

HACIA UN INDICE MULTIDIMENSIONAL DE EFECTIVIDAD

Distinciones de un prototipo de alerta temprana para sistemas y programas de infancia desde un enfoque de derechos

TERESA MATUS
teresamatus@uchile.cl

IV CONCURSO IDeA En Dos Etapas
FONDEF ID17I10033
PROTOTIPO DE ALERTA TEMPRANA PARA SISTEMAS Y PROGRAMAS DE
PROTECCIÓN A LA INFANCIA DESDE UN ENFOQUE DE DERECHOS



FONDEF
Fondo de Fomento al Desarrollo
Científico y Tecnológico



UNIVERSIDAD
DE CHILE

udp UNIVERSIDAD
DIEGO PORTALES



PONTIFICIA
UNIVERSIDAD
CATÓLICA
DE CHILE

COLUNGA
FUNDACIÓN

1. Una premisa que pone en discusión el uso del enfoque del riesgo y la teoría de la vulnerabilidad en el desarrollo social

Desarrollar innovaciones en el ámbito público es una tarea reconocida y demandada desde distintos posicionamientos. Sin embargo, en algunos enfoques sigue firme en su base la convicción que los problemas sociales provienen de la gente y las políticas proveen la solución. Este proyecto busca poner el foco en un concepto de innovación que subvierte esa convicción y coloca una relación entre déficit y fallas de las políticas públicas y el despliegue de procesos de transformación y mecanismos de ajuste.

Esto supone modificar la interpretación que desde hace décadas se tiene de una teoría del riesgo cuyo eje consiste en señalar vulnerabilidades existentes en personas y comunidades. Desde ella emergen niños, jóvenes, familias, barrios “vulnerables” que requieren entonces ser asistidos y fortalecidos por las políticas públicas. Desde esa visión se piensan una serie de transferencias de valor e implementaciones que se despliegan en programas e iniciativas diversas. Lo que se plantea es una inversión de esa lógica: no existen sujetos vulnerables. La vulnerabilidad, la precariedad y la fragilidad se expresan en los sistemas de oferta pública y privada que impactan a determinadas personas, comunidades y territorios con servicios de altos grados de descoordinación y bajos niveles de calidad. Esto permite observar las crisis como mecanismos producidos por los propios sistemas y proponer innovaciones en esa línea de fallas.

Desde esa lógica lo que Adela Cortina denomina “Aporofobia” (Cortina, 2017) configuraría el desborde de calificativos de riesgo colocados sobre la gente desde una política social que **desplaza la vulnerabilidad de los sistemas a configurarse como un predicado de los sujetos**. Combatir esos enfoques requiere de una forma de ver que vaya más allá del propio sujeto y se abra a innovar girando la misma teoría del riesgo pensándola como una crisis de sistema: programas públicos que no observan su propia vulnerabilidad, sistemas de oferta de calidad insuficiente.

De allí que la premisa consiste en sostener que los problemas provienen de la vulnerabilidad de las personas (individuos, familias) y que la política pública es la solución, implica un punto ciego para pensar el Desarrollo Social.

Lo anterior coloca un segundo eje de innovación: cambiar las formas de diseñar, implementar y evaluar las políticas públicas. En ellas prima una evaluación de impacto asociada a la demanda, donde hay que esperar para ver los resultados provocados en los sujetos. Lo que este trabajo propone es un análisis de la efectividad de sus diseños y en el desarrollo de una evaluación de impacto de los niveles de calidad de las ofertas, ya que, si ellas son desajustadas y deficitarias, así lo serán sus resultados. Esta disrupción permite una observación anticipada y la generación de sistemas de alerta que bajen los niveles de riesgo de inversión, fortalezcan los equipos profesionales de los programas sociales y entreguen a las políticas públicas una noción de innovación que promueva su efectividad. Sin embargo, para el desarrollo de lo anterior, se requiere observar la dinámica de la desigualdad social, ya que ella no puede ser obviada cuando se piensa el desarrollo social.

En el informe sobre desigualdad global 2018¹, basado en la recolección, producción y armonización de evidencia llevada a cabo por más de cien investigadores de cinco continentes, que contribuyen a WID.world y a la World Wealth and income database (www.wid.world/team), se muestra que *“la desigualdad se ha incrementado en prácticamente todas las regiones del mundo en décadas recientes, aunque a distintas velocidades. El hecho de que los niveles de desigualdad sean tan disímiles entre países, incluso entre aquellos con niveles similares de desarrollo, evidencia la importancia de las políticas e instituciones nacionales para influir en la evolución de la desigualdad”* (www.wid.world/team), como se observa en la figura E2a.

¹ World Inequality Lab. Investigadores asociados/WID.world *fellows*: Escrito y coordinado por: Facundo Alvaredo, Lucas Chancel, Thomas Piketty, Emmanuel Saez, Gabriel Zucman, 2017. www.wid.world/team

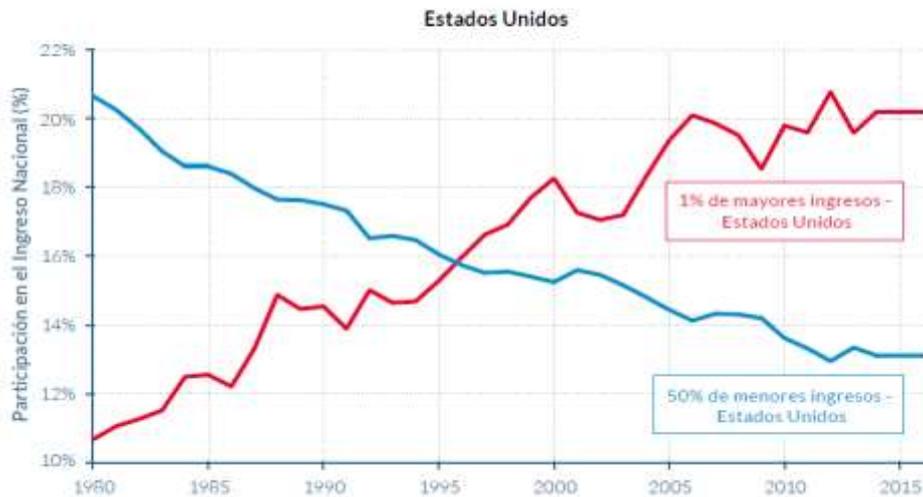
Figura E2a

Participación del 10% de mayores ingresos alrededor del mundo, 1980-2016: incremento de la desigualdad en prácticamente todas las regiones, pero a distintas velocidades.



Figura E3

Participación del 1% de mayores y el 50% de menores ingresos en Estados Unidos y Europa Occidental, 1980-2016: trayectorias de desigualdad de ingresos divergentes



WID.world (2017). Series de datos y notas disponibles en wid.world.

dos, que hoy en día el crecimiento era lento en ese período, de 20%

Figura E3

Participación del 1% de mayores y el 50% de menores ingresos en Estados Unidos y Europa Occidental, 1980-2016: trayectorias de desigualdad de ingresos divergentes

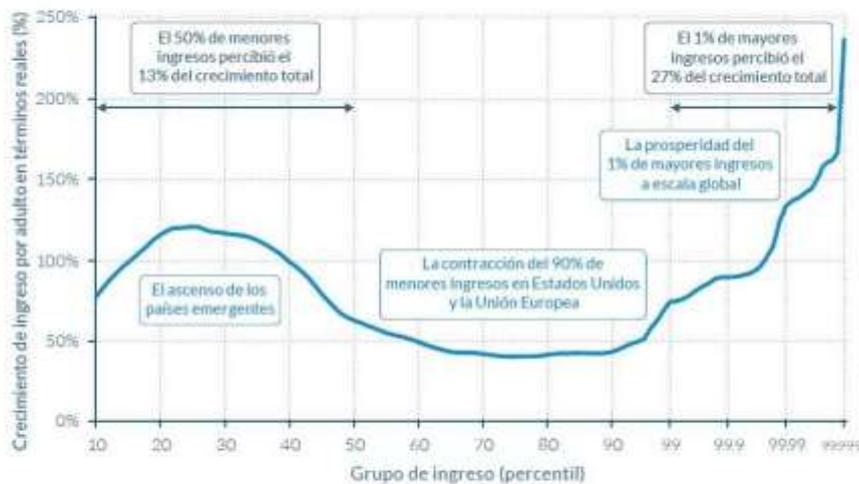


WID.world (2017). Series de datos y notas disponibles en wid.world.

El informe sostiene que la evolución de la desigualdad de ingresos observada en Estados Unidos “viene dada en gran medida por una enorme desigualdad educativa, en el marco de a) un sistema tributario cada vez menos progresivo en un contexto de crecimiento en las remuneraciones de los trabajadores de mayores ingresos desde 1980; b) el incremento significativo de los ingresos por capital de los mejor remunerados en los 2000”. La mitad más pobre de la población mundial ha experimentado un incremento significativo, el 1% más rico recibió una proporción dos veces más grande del crecimiento que el 50% de menores ingresos desde 1980 (Figura E4). El crecimiento del ingreso ha sido débil o incluso nulo para los individuos entre el 50% de menores ingresos.

Figura E4

La curva de elefante de la desigualdad y el crecimiento globales, 1980-2016



WID.world (2017). Series de datos y notas disponibles en www.wid.world.

En el eje horizontal, la población mundial es dividida en cien grupos de igual tamaño, y ordenados ascendentemente de izquierda a derecha de acuerdo a su ingreso. El 1% de mayor ingreso fue dividido, a su vez, en diez grupos más pequeños. El grupo de mayores ingresos dentro del 1% más alto, fue dividido nuevamente en diez grupos, procedimiento que fue repetido a su vez con el de mayores ingresos dentro de este último. El eje vertical muestra el crecimiento del ingreso total de un individuo promedio de cada grupo entre 1980 y 2016. Para el grupo 99-99.1 (el 10% más pobre dentro del 1% de mayor ingreso a nivel mundial), el crecimiento fue de 74% entre 1980 y 2016. Colectivamente, el 1% de mayor ingreso a nivel mundial, capturó el 27% del crecimiento total en el período. Las estimaciones de ingreso son calculadas empleando Euros expresados en Paridad de Poderes de Compra (PPP por sus siglas en inglés). A los efectos de la comparación, €1 = \$1.2 = ¥4.4 en PPP. La PPP da cuenta de las diferencias en el costo de vida entre países. Los valores consideran la inflación.

