municipales
- Concesiones y servicios
- Rentas varias

2. El Fondo Común Municipal es un mecanismo de redistribución de ingresos destinado a equilibrar el sistema presupuestario municipal, apoyando financieramente a las municipalidades de menores recursos.

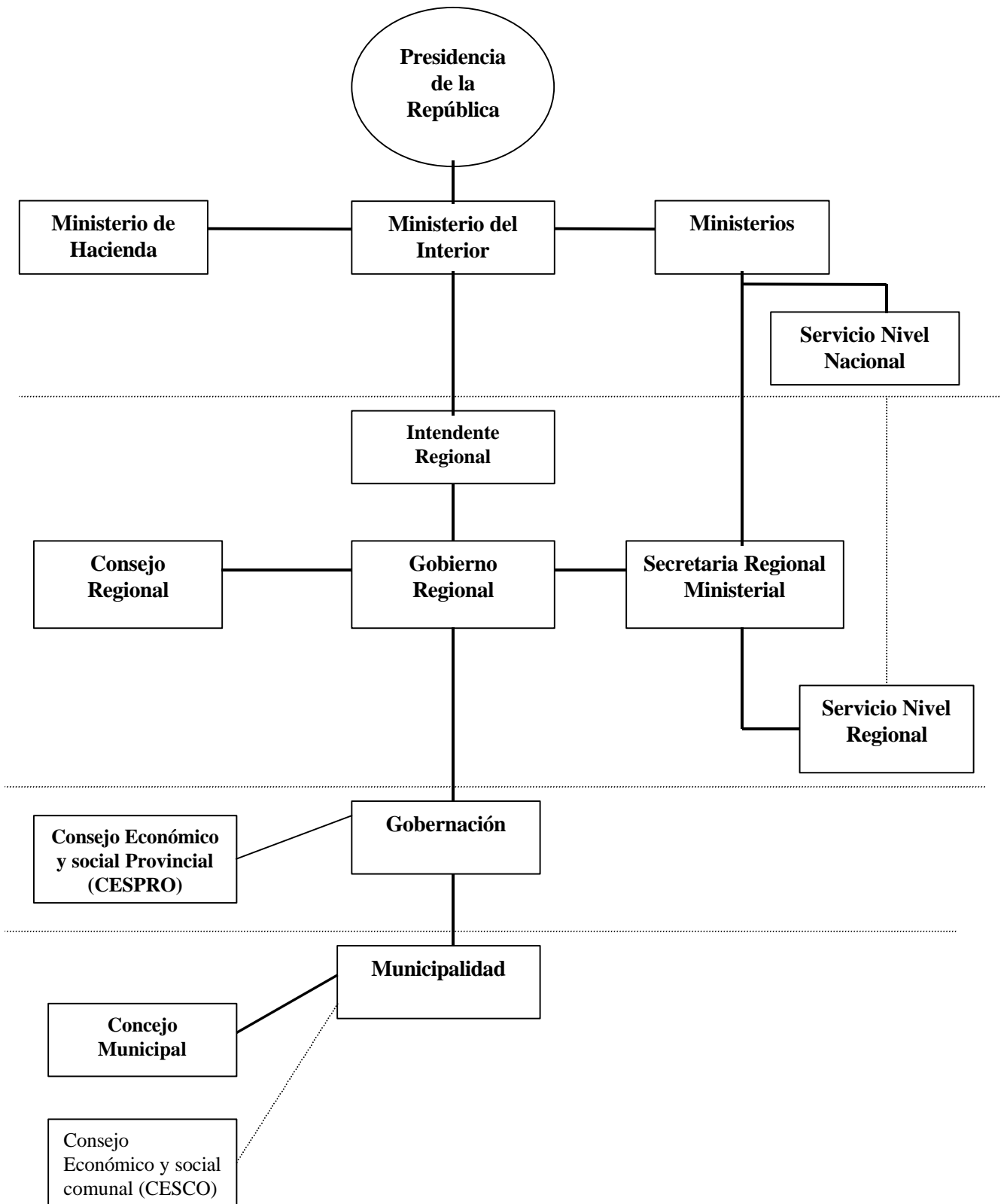
3. Otros ingresos propios
- Venta de activos
 - Recuperación de préstamos
 - Endeudamiento
 - Etc.

Plan de Desarrollo Comunal

El Plan de Desarrollo Comunal puede ser entendido como el conjunto de objetivos, programas, proyectos y presupuestos que informan y guían la gestión comunal, desde una situación actual de déficit a otra de mayor bienestar⁴.

Organigrama

⁴ Asociación Chilena de Municipalidades. Fundación Alemana para el Desarrollo Internacional. 'Planificación Municipal'. Santiago 1995.



BIBLIOGRAFIA

- Banco Mundial, *"Informe sobre el Desarrollo Mundial de 1997"*, EE.UU. 1997.
- Centro de Análisis de Políticas Públicas, U. de Chile, *"Diagnóstico acerca de los canales de transmisión de información de políticas sociales desde el Estado hacia la población beneficiaria"*, Santiago. 1995.
- Comité de Ministros Social, *'Prioridades de política social para el segundo trienio'*, Santiago, 1997.
- GIL, Carlos, 'Políticas y programas sociales del municipio'. En: Serie de Estudio Municipales N2 3, Programa de Capacitación en políticas sociales, CPU, Santiago, 1994, pp. 165-213.
- GODOY, W., Díaz, M. Erlwein, D., "Gestión Social y Políticas Sociales", PIIE, Santiago. 1992.
- Ministerio Secretaría General de Gobierno, División de Organizaciones Sociales. *"Manual del Dirigente Social N° 2. Participación Social para el Desarrollo Local"*. Departamento de Capacitación, Santiago 1995.
- PNUD/CEAL Universidad Católica de Valparaíso, *"Manual de Gestión Regional"*. Intendencia V Región, Valparaíso. 1995.
- Ministerio del Interior, *"Guía de Ministerios 1997"*, Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, Santiago. 1997.
- Ministerio del Interior/ Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, *"Guía de Gobiernos Regionales"*, Santiago. 1993.
- Ministerio de Planificación y Cooperación, "Balance de seis años de las políticas sociales 1990/1996", MIDEPLAN, Santiago. 1996.
- Secretaría de Comunicación y Cultura, *"Comunicación, Democracia y Desarrollo. Examen de la política de comunicaciones de gobierno"*, Ministerio Secretaría General de Gobierno, Santiago. 1993.
- Secretaría de Comunicación y Cultura, Ministerio Secretaría General de Gobierno, *"Más equidad y democracia. Fortalecimiento de la Agenda Social de Gobierno 1998-1999"*, Santiago (cartilla). 1998.

- Secretaría Regional Ministerial de Gobierno de Tarapacá, *"Agenda del Gobierno del Presidente Eduardo Frei-Ruiz Tagle para el período 1998-2000. Discurso de S.E. el Presidente de la República, Don Eduardo Frei Ruiz-Tagle"*, Ministerio Secretaría General de Gobierno, Marzo, Tarapacá, (cartilla). (1998)
- Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM). *"Derechos y Construcción de la Ciudadanía a Nivel Local. Documento Base y Manual del Capacitador. Programa Centros de Información de los Derechos de la Mujer (CIDEM), Santiago 1998.*