

DESCENTRALIZACIÓN Y HABILITACIÓN: UN DESAFÍO DE POLÍTICA SOCIAL*

Pablo Jordán

En este trabajo se examinan, a través de una serie de entrevistas en profundidad a gestores de programas sociales, las condiciones de operación del sistema descentralizado de gestión de políticas sociales, así como sus oportunidades y limitaciones. De este análisis se concluye, por un lado, la validez de la hipótesis de la “habilitación” (propuesta en el trabajo “Habilitación, pobreza y política social”), y

PABLO JORDÁN. M. A. en Desarrollo Urbano y Vivienda, Massachusetts Institute of Technology (MIT). Arquitecto, Universidad Católica de Chile. Investigador del Centro de Estudios Públicos. Autor, entre otros, de “La descentralización en la gestión de la vivienda social: Una propuesta”, *Estudios Públicos*, 39 y “La descentralización: Un proceso en desarrollo”, en Felipe Larraín (editor), *Chile hacia el 2000* (Centro de Estudios Públicos, 1994).

* Este estudio, al igual que el trabajo de Ignacio Irarrázaval que se incluye en esta edición (“Habilitación, pobreza y política social”), fue realizado en el marco del proyecto “Descentralización, Desarrollo Social y Pobreza”, que contó con el financiamiento de la Fundación Ford y en el cual participó un amplio equipo de investigadores. Los documentos bases de la investigación, publicados en la serie “Antecedentes” (Nºs 1-9) editada por el Centro de Estudios Públicos, son los siguientes: Ignacio Irarrázaval, “Descentralización, desarrollo social y pobreza”; Mónica Dasso y Daniel Barraza, “Presentación de los resultados de los *focus groups* (La Pintana)”; I. Irarrázaval *et al.*, “Resultados de encuestas de casetas sanitarias”; Margarita Greene, “Proyecto descentralización: Índice de Mejoramiento de la Vivienda”; I. Irarrázaval *et al.*, “Resultados encuesta pobreza en el gran Santiago”; Ignacio Irarrázaval, “Análisis muestra casetas sanitarias”; I. Irarrázaval, “Análisis muestra gran Santiago”; Jacqueline Canales, “Presentación metodológica proyecto Descentralización, desarrollo social y pobreza”; I. Irarrázaval, “Habilitación de los pobres y la política social”.

por otro, se plantea que para poder incorporar la dimensión de la habilitación en la política social se requiere avanzar decisivamente en el proceso de descentralización. Consecuente con la idea de un desarrollo social equitativo, señala el autor, es urgente considerar la descentralización como un eje permanente de política pública.

Introducción

Este trabajo forma parte del proyecto de investigación “Descentralización, Desarrollo Social y Pobreza”, cuyo objetivo fundamental ha sido contribuir al enriquecimiento y desarrollo de la política social a través de un estudio cualitativo de la pobreza en Chile, poniendo con ello el acento en las características personales que pueden traducirse en un mejor aprovechamiento de las oportunidades que ofrece el sistema de asistencia social y, en general, el crecimiento del país.

La investigación realizada ha permitido corroborar en terreno la hipótesis de estudio inicial, a saber: que al interior de la población tradicionalmente calificada como pobre existen importantes diferencias que pueden ser asociadas al logro de metas o superación de condiciones de pobreza material. Dicho de otro modo, la pobreza no constituye desde este punto de vista un conglomerado uniforme de personas materialmente carenciadas, sino que un complejo mundo en el cual no todas las personas cuentan con las mismas habilidades para superar esa condición.¹

Aunado a lo anterior, y en consideración a la estrategia general de política social que ha sido adoptada en el país, parece oportuno buscar medios para comprender y luego responder a los nuevos desafíos en el tema de la superación de la pobreza. Implícita en ello está la tesis de que si asumimos un nuevo tipo y nivel de desarrollo nacional, correspondería asociarle también un tipo especial de programas y políticas de desarrollo social.

En efecto, de prevalecer las condiciones de crecimiento y desarrollo económico que muestra el país, es muy probable que surjan como consecuencia de esta mayor riqueza requerimientos de política social hasta hoy insospechados. Por ejemplo, es claro que en algunos sectores el tema no es ya más el de la cobertura, sino más bien el de la calidad. En otros sectores

¹ Los textos preliminares de la investigación fueron publicados en la serie “Antecedentes” (N°s 1-9) editada por el Centro de Estudios Públicos. Un resumen de los principales aspectos metodológicos y de las conclusiones de la investigación sobre dimensiones de la habilitación se encuentra en el trabajo de Ignacio Irrazábal, “Habilitación, pobreza y política social”, que se reproduce en este número de la revista *Estudios Públicos*.

típicamente abordados con programas y políticas sociales, vivienda por ejemplo, emerge hoy con fuerza el cuestionamiento a los tipos de productos generados por la política habitacional, en el sentido de que su estándar estaría por debajo del asociable a los niveles actuales de renta per cápita, y, consecuentemente, las soluciones habitacionales demandadas no corresponderían a las actualmente en producción.

Más allá de los impactos que una nueva etapa de desarrollo pueda tener sobre los diferentes programas y productos de la política social en uso, creemos que el cambio más fuerte debiera venir asociado a reformas en la administración de los recursos sociales, principalmente a través de una mayor o efectiva descentralización de los programas. Con ello se estaría respondiendo al principal desafío que emana de la investigación realizada: la necesidad de incorporar al proceso de asistencia social capacidades institucionales, instrumentos y medios de gestión que incluyan las características locales —tanto del lugar en el cual se ejecuta el programa como de las personas envueltas— en la decisión de programas y proyectos. El principal reto consiste entonces en traducir el concepto de habilitación (o falta de habilitación) que la investigación realizada postula como categoría de análisis,² en gestión de políticas y programas sociales descentralizados.

Finalmente, entendemos que el logro de la erradicación de la pobreza en el país pasa por la búsqueda activa de mecanismos y procedimientos que permitan una mayor participación del sector privado, un activo rol de los beneficiarios y una progresiva aceptación de que la tarea de la pobreza es más que un proyecto o tarea del gobierno. Necesariamente, es un proyecto para el conjunto de la sociedad y, en consecuencia, un desafío de permanente actualización.

La conceptualización de un continuo de situaciones personales de mayor a menor grado de habilitación (expresión que resume condiciones personales y culturales positivas para relacionarse en forma eficaz con el sistema formal en general y de asistencia social en particular) se contrastó en este estudio con las condiciones en las que actualmente se desenvuelve la política social a nivel local, buscando de este modo cotejar los resultados de la investigación con la posibilidad de generar y articular programas que respondan a esta particular segmentación de los estratos pobres. En este sentido, cabe destacar que el concepto de habilitación fue en general recibido muy positivamente por los expertos entrevistados.³

² Véase Ignacio Irrazábal, *op. cit.*

³ El concepto fue presentado, en efecto, a un grupo de expertos en desarrollo social. Ellos fueron seleccionados desde distintos organismos municipales e instituciones privadas de desarrollo social.

En la propuesta de estrategias y acciones de política social con contenido habilitante y personal, la descentralización es, en tanto programa de gestión pública, una pieza clave. El presente documento presenta ideas y resultados de la exploración de esta relación entre ambas.

En la primera parte del trabajo se desarrolla un marco conceptual para la elaboración de políticas y programas sociales locales, que se sustenta en reflexiones sobre el estado y condición general del proceso descentralizador nacional. La segunda parte contiene una descripción de los resultados de la serie de entrevistas en profundidad realizadas a promotores y gestores de programas sociales locales, en donde se buscó caracterizar las condiciones en que actualmente se desarrollan los programas de atención social, las perspectivas e imágenes de descentralización que ellos manejan, sus percepciones sobre la validez de nuestras hipótesis y los resultados obtenidos, y, finalmente, los caminos de acción y exploración futuros. El trabajo concluye con reflexiones sobre los desarrollos posibles tanto del proceso de descentralización como de las acciones públicas de promoción del desarrollo social.

I. LOS DESAFÍOS DEL SECTOR MUNICIPAL Y EL DESARROLLO SOCIAL

El reciente auge del sector municipal en respuesta a los postulados de la descentralización y el desarrollo local ha identificado en forma cada vez más precisa las necesidades que deben ser cubiertas para lograr una efectiva administración del desarrollo local en sus dimensiones espacial, urbana, social y económica. Ello, en un contexto general de importantes cambios económicos, políticos, administrativos e institucionales.

En consecuencia, es oportuno indicar aquí las principales características que a nuestro juicio marcan el momento actual del desarrollo del sector local, relacionándolas con los espacios posibles de ser ocupados por los gobiernos locales o municipales para contribuir a la erradicación y superación de la pobreza. En particular, es importante destacar cómo los temas emergentes en el proceso de consolidación de gobiernos locales descentralizados se vinculan con nuevas formas de acción en políticas sociales que recojan los conceptos de la habilitación.

1.1 El proceso descentralizador y la política social

El paradigma fundamental de la descentralización político-administrativa se ha abierto paso y, en los hechos, se ha constituido en parte integral

de la agenda gubernamental, consolidándose gradualmente en formas innovadoras de gestión del desarrollo a partir de los recursos, potenciales, limitaciones y restricciones de cada localidad. Ello, en los planos territorial, económico, social e institucional.

Actualmente este proceso está gravitando en reformas a las estructuras de administración estatal, en los marcos legales fundamentales, en las disposiciones reglamentarias propias de cada municipalidad, en la conformación de la estructura administrativa del sector público, etc. Claramente, esta transformación está lejos de agotarse y, lo que es aún más interesante, se perfila como una actividad permanente. Es decir, se estaría ante la aceptación de que la reforma administrativa descentralizadora, por encima de ser continente de un conjunto de imágenes, propuestas, metas y objetivos concretos (que por lo mismo podrían conformar una suerte de horizonte descentralizador), implica una disposición y apertura a graduales y sistemáticos procesos de reflexión, mejoramiento, revisión y puesta en marcha de propuestas cada vez más ajustadas a las condiciones de cada localidad.

La descentralización como orden administrativo representa cambios en los estilos y formas de gobierno, al enfatizarse, por ejemplo, los conceptos de la gobernabilidad y equidad en la gestión.⁴ Desde esta perspectiva, la descentralización puede ser vista como una línea o eje de trabajo gubernamental, con etapas sucesivas de avance, que no concluye con la delegación de facultades administrativas en las autoridades locales.

