



M A G I S T E R  
**GERENCIA Social**



**Magister en Gerencia Social**  
Universidad de La Frontera - [www.ufro.cl](http://www.ufro.cl)

## **INDICE**

- Introducción**
- I. Marco de Antecedentes**
- II. Justificación del Estudio**
- III. Problema de Investigación**

### **Tesis**

**“Prácticas de Gerencia Social en el Fondo Orasmi de la Gobernación Provincial de Cautín, en la Región de la Araucanía, desde el enfoque de la gerencia social”.**

Docente: Dr. Julio Tereucán  
Alumna: Marta Castro Delgado  
Temuco, 02 Junio 2011.

**Las Prácticas de Gerencia Social en el Fondo Orasmi de la Gobernación de Cautín**

**Tesis conducente al Grado de Magíster En Gerencia Social**

**AUTOR**

**Marta Castro Delgado**

**Temuco, Chile 2011**

## INDICE

### **CAPITULO I**

<b>Introducción</b>	<b>4</b>
<b>1.1. Problema de investigación</b>	<b>5</b>
<b>1.2. Objetivos de investigación</b>	<b>5</b>

### **CAPITULO II**

<b>2.1. Marco Teórico referencial</b>	<b>6</b>
---------------------------------------	----------

### **CAPITULO III: Marco metodológico del estudio**

<b>3.1. Diseño de investigación</b>	<b>16</b>
<b>3.2. Técnicas de recolección de datos</b>	<b>17</b>
<b>3.3. Unidad de Análisis</b>	<b>17</b>

### **CAPITULO IV: Presentación y análisis de los resultados**

<b>Descripción del Fondo Orasmi</b>	<b>18</b>
<b>Gestión del Fondo Orasmi</b>	<b>23</b>
<b>Diagrama N°1: Implementación del Orasmi</b>	<b>24</b>
<b>Diagrama N° 2: Administración del Fondo Orasmi</b>	<b>26</b>
<b>Descripción del Departamento Social</b>	<b>27</b>
<b>Presentación de los resultados en porcentajes</b>	<b>29</b>
<b>Análisis de los facilitadores y obstaculizadores del Fondo Orasmi</b>	<b>35</b>
<b>Conclusiones</b>	<b>37</b>

<b>Bibliografía</b>	
<b>Anexos</b>	

**“Describir y analizar las prácticas de gerencia social en la implementación del Fondo Orasmi de la Gobernación Provincial de Cautín del año 2009, en la Región de la Araucanía”.**

**RESUMEN**

El presente estudio tiene como objeto analizar las prácticas de gerencia social en el Fondo Orasmi de la Gobernación Provincial de Cautín del año 2009 en la Región de la Araucanía.

El Orasmi es un fondo de Organización Regional de Acción Social del Ministerio del Interior, aprobado por ley de presupuesto anual para el sector público, y creado como instrumento para las autoridades tales como; Ministro, Subsecretario del Interior, Intendentes/as y Gobernadores/as con el fin de solucionar problemáticas sociales de carácter urgente, de las personas que se encuentran en situación o condición de vulnerabilidad social, por lo cual es necesario conocer las prácticas de gerencia social que despliega en su implementación, razón que orienta este estudio, con el fin de obtener una descripción y análisis de éste. Para responder a este objetivo se abordarán los enfoques de gerencia social y vulnerabilidad con el propósito de observar la relación empírica y práctica que estos otorgan a la gestación de los programas y políticas sociales.

Respecto a la metodología, esta se basa en el estudio de caso que permite sistematizar adecuadamente el programa mediante la revisión bibliográfica y la base de datos del año 2009, lo cual permitirá describir depuradamente la información, cuyo enfoque es cualitativo.

**Palabras Claves:** Fondo Orasmi, sistematización, estudios de caso, gerencia social y vulnerabilidad.

## **CAPITULO I**

### **Introducción**

El Orasmi tiene la misión de contribuir a mejorar la calidad de vida de la población más vulnerable, mediante la ejecución del fondo que entrega ayudas paliativas a las personas para enfrentar situaciones que colocan en riesgo la estabilidad familiar, tales como el desempleo, enfermedad, bajos ingresos, entre otras. Para lo cual, genera diversas estrategias y prácticas con el objeto de mejorar la eficacia y eficiencia en su implementación, sin embargo, desconocemos si estos objetivos son cubiertos por el programa, por lo cual es importante conocer las prácticas gerenciales del proceso de implementación.

Es en este contexto, que el análisis se centrara en el programa Orasmi del año 2009 de la Gobernación Provincial de Cautín de la Región de la Araucanía, cuyo radio de acción contempla 21 comunas donde la mayoría de éstas se sitúan como las más pobres de la Región, según la encuesta Casen 2009. Por ello, no solo abordaremos el enfoque de gerencia social sino también el de vulnerabilidad pues es en este contexto donde el concepto de estos enfoques cobra relevancia.

Específicamente el enfoque de gerencia social, pues quienes ejercen la gerencia social interactúan con individuos y comunidades, desempeñando múltiples papeles en su relación de intercambio con las organizaciones públicas, y el ejercicio de esta conlleva la gestión de servicios pertinentes y de calidad para los usuarios. Mokate (2006).

## **1.1. Problema de Investigación**

Este estudio se desarrollará a partir del análisis del proceso de implementación del programa Orasmi en la Gobernación Provincial de Cautín el año 2009, con el objeto de analizar las prácticas de gerencia social que presenta en su ejecución, describiendo cuáles son -en lo práctico del que hacer- las aplicaciones administrativas de este programa cuyo objeto es procurar el bienestar de la población más vulnerable.

Este análisis permitirá además, describir el proceso de implementación, mediante las etapas de monitoreo, gestión y evaluación de este, lo cual facilitara el ordenamiento y clasificación de la información obtenida, con el fin de generar aprendizajes respecto al programa que no estaban siendo visualizados, como la realidad actual, dentro de un lugar específico y focalizado.

En virtud de los antecedentes expuestos, se considera fundamental la realización de este estudio, pues al conocer cuáles son las prácticas de gerencia social en la implementación del Orasmi permitirá un acercamiento a la realidad social e institucional de éste y su impacto en la población más desprotegida.

## **1.2. Objetivos de investigación**

### **Objetivo General**

- Describir y analizar el proceso de gestión e implementación del Fondo Orasmi de la Gobernación Provincial de Cautín, Región de la Araucanía, desde el enfoque de Gerencia Social.

## **Objetivos Específicos**

- Describir el Proceso de diseño y creación del fondo de organización regional de acción social del Ministerio del Interior (Orasmi) en el marco de las políticas asistenciales del Estado de Chile.
- Describir el proceso de gestión e implementación del Fondo Orasmi en el contexto de la Gobernación Provincial de Cautín.
- Analizar los factores facilitadores y obstaculizadores en el marco de la implementación del fondo Orasmi en la gobernación cautín en la región de la Araucanía.

## **CAPITULO II**

### **2.1. Marco Teórico - Referencial**

En el ámbito público las instituciones gubernamentales ejecutan funciones generales y específicas, de carácter técnico y de carácter político, donde la función sustantiva del Estado es la toma de decisiones respecto a la formulación y ejecución de políticas públicas como respuesta a demandas, problemas o necesidades socioeconómicas de diferentes grupos o sectores dentro de la sociedad.

Evaluar las formas de gestión e implementación de estas políticas en las instituciones es de suma importancia actualmente, puesto que se exige un control permanente de los programas para dimensionar su eficacia y eficiencia en su puesta en marcha, permitiendo además generar cambios en su ejecución que impliquen mayores impactos en la población.

Esta tarea, es la de la Gerencia Social entendida como el proceso que busca el logro de los objetivos de un servicio (enmarcado en una institución pública o privada), mediante determinada tecnología (conocimientos, técnicas, instrumentos, procedimientos, materiales y equipos), Morera (1995)

La gerencia social como enfoque se ubica en tres áreas: desarrollo social, políticas públicas y gerencia pública, el aporte de estas genera un enfoque integral y con un amplio espectro de alternativas para alcanzar los mejores resultados en los programas y políticas sociales. Este nuevo enfoque permite una cohesión de las fases y actores involucrados en este proceso con el fin de crear políticas y programas pertinentes y efectivos, Rengifo, (1998).

Al respecto, Kliksberg (1993), señala que “la gerencia social moderna consiste en una gerencia adaptativa de resultados, una gerencia de modificaciones de condiciones de vida,



que tiene los rasgos de ser participativa, adaptativa, descentralizada y enfocada en los objetivos que motivaron su propia existencia, los objetivos de cambiar determinadas condiciones de vida de un determinado grupo” con este enfoque los gerentes buscan esclarecer los objetivos y seguimientos de éstos en los programas sociales implementados.

Continuando en la misma línea, expone que “en el mundo contemporáneo la gerencia constituye una actividad que está produciendo un salto paradigmático, al pasar de nociones y conceptos tradicionales a intentos de mayor escala para hacer más científico y riguroso el conocimiento manejado. En el campo social, estas exigencias adquieren mayor relevancia, sus programas se hallan inmersos en contextos cuya “turbulencia” reclama sistemas complejos y altamente sensibles de interpretación, que puedan fundar eficientemente la acción” Kliksberg (1997)

En otra perspectiva, Mark Moore, (1995) propone un modelo de estrategia en la Gerencia Gubernamental representado por un triángulo de tres vértices: el valor público a ser creado, las fuentes de legitimidad y apoyo y la capacidad operativa para entregar valor. El primero dirige la atención gerencial a la propuesta de valor que guía la organización. El segundo referido a legitimidad y apoyo orienta la atención gerencial a la pregunta ¿dónde se originará el apoyo para la búsqueda del valor?, en el gobierno se refiere a incluir a los ciudadanos, a los representantes electos, a los grupos de interés y a los órganos de información, que han sido denominados “el entorno habilitador” de la organización y , por último el tercer vértice; denominado capacidad operativa, que concentra la atención sobre el asunto de si dispone de suficiente conocimiento técnico y capacidad para lograr los resultados deseados. En resumen para que una estrategia sea eficaz debe ser valiosa, autorizable, sostenible y viable.

No obstante, en 1998 el autor agrega una lectura del triángulo estratégico desde la Gerencia Social donde la plantea integrada por tres tipos de gestión diferentes: gestión política, gestión programática y gestión operacional.

El objetivo de la gestión política es contar con autorización, recursos, apoyo y legitimidad para implementar la misión organizacional, involucrando a la sociedad civil organizada, medios de comunicación, empresas privadas y a la ciudadanía.

El objetivo de la gestión programática es cumplir la misión organizacional y crear valor público a través de un conjunto de políticas y programas pertinentes. Su desafío central consiste en formular alternativas con consistencia técnica suficiente para dar cuenta de los problemas sociales ya sea por la vía de una demanda concreta de la población o como una necesidad interpretada por los técnicos.

Por último, el objetivo de la gestión operacional es contar con una organización comprometida con la misión, que cuente con la capacidad organizacional de llevar adelante una gestión efectiva, eficiente, equitativa, ética y sustentable. Sus desafíos involucran todos los aspectos organizativos tales como encontrar modelos adecuados de monitoreo, evaluación, supervisión y control.

En este sentido, visualizamos el triangulo estratégico en todos los ámbitos de la gestión gubernamental para la implementación de políticas y programas sociales destinadas a mejorar la calidad de vida de los ciudadanos mediante la creación de valor público en las políticas que se encuentren legitimadas por todos los sectores de la sociedad.

Estos desafíos, que supone la ejecución de programas como el Orasmi en nuestro país requiere de nuevas actitudes y una cultura gerencial más avanzada en el sector público y en el privado. En lo que se refiere al sector público, se requiere institucionalizar un "enfoque de integración" orientado a explorar potencialidades; facilitar y resolver rápida y eficazmente los problemas de gestión que aparezcan; fortalecer la capacidad gerencial de los organismos de integración nacionales y pensar fórmulas creativas y diseños organizacionales originales para los organismos subregionales y regionales. Todo ello requiere innovaciones sustanciales, entre otros aspectos, en la gerencia pública. (Mintzberg,

1999) Esas renovaciones deben formar parte de un cuadro más amplio de cambios en la misma.

El presente trabajo tiene por finalidad construir un marco de referencia sobre la nueva gerencia pública necesaria para que programas como el Orasmi funcionen eficientemente y la situación y tendencias observables en este campo que puedan ser de utilidad para funcionarios y empresarios empeñados en el proceso de dicho programa.

En ese sentido, el tema de la gerencia se ha convertido claramente en una de los grandes temas de nuestro tiempo a nivel mundial y también en nuestro país. Un recurso que, en análisis de toda índole, marca diferencias de competitividad entre las naciones de un modo muy significativo. Se trata de un recurso estratégico y por otra parte escaso, que no ha sido generalizado ni en el conjunto del planeta, ni al interior de las sociedades, ni siquiera de aquellas desarrolladas. Mintzberg, (1999)

Tratando de alguna manera de conceptualizar básicamente el término, podríamos decir como lo hacen las Naciones Unidas, que gerencia es "la capacidad de obtener los resultados deseados mediante organizaciones"(Mintzberg, 1999). No hay ninguna actividad significativa de la vida de las sociedades modernas que no se desarrolle mediante organizaciones. Gerenciar es tratar de lograr las metas previstas mediante ese modo de aglutinación de esfuerzos, característico de las sociedades humanas en esta época histórica. Gerenciar en esta década implica interrogantes muy distintos de los que implicaba hace muy poco tiempo (Byrne, 2001). De este modo Gerenciar en el campo público implica interrogantes que son particulares a las características y objetivos de cada una de las organizaciones públicas.

En resumen, podemos señalar que la Gerencia Social constituye un nuevo enfoque de gestión de las políticas sociales. La cual se refiere a un cuerpo de conocimientos y prácticas

emergentes que sirven de apoyo a la intervención de los actores sociales involucrados en la resolución de los problemas que entran al desarrollo social.