La conclusión del informe es consistente al mostrar la falla: “la desigualdad mundial de ingresos también aumentará si los países persisten en la trayectoria que han mostrado desde 1980, incluso asumiendo altas tasas de crecimiento en África, América Latina y Asia en las próximas tres décadas. Ésta se incrementará aún más si todos los países siguen la trayectoria de creciente desigualdad que Estados Unidos experimentó entre 1980 y 2016” (www.wid.world/team). Los caminos de salida para los autores consisten en usar la progresividad de impuestos para combatir la desigualdad, ya que limita la magnitud de captura de fracciones crecientes de ingreso y riqueza. Ahora bien, una falla relacionada a lo anterior es frenar la evasión tributaria en todas sus formas, especialmente en la evidencia descubierta con los *Paradise Papers*, que según las cifras del informe llegan a más del 10% del PIB mundial.

Son interesantes algunas otras evidencias del informe, como sostener que “investigaciones recientes muestran que puede existir una brecha inmensa entre el discurso público acerca de la igualdad de oportunidades y las que efectivamente existen en el acceso a la educación. En Estados Unidos, por ejemplo, de cada cien niños cuyos padres pertenecen al decil más pobre, apenas entre veinte y treinta acceden a educación universitaria, mientras que dicha proporción asciende a noventa en el caso del decil de más altos ingresos” (www.wid.world/team). De allí que sus recomendaciones para combatir la desigualdad sean inversiones en políticas públicas en educación, salud y protección medioambiental. Aún realizando lo anterior, sería insuficiente si no se afianzan mecanismos para asegurar empleos bien remunerados a la población más pobre.

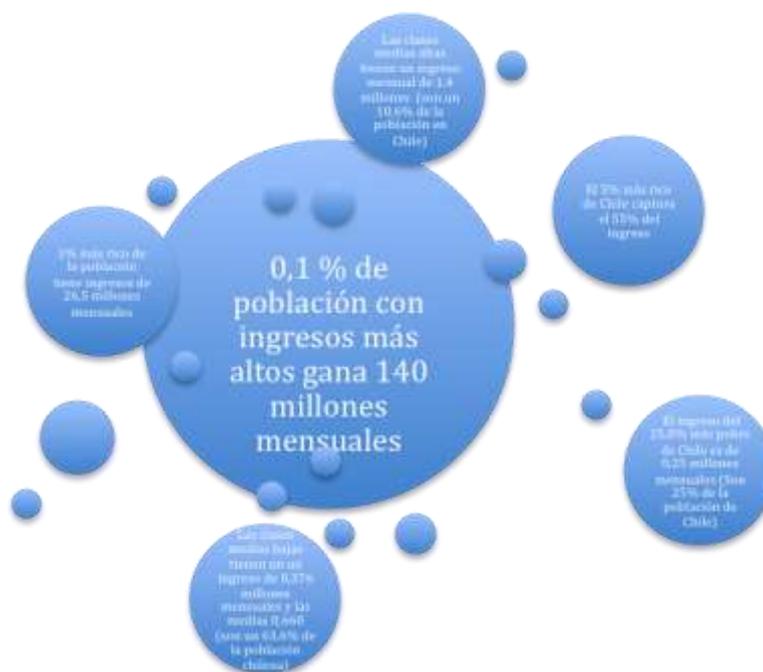
Si teniendo en cuenta el informe se analizan los datos existentes para Chile, comparándolos con los entregados en el estudio del PNUD sobre desigualdad (PNUD, 2017), es posible sostener que si bien el coeficiente de Gini se ha mantenido sin mayores variaciones, existe una tendencia clara de concentración de ingresos si diferenciamos por deciles. Al usar la nomenclatura de estratos sociales propuesta por la industria, según su capacidad de consumo ya propuesta en 1980 por la Sociedad Europea de Investigación de Mercados, pero en su versión ajustada de 2015 donde la AIM usa sólo el ingreso de los hogares y ajusta por el número de sus integrantes tenemos en Chile diez categorías en la escala que son las siguientes:

A	B1	B2	C1A	C1B	C2	C3	D	E1	E2
0,3	0,6	2,0	4,2	8,9	17,9	29,1	24,2	8,9	4,0
0,9		6,2		26,8		29,1		37,1	
7,1				55,9				37,1	

Fuente: Elaboración propia a partir de datos PNUD(2017) Desiguales: orígenes, cambios y desafíos de la brecha social en Chile. Programa de las Naciones Unidas para el desarrollo.

Es más, el 5% de la población más rica captura el 55% del ingreso, y el 0,1% de la población con ingresos más altos gana 140 millones de pesos mensuales (U\$ 222.300). Como se aprecia en la siguiente ilustración, las proporciones diferenciadas son mucho más grandes que cuando aplicamos distinciones de quintiles. Lo observado rompe la noción de una clase media que va en camino de acercamiento a los sectores altos de la población.

Monto de ingresos mensuales por sectores sociales en Chile Fuente: PNUD (2017) Desiguales

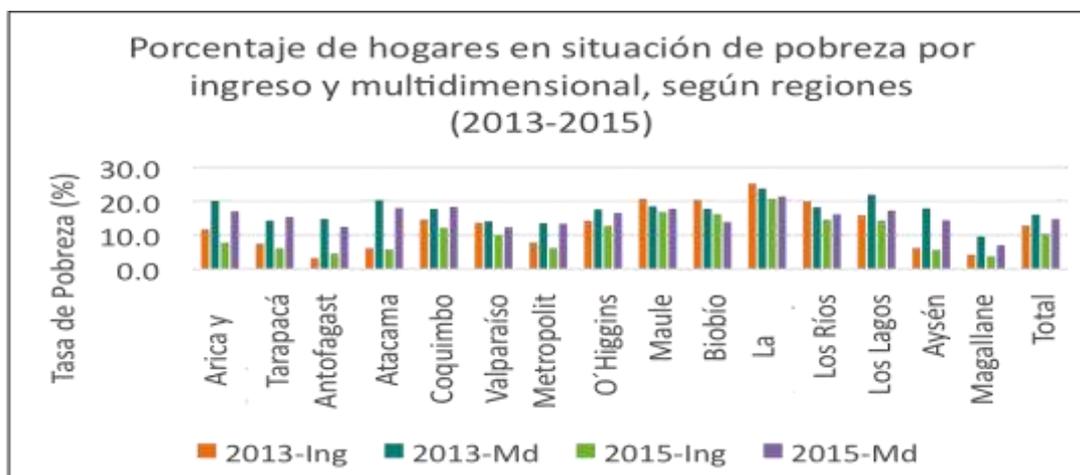


Sin embargo en el informe del Centro de Estudios Públicos (Gonzalez, 2017), se sostiene que el Gini ha descendido en casi 0,07 puntos, pasando de 0,58 a 0,51; aún considerando que Chile no realiza grandes transferencias monetarias a los hogares de medianos ingresos. Por tanto, se sostienen diversas medidas que eviten que en el país busque cambiar el modelo de economía social de mercado (Gonzalez, 2017), como colocar foco en el gasto fiscal en bienes públicos para los más pobres.

Por otra parte se sostiene que el 19% busca mayor igualdad de ingresos y más responsabilidad del Estado, pero que el 48% desea más incentivos al esfuerzo y mayores responsabilidades de los individuos. De allí que para el CEP sea posible sostener que existe en la población una mayor disposición a aceptar diferencias de ingreso si ellas son un premio al esfuerzo y que concuerdan en otorgar un rol mayor en el sustento económico a las propias personas (Gonzalez, 2017). De allí que las soluciones a las fallas de desigualdad se busquen en proponer medidas parciales y específicas, es decir, una agenda de soluciones particulares y principios generales, como que el país aumente su nivel de crecimiento macro económico.

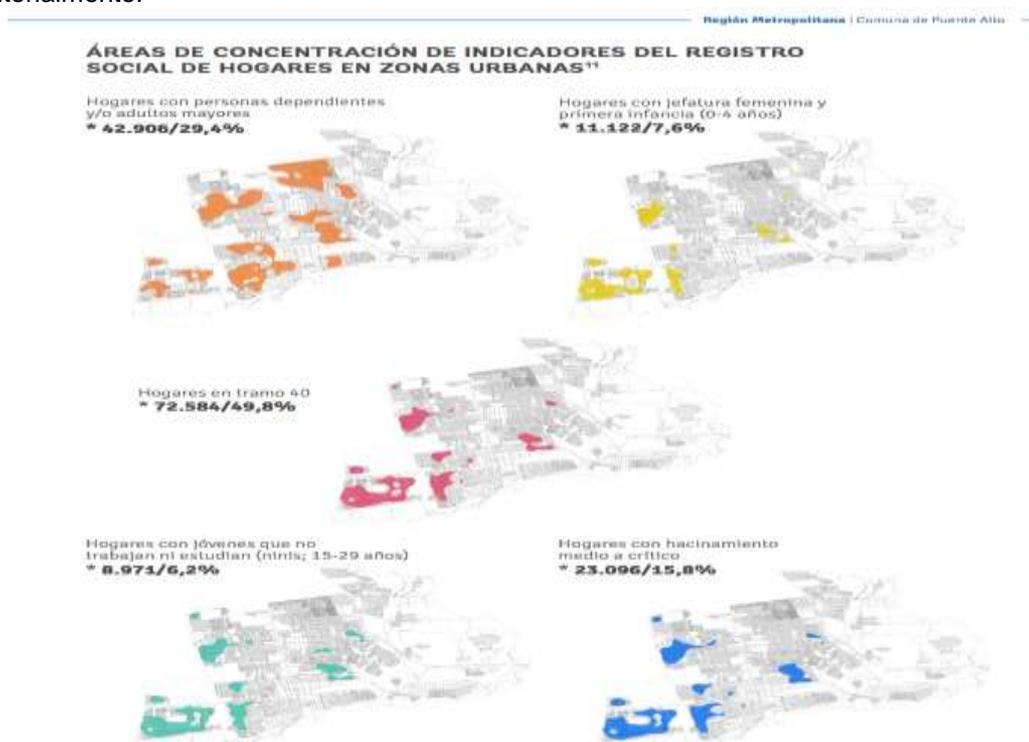
2. La observación de fallas en la medición y el desafío de la implementación en políticas públicas

Sin duda, en los últimos años se han modificado tres grandes fallas en las herramientas para efectuar diagnósticos sociales consistentes: se cambió la medición de la pobreza por ingreso a una multidimensional. Con ello es posible apreciar la heterogeneidad existente en las diversas regiones de Chile. Además, pone foco en las diversas dimensiones asociadas, vivienda y entorno, educación, trabajo, salud, cohesión social.