Ahora bien, aunque el uso generalizado de la terminología y conceptos de la descentralización implica una oportunidad evidente en tanto marca la aceptación de la tendencia, conlleva también algunos riesgos asociados a la falta de procesos sistemáticos y continuos de promoción de la descentralización, a la ausencia de indicadores de aceptación global para evaluar el proceso y a la confusión de etapas al interior del proceso. Esto último se puede apreciar en la recurrente confusión entre acciones de desconcentración administrativa y de descentralización, lo que se traduce, por ejemplo, en creer que la descentralización concluye con la transferencia a niveles inferiores de la administración de facultades de toma de decisiones sobre procedimientos meramente administrativos, y no así sobre la definición de los objetivos del desarrollo local y las políticas y programas consecuentes.

Los avances recientes en el proceso descentralizador nacional han tendido a concentrarse en el perfeccionamiento de la institucionalidad polí-

⁴ Véase Sergio Galilea y Pablo Jordán, "Gobernabilidad urbana en Chile: Algunas reflexiones, enfoque y propuestas", en "Documento de Trabajo", N° 10, Consulta Nacional sobre Desarrollo Urbano, Ministerio de la Vivienda y Urbanismo, Santiago de Chile, 1993.

tica (generación de autoridades, especialmente), en el mejoramiento y transformación de las bases legales de la descentralización (Ley de Gobiernos Regionales, Ley de Municipalidades, Ley de Rentas Municipales), en la promoción de mecanismos de participación ciudadana en la gestión local, (Consejos Comunales, Consejos Regionales, Ley de Juntas de Vecinos) y, en menor medida, en el perfeccionamiento de los mecanismos técnicos de ejecución de inversión pública en las regiones y localidades.

Sin desmerecer los logros alcanzados en este sentido, creemos necesario perfeccionar y avanzar en la descentralización de atribuciones y recursos para la acción de los gobiernos locales. Es decir, superar la condición general de administradores que tienen las autoridades municipales y locales, dotándolas de crecientes y progresivos niveles de autonomía y capacidad de toma de decisiones.

En síntesis, nuestro país forma parte del conjunto de naciones que ha aceptado que a través de la estimulación de un proceso descentralizador se mejoran las opciones de desarrollo en todas las dimensiones, se responde a las variadas demandas sociales y se promueve un patrón y estilo de desarrollo que tiene profundas consecuencias en todos los planos de la gestión gubernamental. Reconociendo los progresos alcanzados en la materia, que, debe señalarse, colocan al país en una posición destacada, debieran realizarse esfuerzos para dar nuevos y decididos pasos en el proceso, especialmente en lo que atañe a las capacidades de acción y propuesta de las autoridades y gobiernos locales. Esto se relaciona fuertemente con los resultados de la investigación realizada en lo referente a la generación de visiones frescas sobre las características de la pobreza en el país.

Las principales oportunidades para el desarrollo de políticas y programas sociales de sello descentralizado, de acuerdo con las nuevas condiciones impuestas a la institucionalidad local por las reformas desconcentradoras de la administración pública, dicen relación con la mayor capacidad que hoy tienen las autoridades locales para orientar el desarrollo local, con la instalación formal de instancias de representación ciudadana en el proceso de toma de decisiones municipal y con la creciente demanda por modalidades de participación de la sociedad civil y el sector privado en la provisión de servicios sociales. Para ello es preciso incorporar categorías de selección de la población que conecten los tipos de servicios y programas descentralizados con el principio de la focalización en los más necesitados, además de aprovechar los estilos y escalas de trabajo que naturalmente emergen en el escenario local.

La gestión descentralizada de programas sociales debe reflejar la diversidad propia de cualquier grupo social. Esta diversidad, consecuente

con la noción de descentralización, no puede ser incorporada al manejo central de los programas sociales, marcados por la universalidad, la definición de megacategorías de agrupación, homogéneas al momento de crear soluciones, y en consecuencia despersonalizadas.

La lección más importante que se desprende de la investigación realizada es que al interior del segmento de población pobre, según la definición oficial, hay una amplia variedad de situaciones, a lo largo de un continuo, que recoge la disponibilidad en las personas de un conjunto de atributos considerados como fundamentales para superar la pobreza a partir del sistema de asistencia social existente en Chile, de las condiciones generales de desarrollo en el país y de los principios de la política social.

En los sectores pobres de la población, la habilitación constituye una categoría de selección y agrupación de la pobreza que se condice favorablemente con las condiciones para la acción descentralizada en política social. Al enfatizar las condiciones personales además de las materiales o económicas del beneficiario, se inducen modalidades de definición de los proyectos y programas, de evaluación, de acción y, en definitiva, de gestión del desarrollo social, en la cual se sostendrían nuevas categorías de evaluación, nuevos objetivos de desarrollo más allá de los cuantitativos, nuevos espacios para la participación y nuevas formas de articulación privado-pública en el espacio comunal. La evidente consecuencia en la escala de los programas, el tipo de atenciones o prestaciones, la forma de operar y administrar los proyectos, los horizontes temporales de diseño y desarrollo de los programas, las formas de conducir las evaluaciones, la ponderación y valorización de los recursos y otras, son aspectos claves en la vinculación de un concepto como la habilitación con la descentralización de la política social.

Ciertamente, la forma de descentralización que impera en la gestión de las políticas públicas del sector social en Chile dista notablemente de este escenario, y constituye en los hechos uno de los frentes de mayor importancia en el rico y permanente proceso de descentralización y, particularmente, en la gran tarea del desarrollo nacional: la superación de la pobreza y la equidad social.

1.2 Democracia y gestión local

Un primer elemento importante que marca las tendencias y desafíos globales de cambio en el escenario de la gestión local, es la consolidación del régimen democrático y la consiguiente reconstitución de las estructuras de participación ciudadana y de las formas de manifestación de opiniones y de acción, en nuestro caso en el espacio de gestión local. La búsqueda de

solución a muchos problemas relacionados con condiciones de vida urbana, que por lo mismo colocan un renovado acento en las capacidades locales de dar respuesta a estas inquietudes, es parte importante de la agenda. La pobreza material, las necesidades básicas insatisfechas, los temas del empleo, de los servicios asistenciales y urbanos, y otros vinculados con el entorno habitacional y residencial, conforman claramente el centro de la preocupación de dirigentes y representantes comunitarios.

La gestión democrática enfatiza en la gestión urbana —local y descentralizada— el ideal de la participación, la representación ciudadana y la transparencia en la gestión. En políticas sociales descentralizadas, y además habilitantes, estas condiciones son fundamentales.

Uno de los hallazgos de la investigación estriba en que hay sectores entre los pobres que muestran una extraordinaria creatividad y capacidad de emprendimiento para mejorar sus condiciones materiales, para hacer uso de las oportunidades que ofrece el sistema de asistencia social; en otras palabras, para “arreglárselas”. En este aspecto, es necesario destacar el importante rol que le cabe a la mujer en su doble rol de dueña de casa, trabajadora y, no pocas veces, dirigente comunitario.

Los espacios de la gestión democrática local ofrecen evidentes oportunidades para la generación de programas de superación de la pobreza, los que, sostenidos en los recursos oficiales, pueden movilizar los recursos personales, financieros, materiales y de gestión de los propios beneficiarios. Con ello, la preparación de programas *ad hoc* para grupos especiales es claramente un espacio de habilitación, de gestión descentralizada.

Las opiniones de los entrevistados que se presentan más adelante, dan claros ejemplos de temas, sectores, grupos y proyectos en este sentido. Todos ellos comparten el ser lo suficientemente específicos, pequeños o locales, como para no ser parte de los programas centrales de desarrollo social. Todos ellos son, en consecuencia, experiencias de desarrollo social posibles de ser implementadas localmente, de forma descentralizada. En la gran mayoría de ellos cabe además la incorporación de la habilitación como variable de selección y también como objetivo a alcanzar.

1.3 El nuevo orden económico y la descentralización

El segundo elemento que también afecta a los gobiernos locales es el modelo de reorganización de las economías nacionales en función de una transformación de sus aparatos y estructuras productivas, para satisfacer los requerimientos del nuevo escenario de relaciones de intercambio caracterizado por aspectos tales como la integración de los mercados, la competencia

interna y externa, las políticas de ajuste y cambio del rol del Estado, el estímulo a la iniciativa del sector privado, etc.

La forma en que este nuevo orden económico incide en la gestión local varía de caso en caso, pero ciertamente que se dan a lo menos dos constantes fundamentales: en primer lugar, la administración local avanza hacia una reflexión colectiva sobre los destinos económicos de la localidad. Es decir, la forma en que las acciones emprendidas por el municipio y en general el sector público afectan las capacidades productivas de la localidad es ahora un elemento importante, puesto que se desdibujan progresivamente los diseños de gobierno que privilegiaron el subsidio como estilo de adjudicación de recursos.

La segunda dimensión de impacto es el extremo opuesto. Las políticas de ajuste han colocado en un primer lugar una condición estructural de nuestras sociedades, cual es la existencia de vastos grupos de la población que viven en situaciones de grandes carencias. La pobreza y su superación son hoy un componente central de la definición de políticas públicas a todo nivel.

En ambos planos, el de la inserción de la localidad en el desarrollo y crecimiento económico, y el de la atención a las necesidades de la población de menores recursos, le cabe al municipio moderno y a las agencias de desarrollo local un rol de importancia.

1.4 Descentralización y sustentabilidad ambiental

Finalmente, y como tercera dimensión de la gestión local, surge hoy la preocupación por la sustentabilidad ambiental como tarea de la administración del Estado. Los agudos contrastes que existen entre los beneficios obtenidos en el corto plazo y los costos estimados en el largo plazo, relacionados con la base natural de sustentación del desarrollo, han puesto de relieve la importancia que tiene el análisis y el control de las formas de producción y de creación de riqueza. Esta riqueza, si bien es fundamental para el logro de la superación de la pobreza, no debe ser creada a costa del sacrificio de las oportunidades de desarrollo y crecimiento de las generaciones futuras. En otras palabras, la sustentabilidad está animada por el objetivo de lograr combinar las estrategias de crecimiento con el resguardo de la base natural, en el ánimo de posibilitar las oportunidades de un crecimiento sostenido en el tiempo.

Al igual que en las dimensiones anteriores, le corresponde al municipio interpretar las corrientes y propuestas en esta materia, encontrando espacios y fórmulas para su inserción en las prácticas administrativas locales.