La gerencia social como cuerpo de conocimientos y prácticas, es un proceso en plena construcción, que si bien adopta elementos teóricos y metodológicos consolidados, provenientes de distintas disciplinas, agrega continuamente nuevos elementos que se van generando con el análisis sistemático de experiencias. Ello plantea la necesidad de adoptar un enfoque heurístico, que permita una construcción continua del conocimiento de dicho campo, de modo tal que a partir de la evaluación sistemática de experiencias y mediante líneas de investigación/acción, se avance progresivamente hacia su consolidación (Kliksberg, 1997)

La gerencia social tiene su propia especificidad y autonomía, que la hace distinta de la gerencia privada, movida por otra lógica y propósitos, y también de la gerencia burocrática tradicional, rígida, centralizada, poco transparente y participativa. Su singularidad estaría dada por las características propias de las políticas sociales en sociedades profundamente desiguales, instituciones débiles y democracias precarias. Licha, (1999).

Así mismo, la autora señala que dada la naturaleza compleja de los problemas a los que se enfrentan los gerentes sociales, la gerencia debe ser un campo profesional comprometido con el logro de la igualdad social y la construcción de sociedades profundamente democráticas. Licha, (1999)

En contra posición, surge la Nueva Gerencia Pública, que es el paradigma donde se inscriben los distintos procesos de cambio en la organización y gestión de las administraciones públicas. Puede ser visto como un enfoque desde el cual se intenta hacer una transferencia de la lógica de gestión privada a las organizaciones públicas. Lane, (1995).

Según, Hood (1991) uno de los factores que conducen a la aparición de la nueva Gerencia Pública es el surgimiento de una clase administrativa socialmente heterogénea, menos tolerante de estatismo y de enfoques universales de las políticas públicas. Asimismo, incide en su auge el cambio técnico, que tiende a desdibujar los límites que separan la gestión pública de la privada, sometiendo la gestión pública a una lógica tecnicista, economicista, propia del sector privado.

Sin embargo, este enfoque es limitado, pues no promueve los valores de equidad, sostenibilidad, ética y democracia participativa; por lo cual con el tiempo emergió, otro enfoque denominado Gobernación Pública, visión que busca superar las limitaciones del enfoque de la nueva gerencia pública.

Desde este enfoque, se presta atención a las instituciones en la acción del gobierno y a los incentivos para reorientar el comportamiento del Estado, donde se destacan tres cimientos de una administración pública eficaz, el primero desarrollar la capacidad del gobierno central para formular y coordinar políticas, con apoyo en mecanismos que permitan tomar decisiones con conocimientos palpables y procesos que admitan la participación y supervisión de las partes interesadas; desarrollar sistemas de prestación de servicios eficientes y eficaces; y establecer un sistema de función pública integrado por funcionarios motivados y preparados. Licha, (1999).

Lo anterior, permite el fortalecimiento de las instituciones para la elaboración de políticas macroeconómicas y estratégicas que contribuyan a lograr gobiernos eficaces, que acerquen el Estado a la sociedad, a fin de que éste responda de manera adecuada a las demandas sociales.

Es aquí, donde nuevamente la gerencia social constituye un enfoque de gestión de las políticas sociales, como cuerpo de conocimientos y prácticas, en plena construcción. Ello plantea la necesidad de adoptar un enfoque heurístico, que permita una construcción continua del conocimiento en dicho campo, de modo tal que a partir de la evaluación

sistemática de experiencias y mediante líneas de investigación/acción, se avance progresivamente hacia su consolidación (Kliksberg, 1997).

Esta consolidación puede conseguirse mediante diversos dispositivos, uno de ellos es la gerencia para resultados, la cual plantea que la gerencia se trata de las acciones asociadas con el asumir un compromiso con la coordinación y facilitación del buen desempeño de un sistema. Metcalf y Richards. (1993). Entonces, esta se define a partir de acciones, o sea a partir de una práctica que esta compuesta por recursos humanos, físicos, financieros y procesos administrativos insertados en un entorno institucional. ¿Pero como funciona la institución, en cuanto a su eficiencia y eficacia? en América Latina a principios de los noventa, se genero un cuestionamiento del rol y de la eficiencia del sector público.

Este cuestionamiento ha abierto la puerta a nuevas iniciativas para diseñar y poner en marcha procesos eficaces de evaluación. Mokate, (2000).

En este campo, Wiesner Duran (1994), denomina la evaluación como “el Proxy del mercado de la administración pública” y considera que la evaluación se puede convertir en uno de los instrumentos más poderosos en la promoción de la modernización de la gestión pública. Al respecto, Guerrero (1993), destaca un rol de la evaluación como “insumo a la reforma de políticas”.

A pesar de la importancia de los procesos evaluativos, aún es poco común encontrar programas o políticas sociales en América Latina que tiene un riguroso y sistemático proceso de evaluación incorporado a los procesos cotidianos de gestión y toma de decisiones. Aunque puede haber cierto avance en construir conciencia sobre la importancia de la evaluación, en la mayoría de los casos la evaluación no ha logrado un papel significativo o estratégico dentro del diseño e implementación de programas o proyectos (Mokate, K. 2000).

En el mismo ámbito, pero incluyendo otra etapa de la evaluación, se encuentra Scriven (1991), quién señala que la evaluación se refiere al proceso de determinar el mérito o valor de algo y, por tanto, constituye un proceso que involucra alguna identificación de estándares relevantes. En la práctica del análisis de políticas, programas y proyectos, se ha distinguido en la evaluación de procesos, frecuentemente denominada “monitoreo” el cual realiza un seguimiento de las acciones de la iniciativa que se evalúa y los productos de esas acciones.

Al respecto, el BID (1997), señala que el monitoreo “busca comprobar la efectividad y eficiencia del proceso de ejecución, mediante la identificación de los aspectos limitantes y/o ventajosos”. En este sentido, el propósito del monitoreo consiste en detectar de manera oportuna las fortalezas y deficiencias de los procesos de ejecución, a fin de poder ajustarlos en el proceso y lograr una óptima gestión, respondiendo a las expectativas de la ciudadanía.

Por su parte, la Unicef (1991) define el monitoreo como un seguimiento sistemático y periódico de la ejecución de una actividad, que busca determinar el grado en que su desenlace coincida con lo programado, con el fin de detectar oportunamente deficiencias, obstáculos y/o necesidades de ajuste de la ejecución. Complementando esta idea, Freeman y Soloman (1981), señala que el monitoreo es un elemento necesario del quehacer diario de la gerencia de organizaciones sociales enfocadas en la generación de los resultados.

Por ende, la evaluación sólo será útil si se utiliza como medio para mejorar un programa, siendo necesario conocer las cualidades y las debilidades de este para poder modificarlo según fuese necesario, pues un buen programa requiere de un diagnóstico y una evaluación permanente para eliminar los errores y corregirlos. Natarajan. (1983).

Prosiguiendo, podemos señalar, que existen variados tipos de evaluación, pero para efectos de este estudio, abordaremos la “evaluación durante la ejecución”, denominada también “evaluación de gestión”, evaluación continua, evaluación concurrente, monitorización o

evaluación concomitante, la cual se realiza durante la fase de ejecución, suministrando información sobre la marcha del programa con una ponderación de los resultados.

Su objetivo básico es evaluar los cambios situacionales, es decir establecer en que medida se está cumpliendo y realizando el programa o prestando un servicio de acuerdo a la propuesta inicial. Ander- Egg. E. (1984). Este tipo de evaluación permite una retroacción constante a lo largo de todo el proceso de desarrollo del programa, en este caso el Orasmi.

A la luz de los antecedentes, concluimos que los procesos de monitoreo y evaluación son complementarios entre sí, el primero permite describir y distinguir el cumplimiento del plan de trabajo y el segundo verifica el cumplimiento de los objetivos del diseño. Etapas que permitirán sistematizar el programa Orasmi, considerando que éste, es medido de acuerdo a sus resultados, lo cual se refleja en la asignación del presupuesto anual.

Esta asignación de presupuesto contempla una población beneficiaria, la cual es denominada vulnerable, para efectos de esta investigación abordaremos el enfoque de vulnerabilidad social, el cual señala que la vulnerabilidad de un hogar o individuo es entendida como la capacidad de controlar las fuerzas que lo afectan en un momento determinado.

Pero, para entender la vulnerabilidad debemos primeramente analizar el concepto de pobreza, el cual es solo carencia económica o específicamente de ingresos o consumo; entiéndase estas como pobreza absoluta o relativa. La línea de la pobreza puede ser definida en términos absolutos, como es el costo de una canasta básica de bienes y servicios, o en términos relativos, como es un 50% de la mediana del ingreso de los hogares. (CEPAL, 2003)

Por su parte, Larragaña, (2007) sostiene que “la pobreza es una situación esencial de vulnerabilidad, cuya expresión más evidente es la insuficiente tenencia de recursos económicos en relación a un conjunto de necesidades básicas. La medición tradicional de la



pobreza identifica a las personas como pobres si el nivel del ingreso del hogar, medido en términos per capita o en unidades equivalente, está por debajo de la línea de pobreza. Esta última es el nivel de ingreso que requieren las personas para cubrir sus necesidades básicas. No obstante, en términos generales se puede definir la pobreza como la presencia de niveles de vida o bienestar socialmente inaceptables según Menjive y Trejos, (1992).

En este caso la vulnerabilidad cubre todas las áreas mediante la protección social, donde existen dos categorías, la asistencia social y el seguro social, las cuales son abordadas en el periodo de la revolución industrial que facilitó el reconocimiento de la pobreza como un problema social donde emergió como “cuestión social” que posibilitó diversos mecanismos de protección social que, en el contexto europeo, fueron conocidos como el Estado de bienestar social (Welfare State). Entonces las políticas de combate a la pobreza y la desigualdad se institucionalizaron en complejos sistemas de protección que potenciaron los derechos sociales y la organización de los servicios sociales, la evolución de este sistema en el Estado moderno forma parte del proceso de aceptación de la pobreza como una cuestión social que se inserta en la agenda de las políticas públicas, cuyo modelo fueron la asistencia social, seguro social y seguridad social.

Posteriormente, en Chile la política social se caracteriza por estar ligada a una noción de estado benefactor y no protector, por medio del cual se promovió un gran desarrollo social e industrial del país, con un modelo neoliberal que comienza a finales de los setenta y se extiende hasta los ochenta, donde se comienza a procesar bajo regímenes autoritarios.

En este régimen se destacan las siguientes reformas en las políticas sociales: reducción del gasto social, mayor rol del sector privado en la producción y entrega de servicios sociales, introducción de subsidios a la demanda, reducción de programas universales, mayor focalización del gasto social y programas compensatorios para paliar la extrema pobreza y descentralización del sector público en la entrega de servicios sociales. De esta forma, la política social se centró en erradicar la extrema pobreza y asegurar el acceso de la

población en general a bienes y servicios mínimos, asumiendo un rol subsidiario. Baytelman. (1999).

Consecuencia de ello, aumentó la pobreza e indigencia atribuyéndole al Estado una gran ineficiencia en la tarea distributiva, donde el crecimiento económico será considerado como la vía privilegiada para mejorar el bienestar económico de la población.

En este contexto, el modelo económico seleccionado fue el neoliberal, que traía consigo dos conceptos: la libertad individual y la igualdad de oportunidades, lo cual llevo a la focalización del gasto social en el estrato pobre y la entrada de la empresa privada y del mercado en áreas que históricamente le fueron ajenas como salud, educación, previsión y vivienda.

En Chile, tras el retorno de la democracia se incluyen la equidad y justicia social como principales objetivos de la nueva política social y se visualizan dos ejes, el primero las políticas sectoriales destinadas asegurar un nivel de servicios y beneficios para toda la población como educación, salud y vivienda, que buscan la igualdad de oportunidades; el segundo el desarrollo de programas específicos dirigidos a los sectores pobres y vulnerables para que estos puedan acceder y aprovechar las oportunidades. Es así, que se definieron algunos grupos prioritarios como los niños, jóvenes, adultos mayores, mujeres jefas de hogar, discapacitados y pueblos indígenas, cuya problemática requería un abordaje integral por parte de las políticas sociales.

En este marco, se propusieron como metas prioritarias, superar la pobreza y mejorar la calidad de vida de toda la población, para lo cual definió tres pilares el crecimiento económico, desarrollo social y fortalecimiento de la democracia, los cuales se complementan y necesitan mutuamente.(Mideplan, 2005)

En los noventa, la política social mantuvo un claro acento sectorializado por brindar apoyo desde los diferentes sectores, a grupos específicos de la población, denominados grupos prioritarios o grupos vulnerables identificados desde una óptica focalizada.

Al respecto, Busso (2001), señala que la vulnerabilidad es entendida como un proceso multidimensional que confluye con el riesgo o probabilidad del individuo, hogar o comunidad de ser herido, lesionado o dañado ante cambios o permanencia de situaciones externas y/o internas. En este sentido, la vulnerabilidad es una noción multidimensional en la medida que afecta tanto a individuos, grupos y comunidades en distintos planos de su bienestar, de diversas formas y con diferentes intensidades.

Por otra parte, esta definición aborda el riesgo y no la amenaza, por que ésta se relaciona con la probabilidad de ocurrencia de ciertos eventos, pero no de sus consecuencias. En cuanto al nivel de vulnerabilidad va a depender de su origen y los recursos que disponen los individuos para enfrentarlos.

Además, Busso (2001), menciona que la noción de vulnerabilidad social tiene su propia particularidad y tiene características distintas a otros enfoques como el de la pobreza, marginalidad o exclusión social. Estos enfoques son distintos en la medida que varían sus conceptos, sus enfoques y sus preocupaciones de política, pero pueden ser complementarios. Cada enfoque arroja luz propia sobre aspectos específicos, y permite vincularlos con un escenario de principios de siglo que parece marcado por la incertidumbre e inestabilidad laboral, salarial y de ingresos de los individuos; cambios en los arreglos familiares; modificaciones en la institucionalidad política, transformaciones en las redes de seguridad social y por la debilidad de las comunidades inmersas en un proceso complejo de descentralización y globalización que presenta renovados y múltiples desafíos a las políticas de desarrollo local y nacional.