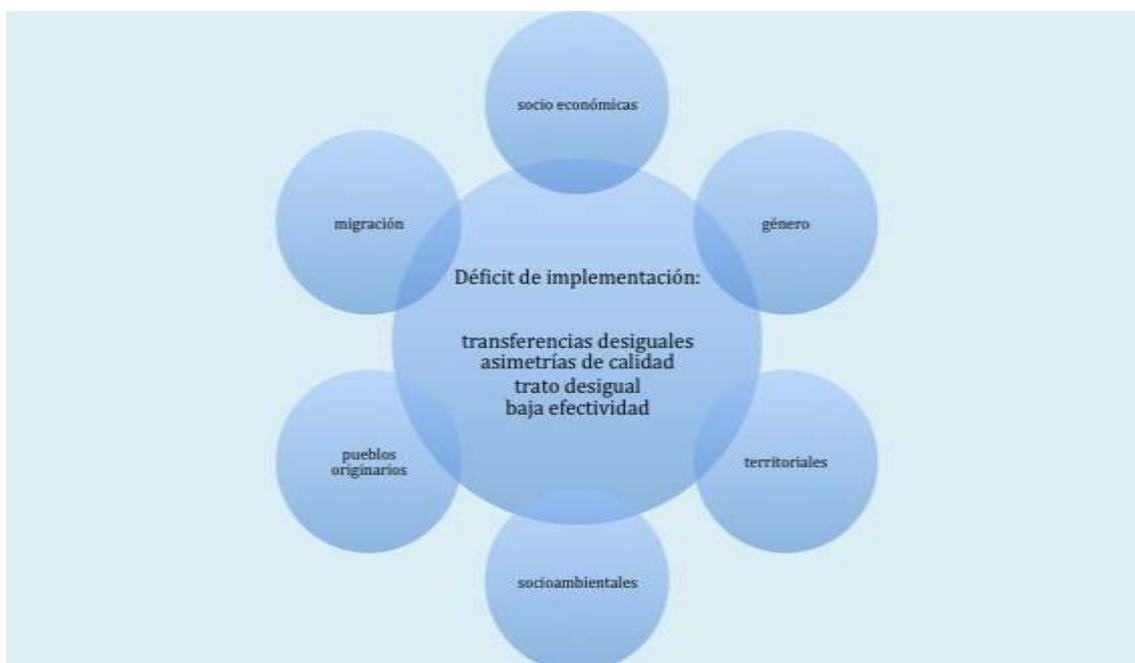
Fuente: Ministerio de Desarrollo Social 2017

A lo anterior se suma el cambio de la ficha de protección social y sus deficiencias en términos de mensuración por puntaje, a un sistema de registro social de hogares. Desde este avance, se genera tanto el Sistema de indicadores sociales integrados con desagregación territorial (Siis-T) como el Atlas de Acción Social para 75 áreas prioritarias (APAS, 2017). En él es posible, por ejemplo, observar en Puente Alto áreas donde los diversos indicadores confluyen territorialmente:



Fuente: Ministerio de Desarrollo Social. Atlas de áreas prioritarias en 75 comunas de Chile. Santiago, 2017.

Lo interesante de lo anterior, es que hace posible sostener que en las transformaciones de algunas políticas públicas en Chile se ha desarrollado una innovación desde la falla. **Precisamente porque lo anterior se ha realizado, es que ahora aparece con fuerza la falla de la implementación**, tanto en transferencias desiguales, asimetrías de calidad de la oferta, trato desigual y baja efectividad de los programas.



Fuente: elaboración propia en base a datos PNUD(2017) Desiguales: orígenes, cambios y desafíos de la brecha social en Chile. Programa de las Naciones Unidas para el desarrollo. Santiago de Chile.

Enfrentar estos nuevos desafíos requiere entender de mejor modo las relaciones de inclusión-exclusión generadas por la acción de los programas sociales. Como sostendrán Mascareño y Carvajal: **“las organizaciones pueden incluso prepararse para posibles fallas mediante políticas de mitigación de consecuencias (inclusión compensatoria en forma de responsabilidad social empresarial). Pero aquel que está fuera del proceso de decisión y que no es consultado o de algún modo considerado en una decisión que irremediamente le afectará, queda fuera de toda posibilidad de evitación o resguardo ante las consecuencias de la decisión. Esto ya no es riesgo, pues no hay opción de selección ante tales consecuencias; las personas quedan sujetas entonces al potencial peligro de una decisión ajena siempre riesgosa (Luhmann, 2006). En estos términos, puesto que riesgo es selección de una opción entre otras por medio de una decisión, las organizaciones e instituciones sociales formulan sus políticas desde el punto de vista de la inclusión en el riesgo de decidir, ya que los afectados son incluidos en las consecuencias, pero excluidos de las decisiones, por ejemplo, ante el cambio unilateral de condiciones contractuales en materias comerciales (en la banca, el retail y las grandes casas comerciales) (Ossandón, 2012), en el cambio radical de un sistema de transporte público como aconteció con el Transantiago en Chile (Briones, 2009), o en el uso de territorios indígenas para explotación forestal o industrial sin consulta previa, como lo estipulan las regulaciones del Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales, 1989 (Número 169) de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) (Mereminskaya, 2011). De allí que hay que vincular a los contextos sociales generales en que los procesos de inclusión/exclusión tienen lugar y su problema principal es la capacidad de distintos niveles de organización social de ofrecer tanto un número suficiente de alternativas, como una adecuada diversidad de ellas, de modo tal que las opciones de las personas sean cubiertas (en profundidad y amplitud) por la disponibilidad institucional”** (Mascareño, Carvajal, 2015).

Ante este panorama, ciertamente la implementación aparece como una gran falla que condiciona una respuesta efectiva frente a los requerimientos de inclusión de las poblaciones.

Considerando los principales hallazgos del Fondef sobre Innovación Social efectiva², existen algunas hipótesis asociadas como las siguientes:

H1: Las políticas públicas enfrentan hoy rangos diferenciados de efectividad, sin embargo, estos niveles no se encuentran analizados en sus múltiples dimensiones.

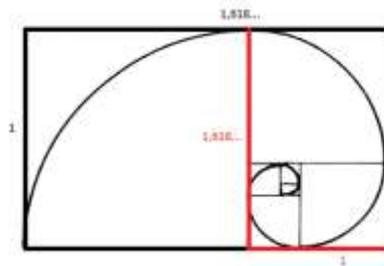
H2: La formas de evaluación de las políticas contribuye a que la falta de efectividad de sus resultados se desplacen más hacia los sujetos que a las fallas de los sistemas de oferta.

H3: Se requiere de un sistema de observación que diferencie formas de implementación de políticas y programas según rangos de efectividad y los asocie a condiciones de calidad de la gestión.

H4: No existe una tipología que permita identificar políticas y/o programas sociales prioritarios ni incentivos de apoyo a sus equipos de trabajo según logros de innovación efectiva.

De allí que desarrollar modelos de implementación efectiva en Políticas Sociales que permitan disminuir brechas en la disposición de recursos y focalizar a usuarios y programas, mejorando la calidad de oferta de sus servicios se vuelve una tarea clave. Sería una solución de investigación científica I+D al cuestionamiento de los niveles de efectividad de las Políticas públicas en Chile y a los diversos signos de malestar expresados en un desacoplamiento entre formas de implementación de políticas y demandas ciudadanas. Si bien hay agendas de reformas y múltiples iniciativas que abogan por un cambio de diseño y mayor regulación de las políticas públicas que tienen efectos de aumento presupuestario, faltan modelos de implementación que sepan auto observar sus riesgos y proponer innovaciones. Lo distintivo de la propuesta es **colocar como foco una observación de las fallas que la propia política y sus programas generan en su dinámica de operación funcional** (Tang,2017), entrando en *la caja negra del proceso de implementación*. Desde allí sería posible **elaborar prototipos de innovación de acuerdo a un índice multidimensional de efectividad**. En lugar de observar sólo las características de la demanda, ir hacia el nivel de calidad de la oferta, visibilizando nudos críticos en términos de diseño y sistemas de evaluación. De allí que las claves del trabajo en el núcleo de innovaciones efectivas son las siguientes:

NUESTRAS CLAVES PARA INNOVAR:
INTERPELAR SISTEMAS Y PROGRAMAS
OBSERVAR FALLAS CONSTRUYENDO UN SAT
DESARROLLAR UN ÍNDICE MULTIDIMENSIONAL PARA MEJORAR LA EFECTIVIDAD
PONERLO AL SERVICIO DEL PAIS CON UN PLATAFORMA TECNOLÓGICA PÚBLICA Y GRATUITA



El proyecto Fondef sobre la creación de un SAT para sistemas y programas de infancia desde un enfoque de derechos adquiere sentido al comprender que la crisis de los sistemas y programas de infancia es uno de los contextos que, con más insistencia, coloca el desafío de innovación. Numerosas investigaciones y estudios (Howaldt, Domanski 2016; Mascareño, Cordero 2016; Matus, Mariñez 2016, Kaulino, 2016; Adolf, 2011; Bornstein, 2014; Cajaiba-Santana, 2013; Comisión Europea, 2013; FORA, 2010; Welzer, 2013) nos muestran que la innovación no puede desconocer la falla. Por tanto, la innovación requiere de una lógica que sepa trabajar contradicciones y paradojas.

3. Las fallas de anticipación en la política pública: hacia prototipos de alerta temprana

² Para un mayor análisis ver www.innovaise.cl

Dentro de las diversas alertas que han conmocionado al país en el último tiempo, han existido situaciones asociadas directamente a la infancia. La crisis del Servicio Nacional de Menores gatillada por el fallecimiento de niños que encontraban bajo su custodia detona la aparición de una serie de estudios que connotan la crisis y ponen el foco en la vulneración de derechos y el desarrollo de respuestas tardías (Consejo Nacional de Infancia 2016; DIPRES 2016a, 2016b y 2016c; Observatorio Nacional de los derechos de la Niñez 2016; Díaz, Santibáñez, Cortés, Raczynski, Contreras, y Bozoa 2016; Pasten 2014; Lobos y González 2013). Lo anterior ocurre en un contexto más amplio de desconfianza generalizada hacia las instituciones especialmente encargadas del resguardo de los niños, niñas y adolescentes del país³.