El vínculo entre políticas de desarrollo y gestión urbana con énfasis en la sustentabilidad ambiental, por un lado, y la superación de la pobreza, por otro, se hace evidente al considerar que parte importante de los costos ambientales del desarrollo urbano dicen relación con situaciones de pobreza. Baste, a tal efecto, señalar aquí el enorme costo ambiental que representan las formas tradicionales de satisfacción de requerimientos de combustible en los sectores de menores recursos, razón principal en la acelerada deforestación de periferias urbanas. Asimismo, formas inapropiadas de disposición y tratamiento de residuos domiciliarios, el inadecuado tratamiento de aguas servidas, la contaminación intrahogar, los focos de insalubridad asociados al consumo de agua, falta de alcantarillados, etc. Claramente, la ciudad pobre es un sistema urbano no sustentable, con peligrosos patrones de uso y aprovechamiento de la base natural, y que por lo mismo es relevante en las estrategias descentralizadas para la superación de la pobreza.

Este aspecto, sistemáticamente olvidado, constituye un punto natural de articulación entre las formas tradicionales de gestión urbana local y los programas de superación de la pobreza con sello habilitante. Dicho de otra manera, el entorno residencial, en las escalas domiciliaria, barrial, vecinal y comunal, constituye un punto de apoyo a la gestión descentralizada de programas sociales innovadores. Allí se recogen los roles tradicionales del sistema municipal, la percepción pública de la función gubernamental local y una orientación preferente hacia los individuos receptores, beneficiarios o participantes en el programa.⁵

En síntesis, la productividad de la localidad (como expresión de los aportes de la ciudad o asentamiento al crecimiento nacional en función de sus características específicas), la promoción del desarrollo económico y atención a las necesidades sociales y la incorporación de la dimensión de la sustentabilidad, marcan la agenda de desarrollo para el sector público en general y del sector municipal en particular. Ello en un marco de reformas del Estado tendientes a la modernización y a la especialización y de ajustes macroeconómicos de gran envergadura; y, en lo político, la consolidación

⁵ En este sentido, en la investigación se desarrollaron instrumentos de selección e identificación de la población habilitada, en base a las condiciones del medio residencial. El Índice de Mejoramiento de la Vivienda (IMV) constituyó así un medio para traducir las categorías de análisis y evaluación en instrumento de apoyo a la acción local, a través de programas específicos de desarrollo social definidos a partir del concepto de la habilitación. El IMV, sus componentes metodológicos y conceptuales se encuentran en Margarita Greene, "Índice de Mejoramiento de la Vivienda", en serie "Antecedentes", N° 4, Centro de Estudios Públicos.

de la democracia. Esto a su vez marca fuertemente la búsqueda de espacios institucionales de participación, la articulación de políticas públicas con estrategias del sector privado y la adecuación de los marcos legales para posibilitar la adopción y uso de estas orientaciones.

Lo que está al frente del desafío de la descentralización, en suma, es la consolidación de gobiernos locales, de auténticas instituciones de liderazgo en el desarrollo de la localidad y la comunidad representada. La traducción conceptual de esto radica en el concepto de *gestión*, el que, complementario al de administración local, amplía los horizontes del trabajo del gobierno local hasta alcanzar la elaboración de estrategias de desarrollo local, la articulación de políticas locales con las centrales, la investigación sobre la realidad local como insumo a propuestas de gran especificidad, y otros.

La descentralización de la gestión social, apoyada en recursos, innovación administrativa y fortalecimiento institucional, puede dar respuesta al principal desafío que este estudio plantea: incorporar en las políticas y programas sociales dimensiones analíticas y de propuesta que reconozcan la diversidad de los sujetos beneficiarios de los programas sociales, acercando con ello la política social a un nuevo nivel de focalización. La única expresión instrumental que vislumbramos como posible es la de la descentralización: mayores recursos y autonomía de gestión local para responder a las necesidades específicas de cada localidad.

II. LAS CONDICIONES LOCALES PARA UNA POLÍTICA SOCIAL HABILITANTE

En esta sección se presentan los resultados de la investigación del proyecto “Descentralización, Desarrollo Social y Pobreza”, en lo que dice relación al tema de la descentralización, gestión social municipal y habilitación. El trabajo de campo, en este caso, contempló dos etapas. En la primera se buscó obtener información, a través de una encuesta de opinión pública, sobre la percepción que tiene la población sobre los roles y funciones de los municipios y sobre las demandas que encuentran acogida en los gobiernos locales. En una segunda etapa, y ya concluido el trabajo central del proyecto referido (cuyos resultados se encuentran en el artículo de I. Irrázaval “Habilitación, pobreza y política social”), se procedió a entrevistar en profundidad a un grupo de gestores y promotores de programas de acción social a nivel local, a fin de cotejar sus apreciaciones con los resultados tanto de la encuesta como de la investigación central.

2.1 Encuesta de opinión pública: Principales conclusiones

En una encuesta nacional de opinión pública realizada por el Centro de Estudios Públicos se incluyó el tema de la municipalidad y las demandas que las personas satisfacen en dicho nivel de gestión del Estado.⁶ Los resultados de esta encuesta, más allá de los valores cuantitativos específicos, permitieron establecer algunas tesis sobre las percepciones que tiene la población respecto de la municipalidad como órgano de gobierno y administración local, las cuales se cotejaron en las entrevistas en profundidad.

Una primera conclusión que se desprende de los resultados de la encuesta es que el municipio es percibido por la población como la institución de gobierno más demandada en relación a la ejecución de diferentes diligencias, tales como la obtención de permisos y tramitación de los beneficios de la red de asistencia social. Sin lugar a dudas, es la institución del Estado que está más próxima a la población en su cotidianeidad, al punto que para el 38,7% de los encuestados había sido un lugar de acceso en los últimos 12 meses. La repartición siguiente en prioridad fue el Registro Civil, con un 25,5%. Claramente, entonces, la municipalidad es un agente activo en el normal desarrollo de las poblaciones y, por lo tanto, un actor local de gran peso.

Respecto del tipo de diligencia o acción por la cual se concurre al municipio, tema de la segunda pregunta, el 48,4% dice relación con la obtención de algún beneficio de la red de asistencia social administrada por el municipio (postulación y/o acceso a los subsidios, obtención de índice CAS) o entrevistas con asistentes sociales. El resto de los trámites se refieren a obtención de permisos de construcción (3,3%), licencias de conducir (10,3%), patentes municipales o permisos de circulación (13,6%), y otros (19,1%).

Dada la estructura administrativa de la red de atención social chilena que coloca al municipio como su principal administrador, lo anterior nos indica, claramente, que el municipio es el principal agente visible por la población en el tema del desarrollo social o superación de la pobreza.

Es curioso, sin embargo, que al ser interrogados sobre la función más relevante del municipio, los encuestados respondieron mayoritariamente (en un 56,9%) que el papel más importante de la municipalidad es la administración de la educación y los servicios de salud en la comuna (ambos fueron

⁶ Los resultados de la encuesta fueron publicados en "Estudio Nacional de Opinión Pública: Abril 1992", *Documento de Trabajo* N° 180 (junio 1992), Centro de Estudios Públicos.

traspasados a la administración municipal a fines de la década anterior), colocando en segundo lugar la generación de fuentes de empleo (14,9%); en tercer lugar, la mantención del aseo y ordenamiento de la comuna (10,3%); cuarto lugar, asegurar la provisión de servicios básicos (6,4%); quinto lugar, favorecer el desarrollo cultural en la comuna (6,0%), y sexto, permitir la participación de la gente en el poder local (5,4%).

Lo sorprendente de esta respuesta radica en la aparente contradicción entre los usos que los encuestados dan a la estructura municipal y la percepción del rol del municipio en cuanto institución de administración local. En este sentido, pueden establecerse hipótesis que den cuenta de las razones de esta aparente contradicción:

- a) El rol municipal en la atención social y la administración de programas de desarrollo social se considera algo temporal, no estructural o tradicional. Esta percepción podría estar relacionada tanto con el rol mismo (la idea de que es un rol del gobierno central) como con el hecho de que parte importante de los programas sociales bajo la supervisión del municipio fueron concebidos en respuesta a momentos de crisis nacional.
- b) La municipalidad es percibida únicamente como administradora de programas sociales diseñados a nivel central, y no como impulsora y gestora del desarrollo social a nivel comunal.
- c) La población sí distingue entre aquellas funciones administrativas del municipio en las cuales existe un espacio para la elaboración de propuestas además de haber facultades de priorización y conducción (aquellas señaladas como las de mayor importancia), y aquellas funciones en las cuales no existe un espacio claro de maniobra e influencia local. En este segundo grupo se encontrarían las funciones de administración de la red social. El propio sistema de adjudicación de subsidios y beneficios, que privilegia la selección de beneficiarios a partir de mecanismos técnicos basados en puntajes, podría ser un elemento clave en esta percepción. La municipalidad es percibida, en consecuencia, como un “buzón” relacionador entre los demandantes y los fondos y programas diseñados centralmente.

Como parte del trabajo de entrevistas, en particular en lo relativo a la definición del rol del municipio y las agencias locales de desarrollo social, se buscó determinar la interpretación más acertada (véase más adelante

cuáles son las apreciaciones de los entrevistados respecto de esta ambivalencia entre percepción de las funciones del municipio y servicios obtenidos a través del municipio).

En conclusión, de la encuesta de opinión pública se desprenden fundamentos para la elaboración de escenarios y propuestas vinculados con el rol que puede jugar el municipio en las estrategias descentralizadas de desarrollo social que se den en el país. En primer lugar, es evidente que el municipio constituye un espacio institucional consolidado en la gestión y administración de programas asistenciales y de desarrollo social. Esto se vincula con la consolidación global de la instituciones locales como brazos ejecutores de políticas nacionales. La comuna es, por lo mismo, unidad de análisis, ordenadora de información y espacio territorial de dimensionamiento y acción de los programas. En segundo lugar, y a pesar de lo anterior, es claro que el rol de promoción del desarrollo local y, en particular, social, no es visto por la comunidad como uno de los roles fundamentales de la gestión municipal. Esto sorprende al ser cruzado con las demandas que la comunidad satisface en el aparato municipal. En este sentido, la municipalidad no es vista como la expresión del proceso de descentralización, y menos como un espacio de gestión gubernamental. La noción es la de un organismo de servicios, de administración y control urbano.

2.2 Las entrevistas: Hallazgos principales

Teniendo presente la información entregada por la encuesta, junto con las observaciones de los participantes de los *focus groups* desarrollados en el cuerpo central de la investigación,⁷ se procedió a preparar la pauta de entrevistas en profundidad a expertos en gestión y administración de programas sociales, cuyos resultados se presentan en esta sección.

En el marco de la metodología propuesta para el estudio, se seleccionó a un grupo de asistentes sociales y programadores sociales del sector público municipal y de agencias privadas de desarrollo social, a quienes se les sometió una pauta común de interrogantes.