Para el autor, la noción de vulnerabilidad, se traslapa en varios aspectos con el de exclusión, pero hace referencia a las condiciones de los individuos, hogares y comunidades que tienen mayor probabilidad de ser afectados en forma negativa y con menor capacidad de respuesta ante cambios del entorno e identifica dos tipos de vulnerable, el estable o permanente (estructural) y el vulnerable reciente (coyuntural), este último a diferencia del permanente, se supone transitorio, dado que tendría mayor posibilidad de salir por sí mismo

de su situación, en cambio el vulnerable permanente cuenta con menos capacidad para habilitarse por su cuenta.

Respecto a lo anterior, concluimos que la vulnerabilidad nos permite identificar individuos, hogares y comunidades que pueden encontrarse en situación de riesgo en algún momento determinado y que son objetos de las políticas públicas, donde lo esencial de este enfoque, es la debilidad o fortaleza de los activos y estrategias disponibles para hacer frente a la variación del entorno que genera riesgos de pérdida de bienestar.

En complementación la Comisión Económica para América Latina (CEPAL, 2002), señala que la vulnerabilidad, es entendida como el resultado de la exposición a riesgos, aunado a la incapacidad para enfrentarlos y la inhabilidad para adaptarse activamente, y la vulnerabilidad social la relaciona con los grupos socialmente vulnerables, cuya identificación obedece a diferentes criterios: algún factor contextual que los hace más propensos a enfrentar circunstancias adversas para su inserción social y6 desarrollo personal,[...] el ejercicio de conductas que entrañan mayor exposición a eventos dañinos, o la presencia de un atributo básico compartido (edad, sexo, condición étnica) que se supone les confiere riesgos o problemas comunes.

En cuanto, al riesgo este se refiere a la posibilidad de que una contingencia (ocurrencia o presencia de un evento, característica o proceso) entrañe efectos adversos para [...] la comunidad, hogar, persona, empresa, ecosistema, etc. El riesgo no alude a un acontecimiento intrínsecamente negativo, sino a uno que puede generar daño o incertidumbre y cuyas consecuencias pueden ser ambiguas o mixtas, combinando adversidad y oportunidad. Caro, (2003).

No obstante, una de las desventajas de identificar los grupos vulnerables, especifica la CEPAL, es que son muchos los grupos vulnerables como riesgos existentes, por lo cual es necesario distinguir si las situaciones de riesgo son permanentes y/o emergentes; los riesgos permanentes se refieren a la naturaleza genética, sociocultural y familiar, tales como; enfermedades hereditarias, minoría étnica, género, pobreza y percepción sociocultural. En

cambio las emergentes se definen por la contingencia social, el lugar de residencia, catástrofe natural, guerra y desempleo. Caro, (2003). Esta forma de interpretar los riesgos conduce a desarrollar políticas centradas en el individuo y la comunidad o grupos específicos de esta.

Por su parte, Esping-Andersen (2000), distingue los riesgos en cuatro categorías, la primera es de tipo universal, como la mortalidad o el deterioro físico durante la vejez, la segunda los que afectan a grupos o clases específicos de la población, como los derivados de ciertas profesiones, tercero, los del ciclo de vida; que se expresan en los roles y condiciones sociales típicamente vinculados a la edad y por último los intergeneracionales, ligados a la transmisión de rasgos adversos de padres a hijos por la vía genética o mediante mecanismos socioculturales, como ocurre con la pobreza y la estratificación de la clase social. Todos mencionados anteriormente por diversos autores que concuerdan en la exposición al riesgo y las capacidades individuales y grupales para enfrentarlo.

Como se ha señalado, la noción de vulnerabilidad social es importante para caracterizar condiciones de incertidumbre, desprotección y prever posibles riesgos que enfrenta el individuo activando los dispositivos de seguridad social para enfrentarlos, por otra parte ofrece una mirada alternativa, aunque complementaria con otros enfoques tales como el de pobreza y exclusión.

Al respecto, Kaztman, (2000) refiere que la idea de vulnerabilidad es un estado de los actores (comunidad, hogar, persona) que varía en relación inversa a su capacidad para controlar las fuerzas que modelan su propio destino, o para contrarrestar sus efectos sobre el bienestar.

Por otra parte, Filgueira, (1998) realiza la distinción entre viejas y nuevas vulnerabilidades sociales, las formas nuevas se asocian con cambios demográficos y de la familia; transformaciones de la estructura del empleo y del funcionamiento del mercado de trabajo;

coexistencia entre la pobreza dura y persistente y una nueva pobreza en gestación; debilitamiento de la protección ofrecida por el Estado.

En ambos casos, las personas, hogares y comunidades se encuentran indefensas ante cambios del entorno y desprotegidas del Estado, según su percepción, lo cual implica mejorar las políticas públicas dirigidas a mejorar los niveles de bienestar social.

Según Perona, (2002) la noción de vulnerabilidad social ayudaría a identificar a grupos sociales, hogares e individuos, que por su menor disponibilidad de activos materiales y no materiales, quedan expuestos a sufrir alteraciones bruscas y significativas en sus niveles de vida, ante cambios en la situación laboral de sus miembros activos. Aquí se plantea la utilización del concepto asociado al de condiciones de vida para tener una mirada multidimensional y complejo sobre un fenómeno que excede conceptualmente a la idea de pobreza.

En resumen, la especificidad del enfoque de vulnerabilidad social como señala Busso, (2001), no reside en identificar los riesgos a los que están expuestos los individuos, hogares o comunidad, sino en que permite analizar los aspectos relativos a las dotaciones iniciales y las formas de reproducción de activos, el uso de estrategias diferenciadas (proceso de adaptación de los individuos), la conformación de escenarios socioeconómicos y políticos bajo la responsabilidad de gobiernos locales, nacionales y las diversas instancias internacionales (mecanismos de apoyos externos).

La vulnerabilidad social como enfoque permite considerar los recursos y capacidades tanto de los individuos como de la familia y la comunidad, con el objeto de elaborar políticas sociales integrales y de amplia cobertura que aseguren su asertividad, lo cual debe estar complementado con una Gerencia Social efectiva.

En este sentido, el Estado en su propuesta de reformar las políticas públicas y generar un real impacto en la sociedad lo cual se reflejaría en la inclusión de los grupos vulnerables,

debe implementar una gerencia que logre operar los programas y proyectos sociales, mediante la evaluación y seguimiento de estos; puesto que es “la evaluación como actividad política y administrativa que provee información para la toma de decisiones respecto a la planificación, diseño, ejecución, asignación de recursos, reorientación o cierre de servicios sociales” (Molina, 1999:28).

Como hemos analizado, la variedad de situaciones que pueden generarse en la población más vulnerable, sirve para orientar, en términos de políticas públicas, el funcionamiento de los mercados y de los arreglos sociales, con el propósito de reducir el riesgo de las personas vulnerables, hogares y comunidades, desde esta perspectiva las políticas públicas deberían dirigirse a la prevención, reducción y eliminación de las debilidades internas y las adversidades del entorno o, desde otro prisma la habilitación de los individuos para mejorar la capacidad de respuesta ante situaciones inesperadas (de riesgo) .

El potencial del enfoque de vulnerabilidad social y su aplicación en la creación de políticas públicas y sociales, puede lograr que los actores involucrados, públicos o privados, asuman el compromiso de disminuir las situaciones sociales contingentes que generan condiciones de riesgo, y generen políticas para el fortalecimiento y diversificación de activos de los individuos.

Al respecto, la CEPAL (2002) señala que el enfoque de vulnerabilidad social exige que las políticas públicas sean dinámicas, en el sentido de estar en permanente sintonía con los cambiantes riesgos de la vida moderna, diversificadas, integrales y universales, de acuerdo que se adecuen a la naturaleza del riesgo, habilitadoras, con el fin de propiciar la capacitación de los individuos para ejercer sus derechos ciudadanos y articuladas, pues deben combinar medidas de prevención, apoyo y adaptación.

A la luz de los antecedentes, concluimos que el enfoque de vulnerabilidad social es la base para la gestión de las políticas públicas, donde la gerencia social y la eficiencia de los gerentes es primordial para asegurar el éxito de éstas, de esta forma, la articulación entre las

políticas destinadas a fortalecer los activos y estrategias de los individuos se complementa con programas orientados a generar un escenario propicio que permita un mejor acceso al conjunto de oportunidades que otorga el mercado, el Estado y la sociedad civil.



## **CAPITULO III: Marco Metodológico del Estudio**

### **3.1. Diseño de Investigación**

Este estudio se basa en un enfoque cualitativo debido a sus variadas características epistemológicas, donde engloba numerosos métodos y estrategias de recogida de datos, lo cual nos permitirán rescatar la riqueza de las evidencias documentales que detallan como opera el programa Orasmi aportando de esta manera al ámbito de la investigación social.

Lo anterior, se lograra mediante una estrategia de investigación que se encuentra plenamente justificada para transformarse en “una depurada y rigurosa descripción contextual del evento, conducta o situación que garantice la máxima objetividad de la captación de la realidad, siempre compleja, y que preserve la espontánea continuidad temporal que le es inherente, con el fin de que la correspondiente recogida sistemática de datos, categóricos por naturaleza, y con independencia de su orientación preferentemente ideográfica y procesual, posibilite un análisis que dé lugar a la obtención conocimiento válido con suficiente potencia explicativa. Anguera (1986). Por otra parte, además, nos ofrece la posibilidad de alcanzar una mirada más flexible y provisional de la estructuración en su planificación y ejecución, centralizando un tema, cerrando una situación objeto de estudio. Ruiz, (1996).

En referencia, se considera el Estudio de Caso la metodología idónea para este estudio, pues constituye un método de investigación para el análisis de la realidad social de gran importancia en el desarrollo de las ciencias sociales y humanas y representa la forma más pertinente y natural de las investigaciones orientadas desde una perspectiva cualitativa (Latorre et al., 1996).

Así mismo, implica un proceso de indagación que se caracteriza por el examen detallado, comprensivo, sistemático y en profundidad del caso objeto de estudio. Gómez, (et al., 1996) además de ser particularista, descriptivo, heurístico e inductivo.

Por esta razón, el estudio de caso en sí mismo, es importante por lo que revela acerca del fenómeno y por lo que pueda representar. Esta especificidad le hace especialmente apto para problemas prácticos, cuestiones, situaciones o acontecimientos de la vida diaria. El producto final de es una descripción rica y densa del fenómeno objeto de estudio, incluyendo distintas variables. (Pérez Serrano, 1994), en este caso el Fondo Orasmi.

### **3.2. Técnicas de recolección de datos**

Las técnicas de recolección serán principalmente registros de datos secundarios con el objeto de conocer los objetivos y lineamientos que utiliza el fondo Orasmi para otorgar ayuda social, además de recopilar la mayor cantidad de información que permita ampliar y profundizar las funciones y prácticas gerenciales de la implementación de este.

Por otra parte, se realizara una recopilación de documentos escritos cuyo origen se reduce a las publicaciones efectuadas por instituciones dedicadas a estudios sociales vinculados a las temáticas relacionadas con los objetivos, conjuntamente archivos oficiales del Ministerio del Interior y otros Ministerios relacionados, sistematizaciones y/o publicaciones de organizaciones sociales, publicaciones de ONG, prensa y documentación indirecta. Que permitirá describir el proceso de implementación del fondo y la efectividad de este en cuanto a sus objetivos estratégicos.

Y por último, se utilizará una base de datos denominada Sistema Único de Ingreso (SUI) el cual es un sistema informático en línea que permite el registro y gestión de las solicitudes de ayuda que recibe el Ministerio del Interior, en cada una de las unidades operativas y el

nivel central. Este sistema, de uso obligatorio permite, entre otras cosas, administrar la información de cada servicio como un conjunto único de datos, los que pueden ser compartidos entre los diversos servicios en lo relacionado con los beneficiarios/as y su historial de peticiones, homologar la información de los/as solicitantes, facilitar el registro y seguimiento de las solicitudes, evitar la duplicidad de beneficios, levantar estadísticas de ingreso, procedencia, tipo de beneficios etc. Permite un control adecuado del presupuesto, hace uso de la tecnología disponible y permite contar con una base de datos transparente de la administración del fondo Orasmi.

### **3.3. Unidad de análisis**

La unidad de análisis corresponde a los datos consignados de 1428 solicitudes ingresadas en el año 2009 en las 21 comunas de la Provincia de Cautín del año 2009 en el sistema informático SUI del Fondo Orasmi de la Gobernación Provincial de Cautín de la Región de la Araucanía.

## **CAPITULO IV: PRESENTACION Y ANALISIS DE LOS RESULTADOS**

### **Descripción del Fondo Orasmi**

La política social actual, se concibe como un instrumento de inversión social para el desarrollo más que simple asistencialismo, cuyo objetivo es rescatar a las personas de la pobreza y la marginación social transformándolas de esta manera en la base del desarrollo económico, social y cultural de la sociedad.

En este contexto, una de las políticas públicas prioritarias de gobierno es la Protección social, que surge específicamente para hacer frente al impacto que las fuertes transformaciones macroeconómicas han causado sobre los grupos más vulnerables, visualizándose como “intervenciones públicas para asistir personas, hogares y comunidades a mejorar su manejo del riesgo y proporcionar apoyo a quienes se encuentran en la extrema pobreza” Ministerio del Interior, (2007).

Por otra parte, “El sistema de Protección Social implica la participación de diversas instancias, y el incremento del número de actores que forman parte de los procesos orientados a enfrentar las situaciones de vulnerabilidad que afectan a la población, es por esto que el trabajo en red con organismos superiores se ha enfocado a identificar a todos los actores involucrados en el logro de los objetivos definidos en un mismo territorio, desarrollando dinámicas de colaboración y de reconocimiento del aporte de cada uno al objetivo común”. (Mideplan, 2009.)

Por lo cual, este sistema se basa en la idea de que los ciudadanos tienen derechos que el Estado debe proteger, tales como el trabajo, salud, educación y seguridad social, a los que no pueden acceder a través de los mecanismos del mercado mediante la aplicación de políticas públicas eficientes, transformadora, con el objeto de que el crecimiento económico permita al país tener una base de protección social, que otorgue oportunidades verdaderas

de mejorar la calidad de vida y reducción de los riesgos e incertidumbres de quienes se encuentran en situación de vulnerabilidad.