Estas instituciones se observan como organismos con **respuestas lentas** a los requerimientos de una sociedad que se conmociona ante el nivel de complejidad que estas situaciones adquieren, sin encontrar respuestas efectivas en sus propios repertorios. Es más, un estudio de la fundación San Carlos de Maipo, sostiene que un 50% de la población penal adulta pasó por un “centro de menores”. Estos datos ponen en jaque la efectividad ya que, como sostiene Sánchez “*el estudio demuestra un cierto fracaso de las políticas públicas. Se supone que si estuviste en un centro, no deberías terminar en la cárcel*” (Sanchez, 2017). Es decir, una cuestión clave es mejorar los sistemas de oferta tanto pública como privada (cabe recordar acá que muchos programas de infancia son ejecutados vía licitación pública por fundaciones privadas y ONGs). Por tanto, es posible sostener que el flujo de la crisis conlleva diversos sistemas y problemas: la tensión entre política focalizada y universal, la reducción de la infancia a la infancia institucionalizada, la fragmentación y duplicación de ofertas, la desigualdad territorial de los servicios, los modelos de toma de decisiones, las formas de evaluación, los desafíos de intersectorialidad, las nuevas normas jurídicas que impactan a la infancia, las reformas públicas de los organismos, los niveles de dependencia administrativa, el colocar a los sistemas que operan con infancia bajo un enfoque de derechos. De allí que descifrar la crisis, observando su dinámica resulte clave. Como plantea Mascareño “*en la última década se ha expandido en Chile el diagnóstico de la crisis para describir problemas en diversos ámbitos. Se habla de crisis ambiental, energética, educativa, financiera, de legitimación. Las crisis son algo inherentes a la sociedad moderna. La pregunta es cómo anticiparlas y enfrentarlas*” (Mascareño, 2015). Nuestro proyecto Fondef responde elaborando las siguientes distinciones:

a) Asumir las nuevas Medidas Públicas, aportando una herramienta de observación sistemática

A nivel público se ha avanzado en una serie de iniciativas legislativas como: el proyecto de ley que crean el sistema de garantía de los derechos de la niñez y la subsecretaría de la niñez⁴; además en la ley de modificación administrativa se espera renovar otros cuerpos legales (Ley 20.530 y Ley 19.568) para fortalecer la protección de niños y niñas. En el año 2018 se tramitará en el Congreso los proyectos de Ley que ponen fin a la institucional del SENAME y crean el Servicio Nacional de protección especializada, radicada en el Ministerio de Desarrollo Social y el Servicio Nacional de reinserción Social Juvenil radicado en el Ministerio de Justicia. Ya el 24 de marzo de 2017 la Presidenta Bachelet firmó los proyectos de ley prioritarios en materia de emergencia e infancia. Con ello se dió un paso adelante en torno a la creación de la subsecretaría de la niñez, efectivada a comienzos del 2018. Además en los últimos años, se han realizado cambios legislativos, como la ley n° 19.968 que modifica el Código Civil y otros cuerpos legales en materias de filiación; la ley n°20.066 de Violencia Intrafamiliar, la ley n° 20.084, que establece un Sistema de responsabilidad de los adolescentes por Infracciones a la ley penal; y la ley n° 19.968, que crea los tribunales de familia, entre otros. Sin embargo, estos esfuerzos deben profundizarse para realizar el cambio en la relación entre el Estado y los niños que propone la Convención sobre sus derechos. Así lo ha señalado el Comité de los Derechos del Niño en Naciones Unidas en recomendaciones al Estado de Chile en 2002 y 2007, instando al Estado a establecer una ley de protección integral de la infancia y adolescencia. Del mismo

³ Ver al respecto ver <http://www.t13.cl/noticia/politica/nuevas-inconsistencias-cifras-muertes-obligan-al-sename-retirar-sus-propios-anuarios> [fecha de consulta 24 de marzo de 2017]

⁴ Al respecto ver: <http://www.latercera.com/noticia/bachelet-firma-proyecto-de-ley-que-crea-la-subsecretaria-de-la-ninez/> Mensaje de la Presidenta de la República que crea la subsecretaría de la niñez, modificando la Ley 20.530 y Mensaje con el que se inicia el proyecto de Ley de sistema de garantía de los derechos de la niñez, ambos con fecha 21 de septiembre de 2015 fecha de consulta 24 de marzo de 2017]

modo el informe de la comisión de la UNICEF y de la ONU insisten en este desafío de una política integral. La actual institucionalidad, basada en el enfoque de la situación irregular de los niños y la doctrina tutelar, genera que los problemas de los niños se tiendan a explicar a partir de las carencias individuales de los afectados y sus familias. Se trata de un subsistema paralelo al resto de en la institucionalidad encargada de las políticas sociales, lo que hace necesario aumentar la coordinación de los servicios en las políticas públicas dirigidas hacia la niñez. En la misma línea de cambio institucional ha existido un fortalecimiento de la gestión del sistema de protección social a través de programas de prevención como el Chile Crece Contigo y el Subsistema de Seguridades y Oportunidades.

Por otra parte, se destacan los avances de la Dirección de Presupuesto en el desarrollo de sistemas de evaluación de impacto de programas sociales, y los cambios sustantivos desarrollados por la Subsecretaría de Evaluación Social del Ministerio de Desarrollo Social en relación con las nuevas formas de medición de pobreza multidimensional, el sistema de apoyo a la sección de usuarios de prestaciones sociales y la instalación de nuevos sistemas integrados de registro (de hogares y de información social con perspectiva territorial) que impactan positivamente en los sistemas de estadísticas y de gestión de los programas sociales, aportando una base de validez y confiabilidad a las acciones intersectoriales⁵. Junto a los cambios en el Estado, hay que valorar una serie de iniciativas desarrolladas por la sociedad civil que han realizado múltiples estudios y prácticas tendientes a mejorar la eficiencia de los programas (Valverde 2008, Sepúlveda, Santibáñez, Díaz, Contreras, Valverde, y Cortés 2015). El problema de lo anterior es encontrar una nueva métrica que acompañe esos avances y pueda aportar para tomar decisiones de ajuste en forma oportuna. Las nuevas disposiciones normativas requieren por tanto, de nuevas formas de mensurabilidad. En esto, una exigencia es la consistencia operativa entre indicadores y un enfoque de derechos.

b) Responder a la opacidad del gasto en términos de efectividad

El problema de la opacidad del gasto en términos de efectividad de los servicios contiene tres nudos críticos:

- Un énfasis en el monitoreo y evaluación de Servicios de infancia se ha centrado más en las características y condiciones de los niños y sus familias, que en la calidad de las ofertas de servicios. **Por tanto, hay un sistema asimétrico de medición entre oferta y demanda.**
- **Se han construido sistemas de métricos de gran magnitud**, con múltiples indicadores, como el SENA INFO. Ello no sólo conlleva grandes tiempos de insumo, sino que los equipos locales le otorgan más legitimidad formal que sustantiva.
- Hay una altísima inversión pública. No sabemos cómo está dispuesto ese gasto y cuanto **Sabemos dónde se invierte, pero tenemos un problema métrico para medir la efectividad de su oferta.** se consume en atolladeros de duplicación, descoordinación, desajustes.

Podemos considerar acá algunas evidencias proporcionadas por datos oficiales del Ministerio de Hacienda. En el siguiente esquema, es posible observar un presupuesto de inversión creciente y dónde se focaliza el gasto en términos de franja etárea de los niños:

⁵ Para un mayor análisis ver página web del MDS con los avances en estas materias: www.ministeriodedesarrollosocial.cl

Año	Presupuesto MM\$	Edad en años	Frecuencia	Porcentaje
2006	83.288.235	En gestación	336	0,8
2007	100.121.355	0 a 3 años	1.595	12,7
2008	115.133.694	4 a 6 años	1.361	9,3
2009	131.736.837	7 a 9 años	1.551	12,4
2010	140.187.784	10 a 12 años	1.885	15,0
2011	151.852.911	13 a 15 años	2.640	21,0
2012	169.266.988	16 a 18 años	2.409	19,8
2013	181.256.557	19 a 24 años	466	3,7
2014	203.112.269	25 o más años	658	5,2
2015	244.047.181	Total	12.551	100,0

Fuente: elaboración propia en base a datos del Ministerio de Hacienda 2016.

Es decir, la inversión pública no se ve reflejada en logros del sistema. El problema, por tanto, es responder esta paradoja: ¿cómo es que un crecimiento exponencial del gasto no conlleva mejores resultados? Existen avances en conocer en qué se gasta, pero no cuan efectivos son esos gastos:

Por otra parte, un problema es una oferta programática inorgánica en protección. Es decir, en muchos lugares del país, los tribunales envían diversos sujetos a los programas que existen realmente en esa localidad. Sólo que eso produce un desajuste ya que los programas reciben personas que no necesariamente tendrían que ser sujetos de atención de esa oferta específica. En consecuencia, hay un aumento de gasto, pero una intervención poco efectiva. Como lo muestra el siguiente esquema de causales de ingreso de NNA atendidos en centros residenciales durante 2015, existen porcentajes muy alto de desajuste:

	CREAD			OCA		
	Para mayores	Para lactantes y preescolares	Discapacitados	Para mayores	Para lactantes y preescolares	Madres o mujeres embarazadas
Causales de ingreso NO corresponden sujeto de atención de la modalidad	61,6%	53,9%	23,0%	43,7%	38,5%	46,4%
Causales de ingreso corresponden a sujeto de atención de la modalidad	38,4%	46,1%	77,0%	56,3%	61,5%	53,6%

Fuente: Elaboración propia en base al Banco Integrado de Programas Sociales, 2015.

Es indudable entonces que los servicios de infancia se ven presionado a cubrir requerimientos y necesidades que no están contempladas en su función central. Esto contribuye a una oferta poco clara y sin evidencia de efectividad. Existe una multiplicidad de programas (tan frondoso que incluso ha recibido la denominación de “árbol de Pascua” que no tienen un sistema de acoplamiento positivo. A saber: Oficinas de protección de derechos, donde su cobertura se licita no bajo la lógica de plazas sino de población potencial (según proyectos comunales de OPD 24 hrs), donde deben cubrir como mínimo funcional al 8% de niños en un sistema de atención directa. La discapacidad severa está acá porque no hay oferta para esa atención. En consecuencia hay programas con personas discapacitadas, donde incluso se los sigue llamando “niños” en programas donde el sujeto de menor edad tiene más de 30 años. Asimismo, las mujeres adultas en conflicto con el embarazo a pesar de los proyectos vigentes tienen muy pocos centros de atención y por tanto van también acá. Es decir, todas estas personas están afectadas por una potencial afectación de derechos, pero se enfrentan a respuestas sin diversidad funcional de la oferta pública. Por tanto, los desajustes se pueden explicar como un problema de distinción especializada de oferta, provocada por múltiples organismos poco acoplados, concentración en territorios específicos y desatención en otros y ciertamente, bajas subvenciones para programas especializados.