Estructuradas en cuatro secciones, las entrevistas apuntaron a recoger información sobre la base de los siguientes objetivos:

- a) Registrar la situación actual de la gestión local de programas de desarrollo y asistencia social, en lo que toca a elementos relaciona-

⁷ Véase I. Irarrázaval, *op. cit.*

dos con la función, la administración y los marcos legales en los cuales se desenvuelve la institución.

b) Confrontar las hipótesis centrales del proyecto “Descentralización, Desarrollo Social y Pobreza” con la experiencia y percepciones de administradores de política social local, buscando establecer si son compatibles o no, y desde este punto de mira identificar la viabilidad de propuestas teóricas y conceptuales que colocan lo local como un espacio de gestión en la promoción del desarrollo social.

c) Sobre la base de dichas percepciones, que además sirven para calificar el tipo de orientación que los propios administradores tienen, determinar los requerimientos que deben satisfacerse para avanzar en estas líneas de acción, las limitaciones estructurales, los temas preferentes de enfrentar y los posibles escenarios en el tema relación público-privado.

2.2.1 La situación actual de la gestión local de programas de desarrollo y asistencia social

En esta primera sección de las entrevistas se trabajó con los informantes en el sentido de caracterizar aquellos elementos estructurales e institucionales que pudiesen estar determinando un tipo especial de gestión social en el plano local. Fueron abordados aspectos tales como la disponibilidad de información, la existencia o no de políticas sociales generadas localmente, la percepción sobre el rol institucional, los proyectos y las limitaciones a la gestión, entre otros.

Se enfocó el cuestionario hacia la determinación del potencial existente para llevar adelante proyectos generados localmente. Ello se dimensionó a partir de la existencia o no de programas locales, y sobre todo de los posibles diagnósticos sobre temas o problemas no atendidos.

Percepción del rol y la gestión. Con respecto al rol que desempeñan los municipios y agencias locales, los entrevistados definieron cuatro: i) administración de la red social de gobierno; ii) asistencialidad; iii) promoción social, y iv) coordinación. Ejemplos específicos son: En administración: “implementar políticas nacionales..., administrar programas de subsidios”; en asistencialidad: “satisfacción de necesidades básicas”; en promoción: “desarrollo de organizaciones laborales mediante capacitación y convenios..., desarrollo local en comunidades específicas..., plantear políticas

sociales a nivel local”; y en coordinación: “supervisar servicios sociales de utilidad pública..., actor principal en la coordinación del desarrollo social”.

Claramente, las categorías anteriores dan cuenta de la diversidad funcional que es perceptible en el sistema local de gestión y administración en el ámbito social. Destacable en relación con la tesis aquí sustentada es la oportunidad de desarrollar políticas o programas sociales en el espacio local, el apoyo a comunidades o grupos específicos y el rol de coordinación de acciones de asistencia y desarrollo social en el espacio local. Esto subraya la oportunidad que representa un aparato administrativo dotado de facultades para incorporar otras agencias y actores a las acciones de desarrollo social emprendidas localmente.

De forma adicional, los entrevistados hacen un balance entre las facultades y los roles de la administración desconcentrada de programas, por un lado, y los espacios para emprender una acción descentralizada de desarrollo social, por el otro.

En relación con las condiciones técnicas de operación, de acuerdo a lo manifestado por los entrevistados, en general predominan como instrumentos orientadores de la acción los antecedentes del sistema de estratificación social, junto con diagnósticos específicos por áreas temáticas. La escala de análisis más frecuentemente utilizada es la comuna, y el enfoque dominante es hacia la detección de necesidades básicas insatisfechas, cuantificación de déficits de provisión o cobertura de algún servicio o programa, y/o hacia la identificación de potenciales beneficiarios de programas centrales.

Con esto se enfatiza, por cierto, la dependencia administrativa de las agencias locales en relación con las “ventanillas programáticas” definidas en el sistema nacional. El rol local se restringe a la identificación y selección de beneficiarios, por un lado, y a la administración y control de la ejecución del programa, por el otro. Claramente, escasean los diagnósticos cualitativos, las caracterizaciones de procesos o patrones de reproducción de la pobreza, los análisis de actores, la identificación de riesgos, las ventajas y restricciones, todos ellos necesarios para la elaboración de estrategias de desarrollo local y selección de opciones de cursos de acción a seguir. El potencial local para formular estrategias, planes y, en general, orientaciones de gestión y desarrollo social, se ve entonces fuertemente condicionado por la falta de este tipo de estudios y diagnósticos, a lo que se suman las dificultades administrativas y presupuestarias.

Ahora bien, la correlación entre asignación del gasto y prioridades definidas por los diagnósticos es percibida mayoritariamente como positiva. Esto, aun cuando puede parecer obvio, subraya el hecho de que en el marco

de las condiciones de operación impuestas por el sistema actual, incluido el elemento institucional, el sistema vigente sí tiene capacidad de respuesta. En otras palabras, existe una estructura de diagnóstico, selección de beneficiarios y ejecución de gasto e inversión que es efectiva.

Es más, y consecuente con la propia definición de los programas, las evaluaciones más frecuentemente utilizadas, que son de tipo cuantitativo, demuestran la efectividad del sistema en operación. La cuantificación de personas atendidas, soluciones entregadas, bienes distribuidos o atenciones prestadas, todas refuerzan el dimensionamiento del éxito en esa área.

Por otro lado, sin embargo, los entrevistados destacan la ausencia de evaluaciones cualitativas orientadas a caracterizar el impacto de los programas, su recurrencia temporal (trimestral, semestral, etc.), las percepciones de los beneficiarios, y otros. Debido a ello, el sistema de evaluación en uso da cuenta sólo parcialmente del impacto de los programas, lo que no permite perfeccionar futuras aplicaciones de los mismos. Asociado a este comentario está la noción de que de darse este otro tipo de evaluaciones, debiera como consecuencia abrirse un espacio para la incorporación de elementos adicionales —definidos e implementados localmente— en la formulación y ejecución de los programas y proyectos.

Enfrentados a la cuestión del nivel de atenciones desarrolladas en su área de acción, las respuestas de los entrevistados se agrupan mayoritariamente en la idea de que éste es bajo. La razón aludida con mayor frecuencia es la falta de recursos humanos y materiales. La noción aquí es que si bien es cierto se gastan con efectividad los recursos disponibles, las necesidades locales son mayores. Quedan entonces áreas, temas, grupos humanos y problemas que sentidos como posibles de ser incorporados al quehacer de la institución no lo son por las limitaciones en los recursos.

Relacionado con esta percepción del rol y alcance de la acción institucional, los entrevistados procedieron a identificar los sectores de la población que requieren de atención, pero que no la están recibiendo por las limitaciones antedichas. Aquí se tendió a identificar a los jóvenes, señalándose los problemas relativos a la culminación del ciclo educacional, inserción en el mundo laboral, programación y desarrollo familiar, lo que pone el acento en un tema estrechamente vinculado al concepto de la habilitación. La interrupción del proceso educacional, la falta de mecanismos de adecuación personal a los ciclos y condiciones del mundo laboral y, sobre todo, la débil presencia de valores relacionados con la paternidad responsable y la familia son claramente espacios críticos que deben ser abordados y en los que la concepción de una política social habilitante es relevante.

El otro grupo recurrentemente mencionado es el de las mujeres, enfatizándose aquí las dificultades de la inserción en el mundo laboral y los temas de la familia, tales como embarazo adolescente, aborto, hijos nacidos fuera del matrimonio.

Adicionalmente, los entrevistados identificaron entre esos grupos necesitados de ayuda a las personas indigentes de edad avanzada y a los discapacitados. Por otro lado, destacaron los problemas de drogadicción y aquellos asociados al desempeño del niño en el sistema educacional (raciones de alimentación, transporte escolar, proyectos extracurriculares para jóvenes).

De acuerdo a las opiniones que dieron los entrevistados respecto de los tipos de requerimientos desde la perspectiva de la pobreza heterogénea en términos de personas más y menos habilitadas, es claro que el tipo de proyectos o programas que se tienen en mente coincide con una aproximación personalizada de atención (capacitación, educación, motivación, rehabilitación, etc.), la que además se concentra en los jóvenes y las mujeres.

La visión generalizada de que estos problemas deben ser abordados en forma urgente por el sistema de asistencia y desarrollo social puede explicarse, al menos, por dos razones. La primera dice relación con el hecho de que el diseño inicial de nuestra red social enfatizó la atención a grupos de riesgo, de manera que en el gasto se privilegió la atención a la madre durante el embarazo y el parto, la nutrición infantil, la cobertura preescolar, y en las acciones de subsidio (en materias de vivienda, desempleo, pensiones, etc.) se dio prioridad a la provisión de condiciones homogéneas para la población, concentrándose siempre en los más pobres. El crecimiento del gasto social, en este sentido, ha tendido a fortalecer los programas existentes y/o a aumentar las transferencias, por lo que no ha habido capacidad para abordar otros temas del desarrollo social.

Otra razón que se agrega a la anterior, y muy probablemente como variable explicativa principal, es que la atención de los problemas detectados difícilmente puede ser abordada mediante un programa nacional. En otras palabras, se trata de problemas que por su naturaleza misma no pueden ser asociados a la falta de un determinado bien o servicio cuantificable, lo que dificulta la operación del sistema nacional de prestaciones sociales. Se está aquí frente a problemas que deben ser tratados localmente. Ello implica, entonces, la necesidad de fortalecer las instituciones del espacio local con recursos, instrumentos y roles para la atención de estos problemas. Es decir: implica una concepción auténticamente descentralizada de la gestión social.

La investigación "Descentralización, Desarrollo Social y Pobreza" ha puesto de manifiesto que existen diferencias fundamentales en las posibi-

lidades de salir de la pobreza a partir de oportunidades creadas por el Estado, el sector privado y el proceso nacional de desarrollo en su conjunto, dependiendo de la mayor o menor habilitación del individuo en situación de pobreza. Claramente expuesto por Irarrázaval, la caracterización del perfil personal de una persona pobre en distintos grados de habilitación, a lo largo de un continuo de múltiples variables o dimensiones, arroja como resultado el que dicho grado de habilitación es, de una u otra manera, traspasado a la familia y, con ello, al proceso de reproducción social.⁸ Esto significa que es preciso buscar modos (políticas y programas sociales descentralizados) que apunten a romper el círculo vicioso de la inhabilitación. Para ello, la educación, la familia, el trabajo y la generación y desarrollo de modelos de referencia sobresalen como espacios de exploración y acción. Del mismo modo, los jóvenes y las mujeres son sectores en extremo relevantes en este desafío.