Según, la Agenda Pro Participación Ciudadana 2006-2010, en el Gobierno no cabe el asistencialismo porque los derechos son universales, exigibles y sustantivos, y como tales, en la óptica de un Estado social y democrático de derechos, las políticas públicas vienen a garantizarlos, solidariamente y sin exclusiones. Por el contrario, Filgueira, Molina, Papadópolos y Tobar (2006), señalan que las políticas actuales no contemplan derechos universales sino focalizados y temporales. Las políticas focalizadas para la población pobre garantizadas por el Estado, que son características de las tendencias recientes, si bien tratan de corregir esta situación resultan insuficientes, particularmente por carácter asistencial y por su poca articulación con las prestaciones ofrecidas por el mercado.

En este contexto, el Estado continúa buscando alternativas que aborden la pobreza con enfoques multidimensionales y programas sociales específicos que logren llegar a toda la ciudadanía sin exclusión, por ende, que no se encuentren contemplados en las políticas sociales implementadas y dirigidas a ciertos sectores de la población, por un tiempo determinado. En este caso, es el Gobierno el encargado de administrar y ejecutar estos programas.

Al respecto, Fernández y Rosas (1992) señalan que el Gobierno es el encargado de regular y normar las decisiones que rigen el comportamiento de la sociedad, considerando que tiene la capacidad de tomar decisiones, y estas son aplicadas sobre la sociedad, es decir, las decisiones que tome el poder central van a establecer los parámetros dentro de los cuales se van a tener que regir para dar satisfacción a las demandas que emanan de la sociedad civil al gobierno; las cuales pueden ser respondidas o no con las decisiones que éste determine. Las respuestas a dichas demandas se realizan a través de la Administración Pública.

La Administración pública está constituida por los ministerios, las intendencias, las gobernaciones y los servicios públicos creados para el cumplimiento de la función

administrativa, cuya organización básica se rige por el título II de la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado N°18.575, de 1986. De acuerdo con la Constitución Política, el gobierno y la administración del Estado corresponden al Presidente de la República, quién es el jefe del Estado. (Ministerio del Interior, Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, Mayo, 2001.)

El ámbito sectorial de la Administración pública está cubierto, básicamente, por los ministerios y los servicios respectivos. Los Ministerios son órganos superiores de colaboración del Presidente de la República en las funciones de gobierno y administración de sus respectivos sectores, esta administración es ejercida mediante la proposición y evaluación de las políticas y planes correspondientes, el estudio y proposición de las normas aplicables a los sectores a su cargo, el control del cumplimiento de las normas dictadas, la asignación de recursos y la fiscalización de las actividades de su jurisdicción.

Es así, que el Ministerio del interior fue creado por medio del DFL 7.912 de fecha de promulgación 30 de noviembre de 1927 y publicado el 05 de Diciembre de ese mismo año, como el organismo encargado de supervigilar el normal funcionamiento de las diferentes reparticiones del Estado en las regiones del país, siendo el Presidente de la República quién ejerce el Gobierno Interior; servicio público que se caracteriza por ser centralizado, amparado por la personalidad jurídica del estado, careciendo de patrimonio propio, que se desconcentra periférica o territorialmente en regiones o provincias a cargo de un Intendente o Gobernador.

En este ámbito, el Ministerio del Interior, tiene la misión de asistir al Presidente de la República en el ejercicio del servicio del Gobierno Interior, el cual esta segmentado en 15 Intendencias y 53 Gobernaciones, cuyos titulares asumen la representación natural e inmediata de la Presidenta de la República, éste servicio provee la plataforma política, administrativa y de gestión para que los Intendentes y Gobernadores puedan ejercer a cabalidad dicha representación en las jurisdicciones en que se divide el territorio nacional.

La función del Gobierno Interior, esta enfocada en cuatro áreas:

- Orden Público y Seguridad ciudadana
- Coordinación, fiscalización o supervigilancia de los servicios públicos
- Extranjería
- Prevención y atención de desastre

Por su parte la Subsecretaria del Interior, tiene la misión de supervisar y coordinar con el Ministerio del Interior en materias de Gobierno y Administración Interior del Estado y en la aplicación de las políticas internas orientadas a mantener el orden público, la seguridad y la paz social, así como ejercer, especialmente, la supervisión en materias de programas sociales de su competencia de migración y extranjería.

En este contexto, el Ministerio del Interior ejecuta programas sociales orientados a la entrega de recursos económicos a personas u organizaciones y que constituyen un instrumento para la gestión de las autoridades del nivel central, regional y provincial, dentro de los cuales se encuentran:

- Fondo Organización Regional de Acción Social (ORASMI)
- Departamento de pensiones de Gracia, Rifas, Sorteos y Colectas
- Fondo Social Presidente de la República

Para efectos de este estudio, nos referiremos específicamente a uno de los programas asistenciales que permite a cada autoridad nacional, regional y provincial a través por medio de los Departamentos Sociales, disponer de recursos para resolver situaciones que por su carácter de urgencia requieren una respuesta inmediata, en este caso el Fondo de Organización Regional de Acción Social, Orasmi, el cual es ejecutado por la Gobernación Provincial de Cautín, cuya misión es representar a la Presidenta de la República en el territorio Provincial, asistiéndola en el ejercicio del Gobierno Interior del Estado, a través de una plataforma política, administrativa y de gestión para efectos del ejercicio de

Gobierno, y proporcionar a la población de los bienes, las prestaciones y los servicios que establece la Ley mediante los siguientes objetivos estratégicos:

- Desarrollar y promover el orden público
- Desarrollar y promover la seguridad de las personas
- Ejercer la administración y gestión territorial de manera integrada.

Respecto al origen del Fondo Organización Regional de Acción Social Del Ministerio del Interior en adelante Orasmi, se remonta al 20 de Noviembre de 1959 fecha en la fue publicado el d.f.l. 20, por medio del cual se crea la Dirección de Asistencia Social (D.A.S.) dependiente del Ministerio del Interior. Esta dirección tenía la misión de “procurar la solución de las dificultades personales y familiares derivadas de la falta de recursos económicos indispensables”.

Posteriormente, por medio de la Ley N° 18.035 del 06 de Octubre de 1981, las funciones relacionadas con la Asistencia Social de la D.A.S se traspasaron a la Secretaría y administración General (S.A.G.)

El 18 de Febrero de 1992, por medio de la Circular 12, y basándose en el D.F.L.20, la Subsecretaría del Interior dispuso que el Fondo Orasmi, como lo conocemos hoy en día, fuese un programa de acción social ejecutado por las Intendencias Regionales y las Gobernaciones Provinciales por medio del cual se “pretende financiar total o parcialmente acciones sociales dirigidas a personas, familias o comunidades en extrema necesidad, contemplando contingencias sociales no cubiertas por otras líneas de acción estatal” de acuerdo a la Circular N° 12, 1992 del Ministerio del Interior.

Con posterioridad, la Circular E-9 del 15 de Febrero de 1995 modifico los procedimientos vigentes hasta el 31 de Diciembre del año 1994, “con el objeto de otorgar una mayor flexibilidad en la aprobación y ejecución de los programas ORASMI”. Dicho documento



definió los procedimientos para la administración de los recursos, rendición y formatos mediante el cuál se cursarían las ayudas.

Es importante destacar que no está permitida la generación de normativas internas, desde las unidades operativas, para la administración de los recursos ORASMI, y que los únicos criterios de evaluación son los establecidos en el Manual de Procedimientos, creado el año 2009 por el Departamento Social del Ministerio del Interior.

Como mencione anteriormente, el orasmi es un fondo anual aprobado por la Ley de Presupuesto para el sector público, destinado al desarrollo de programas de acción social, que reflejen las políticas sociales de Gobierno en lo que respecta a la atención transitoria de personas que se encuentran en situación o condición de vulnerabilidad social, entendida ésta según Mideplan, como el concepto que se asocia a las capacidades que poseen las personas para enfrentar riesgos como el desempleo o inestabilidad laboral, enfermedades crónicas, discapacidad, entre otros.

En este caso, la vulnerabilidad social trasciende el concepto tradicional de pobreza, pues se origina en fenómenos propios de las nuevas dinámicas de desarrollo derivadas de la globalización y la competitividad de los mercados tales como, cambios en los roles de género con la creciente participación política y laboral de las mujeres, en los mercados laborales, las transformaciones de las familias, el envejecimiento de la sociedad por el aumento de la esperanza de vida, la reducción de la tasa de natalidad, la existencia de nuevos fenómenos migratorios, entre otros y que no pueden ser cubiertas, dadas las características de la necesidad o situación, por otras instituciones públicas.

Razón por la cual, los beneficiarios son personas naturales, chilenos/as y extranjeros/as con cédula de identidad nacional, que se encuentren en una situación o condición de vulnerabilidad que le impida la generación de recursos para enfrentar dicha situación o condición; cuyas características es que los aporte son individuales, esto quiere decir que son

destinados a beneficiar a una persona natural, son complementarios, es decir, es un coaporte al esfuerzo individual realizado por el/la solicitante y la red social existente; son de cancelación directa a las instituciones, puesto que no está permitido entregar dinero o cheque nominativo a los beneficiarios/as.

Los ámbitos o líneas de acción que cubre son las áreas de salud, vivienda, educación, asistencia social, capacitación y emprendimiento laboral y discapacidad, las cuales se detallarán a continuación:

En el área de la salud busca complementar y/o apoyar peticiones relacionadas con la compra de medicamentos que no estén disponibles en los servicios de salud de acuerdo a recetas extendidas por un profesional de salud de establecimientos públicos o privados del territorio nacional y que no se encuentren dentro de las prestaciones garantizadas del G.E.S. u otros programas específicos desarrollados por el Ministerio de Salud, aportes para tratamientos de alto costo, co-pagos o programas médicos de FONASA o Isapres y adquisición de elementos de intervenciones quirúrgicas.

En el área de la vivienda realiza aporte para complementar el ahorro previo, a fin de que los beneficiarios/as postulen a programas de viviendas vigentes del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, adquisición de piezas o viviendas de emergencias, materiales de construcción para reparación y por último realiza aportes para cancelar derechos y/o instalaciones de agua y electricidad.

En el ámbito de educación está destinado a financiar aportes para la cancelación de matrículas, aranceles y pago de derechos de titulación y egreso de carreras de Educación superior de establecimientos reconocidos por el Ministerio de Educación, adquisición de útiles escolares, vestuario y calzado escolar, adquisición de pasajes para traslado desde o hacia el establecimiento educacional donde estudia en calidad de alumno/a regular.

En el ámbito de asistencia social, este programa beneficia la compra de alimentos y mercadería, enseres básicos para el hogar, aportes para la cancelación de alojamientos asociados a traslados fuera del sitio de residencia por motivos de salud, adquisición de pasajes para traslado por razones de salud, aportes para la generación de convenios para el suministro de servicios básicos (agua, luz y gas) y apoyo para costear servicios funerarios.

En el ámbito de capacitación y emprendimiento laboral, financia aportes a la compra de maquinaria, herramientas y otros elementos de trabajo que permitan la generación de ingresos del la solicitante que no cumplan con los requisitos para acceder a programas gubernamentales, aportes para la adquisición de insumos o materiales que estén destinados al desempeño de un oficio individual y que apoye la generación de ingresos, aportes para la cancelación de capacitación laboral de cursos que no estén incluidos en programas de Gobierno.

Por último, en el área de discapacidad, financia aportes mediante co-aportes para la adquisición de ayudas técnicas de acuerdo al instructivo de ayudas técnicas de FONADIS y aportes para la adquisición de materiales para el acondicionamiento de la vivienda, que no tengan cobertura por la institución en mención.

De acuerdo a lo expuesto, las solicitudes de ayuda deben estar respaldadas por documentación que justifique la petición de ayuda; en este caso el Informe Social actualizado (no más de 6 meses) elaborado por un/a Asistente Social con el respaldo de una institución pública o privada. Cabe señalar, que el formato único de informe social por medio del cual se recepcionarán las solicitudes de ayuda es el elaborado por el

Departamento Social de la Subsecretaría del Interior, el cual fue distribuido a los organismos de la Red Social mediante las unidades operativas de cada Región el año 2009.

## **Gestión e Implementación del Fondo Orasmi**

La modalidad de gestión del Orasmi, es de responsabilidad de las autoridades regionales y provinciales de las unidades operativas del servicio de Gobierno Interior, Intendentes/as y Gobernadores/as. En ellas, es el Departamento Social el responsable directo de la ejecución del fondo, siendo un /a profesional Asistente Social el/la encargado/a de distribuir y proponer a la autoridad el presupuesto anual asignado, evaluar técnicamente las solicitudes, destinar recursos a las peticiones que aprueba y mantener el Sistema único de Ingreso actualizado, el cual será monitoreado desde el Nivel Central y se utilizará como criterio para la distribución presupuestaria.