A lo anterior se suma tendencias de aumento de oferta ambulatoria, disminución de oferta residencial, pero se mantiene un sistema donde las vulneraciones o afectaciones de derechos reciben mayoritariamente una misma lógica de respuesta: en casi todos los casos se judicializa, por tanto no se distinguen diversos procesos claros en otra lógica de intervención. Por otra parte algunas veces se interna a niños sin que exista una causal grave que lo justifique. Es decir, a pesar de estar tipificadas las causales de ingreso (negligencia grave, abandono, VIF grave, explotación sexual infantil, maltrato físico o psicológico grave) no sólo no hay mayor distinción en las formas de enfrentar cada una de esas causas sino que se observa una internación de niños que a veces responde más a niveles de pobreza o vulneración de ofertas en su territorio o condiciones de vida familiares, donde además el rol de la familia se merma y sólo se consignan sus carencias: económicas, de habilidades parentales, de desempeño. Todo esto complejiza las decisiones de gasto e inversión en sus líneas programáticas:

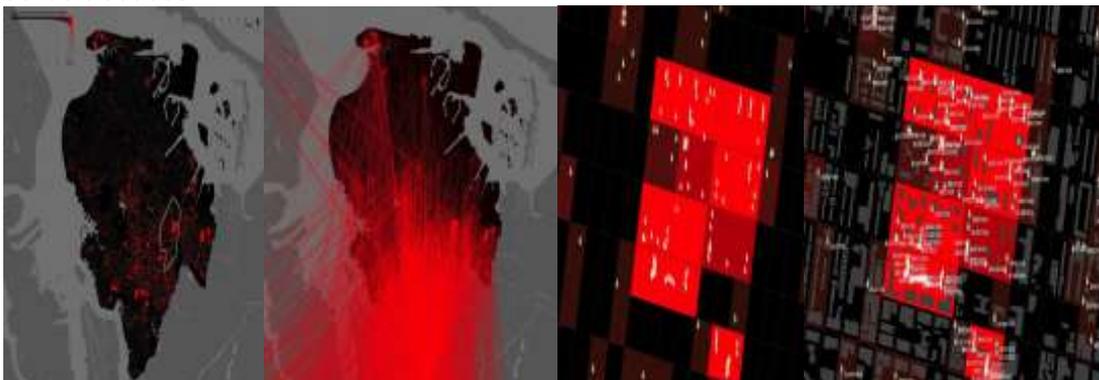
Además, en estas respuestas programáticas hay una variable sustantiva a considerar: las desigualdades territoriales que impactan los derechos de la infancia: ya en el año 2002 MIDEPLAN en conjunto con UNICEF elaboraron un instrumento diseñado especialmente para Chile, el “Índice de Infancia”. Con este instrumento se pretendía medir aquellas condiciones esenciales para el desarrollo de la infancia y la adolescencia. De esta forma, lo que se buscó fue estimar el nivel alcanzado en las comunas y regiones del país, en cuatro condiciones consideradas primordiales para el desarrollo de los niños, niñas y adolescentes, relacionadas a su vez con algunos de los derechos reconocidos como fundamentales en la Convención sobre los Derechos del Niño: el derecho a la salud, a la educación y a un nivel de vida adecuado para su desarrollo.



El problema acá es doble: por una parte las tendencias de rezago en pobreza se mantienen. La última medición de pobreza multidimensional de 2016 muestra por ejemplo que la Araucanía sigue siendo la región más atrasada. Entonces, se sigue manteniendo esta pregunta ¿cómo los servicios de atención de infancia se pueden hacer cargo de asimetrías territoriales que se han mantenido a lo largo de muchos años? Una cosa este proyecto asume claramente: responder a esta interrogante se hace más difícil si el foco se pone en las características de los niños y no hay mediciones de la desigual calidad de sus ofertas donde influye en forma clave la desigualdad de los territorios donde están los servicios.

Todo lo expuesto es lo que está detrás de esa sentencia: **la respuesta de los sistemas y programas de infancia tiende a ser lenta y poco efectiva. Por tanto, una solución debe enfrentarse con innovación a este enjambre de paradojas, que efectuando un dendograma se visualizan del siguiente modo:**

impactos de la vida social y de las iniciativas para desarrollos alternativos en el progreso social de las ciudades⁷:



Fuente: Spatial Information Design Lab, Project One Million Dólar Blocks

d) Abrirse a los aportes de los Sistemas de alerta temprana (SAT)

Un Sistema de Alerta Temprana (SAT) es una serie de procedimientos e instrumentos, con los cuales se monitorea una amenaza o evento adverso (natural o antrópico) de carácter previsible. A través este monitoreo, se recolectan y procesan datos e información, ofreciendo pronósticos o predicciones temporales sobre su acción y posibles consecuencias (UNESCO, 2011). El SAT es posible aplicarlo en todos los campos donde se pronostique una amenaza en determinada población, a través de dos mecanismos para realizar alertas, por un lado, la recolección manual de datos y por otro, la recolección automática. En este sentido, un SAT puede ser aplicado en cualquier campo donde el hombre pueda vigilar el cambio de una variable natural o antrópica (Vargas, Tovar, & Villanueva, 2016).

Según la Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres (EIRD), un SAT requiere de cinco elementos fundamentales: conocimiento del riesgo, monitoreo de la amenaza, pronóstico, difusión de alertas, capacidades locales de respuesta. **Cualquier falla en alguno de estos eslabones, arriesga a una falla total del sistema** (UNISDR, 2009). En este sentido, un SAT debe ser visto más allá que solo un instrumento de medición o de comunicación de amenazas previsible, sino que como **“un sistema de información diseñado para facilitar la toma de decisiones de manera que faculte a sectores vulnerables y grupos sociales a mitigar los daños y pérdidas potenciales que puedan derivarse de ciertas amenazas”** (OEA, 2010). Por lo tanto, es necesario un compromiso político y una institucionalidad fuerte para lograr la sustentabilidad operativa a largo plazo de un SAT, lo cual también depende de una concientización pública sobre los beneficios de éste (OEA, 2010).

Internacionalmente existe una serie de investigaciones sobre SAT aplicados a los ámbitos sociales, entre los que se destacan como especialmente relevantes para el proyecto los siguientes:

- **Early-warning signals for critical transitions** Marten Scheffer, Jordi Bascompte, William A. Brock, Victor Brovkin, Stephen R. Carpenter, Vasilis Dakos, Hermann Held, Egbert H. van Nes, Max Rietkerk & George Sugihara. Complex dynamical systems, ranging from ecosystems to financial markets and the climate, can have tipping points at which a sudden shift to a contrasting dynamical regime may occur. Although predicting such critical points before they are reached is extremely difficult, work in different scientific fields is now suggesting the existence of generic early-warning signals that may indicate for a wide class of systems if a critical threshold is approaching.
- **Towards a new early warning system of financial crises.** Matthieu Bussiere, Marcel Fratzscher* European Central Bank, Kaiserstrasse 29, D-60311 Frankfurt, Germany This paper develops a new early warning system (EWS) model, based on a multinomial

⁷ Spatial Information Design Lab, Project One Million Dólar Blocks.
<http://spatialinformationdesignlab.org/projects/million-dólar-blocks>

logit model, for predicting financial crises. It is shown that commonly used EWS approaches, which use binomial discrete-dependent-variable models, are subject to what we call a post-crisis bias. This bias arises when no distinction is made between tranquil periods, when economic fundamentals are largely sound and sustainable, and crisis/post-crisis periods, when economic variables go through an adjustment process before reaching a more sustainable level or growth path. We show that applying a multinomial logit model, which allows distinguishing between more than two states, is a valid way of solving this problem and constitutes a substantial improvement in the ability to forecast financial crises. The empirical results reveal that, for a set of 20 open emerging markets for the period 1993e2001, the model would have correctly predicted a large majority of crises in emerging markets.

- **Mining LMS data to develop an “early warning system” for educators: A proof of concept.** Leah P. Macfadyen, Shane Dawson. Earlier studies have suggested that higher education institutions could harness the predictive power of Learning Management System (LMS) data to develop reporting tools that identify at-risk students and allow for more timely pedagogical interventions. This paper confirms and extends this proposition by providing data from an international research project investigating which student online activities accurately predict academic achievement. Analysis of LMS tracking data from a Blackboard Vista-supported course identified 15 variables demonstrating a significant simple correlation with student final grade. Regression modelling generated a best-fit predictive model for this course which incorporates key variables such as total number of discussion messages posted, total number of mail messages sent, and total number of assessments completed and which explains more than 30% of the variation in student final grade. Logistic modelling demonstrated the predictive power of this model, which correctly identified 81% of students who achieved a failing grade.
- **Developing Early Warning Systems: A Checklist from concept to action.** EThird International Conference on Early Warning.
The Third International Conference on Early Warning (EWC III) held in Bonn, Germany from 27-29 March 2006 provided the opportunity to present new and innovative early warning projects and to discuss natural hazards and risks around the world and how their impacts can be minimised through the implementation of people-centred early warning. The present document “Developing Early Warning Systems: A Checklist” was developed as a conference outcome, to both inform and draw upon the discussions and practical examples raised during the conference, and to support the implementation of the early warning components of the Hyogo Framework for Action. The Checklist, which is structured around the four key elements of effective early warning systems, aims to be a simple list of the main elements and actions that national governments or community organizations can refer to when developing or evaluating early warning systems, or simply checking that crucial procedures are in place. It is not intended to be a comprehensive design manual, but instead a practical, non-technical reference tool to ensure that the major elements of a good early warning system are in place.