La forma concreta que puedan asumir estos programas dependerá de las condiciones y demandas de cada lugar o localidad. Es notable la creatividad demostrada por los entrevistados al momento de señalar proyectos específicos: oficinas de atención juvenil, becas educacionales, calzado escolar (“los niños no van a la escuela por no tener zapatos”), capacitación a la dueña de casa, bienestar en el barrio, mejoramiento de vivienda, departamentos laborales y de capacitación vecinal, etc.

Percepción de la descentralización. Al caracterizar la situación de la atención social en el país, la casi totalidad de los encuestados (todos menos uno) estimó que la descentralización no existe en esta área o sólo se da en forma incipiente. Pensamos que en esta respuesta están incluidos elementos de juicio relativos al ejercicio local de la facultad de gobernar, en lo que concierne a la autonomía y los recursos suficientes para diseñar acciones con base local.

Consecuentemente, cuando se les solicitó a los entrevistados identificar los puntos críticos para lograr la descentralización en el tema social, ellos mencionaron en primera lugar el tema de los recursos (“más recursos para el municipio..., asociación de fondos de la red social a participaciones en el Fondo Común Municipal..., aumento de la estimación de los costos de prestación de las atenciones para cubrir mejor los costos reales por la vía de las transferencias”); en segundo lugar, la necesidad de mayor autonomía y espacio decisional (“traspasar responsabilidades a técnicos locales..., dar más importancia a los diagnósticos para la planificación..., dar peso especí-

⁸ Véase I. Irarrázaval, *op. cit.*

fico a los gobiernos locales..., desconcentrar la toma de decisiones”); tercero, la necesidad de mejor coordinación (“mayor relación entre la región y la comuna, y entre el municipio y el gobierno regional..., definición de horizontes de acción..., mayor eficiencia de programas descentralizados..., mayor capacitación analítica en los estamentos comunales”); en cuarto lugar, elementos asociados a dar mayor participación a los agentes locales (“asignarles más importancia a las juntas de vecinos”).

Asimismo, a los entrevistados se les preguntó cómo contrastaban ellos la situación actual de descentralización en sus comunas con la idea de lo que “debe ser” la descentralización. Esta pregunta se planteó como una manera alternativa de indagar por un modelo descentralizado de gestión social. En las respuestas se dio una dispersión casi total. Los entrevistados aludieron a una multiplicidad de factores como la “ausencia de poder local o regional”; hablaron de “diferentes visiones sobre inversión entre el centro y las autoridades locales”; algunos dijeron que la descentralización implicaba darle “mayor autonomía al municipio, una mayor consideración a las condiciones locales, y que lo actual es sólo desconcentración”. Los temas transversales que están presentes en estas respuestas son los de la autonomía en la toma de decisiones y las dificultades para armonizar y sincronizar la visión de los problemas desde el ámbito central y el local.

A fin de complementar la visión sobre una gestión social descentralizada, se preguntó si se cree que puedan darse en Chile políticas y programas locales de desarrollo social. Es esta la única interrogante en la cual hubo total unanimidad y uniformidad: Sí.

¿Qué beneficios o ventajas tendría una mayor autonomía local en la gestión de propuestas de desarrollo social? Las respuestas a esta pregunta son, una vez más, de carácter general, pero en su conjunto entregan una lectura sobre las aspiraciones en este sentido: “dotar a los municipios de capacidad analítica y, por lo tanto, considerarlos interlocutores válidos..., mayor impacto en la gestión...; resolución colectiva de los problemas...; rol de importancia para las organizaciones intermedias y los organismos no gubernamentales...; un trabajo más operativo...; reconocimiento de las realidades y condiciones locales...; compatibilizar los programas generales con los proyectos locales...; adaptaciones en los programas que actúan como marco...; responder con mayor efectividad a las necesidades locales”. También se incluyen respuestas en relación con los riesgos asociados: “se podría llegar a priorizar la excelencia y no la redistribución hacia los sectores más pobres...; riesgo de politización de la toma de decisiones...; se necesitarían procedimientos y elementos claros para redistribuir los recursos en forma igualitaria”.

Confrontados a la interrogante sobre qué tipos de proyectos específicos, locales por lo tanto, podrían ser abordados por el sistema de provisión descentralizado, los informantes enfatizaron la relación entre la autonomía decisional y los recursos como un elemento fundamental para avanzar en este sentido. Consecuente con la cuestión de los grupos no cubiertos por los programas nacionales, mencionaron diversos programas. Entre éstos destacan las iniciativas orientadas a dar atención integral a los grupos familiares, cubriendo así en forma simultánea diversos aspectos sectoriales del problema de la pobreza: vivienda, educación, inserción laboral, nutrición, etc. Implícito en este enfoque está el elemento central de caracterización de la pobreza desde el punto de vista cualitativo, en particular el hecho de que los problemas aquejan al grupo familiar completo, además de hacerlo en forma simultánea.

La conclusión alcanzada en la investigación “Descentralización, Desarrollo Social y Pobreza” en el sentido de subrayar la necesidad de emprender programas sociales habilitantes desde la óptica del núcleo familiar, tiene en esta propuesta de los informantes su verificación empírica e intuitiva.

Otros tipos de acciones mencionados por los entrevistados dicen relación con la necesidad de potenciar los recursos comunitarios con la búsqueda de formas de desarrollo autosostenido. Aquí, la idea de fondo es la superación de formas asistenciales de política social, reconociendo que en el espacio local es posible concebir y desarrollar iniciativas orientadas al crecimiento comunitario, a través del diseño de programas con horizontes de evaluación de mediano plazo, con énfasis en elementos asociados al progreso material, el crecimiento sostenido, la modificación de patrones sociales relacionados con el trabajo, etc. En lo que toca a la habilitación, es claro que este tipo de programas deberá contar con una comprensión inicial de los recursos disponibles, de las características personales del grupo o grupos participantes y de un sentido estratégico sobre las oportunidades de emprender iniciativas de crecimiento económico.

Un tercer tipo de programas recurrentemente mencionado por los entrevistados se refiere a aquellos destinados a los menores y los jóvenes en situaciones de riesgo (problemas de inestabilidad emocional, drogadicción, alcoholismo, deserción escolar y delincuencia). Ciertamente, este tema deberá ser cada vez más prioritario en razón de la mayoritaria condición juvenil de nuestra población.

En suma, de la visión entregada por los expertos concluimos que es preciso avanzar descentralizadamente en la generación de sistemas de atención social que refuercen la integralidad de las políticas sociales y la intervención en grupos y temas multidimensionales, como son la familia, los menores y los jóvenes, la educación y el trabajo.

Vinculado con lo anterior, se buscó registrar las oportunidades que, a juicio de los entrevistados, permitirían una gestión descentralizada de política social. En este sentido, el momento político apareció como un elemento fundamental, asociándose la institucionalidad democrática con nuevas posibilidades de emprender acciones de trabajo social local. También se señalaron como relevantes las recientes modificaciones legales al régimen municipal, vinculadas a la opción de incorporar nuevas áreas de trabajo al quehacer del municipio.

Otro aspecto, entre los más destacados por los entrevistados, se refiere a la posibilidad de crear y poner en marcha iniciativas de gestión local de desarrollo social que integren al sector privado a la acción tradicionalmente realizada por el sector público. Por sector privado se entienden los grupos intermedios de la comunidad, las agencias privadas de desarrollo social, los organismos no gubernamentales (ONGs), y por cierto, las empresas.

La democracia como orden, las reformas institucionales y una mayor integración con el sector privado, son claramente consecuentes con la identificación de las tendencias principales que afectan el fortalecimiento y cambio en las modalidades de gestión local, según se presentaron al inicio de este texto. La concepción moderna de la gestión local, al enfatizar el cambio en las modalidades de acción, junto con promover el fortalecimiento institucional y la descentralización, enfatiza las condiciones de la democracia y la articulación con el sector privado como dimensiones críticas.

En cuanto a las principales restricciones para que estas oportunidades puedan materializarse en una gestión descentralizada de programas y políticas de desarrollo social, sin duda la principal limitación mencionada es la falta de recursos financieros o presupuestarios. Un asunto, por cierto, que se relaciona directamente con la fuerte dependencia que existe de los fondos centrales destinados a la provisión de determinados programas. En este sentido, lo que se subraya es la reducida capacidad financiera para implementar nuevos programas o proyectos generados localmente.

Un segundo elemento considerado como limitante por los entrevistados es la influencia que ejerce sobre el sistema de toma de decisiones la estructura político partidista, la que tiende a traducirse en una distribución de los recursos en función de los intereses de los representantes y no de las de necesidades principales. Subyace aquí, en consecuencia, la cuestión de la representatividad como elemento para la participación.

Un tercer aspecto se relaciona con la voluntad política para asumir los costos de un proceso de ajuste institucional que permita generar un nuevo tipo de programas. Ciertamente que en este caso existe conciencia de

que el desarrollo de un nuevo modo de acción local de desarrollo social implica errores por el proceso de aprendizaje. De parte de algunos de los entrevistados, la capacidad de riesgo de la autoridad es poca para la magnitud del desafío. De hecho, como hipótesis, podría agregarse que la limitación de los recursos enunciada anteriormente impone sobre el aparato de gestión cuotas de riesgo bajas. Como solución, la generación de fondos de proyectos que puedan suplementar temporalmente esta condición sería bienvenida.

Adicionalmente, y en un plano administrativo, se mencionó la ausencia de mecanismos institucionalizados de control y seguimiento, haciendo ver la necesidad de generarlos en forma simultánea con los programas. La conciencia respecto de la necesidad de fortalecer la gobernabilidad de la gestión en los aspectos del control y la transparencia, trasunta de esta limitación. Aquí se trasluce, a su vez, el tradicional apego a la gestión con fuerte base normativa y reglamentario, propio de un sistema jerarquizado de gestión pública. La observación inversa de esta idea se refleja en que también se cita, como limitante a un proceso más descentralizado de gestión social, el alto nivel de burocratización alcanzado en la administración de los programas sociales tradicionales. Este tema es correlacionado además con la idea de que en los organismos de gobierno centrales existiría la percepción de que el sector local o municipal no cuenta con las capacidades como para hacerse cargo de un enfoque de política social marcado por una fuerte descentralización.

Recursos e importancia asignada a los proyectos sociales. Finalmente, se quiso registrar la percepción de los entrevistados sobre el grado de importancia que da la propia institución a la atención de los problemas de la pobreza y el desarrollo social. Para ello se planteó asimismo la cuestión del porcentaje de los recursos destinados a programas sociales.

La mitad de los informantes sostuvo que de los recursos destinados a atención y desarrollo social en los presupuestos locales, más del 60% son de origen central. El 30% de los encuestados elevó la cifra estimada al 80%.