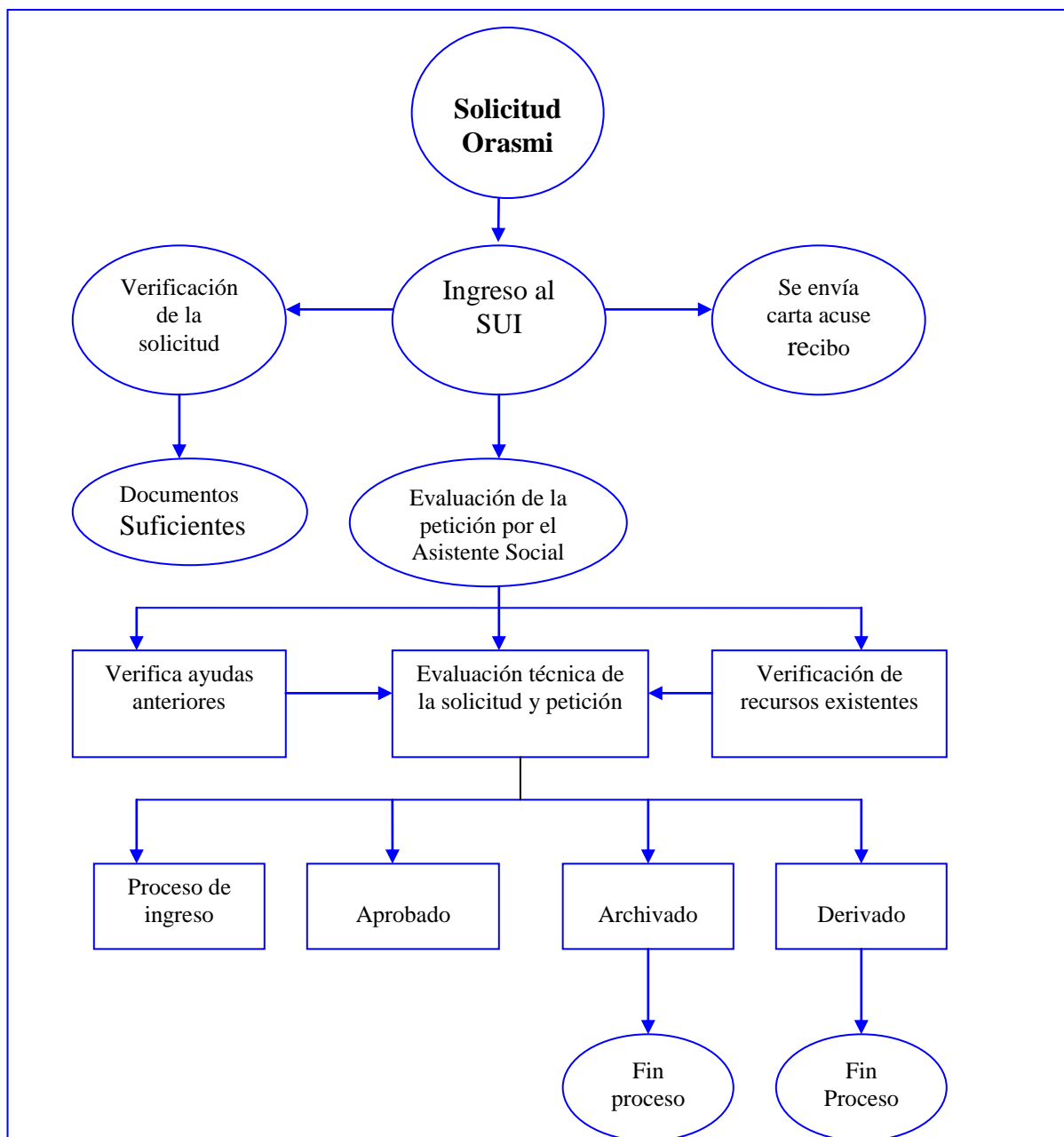
Los principios que orientan la asignación de recursos son la equidad, la cual se refiere al principio conforme al cual, todas las solicitudes accederán con justicia e igualdad a la evaluación del beneficio, lo que implica la búsqueda de resultados justos para hombres y mujeres; efectividad, conforme al cual, se concederá el beneficio si la ayuda constituye un aporte que contribuirá efectivamente a la superación del estado de vulnerabilidad asociado que generó la solicitud de ayuda; Eficiencia, referido a que el monto de ayuda aprobada para una solicitud tendrá estrecha relación con los recursos presupuestarios disponibles y a la estimación de la cobertura de solicitudes a aprobar durante el período; Complementario, referido a que, el aporte aprobado para una solicitud es complementario al esfuerzo individual y de la red social existente en sus niveles local (municipio), provincial, regional y nacional; urgencia, conforme a que la asignación de los beneficios debe ser priorizada considerando cuántas dimensiones de necesidad son vulneradas o están en riesgo de serlo y frente a las cuales no existen posibilidad de intervenir con posterioridad; oportunidad, es decir, la aprobación de beneficios deberá apuntar a remediar una condición o situación de vulnerabilidad presente en la persona que lo solicite, procurando una respuesta rápida y la entrega de un beneficio acorde a lo solicitado; y finalizando el principio de normatividad, Conforme al cual se concederán los beneficios si la solicitud cumple con los requisitos detallados en la circular 35 del 05.08.2008. (Ver anexo).

Los principios antes descritos, deben estar presentes durante el proceso de evaluación de las solicitudes y en la administración de los recursos asignados a la unidad operativa, siendo finalmente, el/la profesional Asistente Social a cargo, quien deberá discriminar entre las solicitudes, cuáles obtendrán asignación de recursos y pondrá en conocimiento a la autoridad regional o provincial.

Cabe señalar, que estos principios no pretenden ser más que instrumentos de apoyo a la gestión, los cuales deben ser aplicados con flexibilidad y coherencia, adecuándolas al tipo de problema a abordar, al contexto específico en que serán aplicados, a las necesidades y particularidades de cada solicitud. Todo ello en un contexto territorial, acorde a la política de protección social vigente y las políticas sociales de Gobierno.

A continuación, un gráfico del proceso de implementación del Fondo Orasmi, descrito anteriormente.

**Diagrama N° 1: Implementación del Fondo Orasmi**



**Fuente:** Manual de Procedimientos Fondo Orasmi, Ministerio del Interior.

El proceso de gestión del fondo con los beneficiarios; se inicia con el procedimiento de compras, el cual se realiza mediante las adquisiciones y compras que deben ajustarse a las regulaciones de la Ley N° 19.886 de compras y contratación pública y su reglamento; que establece cinco mecanismos para efectuar una compra.

El primero es el convenio marco, el cual es un acuerdo celebrado entre la unidad de administración y finanzas de cada unidad operativa y un proveedor determinado, en el que se establecen precios, condiciones de compra y otras especificaciones del producto o servicio, que rigen por un periodo de tiempo definido. Una vez adjudicado el convenio marco a un proveedor, sólo se debe emitir la orden de compra al proveedor sin realizar más trámites.

El segundo, es el contrato de suministro cuyo procedimiento administrativo tiene por objeto la compra o el arrendamiento, incluso con opción de compra, de bienes muebles o servicios. La operatividad de dichos contratos se formalizara mediante la emisión de la orden de compra y la aceptación de ésta por parte del proveedor.

El tercero, es la licitación pública procedimiento administrativo de carácter concursal, mediante el cual el servicio realiza un llamado público, convocado a los interesados para que, sujetándose a las bases fijadas, formulen propuestas de entre las cuales se seleccionará y aceptará la más conveniente.

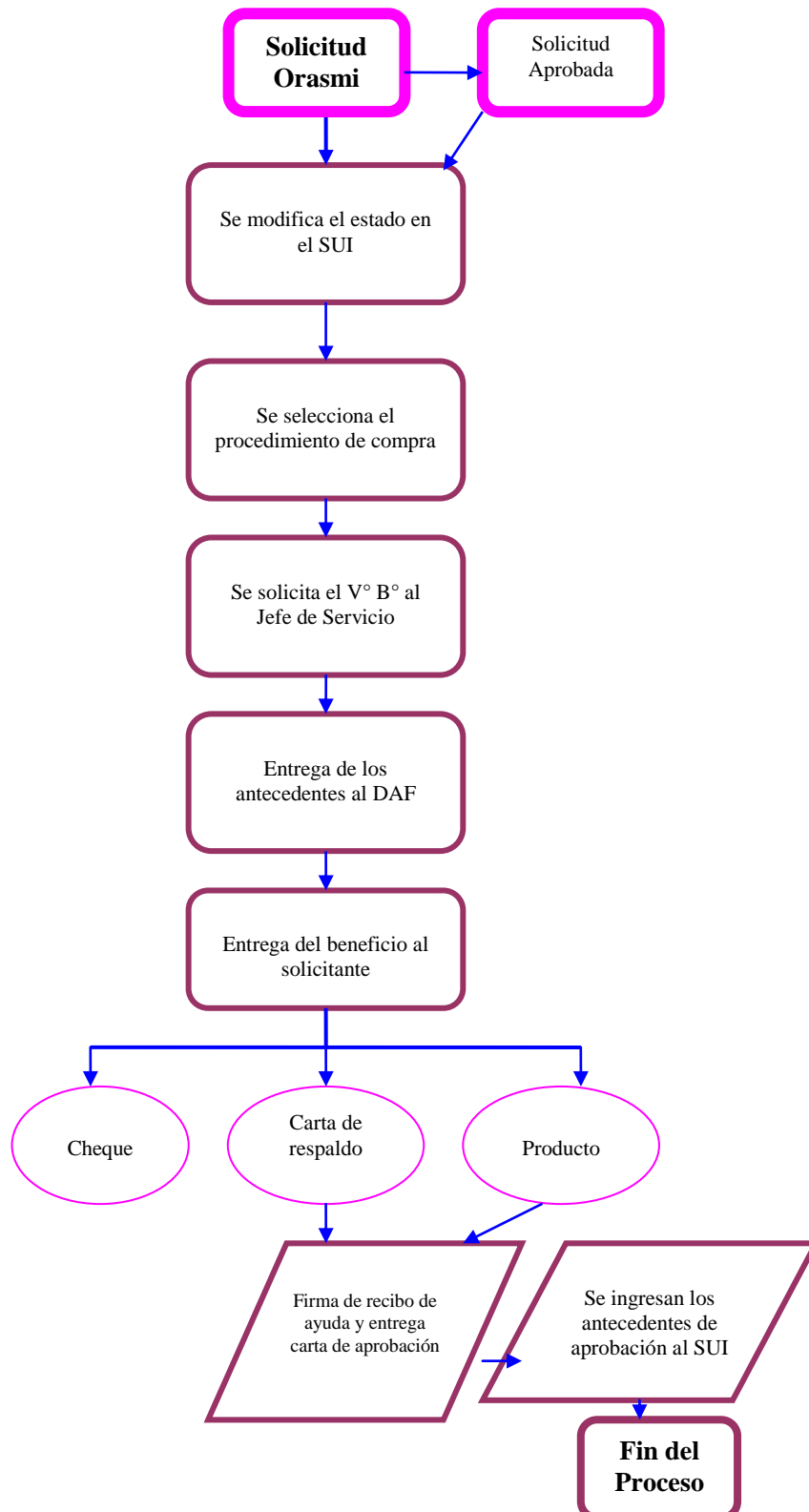
El cuarto, es la licitación privada que trata de un mecanismo excepcional contemplado por ley, restringido a situaciones especiales. Este procedimiento administrativo es de carácter concursal, previa resolución fundada que lo disponga, mediante el cual el servicio invita como mínimo a tres participantes para que, sujetándose a los requerimientos solicitados en las bases, formulen propuestas, de entre las cuales se seleccionará y aceptará la más conveniente.

El quinto y último, es el trato o contratación directa que es un mecanismo excepcional contemplado por la Ley (819.886, Art. 8) restringido a situaciones especiales, puede ser un proceso abierto o privado, o la emisión directa de la orden de compra de un proveedor, dependiendo de la excepción que se trate.

De acuerdo, a la naturaleza del fondo no es posible realizar un plan de compras anual, por lo cual la selección del procedimiento dependerá de la necesidad que se desee satisfacer, el tiempo, los recursos, y el mercado de proveedores que se encuentre disponible al momento de la adquisición. Además de considerar los siguientes aspectos: si el monto es menor a 3 UTM las compras podrán efectuarse fuera del sistema de información, si las contrataciones superan las 1.000 UTM la licitación pública es de carácter obligatorio y en el caso de que las licitaciones públicas han sido declaradas desiertas por la no presentación de interesados procede en primer lugar la licitación privada y en el caso de no encontrar interesados, procederá la contratación directa.



**Diagrama N° 2: Administración del Fondo Orasmi**



## **Descripción de los procedimientos en el Departamento Social**

La relación de la Gobernación Provincial de Cautín con el Orasmi, es mediante el departamento social, el cual debe resolver situaciones de emergencia de los individuos, grupos o comunidad de la provincia. Este departamento, esta constituido por una Profesional Asistente Social, cuya función es la de contribuir al desarrollo social de personas en situación de vulnerabilidad de la provincia, mediante la adecuada coordinación y administración de los programas sociales y garantizando la eficiencia y eficacia de ellos, es aquí donde se implementa el Fondo Orasmi, el cual es supervisado por la autoridad y administrado por la asistente social, en quién recae la responsabilidad de velar por la correcta asignación de los recursos de éste.

Por lo cual el rol que desempeña la Asistente Social es de experto, en la medida que es él, quien tiene las herramientas, el conocimiento y los mecanismos para determinar cuales son las problemáticas de mayor apremio de los usuarios, que se deben satisfacer de acuerdo al planteamiento de la solicitud realizada.

Cabe destacar, que además cumple el rol de ejecutor de programas y proyectos, implementando los horarios de atención de público, tiempo de la entrevista preliminar, recepción de los documentos y el análisis de las solicitudes, el cual implica el estudio de la situación problema que origina la petición, para lo cual se considera la oferta social existente en el fondo, es decir los recursos financieros y de la red social.

Entonces, una vez ingresada la solicitud al departamento social, estas se distribuyen a las/los profesionales de acuerdo a la comuna o región de procedencia, quienes deben verificar que ésta contenga la documentación de respaldo necesaria y que ella se encuentra vigente. De no ser así, se deben solicitar, por medio de un acto formal, (memorándum, mail, oficio) la documentación necesaria a la institución o persona que derivó los antecedentes.

Una vez realizado el procedimiento se debe ingresar dicha solicitud al Sistema único de Ingreso, el cual emite el documento carta acuse recibo, que debe ser enviado a la persona que derivó los antecedentes.

Las solicitudes pueden ser enviadas por la red asistencial o particular, en el caso, que la solicitud de ayuda sea presentada por demanda espontánea (particular), deberá ingresarse la solicitud al SUI en el momento de la entrevista, dejar registro de los compromisos o requerimientos de documentación de respaldo en el link observaciones y emitir la carta de acuse recibido antes de finalizar la entrevista para entregársela al/la solicitante, al ser enviada por la red igualmente se consignara en el SUI especificando su procedencia (Ministerio, Diputados, Alcalde, Concejal u otro).