En el ámbito nacional, el propio Conicyt en su programa Fondef ha financiado SATs aplicados para distintos ámbitos:

- Desarrollo de modelo de gestión integral para la inclusión sustentable de mujeres en industrias masculinizadas -la minería en Chile-, basado en sistema de alerta temprana de barreras de género y proto tipo de intervención ID16110031
- Plataforma informática de análisis de redes sociales para estudiar la prevalencia de la marihuana y alcohol en Chile: una aplicación de data mining en la generación de alertas tempranas en prevención de adicciones IT16110055
- Generación de un mapa de competencias para la trayectoria de los docentes en servicio y de un software de monitoreo de competencias, detección de riesgos (abandono, baja calidad enseñanza entregada.) y entrega de alertas. CA13110178
- Consolidación y aplicación de un modelo sobre monitoreo de riesgo de corrupción en gobiernos regionales. CA13110108
- Medición del compromiso del niño, niña y adolescente con sus estudios para la promoción de trayectorias educativas exitosas ID14110078

Ahora bien, si es posible generar SAT para catástrofes, para monitorear diversas condiciones de producción, para el cambio de la educación, para las desigualdades de género; **también es posible construir un SAT para sistemas de alerta temprana en sistemas y programas sociales de infancia.**

En este sentido, se propone un nuevo SAT “Centrado en la calidad de los servicios de oferta”, donde el objetivo es entregar una herramienta efectiva para que los sistemas y programas de protección a la infancia tengan la posibilidad de actuar a tiempo y de forma apropiada, de manera que se reduzca la posibilidad de pérdidas personales y daños en la en los medios de vida. Un modelo de SAT para la gente y el mejoramiento de sus condiciones de vida (Ocharan, 2007) Por tanto, un buen Sistema de Alerta Temprana es aquel que pueda responder de forma anticipada y efectiva ante un nudo crítico que ponga en cuestión su nivel de calidad. Es decir, el Sistema de Alerta Temprana de Vulneración de Derechos implica considerar aspectos conceptuales como: responsabilidad individual y social, minimización del daño, organización comunitaria, intervención oportuna, conocimiento sobre factores de riesgo y factores protectores. (SENAME, 2008, pág. 5).

e) Abrirse a un modelo de investigación de alta integración

El proyecto se hace cargo de una de los lineamientos para una política nacional de centros de investigación propuesto por el Consejo Nacional de Innovación para el Desarrollo, que es conformar una forma de trabajo de alta integración. Es decir, no sólo hacer un equipo multidisciplinario y participativo sino poner al proyecto en una lógica integrada transdisciplinar⁸.



FUENTE: Fuente: Harriet Teess, Guithel Teess and Sang Frg, 2005.
Fuente: CNID, 2016.

En consecuencia, el equipo se configura con académicos de Ciencias Sociales (Trabajo Social, Sociología, Psicología), académicos de Ingeniería Industrial, economía y derecho. De este modo, se opera multidisciplinariamente. Pero va más allá: con una metodología participativa se desplegarán formas analíticas que contemplan incorporar tanto el saber de expertos internacionales, como equipos profesionales locales, autoridades, directores de programas, personal técnico y de trato directo.

De esta forma, se accede a un foco de investigación transdisciplinar; donde el objetivo central es la creación del prototipo de alerta temprana. Pensar de este modo vinculante entre Ciencia y Sociedad, es una forma de encontrar otras soluciones dentro de un sistema complejo. Difícilmente la solución podrá ser de I+D si la manera de investigar no se abre a la forma en que personas y equipos locales asumen sus impactos. Por eso al equipo de académicos de la Universidad de Chile, Universidad Católica y Universidad Diego Portales, se suman instituciones y organismos del Estado: Ministerio de Desarrollo Social, SENAME, Chile Crece Contigo, Seremi de Justicia, Gendarmería. Asimismo, organismos expertos en infancia: ACHNU y el Observatorio para la Confianza. Organizaciones de la Sociedad Civil: Fundación

⁸ Para un mayor análisis ver Consejo Nacional de Innovación para el Desarrollo (CNID). Lineamientos para una política nacional de centros de investigación. Documento de trabajo n°3 Santiago, 2016.

Colunga, Proyecto B, CATIM, Infancia Primero, Ideas para la infancia, Futbol más, Corporación de los derechos de la infancia, Aldeas SOS, Ciudad del Niño, Corporación Opción.

La solución consiste en la observación de las fallas y la construcción de un prototipo de alerta temprana para sistemas y programas de infancia, desde un enfoque de derechos. Para sostener ese prototipo y abrirlo en uso y disponibilidad se propone la creación de una plataforma de conectividad inteligente.

En un esquema sintético es posible señalar el paso de un problema A a una solución B:

A	B
Mediciones sobre Personas	Mediciones además sobre Sistemas
Foco en Demanda	Articulación con Ofertas
Medir Coberturas	Medir Calidad de los servicios
Reacciones tardías	Posibilidades de Anticipación
Indicadores maximalista	Indicadores mínimos pero sensibles
Homogeneidad territorial	Heterogeneidad territorial
Indicadores indiferenciados	Distinciones por fases de la intervención
Coordinación en base a actividades y metas	Coordinación funcional
Retórica de derechos	Garantías de derechos operacionalizados en la intervención de sistemas y programas Una Interpenetración sistémica
Tensión entre lo social y lo económico	La relación de crisis con innovación
Conmoción por la crisis ocurrida	

Fuente: elaboración propia.

Frente a esos problemas, se trabaja en un cambio de magnitud que es atómica (por buscar en lo pequeño pero medular) y selectiva (porque pone el foco en la selección y no en la agregación de indicadores):

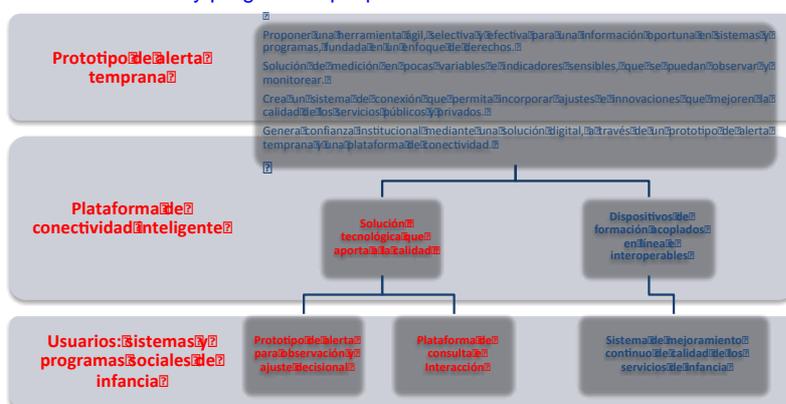
- En vez de ir solamente a las características de la demanda, incorpora las características de las ofertas de los servicios y programas.
- En vez de buscar la coordinación de los grandes organismos, homologar para inter operar con ellos, se coloca en el otro lado del sistema, **generando** una herramienta sencilla y ágil de accionar.
- Un cambio de magnitud que aprecia una solución pensada **desde la reducción de variables**, mediante un proceso de selección riguroso, que produzca como resultado un puñado de **indicadores sensibles**.
- Una innovación sustantiva: en vez de considerar a los niños y sus familias como vulnerables, multiproblemáticos, en riesgo; girar esa observación y apreciar lo vulnerable, precarios, descoordinados y en riesgo que son los servicios sociales y sus desiguales ofertas de calidad en el ámbito de infancia.
- Colocar al sujeto de atención (niños y familias) desde un enfoque de derechos que los sitúe como incumbentes en el proceso de mejoramiento de la calidad de los servicios sociales de infancia; dotándolos de una herramienta que les permita observar su propio proceso de intervención e interactuar con él.
- Colocar disponible las evidencias nacionales e internacionales pertinentes para avanzar en mejores soluciones locales.
- Contar con una plataforma de programas geo referenciada y de fácil acceso y gestión, de conexión inteligente, que posibilite la detección y ajustes oportunos.
- Impulsar estrategias de autonomía y generación de innovaciones locales, mediante un trabajo sistemático con niveles directivos y equipos de trabajo.

En esta solución, las tecnologías tendrían un rol relevante en el ámbito de la protección social, pues como mecanismo de reducción de complejidad (Luhmann 1996; 1990), estarían probabilizando la emergencia de la confianza.

Las tecnologías, vistas de este modo, podrían incidir en la emergencia de la confianza institucional ya que abren las condiciones para coordinar las expectativas entre las instituciones, que deben estar constantemente ofreciendo resultados efectivos en sus intervenciones sociales, y los sujetos que podrían observar la información ofrecida por los organismos a través de un dispositivo tecnológico e interactuar con él.

En este sentido, la solución es entender que el escepticismo por parte de los usuarios hacia las instituciones, se explica como opacidad, ya que los servicios no saben de manera clara cuáles son las problemáticas específicas de la gente y cuál es la forma más eficiente de solucionarlas. Por tanto, una solución digital de conexión efectiva puede aportar a la restitución de la confianza en los servicios públicos y privados.

SOLUCIÓN DEL PROYECTO : tecnología al servicio de la innovación
Sistemas y programas que puedan auto observar sus fallas



Aportes específicos de la solución del proyecto:

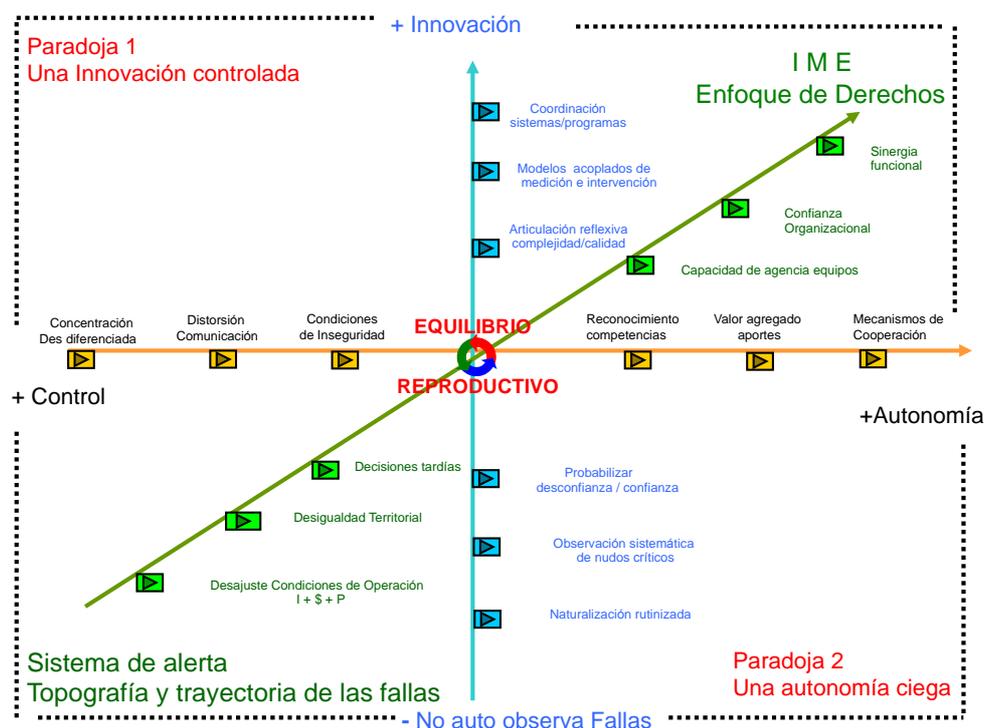
- Es una metodología de innovación donde a través de un Prototipo de Alerta Temprana y una Plataforma de conectividad inteligente, se pone el foco en un cambio en la forma de trabajo de direcciones y equipos de sistemas y programas sociales con las personas atendidas (Lewis & Weigert, 2015). El aporte no consiste sólo en dotar de mejores indicadores al prototipo sino abrir un sistema de interconexión clave para ajustar oportunamente. Esto cambia el modo de gestión de direcciones y equipos, así como también modifica la posición de los sujetos (niños y familias) colocándolos desde un enfoque de derechos, en el flujo del sistema de mejoramiento de la calidad de los servicios.