En relación a si la autoridad local prioriza el tema social, el 70% de las respuestas sostiene que sí, lo que se traduce en la importancia de las partidas presupuestarias de recursos propios relacionadas con el tema. En este particular, se llega incluso a sostener que el 100% de los recursos institucionales se destinan al tema social.

De estas respuestas es claro desprender lo que la encuesta CEP había ya registrado: el rol clave que desempeñan las agencias de desarrollo local en la administración y ejecución de programas sociales. Asimismo, la conciencia de las autoridades sobre la importancia de este rol, asociado a la

comprensión de las dimensiones y particulares características que tiene la pobreza en cada localidad, representan sin duda oportunidades salientes en la argumentación a favor de una mayor descentralización de las políticas y recursos de desarrollo social. Las limitaciones presupuestarias, las relacionadas con la burocracia administrativa, la cuota aceptable de riesgo y la falta de mecanismos de traspaso de los recursos, son todas superables a partir de la aceptación de las condiciones favorables antedichas.

De esta sección de las entrevistas, orientada a caracterizar las condiciones en las cuales se da la administración de estrategias, políticas y programas de desarrollo social en organismos descentralizados (municipalidades principalmente), es posible establecer las siguientes conclusiones.

En primer lugar, es claro que las tendencias de cambio global en la institucionalidad (régimen político, legal y administrativo), además de las políticas generales de desarrollo nacional, están teniendo impacto sobre el sistema de gestión local. Asimismo, se establecen correlaciones positivas entre los desafíos generales y las acciones de desarrollo social y superación de la pobreza.

En una mirada con mayor detalle, sobresale la percepción de que si bien existen condiciones propicias para una mayor descentralización de la gestión social, éstas no se concretan por falta de recursos, por la debilidad de las estructuras políticas locales, la falta de capacidad de riesgo, y, en el plano técnico, por una inadecuada estructura de administración. Inadecuada en el sentido de que responde con gran eficacia a un modelo de administración desconcentrada de los recursos de la red social, pero que impone restricciones a escenarios de mayor discrecionalidad local en la toma de decisiones relativas a la formulación de propuestas locales de desarrollo social.

A este diagnóstico se agrega la clara conciencia de la ventaja que podría representar la inclusión en el quehacer local de iniciativas articuladas con el sector privado, tendientes a dar cobertura y atención a sectores o grupos sociales actualmente no considerados en los programas nacionales y, adicionalmente, caracterizados por particularidades locales.

Respecto a la capacidad y oportunidad para enfrentar un nuevo tipo de acción social, marcada por la mayor o efectiva descentralización junto a un enfoque que privilegie la atención de grupos, problemas o temas nuevos en desarrollo social, existe un acuerdo casi generalizado sobre la necesidad de ello, ilustrado en la prioridad asignada por la autoridad local al tema social en la agenda emergente de acciones sociales específicas y en la aceptación del hecho que con la estructura administrativa vigente no pueden

desarrollarse acciones de soporte o apoyo a la comunidad organizada en aspectos relacionados con la habilitación, tales como la educación, la estructura familiar o el desarrollo económico.

Finalmente, en lo concerniente a las modalidades de diagnóstico y evaluación, se dan mayoritariamente metodologías orientadas a la determinación y superación de déficit cuantitativos, principalmente asociados a necesidades básicas insatisfechas, cobertura de servicios sociales y atención de emergencia. En general, esto se traduce en la utilización de indicadores cuantitativos de resultado (número de beneficiarios o postulantes, cantidad de soluciones entregadas, número de atenciones por jornada, coberturas, cuantificación de asistentes por evento, etc.). Con ello, se están subutilizando o simplemente no se consideran herramientas metodológicas de registro, seguimiento y evaluación referidas a dimensiones cualitativas de impacto de los programas. Este aspecto es crucial, pues plantea la necesidad de un nuevo tipo de estrategia de acción social, complementaria a la de la cobertura focalizada, en la misma línea de lo que se desprende del proyecto “Descentralización, Desarrollo Social y Pobreza”. Éste, en efecto, constituye un ensayo de aplicación de metodologías cualitativas para la identificación y caracterización de la pobreza, orientadas a dar contenido personal a la definición de pobreza y complementar las definiciones tradicionales basadas en ingreso o necesidades básicas insatisfechas.

2.2.2 La “habilitación” como concepto y fundamento de la gestión descentralizada de la política social

En esta sección de las entrevistas se buscó confrontar a los informantes con los resultados de la investigación en torno al concepto de habilitación, de modo de verificar las hipótesis del estudio y explorar las posibilidades de traducirlas en propuestas innovadoras relacionadas con la descentralización de la política social.

Debe aquí recordarse que al inicio del proyecto “Descentralización, Desarrollo Social y Pobreza” se sostuvieron reuniones con expertos del sector social en las que se discutió el tema de la dependencia de los programas sociales como un riesgo potencial en nuestro sistema de atención social. Simultáneamente, se exploró la posibilidad de que existieran diferencias fundamentales al interior de la población pobre. La consistente opinión de que, más allá de las disparidades observables en la disponibilidad de bienes o servicios, las diferencias entre las personas pobres se relacionan con aspectos de la personalidad y culturales (modelos conductuales, hábi-

tos, valores, y otros) alentó desde el inicio a los investigadores. Por lo mismo, se reconoce aquí la importante colaboración que, desde la experiencia y cotidiana acción con los pobres, nos entregaron asistentes y trabajadores sociales a lo largo de toda la investigación. Los resultados obtenidos fueron así doblemente validados: por los propios pobres, que contribuyeron a la caracterización del fenómeno, y por expertos en el área social.⁹

En consecuencia, preguntamos ahora a nuestros informantes si acaso es posible distinguir diferencias fundamentales entre los grupos atendidos como pobres. En esta cuestión, la totalidad de los entrevistados se mostró de acuerdo, señalando que se aprecian actitudes y formas de enfrentar la pobreza que reflejan condicionamientos diferentes.

Así, por ejemplo, un primer elemento diferenciador enunciado es la existencia de grupos que son capaces de organizarse frente a una necesidad, desarrollar una estrategia para alcanzar ciertos resultados (obtención de subsidios, asistencia, materiales, ejecución de obras de infraestructura pública, etc.), mientras otros grupos permanecen en una actitud pasiva, a la espera primero del registro espontáneo y, después, del auxilio oficial. En este respecto, se destacó la importancia de administrar los recursos asistenciales en forma temporal, de modo de desincentivar patrones de dependencia estructural en los beneficiarios.

En otra de las respuestas se hicieron presentes las diferencias que existen en la definición de roles al interior del hogar, aspecto que había sido registrado por los investigadores en terreno. La falta de una definición clara de roles intrahogar (proveedor, autoridad superior, dueña de casa, etc.), se sostiene, contribuye a la emergencia de patrones de falta de respeto en la pareja, inconstancia, abandono del hogar y, entre otros, la no conformación de un modelo base que sea transmitido a los hijos.

Otro elemento mencionado en las respuestas es que estas diferencias ponen de manifiesto la necesidad de establecer modalidades de asistencia social que, respetando los principios de la subsidiaridad, reconozcan y apoyen el esfuerzo personal a través de una mayor participación del beneficiario y focalización de los proyectos sociales. Se señala aquí, como elemento clave, que es preciso aumentar las capacidades institucionales de las municipalidades para desarrollar este tipo de programas.

⁹ El trabajo de Ignacio Irrarrázaval "Habilitación, pobreza y política social", publicado en este mismo número, como ya se ha señalado, presenta una síntesis de los resultados de la investigación sobre habilitación y pobreza. La metodología y resultados específicos de investigación se encuentran descritos en la serie "Antecedentes" (N°s 1-9) (entre junio de 1993 y junio de 1995), Centro de Estudios Públicos.

Finalmente, en otra respuesta se enfatiza el nexo entre el tema cualitativo y la condición específica de ingresos. Aquí se plantea que la pobreza y la indigencia marcan un umbral no reconocido en la estructura de la política social, postulándose la tesis de que la indigencia puede ser correlacionada con una menor habilitación de las personas. En este respecto, un sistema de prestaciones sociales en que los beneficiarios desarrollan mínimos esfuerzos para alcanzar el subsidio o beneficio específico, deja fuera de la red a todos aquellos indigentes que, por su menor habilitación, no cuentan con las motivaciones o con una estructura de comportamiento compatibles con este diseño de política social. Por ello, se recomienda fortalecer y aumentar la capacidad local de atención a grupos indigentes con programas de habilitación (educación de adultos, oportunidades de empleo y capacitación, colocación familiar de desnutridos, terapias familiares, etc.) en el curso de los cuales se acentúe la participación activa del beneficiario.

En síntesis, la tesis de la diferenciación entre los pobres, centrada en las potencialidades para hacer uso de las oportunidades —la habilitación—, fue reconocida y compartida por todos los entrevistados, contribuyendo cada uno con expresiones y ejemplos de caracterización. Concomitantemente, se sugirieron lineamientos estratégicos para incorporar esta dimensión a la política social, coincidiendo todos ellos en que la detección y enfrentamiento de la necesidad se da localmente, por lo que se hace hincapié en la necesidad de descentralizar la estructura de gestión de la red y los recursos de asistencia social.

Sobre la idea de si el sistema actual de administración de políticas de desarrollo social tiene la capacidad de discriminar entre estos dos tipos de pobreza, casi todos los entrevistados se mostraron en desacuerdo. La razón de ello, señalan, es que los actuales instrumentos de selección de beneficiarios, que enfatizan las carencias materiales o de ingreso como variables, no permiten incorporar los elementos cualitativos mencionados. En suma, no existe un espacio discrecional suficiente como para que los profesionales locales puedan enriquecer sus evaluaciones.

Posteriormente se recogieron recomendaciones sobre qué tipos de metodologías sería útil generalizar con el fin de acercar la política social local a un proceso de identificación y selección de beneficiarios más personalizado.

En este particular, se recomendó el trabajo directo con organizaciones sociales (“ellos saben lo que necesitan”), la reestructuración de las fichas de estratificación social, el trabajo personalizado caso a caso con el beneficiario, dar seguimiento a la atención prestada, hacer evaluaciones periódicas, integrar los programas sociales en programas de desarrollo so-

cial, y otros. En general, puede señalarse el acuerdo manifestado por los informantes sobre la inadecuada gama de instrumentos y modalidades de trabajo que se usan en la ejecución y administración de los programas sociales. Condicionados por la definición impuesta por el propio programa, la flexibilidad requerida por un marco conceptual como el de la habilitación se ve fuertemente restringida. Adicionalmente, existe un claro interés por incorporar metodologías y formas de trabajo que vinculen a las instituciones con grupos de la comunidad —agencias de desarrollo social que estén activas en la localidad— y con los beneficiarios mismos. La aproximación de los proveedores a los beneficiarios es vista como fundamental en la implementación de estrategias de desarrollo social cimentadas en un concepto cualitativo y diferenciador de la pobreza.