Posteriormente, se evalúa la solicitud y petición por parte de la Asistente Social, considerando los antecedentes de respaldo, la situación descrita en el Informe Social, la urgencia de esta, la verificación de ayudas anteriores y la disponibilidad presupuestaria.

Cabe señalar, que todos estos datos deben consignarse el Sistema Único de Ingreso, cuya función es monitorear el ingreso y estado de las peticiones, por lo cual es un sistema de evaluación del Orasmi, que facilita conocer su administración a nivel regional y nacional, pues esta permanente monitoreado por el nivel central.

En este sistema, las solicitudes pueden ser ingresadas, archivadas, derivadas y Aprobadas.

## **Ingresadas**

- Se evalúa técnicamente
- Se receptionan los documentos de respaldo

## **Archivadas**

- Falta de documentación
- Antecedentes registran fecha superior a seis meses
- La ayuda no es retirada en un plazo de 30 días
- Fallecimiento del solicitante

## **Derivadas**

- Falta de recursos financieros
- Se deriva a red social competente

## **Aprobadas**

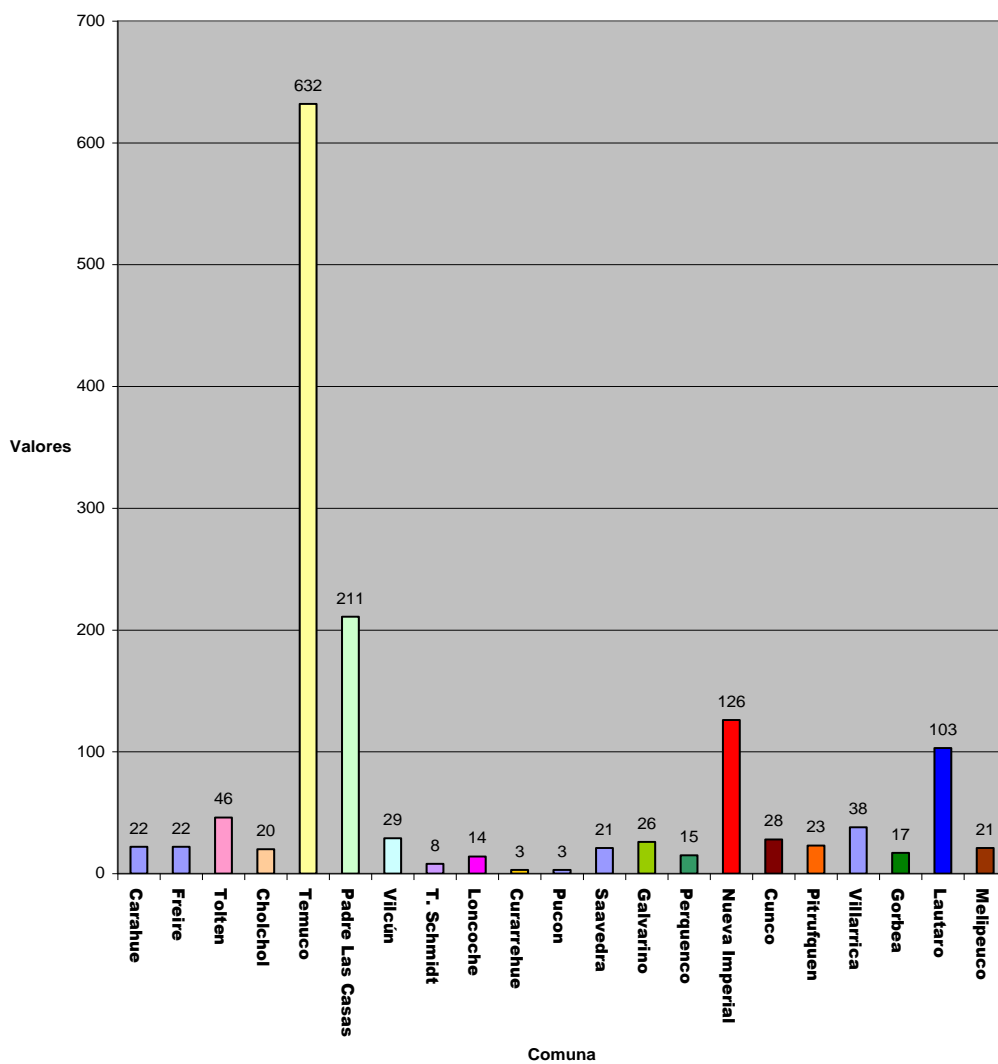
- La solicitud cuenta con la documentación y existen recursos para otorgar la petición
- Se debe definir el procedimiento de compra
- Se hace entrega de la carta de respaldo, cheque o producto.
- Se firma un recibo de recepción

**Fuente:** Elaboración Propia, basada en el manual de Procedimientos del Fondo Organización Regional de Acción Social del Ministerio del Interior.

#### 4. Presentación de los resultados en porcentajes

**Grafico N° 1: Solicitudes presentadas en la Provincia de Cautín**

**Por Comuna**



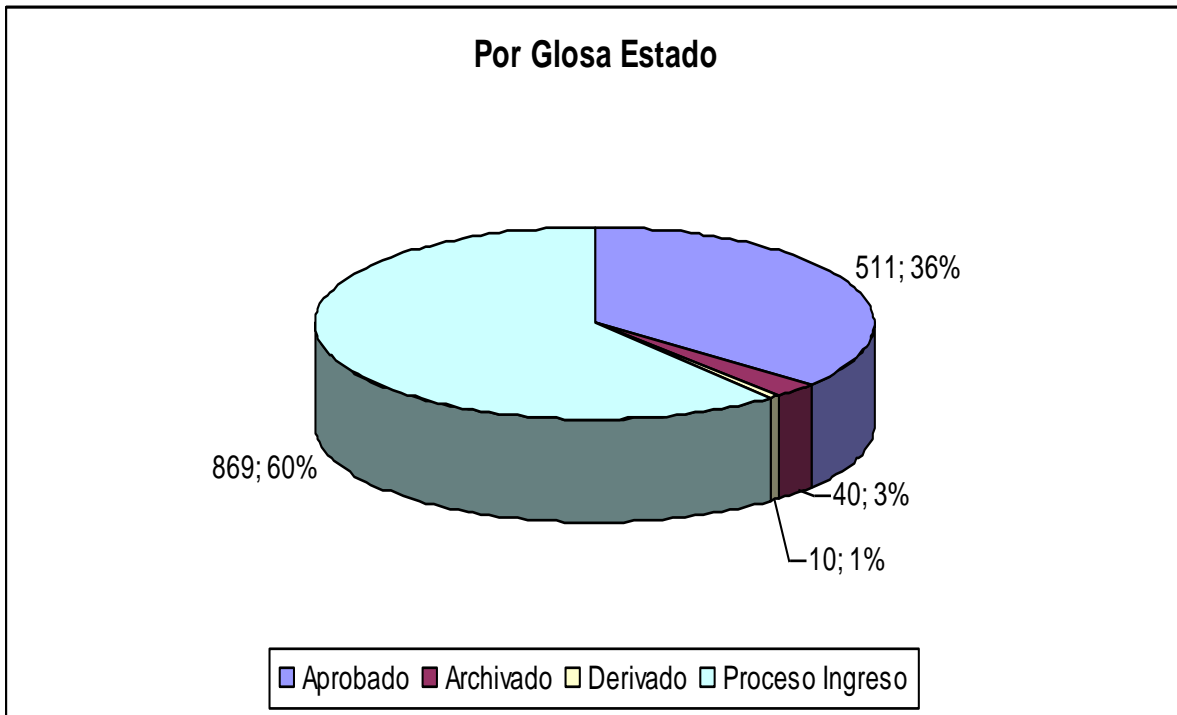
Esta representación gráfica, tiene relación con las comunas de la provincia de cautín que solicitaron ayuda al fondo Orasmi, en este caso 21 comunas cuya demanda asciende a 1428

solicitudes que representa nuestro universo, donde la mayor demanda se evidencia en la ciudad de Temuco.

Esta alta demanda de solicitudes puede deberse aún aumento de la pobreza, como se señala en la encuesta CASEN 2009, que reveló que la pobreza afectó a 2.564.032 personas en el año 2009, es decir, hubo 355.095 más personas pobres que en el año 2006, situación de pobreza que afecta a todos los grupos de edad, destacando que las mujeres continúan siendo más pobres que los hombres, entre los años 2006 y 2009, las mujeres aumentan su pobreza desde 14,3% a 15, 7% y los hombres lo hacen desde 13,0% a 14,5%, sin embargo, la diferencia en pobreza entre hombres y mujeres se mantiene en 1,2 puntos entre los años 2006 y 2009.

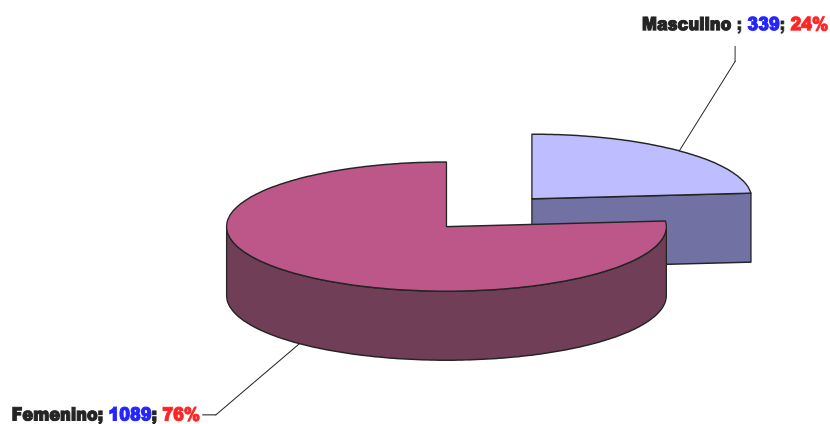
La representación del gráfico N° 2, muestra que de un total de 1428 solicitudes 511 fueron aprobadas lo que equivale a un 36%, del cual un 3% fue archivado, por no cumplir con los antecedentes requeridos para su evaluación y un 1% fue derivado a las redes asistenciales por el costo de la ayuda social requerida, especialmente en el área de salud.

**Grafico N° 2: Estado de las solicitudes ingresadas al S.UI.**



### Grafico: N° 3 Solicitudes presentadas desglosadas por sexo

Porcentaje Comunas Provincia de Cautín por Sexo



En la representación grafica N° 3, se observa que el mayor número de demandas se concentra en las mujeres representando el 76% de las solicitudes en cuanto a los hombres que solo presentan el 24% de las peticiones en la Provincia de Cautín y por otra parte, se muestra porcentualmente que el fondo Orasmi cumple con la misión de solucionar problemáticas sociales de carácter urgente, de las personas que se encuentran en situación o condición de vulnerabilidad social.

Respecto a la mayor demanda de la población femenina, esto podría deberse a que las mujeres cuentan con la mayor tasa de desempleo, según la encuesta CASEN (2009), la cual señala que en cuanto al desempleo, se observa una relación significativa entre la tasa de desocupación y la situación de pobreza. La cual se acentúa al comparar los hombres con las mujeres, siendo estas últimas las que tienen tasa de desocupación más alta ([www.lyd.org](http://www.lyd.org)).



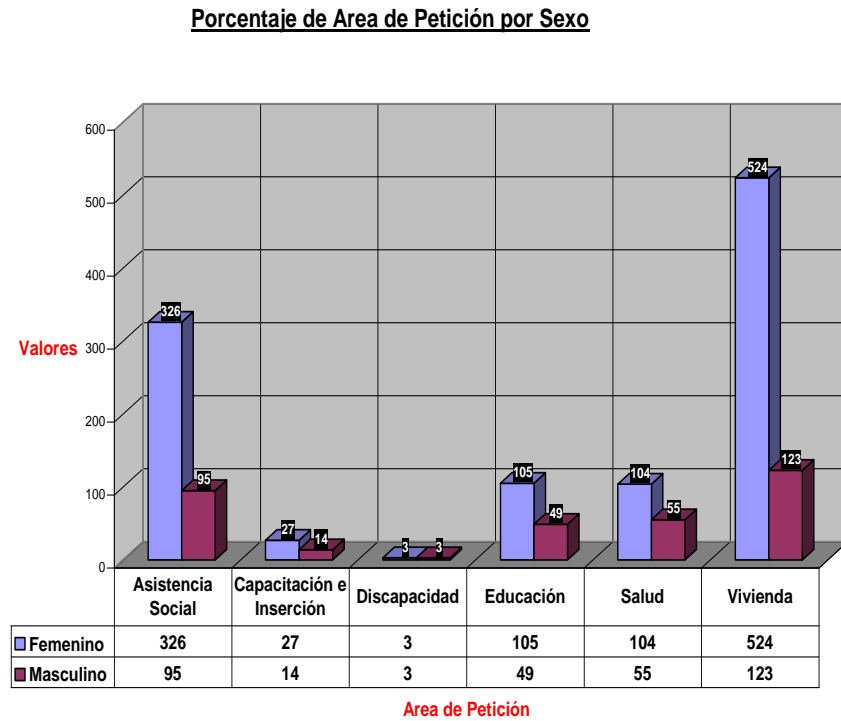
Por tanto, si consideramos, el aumento de la pobreza, la tasa desempleo y los hogares con jefatura femenina que representan la población más vulnerable según la encuesta CASEN; debido a que el año 2009 un 43,2% de los hogares pobres tienen Jefatura femenina, es razonable que este sector de la población lidere la demanda de peticiones y solicitudes aprobadas.

Como señalamos, anteriormente la vulnerabilidad no es por si misma sinónimo de pobreza, como tampoco la carencia de recursos materiales, estos son sólo uno de los determinantes sociales que padecen los grupos vulnerables, razón por la que incluimos en este estudio la noción de vulnerabilidad que incluye a todos aquellos grupos sociales que, por su menor disponibilidad de activos materiales y no materiales, quedan expuestos a alteraciones bruscas y significativas de sus niveles de vida.