f) Hacia un índice multidimensional de efectividad

El proyecto Fondef en desarrollo asume una relación entre un SAT para sistemas y programas y un índice multidimensional de efectividad. De este modo, se construye una matriz que posibilita entender el SAT como una topografía y trayectoria de las fallas en un cuadrante donde es posible observar el desajuste de condiciones de operación como la infraestructura, el presupuesto y la dotación de personas; las desigualdades territoriales y las decisiones tardías. Asimismo coloca aspectos de control de la autonomía como una concentración desdiferenciada en la forma que adquiere la organización o el programa, la existencia de distorsiones de la comunicación y las condiciones de inseguridad de los equipos. Es difícil pensar que ellos sean los agentes de un sistema efectivo de protección social si ejercen su trabajo en condiciones laborales precarias y muchas veces no tienen el respaldo de su organismo para emprender

ajustes locales. De allí que el SAT busque romper formas naturalizadas de rutinización y elaborar una observación sistemática de los nudos críticos, que permitan hacer probable un giro de la desconfianza a una confianza lúcida (Murillo, 2017) en un contexto de sistemas (Mariñez, 2018).

Por su parte, el índice multidimensional de efectividad, fundado en un enfoque de derechos coloca los desafíos de una articulación reflexiva de la relación complejidad/calidad, la construcción de modelos acoplados de medición e intervención y la coordinación de sistemas y programas. Esto se combina con el reconocimiento de una mayor capacidad de agencia de los equipos, de sinergias funcionales y activación de mecanismos de cooperación. Asimismo, permite develar dos paradojas: la tentación organizacional de una innovación controlada, donde a los programas se los busca a la vez controlar y fomentar en el desarrollo de innovaciones. La segunda paradoja es la de una autonomía ciega, cuyo sistema organizacional busca fomentar la autonomía de las decisiones pero sin efectuar una observación sistemática de sus principales fallas y nudos críticos.



Fuente: elaboración de Teresa Matus a partir del trabajo del equipo Fondef.

La construcción de este índice será desarrollada durante 2018 y 2019. Tomando algunos ejemplos de ámbitos de las políticas sociales a estudiar y considerando la forma en que internacionalmente y en la Dipres en Chile se evalúa se hará una selección de variables relevantes y se procederá a su normalización para obtener así una escala de medición única para todas las variables que por lo general son de naturaleza muy diversa.

Luego, por medio del método de componentes principales se sintetizará la información contenida en el grupo de variables originales en los indicadores de cada dimensión. Finalmente, se aplicará nuevamente el método de componentes principales para resumir la información en algunos indicadores críticos pero esta vez para cada una de las políticas sociales en cada ámbito de estudio.

Procedimiento de estandarización y método de componentes principales

Para normalizar cada variable se calcularán los valores: promedio y desviación estándar dentro del grupo de variables seleccionadas en un ámbito. La normalización de una variable se sustenta en el teorema central del límite según el cual una muestra lo suficientemente grande de una variable cualquiera posee una distribución normal de parámetros conocidos. La normalización transforma la distribución supuestamente normal de una variable, en una normal

estándar de promedio y desviación estándar iguales a cero y uno respectivamente. El cálculo se realiza tomando en cuenta el valor observado de la variable de la siguiente forma:

$$\frac{(\text{valor_observado} - \text{promedio})}{\text{desviación_estándar}}$$

También se harán pruebas con un tipo de estandarización que usa la mediana (percentil_50) y el rango intercuantil (percentil_75- percentil_25) como parámetros de tendencia central y variabilidad de la serie de datos. Para calcular el valor estandarizado se ocupará la misma fórmula de la ecuación 1 pero reemplazando el promedio por el valor de la mediana y la desviación estándar por el respectivo rango intercuantil de cada variable. El resultado será una serie cuya mediana es cero y cuyo rango intercuantil es igual a uno. Se optó por la normalización como método de estandarización debido a que tras la aplicación del método de componentes principales no se espera observar diferencias altamente significativas en los resultados producto de ambas series estandarizadas.

El método consiste básicamente en agrupar las variables originales y estimar la participación relativa de cada variable original sobre el grupo o componente. Para analizar la composición de cada componente en términos de las variables originales se seleccionan las variables dentro de cada componente cuyo ponderador sea superior a 0,3 y al mismo tiempo se observa si las variables originales que cumplen con lo anterior no tienen un ponderador mayor en otro componente. Luego se observa si el componente es estadísticamente significativo de acuerdo a su participación en la variabilidad del grupo original de variables. El criterio estadístico comúnmente utilizado para seleccionar la cantidad de componentes relevantes es que el valor propio o *eigenvalue* estimado para un componente sea mayor que uno.

Posteriormente, para obtener el índice para cada área, se suman sus componentes correspondientes. Una vez agrupadas las variables originales en cada componente se procede a interpretarlas como si fueran “una sola” variable nueva. El desafío del proyecto es encontrar sentido a cada componente reconociendo en cada uno de ellos un concepto relevante para el análisis. La aplicación de este método tiene dos ventajas claras: La primera es generar una menor cantidad de variables “independientes” o componentes no correlacionados lo que permite diferenciar los efectos puros respecto de los efectos combinados de las variables originales. La segunda ventaja es reducir la cantidad de variables a sólo las estadísticamente relevantes.

Por último, la construcción de las categorías de agrupamiento para los indicadores se realizará ocupando el método estadístico de cluster por k-medias. Este método construye las categorías a través de interacciones sucesivas, de tal forma que el promedio del indicador en cada grupo se encuentre lo más distanciado posible de los otros grupos. Se elaborará un índice en una escala de 100 puntos, donde se le asigne una ponderación a cada variable dimensional, considerando el desarrollo teórico existente, en términos del impacto de la variable y a la vez como un resultado de un desarrollo desigual de la implementación, siguiendo la siguiente lógica:

$$\sum_{i=1}^n \frac{x_i}{\max(x_i)} \times P_i$$

X_i : Variable

P_i : Ponderador

La propuesta es la siguiente:

$$\text{Índice multidimensional de efectividad} = \frac{x_1}{\max(x_1)} \times 10\% + \frac{x_2}{\max(x_2)} \times 10\% + \frac{x_3}{\max(x_3)} \times 20\% + \frac{x_4}{\max(x_4)} \times 30\% + \frac{x_5}{\max(x_5)} \times 40\%$$

- X1: Dimensión 1
- X2: Dimensión 2
- X3: Dimensión 3
- X4: Dimensión 4
- X5: Dimensión 5

Algunas ventajas derivadas del uso de este índice multidimensional son las siguientes:

- Posibilita configurar un índice según subsistemas y dimensiones.
- A diferencia de otras formas de análisis, permite poner de relieve la importancia de seguir un proceso, identificando aquellas dimensiones a fortalecer para alcanzar mejores condiciones de efectividad. Por tanto es posible hacer emerger trayectorias.
- A futuro, posibilita planificar acciones de especial apoyo en el caso de líneas programáticas prioritarias en el ámbito de infancia, considerando metas específicas de mejoramiento. De este modo, se superaría la plausible desconfianza de solo entregar más fondos a las políticas o programas con condiciones insuficientes, sino saber qué pedir a cambio.
- Presenta de modo claro los resultados de la gestión a los diversos stakeholders de los servicios involucrados en algún programa de infancia.
- Muestra resultados que pueden articularse mejor: al visualizar problemas comunes y condiciones bajas, es posible pensar en asociarse entre políticas o programas para el logro de alguna tarea específica. A la inversa, las políticas o programas de buenas condiciones de efectividad podrían encontrar mecanismos de apoyo hacia el resto.
- Posibilita un aporte para reformular la forma en que se reparten los presupuestos y/o donaciones, planteando tareas y resultados esperados, según niveles y dimensiones de efectividad
- Permite proponer un paquete de incentivos diferenciados por nivel de complejidad a enfrentar, premiando el enfrentamiento exitoso y efectivo de condiciones adversas.

Índice multidimensional de Efectividad para Sistemas y Programas de Infancia									
Líneas/ Dimensiones	Enfoque	Modelo de Intervención	Equipos	Nivel Directivo	Modelo Coordinación Organizacional	Tipología territorial	Condiciones operativas: infraestructura, recursos, personal	Observación de trayectorias en red	Ptaje
P. Ambulatorios									
Residencias									
Programas locales OLI									
Programas Municipales									
Programas de Reinserción									
Otros									

Con esta elaboración, sería posible concebir conceptual y operativamente un sistema de protección integral a la infancia, fundado en un enfoque de derechos. En una síntesis esquemática el diseño sería el siguiente:



De este modo, como se puede apreciar por lo expuesto, la propuesta del proyecto Fondef “prototipo de alerta temprana para sistemas y programas de infancia desde un enfoque de derechos, es **aportar al desarrollo y consolidación de una línea de investigación que sepa observar las fallas en las políticas públicas, pensando desde ellas mecanismos efectivos de innovación social.**