Asimismo, se discutió el tema de la dependencia estructural que puede derivar de programas o modalidades de implementación de la red social. Claramente se reconoce que todos los subsidios monetarios conllevan el riesgo de transformarse en renta estable de las familias beneficiadas. Por otra parte, los bajos montos específicos de cada uno hacen que no constituyan aún incentivos o señales hacia la inacción o falta de emprendimiento. Son un complemento al ingreso familiar.

El tipo de programas que sí induce al asistencialismo y la dependencia, a juicio de los entrevistados, son los que proporcionan ayuda material. En ellos se produciría una transferencia monetaria indirecta, no necesariamente respaldada con una propuesta de mejoramiento global de las condiciones materiales de vida. Ello no atenta, sin embargo, contra la idea de que en situaciones de emergencia sea necesario ir en ayuda material de los afectados (vivienda, alimentos, ropa de cama, etc.).

Respecto a los elementos operacionales o administrativos de la red de subsidios y en general de los instrumentos de política social, se inquirió sobre la presencia de formas de acción que pudieren contribuir a la dependencia estructural de los beneficiarios. A pesar de la dispersión de las respuestas, se extraen como preocupaciones los siguientes temas: posibles costos políticos derivados de la suspensión de un beneficio; la modalidad de registro, al no reconocer mejoramientos cualitativos, hace “permanecer” como pobres a quienes dejan de serlo; los medios de selección no discriminan por niveles de aporte del beneficiario, induciendo con ello conductas de mínimo esfuerzo; la dificultad de integrar bases de datos, por lo que una persona o grupo recibe más de un beneficio o lo recibe sin tener derecho a él; y, finalmente, la propia comunidad que presiona por el estado de situación vigente, es decir, por la perpetuación del beneficio adquirido.

Asociado a los conceptos y opiniones anteriores, se ratificó la necesidad de avanzar en la ampliación de la oferta de programas y proyectos de desarrollo social con raíz local, diferenciados por lo tanto según el grupo objetivo, el propósito de la acción y las condiciones contextuales en el que se inserta el proyecto. Se recalcó también la importancia del marco conceptual de la habilitación como oportunidad para generar acciones en que se trabaje directamente con las personas y no sólo con sus condiciones materiales.

En relación con orientaciones de propuesta de tipos de programas, se enfatizó la selección de iniciativas que contribuyan a la habilitación de los participantes, complementando entonces las expresiones más tradicionales de provisión de un determinado bien o servicio. En este respecto, se estimó que el programa debe dar respuesta a una necesidad sentida y concreta que además involucre una participación activa de la población objetivo. Un segundo elemento es que la asistencia social debería vincularse, en lo posible, a la capacitación para el empleo o incorporación al mundo laboral, con lo que se enfatiza la necesidad de establecer vínculos entre los programas y cierta evidencia concreta de progreso. El tercer aspecto subrayado es que el programa debería contener algunos elementos de aporte de parte del beneficiario, sean estos en tiempo, organización, materiales, recursos financieros u otros. Esta condición se vincula con la “apropiación” del programa o proyecto por parte del beneficiario, aspecto considerado clave en la opción de permanencia de la iniciativa en el tiempo. Finalmente, y consecuente con lo ya planteado, se estima como fundamental que el proyecto sirva, por un lado, para aglutinar acciones o programas dispersos y, por el otro, para inducir la movilización de recursos frescos a la acción colectiva de superación de la pobreza. En este sentido, la identificación de instituciones patrocinantes o la inserción de la acción en objetivos mayores de alguna organización son algunas ideas que abren la posibilidad de articular la política social, en la escala local, con el sector privado.

Además, y en relación con orientaciones diferenciadoras que puedan emprender las autoridades locales con miras a ofrecer un nuevo tipo de acción social local, se destacó la necesidad de compatibilizar los objetivos institucionales con los de la comunidad, el brindar estímulos a quienes desarrollen iniciativas de proyectos, el distinguir en la planificación de la inversión, el gasto y la acción social los diferentes tipos de pobreza para mejorar con ello la focalización y la atención de los más pobres y los más necesitados, y el privilegiar progresivamente el esfuerzo de las personas y el de las organizaciones comunitarias.

Una última cuestión en relación con la puesta en práctica de una red de asistencia social descentralizada fue la identificación de problemas y temas de desarrollo social en los cuales se diera el componente de localidad junto con el de la habilitación: es decir, proyectos de desarrollo social local. Entre los mencionados estuvieron las estrategias de mejoramiento de la vivienda; los problemas sociofamiliares asociados al trabajo (temporeros, trabajo migrante, mineros); el empleo informal y la producción informal; la drogadicción y el alcoholismo juveniles; programas de recuperación residencial de barrios y redensificación residencial; la mujer proveedora, y otros.

De esta sección del trabajo concluimos que la tesis de la habilitación y los resultados de la investigación realizada son aceptados por los entrevistados, quienes reaccionaron muy positivamente a las oportunidades que el marco conceptual del estudio y su desarrollo metodológico les ofrecen para desempeñar mejor sus funciones.

Al explorar el tema de cómo traducir las ideas de caracterización cualitativa en modalidades de acción, se produjo una rica variedad de opiniones, las que, agregadas, dan cuenta de una forma de acción más descentralizada que privilegia la acción directa y personalizada con el beneficiario, a partir del principio de premiar los esfuerzos desarrollados o posibles de ser desarrollados por los propios beneficiarios, y con un importante énfasis en la selección estratégica de los proyectos y sus condiciones de ejecución.

Respecto a la dependencia como potencial problema derivado de la política social actual, se hizo presente el peligro que entrañarían las transferencias monetarias y los subsidios vitales o permanentes; como principal dificultad para afrontar una situación tal, se destacaron los potenciales costos políticos de suprimir lo que puede ser percibido como un derecho adquirido. En todo caso, los montos envueltos actualmente no parecen representar riesgo, en el sentido de inducir conductas dependientes estructurales.

De las reflexiones sobre los temas administrativos y metodológicos, es claro que la estructura actual de gestión de los programas sociales no es capaz de diferenciar entre distintos tipos de pobres, más allá de los ingresos y las condiciones materiales. La ausencia de modalidades de diagnóstico referidas a las personas surge entonces como un impedimento para una mayor descentralización de la política social. Se concluye además que la modalidad de selección y asignación de recursos vigente —programas centrales administrados localmente— puede estar promoviendo una visión burocrática de la política social, lo que atenta contra su rol original: la creación de oportunidades de desarrollo social, en base al principio de la equidad y el

objetivo permanente de favorecer a los más necesitados. El anonimato, la escala de intervención y el manejo estadístico y cuantitativo del sistema dan como resultado una política social eficiente pero despersonalizada. Al proponer una forma de política social con énfasis en la identificación con la persona y el grupo familiar, ciertamente que se hace indispensable el uso de alternativas metodológicas vinculadas con la atención de casos, el desarrollo comunitario y el trabajo con grupos, entre otros.

Una lección de gran importancia es que intuitivamente y desde el campo de la experiencia, los conceptos, potenciales y requerimientos de una forma de política social descentralizada están presentes en los expertos, gestores y ejecutores de acciones de desarrollo social en el espacio local. Con ello indicamos la oportunidad que representa para un próximo paso en la política social chilena, el que éste emerja no sólo de las necesidades no satisfechas en el sistema actual, no sólo de la caracterización diferenciada de la población objetivo, sino que también de la experiencia de campo de los llamados a implementar esta propuesta. Ciertamente que ésta es una condición favorable que no debiera despreciarse.

2.2.3 Requerimientos para la puesta en marcha de una gestión descentralizada de la política social

Identificadas ya las necesidades, las oportunidades y las limitaciones, en esta parte de las entrevistas se exploraron las estrategias que podrían asumir las organizaciones locales encargadas de la asistencia social, para lograr la descentralización de la política social. Estas estrategias y propuestas específicas se vinculan con asuntos tales como el rol que les cabría desempeñar a las organizaciones locales en un tipo diferente de política social, las atribuciones o facultades que requieren para ello, así como con la identificación de los principales cuellos de botella que debieran superarse con un proyecto global de descentralización, a partir de la democracia y orientado fundamentalmente a la atención de los más pobres.

Por otro lado, se agregó aquí el tema de cómo es percibido el municipio por la comunidad y por los demandantes de los beneficios y oportunidades de desarrollo social local. Esto nos pareció relevante como medio de verificación de los resultados de la encuesta de opinión pública y para contrastar la hipótesis de que parte importante de las dificultades que puedan estarse experimentando en la política social chilena pueden provenir de los administradores del sistema, particularmente en las agencias desconcentradas.

Un primer elemento importante, en este sentido, es el registro de los ejes estratégicos que el municipio o institución debiera asumir en la implementación de su rol social, a objeto de mejorar o crear condiciones locales para el desarrollo de los individuos y las familias menos habilitadas.

Junto con reiterar el requisito de involucrar directamente a los beneficiarios en las diferentes etapas del proyecto, los entrevistados plantearon la necesidad de efectuar diagnósticos sociales capaces de contener los aspectos personales de los potenciales beneficiarios, distanciándose así de la modalidad en uso. Para ello se considera imprescindible crear medios que favorezcan una mayor coordinación e interacción entre las agencias de desarrollo local en el espacio descentralizado. La oportunidad de complementar bases de datos, estrategias de inversión y gasto, la asignación de tipos de problemas a agencias especiales, y otras condiciones similares surgen de esta propuesta.

Otras ideas sobre cómo orientar el trabajo en un escenario de atenciones diferenciadas se relacionan con la creación de lugares e instancias de encuentro entre los agentes que actúan en el territorio, la facultad de determinar las formas de gastar los recursos de la red social, el desarrollo de modelos de análisis y evaluación de casos en función de la vulnerabilidad de cada uno, e incluso la descentralización de los programas y proyectos en el propio territorio comunal. Esto último es de interés dada la dispersión y diversidad de temas y problemas que pueden darse al interior de una comuna en particular.

Con respecto a los roles de la institución en un escenario de mayor descentralización de las políticas sociales, los entrevistados ofrecieron una amplia gama de posibilidades. De ellas, la que se menciona más veces es la de articulador de iniciativas de la comunidad que se traduzcan en proyectos de desarrollo local. Aumentar la responsabilidad y atribuciones en la implementación de políticas sociales sería una consecuencia obvia de darse un cambio como el planteado.