La situación de vulnerabilidad social, que el Orasmi considera transitoria por las situaciones de crisis que afecta a los hogares se refleja también en las áreas de petición con mayor demanda, en este caso la necesidad básica de vivienda, por consiguiente alimentación, salud, educación, capacitación e inserción laboral, y por último discapacidad, como se muestra en el gráfico 4.

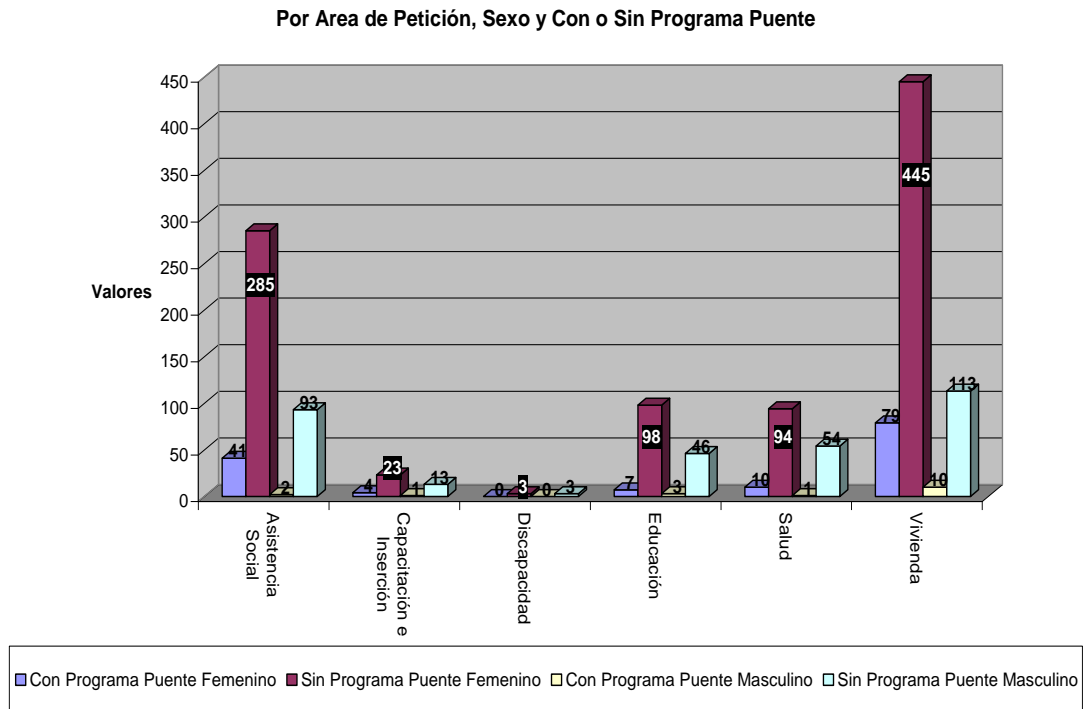
Cabe señalar, que el ítem de discapacidad presentó menor demanda debido a que Fonadis abarco en su totalidad las ayudas técnicas y cofinanciamiento de las prótesis de caderas, lo cual hizo disminuir notablemente la demanda y oferta en este ítem.

**Grafico N° 4: Porcentaje de petición por área y sexo**



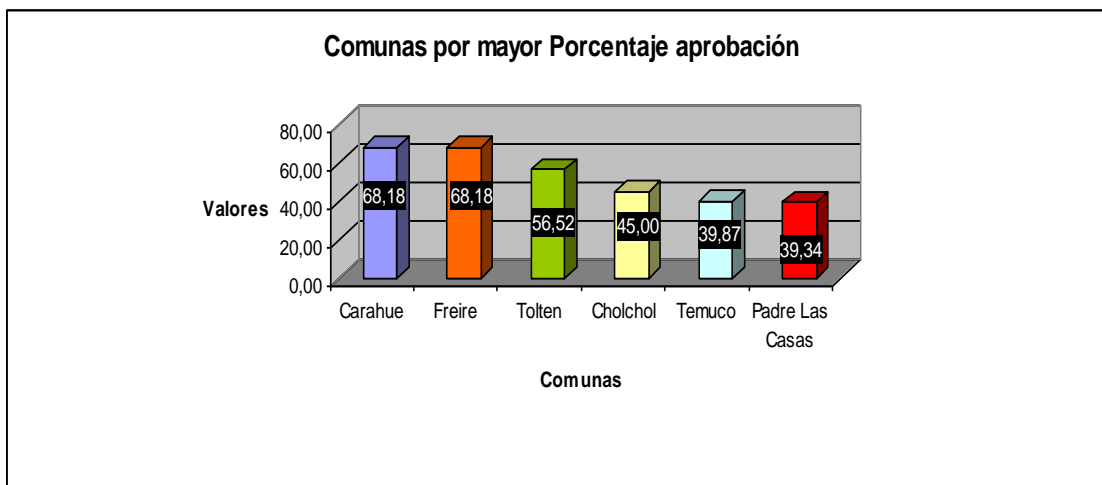
En la representación grafica N° 4, observamos que el ítem de vivienda manifestó un aumento debido al convenio de habitabilidad entre Mideplan y el Ministerio del Interior, cuyo fin fue el de complementar el ahorro de las familias Chile Solidario en etapa activa o egresadas, que postularán a solución habitacional definitiva a través del Fondo Solidario I y cuyo aporte para el año 2009 correspondía hasta 7.5 UF para quienes debían completar 10 UF, y hasta 15 UF para quienes debían completar 20 UF. Lo cual genero un aumento de solicitudes aprobadas en esta área.

**Grafico N° 5: Área de petición de las familias chile solidario**



La representación grafica N° 5, tiene relación con el aumento de las peticiones en el área de vivienda de las familias Chile Solidario, cuya demanda es liderada por el genero femenino.

**Grafico N° 6: Comunas con mayor porcentaje de aprobación**



Comuna	Total	Aprobado	%
Carahue	22	15	68,18
Freire	22	15	68,18
Toltén	46	26	56,52
Cholchol	20	9	45,00
Temuco	632	252	39,87
Padre Las Casas	211	83	39,34

La representación gráfica N° 6, muestra el desglose de las comunas que fueron mayormente beneficiadas el año 2009, correspondientes a Carahue, Freire, Toltén, Chol Chol, Temuco y Padre Las Casas, de las cuales tres de ellas (Chol Chol, Toltén y Carahue) son identificadas como vulnerables según el Minsal 2009.

#### **4.1.- Análisis de los facilitadores y obstaculizadores del Fondo Orasmi**

El Fondo Orasmi fue instaurado durante el Gobierno Militar, con el objeto de que la autoridad a nivel nacional y regional contara con una herramienta económica para dar respuesta inmediata a personas o grupos familiares que se encuentren en estado de indigencia o necesidad manifiesta, siendo además un apoyo a los planes y programas de otras instituciones, por lo cual con el tiempo fue perfeccionando sus líneas de acción y cobertura. No obstante; al ser un apoyo a otros programas y dar soluciones paliativas en momentos y situaciones únicas como la cesantía, enfermedades catastróficas y otras de carácter de urgencia los recursos disponibles per cápita son inferiores a las requeridas en dichas circunstancias, en este caso; cuando los recursos requeridos son de alto costo el/la solicitante debe reunir la totalidad requerida para que estos sean entregados a la empresa o institución seleccionada; en algunos casos esta demora genera que los recursos sean destinados a otras peticiones, pues no se reservan los recursos por orden de llegada de o las solicitudes, sino por el carácter de urgencia y el cumplimiento de requisitos para acceder a está, pues no se cuenta con fondos globales (caja chica).

Esta arista limita la cobertura y eficacia del fondo Orasmi, generando una limitante de su eficacia, entendida esta “como el grado en que se logran los objetivos buscados, sin importar sus costos” Repetto (2004), sin embargo, cumple con el objetivo por el cual se origino que es “financiar total o parcialmente acciones sociales dirigidas a personas, familias o comunidades en extrema necesidad, contemplando contingencias sociales no cubiertas por otras líneas de acción estatal”; esto hace que la distribución de recursos logre ser eficiente, definida esta como “la asignación óptima de recursos en un contexto de restricciones de diversa índole”. Repetto (2004).

Las restricciones presentadas en su diseño no solo se refieren a que los recursos son escasos sino que además, no están disponibles de forma inmediata o sin previa solicitud y los documentos de respaldo (informe social, cotizaciones, recetas o programas médicos) que en

casos extremos obstaculizan entregar la ayuda social, puesto que el informe social y el certificado de ficha de protección social deberían ser validos para situaciones que ameritan mayor rapidez tales como; la compra de medicamentos permanentes (por ejemplo: en el caso del médico de atención pública, solo entrega una receta sin especificación del periodo del tratamiento, lo cual dificulta la compra, pues el reglamento exige la receta con indicaciones, especificando que no se encuentra disponible en la red estatal) o adquisición de urnas funerarias, que por el aporte que se requiere para este caso es necesario licitarlo por Chile compra o trato directo que exige tres cotizaciones y que los solicitantes no se encuentran en condiciones de presentarlas con prontitud.

En cuanto a la gestión, si bien esta corresponde a la profesional Asistente Social quién es la encargada de distribuir y evaluar técnicamente las solicitudes, la decisión de asignar finalmente los recursos le corresponde al Jefe Superior, en este caso al Gobernador Provincial quién decide de acuerdo a sus criterios la distribución del presupuesto previa propuesta del departamento social, en algunos casos; este trámite representa una limitante cuando el requerimiento es de carácter prioritario y el Gobernador no se encuentra disponible, pues si bien existe un subrogante en su ausencia, cuando las peticiones implican un costo elevado, este debe ser autorizado exclusivamente por el jefe de servicio.

Como se ha vislumbrado, el presupuesto y el trámite administrativo para la aprobación de las peticiones si bien cumple con las expectativas de su creación, en algunos casos provoca un obstáculo para el cumplimiento de este.

En cuanto a los avances en la agilización de los pasos administrativos, identificamos al S.U.I. sistema único de información con el que cuenta el fondo Orasmi desde el año 2007, destinado a asegurar la transparencia, eficiencia y coordinación en la entrega de beneficios, puesto que esta base de datos permite conocer el número de peticiones y oportunidades en las cuales el o la solicitante a requerido algún beneficio, y a la vez si fue o no beneficiado por la Gobernación u otro organismo en este caso Ministerios, Servicios de Salud o

Intendencias con los cuales esta en línea y por ende, en retroalimentación continua, lo cual sirve de filtro para no generar duplicidad de ayudas sociales a un solo grupo familiar, considerando que este fondo no es una beca o beneficio permanente, si no una solución momentánea; que con el pasar de los años ha aumentado su demanda debido a la multiplicidad de sucesos y necesidades de la población, por lo tanto es primordial contar con mecanismos de control que mejoren la distribución presupuestaria, de acuerdo a la demanda que este refleja.

Lo anterior, genera que el Estado mejore su “capacidad presupuestal” entendiéndose esta como la relación entre la dotación de recursos financieros que el Ministerio u área de acción social obtiene en la distribución del presupuesto a fin de llevar adelante sus tareas y los problemas sociales que deberá enfrentar con esos recursos” Acuña y Repetto (2006).

Por otra parte, este sistema informático permite monitorear constantemente al nivel central la operatividad del fondo en las regiones, lo cual facilita la detección de procedimientos o adquisiciones al margen de la normativa mejorando sustancialmente la administración del fondo cuando corresponde. Como lo señala el BID (1997) el monitoreo “busca comprobar la efectividad y eficiencia del proceso de ejecución, mediante la identificación de los aspectos limitantes y/o ventajosos”. En la gestión del fondo la evaluación permite generar cambios durante la ejecución de este.

Aunque el S.U.I. es un instrumento de monitoreo eficaz y eficiente, aún es necesario incorporar otros mecanismos de control para asegurar la correcta utilización y distribución de los recursos, puesto que no existe un seguimiento permanente a las ayudas entregadas sino que este control se realiza al azar a un porcentaje mínimo de ayudas mediante un cuestionario simple, cuyo objeto es detectar el valor e impacto que genero la ayuda social en el grupo familiar, pero no a modo de fiscalizar. Este vacío en la evaluación puede generar escasa transparencia en la entrega de recursos públicos. Aunque puede haber cierto avance en construir conciencia sobre la importancia de la evaluación, en la mayoría de los

casos la evaluación no ha logrado un papel significativo o estratégico dentro del diseño e implementación de programas o proyectos (Mokate, K. 2000).



## **CONCLUSIONES**

Las prácticas gerenciales en la implementación del fondo Orasmi, constituyen aun materias de las cuales es necesario analizar para mejorar el diseño, implementación y evaluación existente, lo cual presenta un desafío a la gerencia social.

En este estudio hemos visualizado como el profesional Asistente Social debe gerenciar los procesos de gestión e implementación del fondo, pues como gerente tiene que tener la capacidad de formular estrategias para captar las condiciones internas y externas del entorno proponiendo un análisis de información de alta calidad que contribuya a generar nuevos instrumentos de gestión y control.

Nos referimos al control, por que a la luz de los antecedentes concluimos que no existe un control riguroso, como lo señala Oszlak (1987), el problema de seguimiento, control y evaluación son endémicos en la administración pública y en su opinión hay cuatro problemas básicos que la dificultan, el primero la falta de información e indicadores de gestión, segundo la diversidad de los productos, manifiestos o velados, que resultan de la acción institucional, el tercero, las dificultades para medir la calidad relativa de los bienes o servicios producidos y por último, la difícil distinción y estimación de los productos, impactos y consecuencias asociadas a la implementación de las políticas y programas.

En este caso, el fondo Orasmi carece de un control riguroso que vele el uso adecuado de los recursos, pues no existe un seguimiento a los bienes o productos entregados, sin embargo, si cuenta con un instrumento que identifica la población beneficiada y las peticiones que estos realizan, lo cual es monitoreado mediante el Sistema Único de Información, cuya creación ha profesionalizado los dispositivos de control del Estado.

Como señalamos en el análisis teórico, al visualizar la gerencia social como enfoque podemos mejorar la implementación de los programas y su cobertura, mediante las tres áreas que identifica el autor Rengifo (1998): desarrollo social, políticas públicas y gerencia

pública, el aporte de estas genera un enfoque integral y con un amplio espectro de alternativas para alcanzar los mejores resultados en los programas y políticas sociales. Puesto que este enfoque permite una cohesión de las fases y actores involucrados en este proceso con el fin de crear políticas y programas pertinentes y efectivos.