Bibliografía

- Arriaga Alvarez, Emilio Gerardo (2003) La teoría de Luhmann. Convergencia nº 32, mayo-agosto, UAEM, Anuarios L/L, Instituto de Literatura y Lingüística, Cuba.
- Brinkerhoff, R. O. y Dressler, D. E. (2010): Productivity measurement. A guide for managers and evaluators. Newbury Park, CA: SAGE Publications.
- Bustelo, E. 2007. El Recreo de la Infancia. Argumentos para otro comienzo. Editorial Siglo Veintiuno Editores. S.A, Argentina.
- CEP González T. Ricardo (Coordinador) (2017) ¿Malestar en Chile? Informe Encuesta CEP 2016. Santiago de Chile: Centro de Estudios Públicos.
- CEPAL (2010). La Hora de la Igualdad. Brechas por cerrar, caminos por abrir. Trigésimo tercer período de sesiones de la CEPAL Brasilia, 30 de mayo a 1 de junio de 2010. Naciones Unidas, Santiago de Chile.
- Christensenn, M. (2006). Innovación Disruptiva para el cambio social. Harvard Bussiness Review, pp. 3-8.
- Cillero, M. (1999) “Infancia, Autonomía y Derechos: una Cuestión de Principios” en UNICEF-IIN, Derechos a tener Derechos Tomo IV, Montevideo, 1999.
- Código civil Chileno. (2013) Biblioteca del congreso nacional. Disponible en: <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=172986>
- Cordero R, Mascareño A, Chernillo, D. (2016). On the Reflexivity of Crises: Lessons from Critical Theory and Systems Theory. European Journal of Social.
- Cortázar Velarde Juan Carlos. ¿En qué consiste la implementación de los programas sociales?. Instituto de Desarrollo Social (Indes) del Banco Interamericano de Desarrollo. Washington D.C. Junio 2005
- Cortez-Monroy Fabiola. y Matus, Teresa (2016) Proyecto Fondef: Innovación Social Efectiva. Construcción de una batería de instrumentos cuantitativos para mensurar la calidad de los programas sociales. IDeA IT13110020. www.innovaise.cl
- Couso, J. (2006). El Niño como Sujeto de Derechos y la Nueva Justicia de Familia. Interés Superior del Niño, Autonomía Progresiva y Derecho a Ser Oído. Revista Derechos del Niño , Números tres y Cuatro, 145-167.
- Díaz, Daniela; Santibáñez, Dimas; Cortés, Alejandra; Raczynski, Georg; Contreras, Nicolás y Bozoa, Natalia 2016 Infancia Cuenta en Chile. Cuarto Informe del Observatorio Niñez y Adolescencia . Santiago de Chile: Observatorio Nacional de Infancia. Disponible en: <http://www.xn--observatorioniez-kub.cl/2016/12/26/informe-infancia-cuenta-2016/>
- DIPRES 2016a Informe final de evaluación. Programa Familias en situación de pobreza externa y vulnerabilidad. Subsistema Seguridades y Oportunidades. Santiago de Chile: Dirección de Presupuesto –Ministerio de Hacienda. Disponible en: http://www.dipres.gob.cl/595/articles-149528_informe_final.pdf

Espina, A. (2002) La sociología del bienestar de Gosta Esping -Andersen y la reforma del Estado de bienestar en Europa. *Revista de Libros*, nº 66, pp. 15-18.

Fraser Nancy and Honneth, Axel. *Redistribución o reconocimiento: un debate político-filosófico*. Ediciones Morata, Madrid, 2006.

G. W. F. Hegel (1966) *Fenomenología del Espíritu*, México D. F. F.C.E.

García Mendez, E. (2001). *Legislaciones Infancia Juveniles en América Latina: Modelos y Tendencias*. En S. Larraín, & D. Mettifo, *Materiales para el Estudio y la Intervención en Infancia* (págs. 11-23). Chile Gubernamentales, A. C. (2016). *Enfoque de derechos en las políticas públicas (Mesa técnica de Actores. Subsistema de Oportunidades y Seguridades*. Ministerio de Desarrollo Social.

Guillebaud, Jean-Claude. *La traición de la Ilustración*. Ediciones Manantial. Buenos Aires, 1995.

Habermas, Jürgen (1985) *Conciencia moral y acción comunicativa*. Barcelona, Ediciones Península.

Habermas, Jürgen (1989) *Teoría de la acción comunicativa: complementos y estudios previos*. Madrid, Ediciones Cátedra.

Habermas, Jürgen (1999) *La inclusión del otro*. Estudios de teoría política. Paidós, Barcelona.

Hartmann, Martin y Honneth, Axel (2009) *Paradojas del capitalismo*. En: *Crítica del agravio moral*. Buenos Aires: Ediciones Fondo de Cultura Económica.

Herzog, B. (2013). *La teoría del reconocimiento como teoría crítica del capitalismo: propuestas para un programa de investigación*. *Constelaciones Revista de Teoría Crítica*, nº5, 2011.

Honneth, Axel (2007) *Reificación: un estudio en la teoría del reconocimiento*. Buenos Aires: Editorial Katz.

Honneth, Axel *Freedom's Right. New directions in Critical Theory*. Columbia University Press. New York, 2014. • https://www.unicef.org/uruguay/spanish/uy_media_laConvencionentusmanos.pdf

I Ricart, Q. (2004) *La Convención en tus manos. Los derechos de la infancia y la adolescencia*. Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia UNICEF, Uruguay. Disponible en:

INE (2016). *Compendio estadístico 2016*. INE, Santiago de Chile.

Informe sobre la efectividad en el desarrollo. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington D.C. Febrero 2002

Irrázaval, Ignacio (2004). *Sistemas únicos de información sobre beneficiarios en América Latina*. Santiago, UC.

Jay, Martin. *Ojos abatidos. La denigración de la visión en el pensamiento francés del siglo XX*. Editorial AKAL Madrid, 2007.

Kaulino, Adriana. *Controversias sobre la autonomía: tareas de la psicología crítica en los equipos de trabajo y la evaluación de programas sociales*. En: *Innovación Social Efectiva*. Editorial Libros de Mentira, Santiago, 2016.

Lobos, D. y González, P. (2015) *Cuaderno Autonomía Progresiva y Ejercicio de Derechos*.

Luhmann, N. (2010). *Los derechos fundamentales como institución*. DF: Univ. Iberoamericana, (UIA).

Luhmann, Niklas (1996) *La Ciencia de la Sociedad*. Mexico, Editorial Anthropos.

Luhmann, Niklas (1998). *Sistemas sociales: Lineamientos para una teoría general*. Bogotá: Anthropos, CEJA.

Mascareño, Aldo (2012). *Contingencia como unidad de la diferencia moderna*. En: H. Cadenas, A. Mascareño, y A. Urquiza (Eds), *Niklas Luhmann y el legado universalista de su teoría. Aportes para el análisis de la complejidad social contemporánea* (pp. 57-80). Santiago de Chile: RIL.

Mascareño, Aldo *Intervención social y regulación*. Tesis PUC 2004 •

Mascareño, Aldo y Carvajal, Fabiola (2015) *Los distintos rostros de la inclusión y la exclusión*. Santiago de Chile, *Revista de la CEPAL* nº 116

Matus Teresa *Aportes del concepto de interpenetración a los debates de las políticas públicas en América Latina REVISTA MAD - UNIVERSIDAD DE CHILE*, N° 33 (2015), pp. 42-63 ISSN 0718-0527 www.revistamad.uchile.cl

Matus Teresa *Observar la Complejidad: Un desafío a las Políticas Públicas*. En: Niklas Luhmann y el Legado Universalista de su teoría. Aportes para el análisis de la complejidad social contemporánea. Ril Editores. Santiago. 2012.

Matus, Teresa (2012). *Observar la complejidad: Un desafío a las políticas públicas*. En: H. Cadenas, A. Mascareño, y A. Urquiza (Eds), *Niklas Luhmann y el legado universalista de su teoría. Aportes para el análisis de la complejidad social contemporánea* (pp. 215-219). Santiago de Chile: RIL.

Matus, Teresa (2015) *Aportes del concepto de interpenetración a los debates de las políticas públicas en América Latina*. *Revista Mad-Universidad de Chile* N° 33.

Matus, Teresa (2016) *Proyecto Fondef: Innovación Social Efectiva. Construcción de una batería de instrumentos cuantitativos para mensurar la calidad de los programas sociales*. IDeA IT13110020.

Ministerio de Desarrollo Social (2017). *Síntesis Estimación de la pobreza multidimensional. Nueva metodología (estimación SAE e imputación de medias por conglomerados)*. Ministerio de Desarrollo Social, Santiago de Chile.

Nun, Eleonora y Madaraga, Aldo 2010 *La protección Social como problema de Coordinación*. *Revista de Sociología* 23

Oakes, P. (1986). En Caro, P., Valdés, T. & Valdés, X. *Índice de compromiso cumplido*. Santiago: Grupo Iniciativa Mujeres.

Observatorio niñez y adolescencia. Disponible en: <http://www.xn--observatorioniez-kub.cl/wp-content/uploads/2015/07/cuaderno-autonomia-observatorio-1.pdf>

Ocharan, J. (2007). *Sistemas de Alerta Temprana. Fotografía actual y retos futuros*. Cuadernos Internacionales de Tecnología para el desarrollo humano.

OEA. (2010). *Manual para el diseño, instalación, operación y mantenimiento de sistemas comunitarios de alerta temprana ante inundaciones*. Organización de Estados Americanos, Washington.

Olavarría, M. (2007) *Conceptos Básicos en el Análisis de Políticas Públicas*. Documentos de Trabajo INAP, n°11.

Ontiveros Quiroz, Sofía Josefina (1997) *Niklas Luhmann: una visión sistémica de lo educativo*. *Perfiles Educativos*, Vol XIX, nº 78, México, Instituto de investigaciones sobre la Universidad y la Educación.

Ortiz, L. G. (2009). *La convención de los derechos del niño 20 años después*. Manizales: *Revista latinoamericana de Ciencias Sociales de Niñez y Juventud*.

PNUD (2017) *Desiguales. Orígenes, cambios y desafíos de la brecha social en Chile*. Santiago de Chile. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Safatle, Vladimir. *A paixao do negative*. Editora UNESP, 2013 Safatle, Vladimir. *Grande hotel abismo: por uma reconstrução da teoria do reconhecimento*. Edit. Sao Paulo, 2013

Sepúlveda, Álvaro; Santibáñez, Dima; Díaz, Daniela, Contreras, Nicolás , Valverde, Francis y Cortés, Alejandra 2015 *Infancia Cuenta en Chile. Tercer Informe del Observatorio Niñez y Adolescencia* . Santiago de Chile: Observatorio

Nacional de Infancia. Disponible en: http://www.xn--observatorioniez-kub.cl/wp-content/uploads/2015/11/Informe_Infancia_Cuenta_Chile2015_Web2.pdf

Torres, O. (2011) Niñez y Ciudadanía. Chile: Pehúen.

UNESCO. (2011). Manual Sistemas de Alerta Temprana 10 preguntas 10 repuestas. Panamá.

UNICEF (2006) Convención de los derechos del Niño.

UNICEF (2015). Estudio Inversión Pública en Primera Infancia. Diagnóstico, desafíos y propuestas. Santiago de Chile.

Valverde, Francis 2008 Intervención social con la niñez: Operacionalizando el enfoque de derechos. Revista Mad 3

Vargas, H., Tovar, M., & Villanueva, J. C. (2016). Los SAT (Sistema de Alerta Temprana). Revista Científica.