Lo cual es apoyado por Licha (1999), quién señala que el enfoque de Gerencia pública presta atención a las instituciones en la acción del gobierno y a los incentivos para reorientar el comportamiento del Estado, donde se destacan tres cimientos de una administración pública eficaz, el primero desarrollar la capacidad del gobierno central para formular y coordinar políticas, con apoyo en mecanismos que permitan tomar decisiones con conocimientos palpables y procesos que admitan la participación y supervisión de las partes interesadas; desarrollar sistemas de prestación de servicios eficientes y eficaces; y establecer un sistema de función pública integrado por funcionarios motivados y preparados. En este caso, el S.U.I. es un avance para gerenciar los programas cuyo fin es lograr la eficiencia y eficacia de los programas sociales, en este caso el fondo Orasmi.

La gerencia social tiene como objetivo lograr mayor igualdad y equidad social para la población más vulnerable, entendiéndose en este estudio la vulnerabilidad como un proceso multidimensional que confluye con el riesgo o probabilidad del individuo, hogar o comunidad de ser herido, lesionado o dañado ante cambios o permanencia de situaciones externas y/o internas. En este sentido, la vulnerabilidad es una noción multidimensional en la medida que afecta tanto a individuos, grupos y comunidades en distintos planos de su bienestar, de diversas formas y con diferentes intensidades, Busso (2001).

El fondo Orasmi fue creado en beneficio de la población más vulnerable con el fin de resolver los problemas de mayor urgencia, para lo cual el Estado, debe mejorar las políticas públicas dirigidas a fortalecer los niveles de bienestar social, esto quiere decir mejorar los niveles de diseño, gestión e implementación y evaluación del fondo para cubrir una mayor demanda y ampliar la cobertura y el presupuesto de este. Contribuyendo además a potenciar no solo los programas sino también los individuos y comunidades para que utilicen las

oportunidades que se presentan en su entorno y sean más eficaces las ayudas sociales que se les otorga.

Para cumplir lo anterior, los profesionales deben ser gerentes sociales que posean una formación integral, que a su vez estén comprometidos con los fines de las políticas sociales y la participación ciudadana en la gestión de esta, pues como se ha analizado durante este estudio la gerencia social en el fondo Orasmi enfrenta problemas de descentralización y dificultades en la evaluación, los cuales pueden ser resueltos mediante propuestas innovadoras y cambios en el diseño, específicamente en los instrumentos de evaluación.

Los programas sociales tienden a presentar problemas de descentralización, ya que la mayoría son creados a nivel central, por tanto podríamos enforzar este problema a la modalidad de gestión, que requiere especial atención por parte del gerente social.

Respecto a lo anterior, podemos señalar que existen prácticas gerenciales en el diseño, gestión e implementación y evaluación del fondo, pero que estos necesitan ser rediseñados y contar con un control permanente que asegure mejorar los niveles de efectividad del mismo.

En virtud de los antecedentes, podemos concluir que el fondo Orasmi es un programa asistencial, focalizado y temporal que cubre necesidades básicas y de carácter urgente, cuya cobertura aumenta de acuerdo a la demanda y al presupuesto nacional, lo cual ha provocado que se creen instrumentos de gestión y control que aseguren la transparencia del proceso y profesionalización del Estado.

## **Bibliografía**

- “Agenda Pro Participación Ciudadana”, 2006- 2010. Gobierno de Chile.
- Acuña Carlos H., Repetto Fabián (2006), “Un aporte metodológico para comprender (y mejorar) la lógica político –institucional del combate a la pobreza en América Latina”. Banco Mundial Interamericano de Desarrollo.
- Babbie, Earl, “Manual para la Práctica de la Investigación Social”, Editorial, DESCLÉE DE BROUWER S.A. Año, 1996, Pág, 301
- Baytelman- Cowan- De Gregorio- González, 1999.
- Banco Mundial. 1997. Informe sobre el desarrollo mundial: el Estado en un mundo en transformación. Washington, DC: Banco Mundial.
- Bolivar, A.; Domingo, J.; Fernández, M. 2001. La Investigación Biográfica Narrativa en edición: Enfoque y metodología. Madrid: La Muralla.
- Busso, Gustavo, 2001. Vulnerabilidad Social: nociones e implicaciones políticas para Latinoamérica a inicios del siglo XXI, documento preparado para el Seminario Internacional “Las diferentes expresiones de la vulnerabilidad social en América Latina y el Caribe”, CEPAL-CELADE, Santiago de Chile, 20 y 21 de Junio de 2001.p.12.
- Caro, Elizabeth. 2003. “La vulnerabilidad social como enfoque de análisis de la política de Asistencia Social para la población adulta mayor en México”. 51 Congreso Internacional de Americanistas, Santiago de Chile.
- CEPAL- ECL, Vulnerabilidad Sociodemográfica: viejos y nuevos riesgos para comunidades, hogares y personas. Brasilia, Brasil, ONU, LC/R. 2086, 22 abril, 2002.p.3. (documento electrónico).
- Circular N° 12 del 18 de Febrero de 1992 del Ministerio del Interior
- Coe Barbara, 1995. “Enfoque abierto: ejecución de proyectos en entornos multiorganizacionales”, en Bernardo Kliksberg (comp.), pobreza: un tema impostergable. op. cit.

- Cortazar Velarde, Juan Carlos, 2004. “Una Guía Práctica para la Elaboración de Estudios de Caso sobre Buenas Prácticas en Gerencia Social”. Apuntes Asignatura Investigación Social II, Docente Julio Tereucán Angulo. 2009.
- Chirinops, Edmundo y otros. La Gerencia Pública Necesaria. CLAD. Caracas, 1985.
- Dagmar Raczynski, 2008. Sistema Chile Solidario y la Política de Protección Social de Chile. Lecciones del pasado y agenda para el futuro.
- Decreto con fuerza de Ley N° 20, Pág. 114. Manual de procedimientos Fondo Organización Regional de Acción Social del Ministerio del Interior. (ORASMI), Departamento Social Nivel Central, Marzo 2009, Santiago de Chile.
- Ezequiel Ander- Egg, Diccionario Trabajo Social, Editorial Lumen, Año 1995, Edición 2. Santiago, Chile.
- Fleury, Sonia 2005, “La ciudad de los ciudadanos”, Apuntes Asignatura Fundamentos de la Gerencia Social, Héctor Oyarce, 2008.
- Fernández y Rozas, Políticas sociales y Trabajo Social, editorial Humanitas, Octubre 1992, Cuarta Edición, Buenos aires, Págs. 19 y 20.
- Filgueira Fernando, Molina Carlos Gerardo, Papadópulos Jorge, Tobar Federico, Abril 2006, “Universalismo Básico” Una alternativa posible y necesaria para mejorar las condiciones de vida de América.
- Filgueira, C.;L. Pautassi y J. Petersen-Thumser (coordinadores). (1998). “Sistemas de protección social en un mundo globalizado”. Fundación Alemana para el desarrollo Internacional (DSE)- Centro Interdisciplinario de Estudios en Políticas Públicas (CIEPP). Argentina.
- Guía de Ministerios. [www.subdere.cl](http://www.subdere.cl)
- Hood, C. 1991. AA public manargement for all seasons, en public administration 69.
- Lane, Jan Erick. 1995. The public sector: Concepts, models and APorches. 2° edición. London: Sage.

- Licha, Isabel. 1999. “Enfoque de Gerencia Social” Apuntes Asignatura Fundamentos de la Gerencia Social, Héctor Oyarce, 2008.
- Natarajan, R. 1983. Adult Education Program: Methodology for Evaluation, en Indian Journal of Education.
- Manual de procedimientos Fondo Organización Regional de Acción Social del Ministerio del Interior. Departamento Social Nivel Central, Santiago de Chile, Marzo 2009.
- Mideplan, “Síntesis de los principales enfoques, métodos y estrategias para la superación de la pobreza, Documento de Trabajo, 29 de Octubre 2002.
- Moore, Marck H. “Gerencia para la generación de valor: Estrategia organizativa en las instituciones con fines de lucro, sin fines de lucro y gubernamentales”. Traducido y reproducido con autorización por el INDES.1995.
- Moore, M.H.1995. Creating public value: Strategia Management in government. Cambridge, MA:Harvard University press.
- Mokate, Karen M. 2000. El Monitoreo y evaluación en la gerencia para resultados. Apuntes Asignatura Evaluación y Gerencia Social, Dr.Julio Tereucán. Mg. Claudio Briceño, 2009.
- Mokate, Karen M. 2000. “Convirtiendo el monstruo en aliado: la evaluación como herramienta de la gerencia social”. Instituto Interamericano para el desarrollo Social- INDES. Abril 2000- Versión modificar.
- Pacora, Juan Carlos, Julio 2005. “Políticas Sociales y formación de Políticas en materia de Juventudes”, Documento para optar al Diploma de Políticas de Juventudes organizado por el CONAJU y la Universidad Pedro Ruíz Gallo. Chiclayo.
- “Protección Social y Pobreza”, Gobierno de Chile, Ministerio de Planificación y Cooperación. 2007
- Rasse Peroza, Yajaira, Octubre 2000, “Acción y perspectivas de la gerencia social en el marco de la reforma del Estado”, Panel: Reestructuración del Estado, exclusión e inclusión en el ámbito social: la experiencia Venezolana.

- Repetto Fabián, Julio 2004, “Capacidad Estatal: requisito para el mejoramiento de la Política Social en América Latina”. Documentos de Trabajo del Indes I-52.
- Sandin Esteban, María Paz, 2000, “Investigación Cualitativa en Educación” Fundamentos y tradiciones.
- Serrano Claudia, 2002. “Pobreza, Capital Social y Ciudadanía”. Asesorías para el desarrollo.
- Katzmar, R1999. Marco Conceptual, sobre activos, vulnerabilidades y estructura de oportunidades. CEPAL, Abril. Montevideo, Uruguay.
- 
- Kliksberg, Bernardo. 1997. “Hacia una Gerencia Social Eficiente, Algunas cuestiones claves”, Revista Venezolana de Ciencias Sociales, Vol. 1 N°1, Julio, Caracas, Venezuela.
- Katzman, R. “Notas sobre la medición de la vulnerabilidad social”, en BID-Banco Mundial – CEPAL –IDEC, 5° Taller Regional. La Medición de la pobreza: métodos y aplicaciones, Aguascalientes, 6 al 8 de Junio de 2000, Santiago de Chile, CEPAL, p.275-301.

## ANEXOS



### INFORME DE RESULTADOS APLICACIÓN ENCUESTAS SISTEMA DE CONTROL DE RIESGO ORASMI 2010

▪ **Datos de identificación del Servicio:**

<b>Nombre del Servicio</b>	
<b>Nombre Profesional responsable/ Cargo</b>	
<b>Período informado (marcar opción)</b>	<input type="checkbox"/> Primer semestre 2010 (al 30 de junio) <input type="checkbox"/> Segundo semestre 2010 (al 31 de Diciembre)

**A. Información por áreas de atención del Fondo ORASMI:**

ÁREA	N° Total de casos ingresados por área	N° Total de casos aprobados en el semestre	N° de casos encuestados por área	Monto Promedio de la ayuda	Promedio del N° de días transcurridos entre la solicitud y la entrega del beneficio
Salud					
Vivienda					



Educación					
Capacitación e Inserción laboral					
Asistencia Social					
Discapacidad					
<b>TOTAL</b>					

**B. Detalle solicitud beneficios**

<b>Procedencia</b>	<b>N°</b>	<b>%</b>
Concejales		
Demanda Espontánea		
Empresas Privadas		
Fundaciones y corporaciones		
Gabinetes de Gobierno		
Gobernaciones Provinciales		
Intendencias Regionales		
Municipalidades		
Parlamentarios		
Servicios de Salud		
Servicios Públicos		
Presidencia		
Instituciones Educativas		
Otros		

**C. En relación al Sistema de Protección Social:**

Consulta	SÍ		NO	
	N°	%	N°	%
¿Es integrante del programa Puente?				
¿Es beneficiario del Sistema Chile Solidario?				
<b>TOTAL</b>				

**D. En relación al género:**

**Beneficiarias(os) encuestadas (as)**

Sexo	N°	%
Hombres		
Mujeres		
<b>TOTAL</b>		

### E. Satisfacción Usuario:

Preguntas	Alternativas de Respuesta	N°	%
1.- El tiempo de espera para la respuesta final a su solicitud fue:	Mucho		
	Adecuado		
	Poco		
2.- Considera que el horario de atención del servicio es conveniente:	Si		
	No		
3.- ¿Ud. siente que le resolvieron el problema que originó su petición?	Si		
	No		
4.- La calidad de la ayuda es/fue:	Muy Buena		
	Buena		
	Regular		
	Mala		
5.- Se atendió con algún Asistente Social del Dpto. Social:	Si		
	No		
5.1.- Si la respuesta es afirmativa; Señale si la atención recibida por el/la Profesional fue:	Muy Buena		
	Buena		
	Regular		
	Mala		
5.2.- Si la respuesta es negativa; Señale si la atención recibida en el Departamento Social fue:	Muy Buena		
	Buena		
	Regular		
	Mala		

6.- Fue informado por este Departamento del proceso que seguiría su ayuda, y la documentación necesaria para poder cursar el beneficio:	Si		
	No		

- **Análisis de datos por temas tabulados:**

A.-

.....

.....

.....

.....

.....

B.-

.....

.....

.....

.....

.....

C.-

.....

.....

.....

.....  
.....

D.-

.....  
.....  
.....  
.....  
.....

E.-

.....  
.....  
.....  
.....  
.....

- **Se agradecerá detallar situaciones irregulares o riesgos detectados, en relación a los beneficios aprobados. Ejemplo: incumplimiento de proveedores, mala calidad de productos, venta de artículos por parte de los beneficiarios u otros.**

.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....

.....  
.....  
.....