Un rol particular es el de coordinación y gestión entre municipios, agencias privadas de desarrollo social, ONGs (organizaciones no gubernamentales) y la comunidad organizada. Asociado a este rol, se sostuvo que es preciso reunir y procesar información que pueda servir de soporte en la toma de decisiones y programación de acciones. Se señaló, asimismo, la necesidad de otorgar a las agencias locales o descentralizadas amplias atribuciones para la focalización de los subsidios o ayudas, en consonancia con el conocimiento que da la proximidad a los beneficiarios y a la realidad local.

Como rol fundamental, se anota siempre el de la gestión e implementación de los programas y proyectos sociales, de acuerdo a los recursos

y demandas del contexto espacial, económico y social en donde se trabaja. Para ello, la promoción del desarrollo social, en función de un proyecto global y programa de gestión se perciben como fundamentales, como también el contar con un flujo o estructura de financiamiento consecuente con la elaboración de estrategias de mediano plazo. Sin señalarlo explícitamente, se hace referencia aquí a las condiciones de operación de un gobierno local.

Al pedir puntos de vista sobre si se requieren modificaciones estructurales a los marcos legales o reglamentarios vigentes, hubo sorpresas en el sentido de que parte importante de los entrevistados sostuvo que los actuales marcos definen un conjunto significativo de facultades y atribuciones, de manera que el problema radica más bien en la falta de recursos humanos, materiales y financieros como para ejercerlas o desarrollarlas en plenitud.

Nuevas atribuciones posibles de ser consideradas para conformar gobiernos locales se vinculan con un cambio general de rol en la administración municipal y, por ello, son de tipo más estructural. Estos cambios, además del político relacionado con la elección directa de los alcaldes, implican darle atribuciones al municipio en materias de gestión del territorio, promoción del desarrollo económico, asuntos tributarios, de propiedad, de capitalización, de subcontratación, de ajuste de su planta funcionaria en relación con el proyecto de desarrollo local y, a partir de ello, de formulación de estrategias de desarrollo local, de planificación económica y social, de financiamiento, de gestión política y, por supuesto, de erradicación de la pobreza en la comuna.

La cuestión se mueve en dos escalas: la del mejoramiento de la descentralización en el marco legal vigente, lo que se traduce en la ampliación de las atribuciones asignadas por la desconcentración de las funciones, aunado a mayores recursos, y la que dice relación con un cambio estructural del régimen municipal, en pos de una estructura de gestión homologable a un gobierno local. Lo interesante, sin embargo, es que ambas estrategias son complementarias, siendo concebibles quizás como etapas o fases del proceso descentralizador y su consecuencia en política social.

Un elemento central tanto en la definición de las estrategias de desarrollo social local como en la búsqueda de caminos de progreso en descentralización, tiene que ver con cómo la ciudadanía percibe a las agencias locales, en términos de roles, capacidades y proyecto.

En esta particular cuestión se produce una clara diferencia entre las instituciones privadas y públicas. Los entrevistados que trabajan en las primeras no tienden a percibir mayores desajustes entre lo que dichas instituciones son, su misión y su sentido, y el cómo son percibidas por los beneficia-

rios. En cambio, los entrevistados del sector municipal piensan que los usuarios o beneficiarios tienen una percepción negativa o al menos difusa del rol municipal.

En primer lugar, se señala que el rol del municipio tal vez sea percibido como meramente asistencial, casi de beneficencia, lo que definiría una importante falta de claridad respecto de su rol social. Esto ya se evidenció en la encuesta de opinión pública comentada anteriormente. Existe la opinión de que la municipalidad no cuenta con las capacidades institucionales como para dar respuesta a las necesidades sociales de la comunidad atendida. Un juicio particular en este sentido es el que se habría generado una sobreexpectativa acerca de lo que las municipalidades pueden hacer en desarrollo social, a partir del retorno del país a la democracia. Como percepciones negativas fundamentales, se mencionó el hecho de que los municipios son organizaciones excesivamente burocratizadas, sin capacidad por lo tanto de reacción ante la diversidad del medio social local.

Adicionalmente, al requerirse una opinión sobre si la comunidad entiende el que la municipalidad o agencia haya conferido importancia al tema de la superación de la pobreza, nuevamente se da la dispersión antes mencionada: total claridad en el caso de las agencias privadas de desarrollo social; incomprensión o sólo parcial comprensión en el caso de los municipios. Instados a precisar sus observaciones, los entrevistados afirman que se reconoce el desarrollo de acciones en este campo, pero que ellas no son parte del tronco principal del administrador municipal.

En este respecto se estaría corroborando la hipótesis de interpretación de los resultados de encuesta, enunciada anteriormente, en relación a que la comunidad parece entender que el que la municipalidad actúe en la administración de la red social es, antes que un área estructural de la institución, un aspecto parcial, casi circunstancial.

Sin embargo, difícilmente cambiará esta percepción (y por lo mismo la prioridad asignada al rol por parte de las diferentes autoridades), si no se otorgan nuevas facultades a los municipios, las que debieran asociarse a una nueva etapa en la gestión de las políticas sociales en el país, marcada por la personalización en las prestaciones sociales. Para ello, un marco conceptual como el desarrollado por la investigación de la pobreza cualitativa es fundamental.

De esta sección de las entrevistas es posible concluir que los entrevistados asignan un importante rol a las agencias locales en la gestión y administración de la política social descentralizada. Junto a ello, y a partir de sus propias expresiones, puede señalarse que existe conciencia sobre la necesidad no sólo de ampliar atribuciones y recursos, sino también de generar en forma conjunta dos condiciones fundamentales.

La primera de esas condiciones puede ser caracterizada como una red de asistencia y desarrollo local en el territorio local o descentralizado. Esta red puede tener como soporte un territorio administrativo como la comuna, un conjunto especial de comunas, una ciudad o un barrio. Lo fundamental de este concepto es que a esta red concurren el sector municipal, la comunidad y las agencias privadas de desarrollo social. Con recursos propios o transferidos, lo central de esta red es buscar la articulación y coordinación de esfuerzos de inversión y proyectos. A partir de esta forma de estructurar los programas, se transmite y comparte información, se intercambian experiencias, se acuerdan objetivos macro, se movilizan recursos y, lo más importante, se fortalecen formas de asociación directamente emanadas de la realidad local.

Una segunda condición se refiere a la definición de los roles institucionales en un próximo paso de la política social: es decir, atañe a la necesidad de modificar la percepción que tienen los usuarios y beneficiarios del rol que desempeñan las municipalidades en el tema del desarrollo social y, por extensión, del desarrollo local. La municipalidad, en el marco de la descentralización, es una institución básica del sistema de gobierno. En su caso particular, le correspondería orientar el desarrollo de la comuna en los planos territorial, económico y social.

A la materialización de este rol, en el plano de la política social, concurren los cambios en la forma de operar que se han esbozado en estas líneas. En primer lugar, es fundamental efectuar diagnósticos de caracterización de la problemática social local, los que, junto con detectar carencias materiales, registren las condiciones de las personas involucradas, caractericen las tendencias sociales en la comunidad, las oportunidades, los potenciales, las limitaciones y restricciones, que formarán parte de la definición de la estrategia de gestión a seguir.

De este diagnóstico no puede estar ausente la caracterización de las condiciones de operación y recursos de la propia organización, sus proyectos, flujos financieros, personal disponible, entre otros aspectos. Asimismo, debe incluir el registro de los otros agentes o proyectos que actúan en el territorio jurisdiccional, pues constituyen insumos relevantes en una estrategia local de desarrollo social.

Para la puesta en marcha de este tipo de estrategias de gestión se requiere contar con recursos básicos, voluntad política, claridad de objetivos sociales y una visión de las metas institucionales. A su vez, en ellas deben estar presentes los aspectos claves de la coordinación, gestión y promoción que mencionaron los entrevistados.

Como resultado de este tipo de acción social, complementado con los principios de la participación y la democracia, la percepción del rol

social de la municipalidad debiera mutar desde un proveedor de asistencia y distribuidor de subsidios, a un promotor del desarrollo social local comprometido con las personas y problemas de la comunidad local.

Una gestión efectivamente descentralizada de política social, que enfatice la adecuación de las estrategias de desarrollo social y comunitario de cada municipio o institución a las particulares características de la localidad en cuestión, pasa entonces por la aceptación de que el estilo de gestión debe cambiar y que la erradicación de la pobreza es tarea de todos. En efecto, la tarea de superar la pobreza no puede ser asumida totalmente ni por el sector estatal ni por la beneficencia privada. Es tema que convoca a todos los estamentos y organizaciones de la sociedad. En el liderazgo de las estrategias locales de superación de la pobreza, las municipalidades tienen ventajas indisputables. Sin embargo, la limitación impuesta por los recursos, la escala de atención y, a veces, el propio territorio, hacen sugerir con fuerza la articulación efectiva con las agencias privadas, en la conformación de redes locales de asistencia y desarrollo social.

Transformado así en proyecto político además de tarea asistencial, la tarea de superación de la pobreza es tema de discusión y consenso en el espacio local, generando nuevas movilizaciones y, ciertamente, una redefinición en los roles de las agencias involucradas. Lo principal, sin embargo, es que, de aplicarse esta idea, se obtienen beneficios agregados para los más necesitados, producto de la atención integral o al menos multisectorial de sus necesidades, y se da respuesta a los temas y problemas de la habilitación. Las acciones de inversión y gasto social, privadas y públicas, deben redundar en transformaciones personales y familiares, que nosotros identificamos con el proceso de habilitación o desarrollo social.

III. CONCLUSIONES

En este estudio nos propusimos, a través del uso de una serie de métodos, explorar la posibilidad de relacionar la tesis de la habilitación —que las personas pobres difieren entre sí desde el punto de vista de los rasgos personales y culturales que presentan para superar su condición— con una gestión descentralizada de la política social. Para ello aplicamos la encuesta de opinión pública y efectuamos entrevistas en profundidad a un grupo seleccionado de gestores de programas de acción social. A continuación se presentan, a modo de reflexiones, las ideas que emergen del trabajo.

Respecto a la relación que es posible establecer entre habilitación, política social y descentralización, existen claras coincidencias entre la

hipótesis del proyecto “Descentralización, Desarrollo Social y Pobreza” y las apreciaciones de los agentes de desarrollo social local. Por lo tanto, existe la necesidad de esclarecer y enunciar planteamientos de política y de estrategias de desarrollo social que reconozcan la diversidad al interior de los estratos pobres, que posibiliten la inclusión de iniciativas y propuestas locales en los programas de atención social, que transfieran responsabilidades y recursos a los agentes próximos a los beneficiarios y que, en definitiva, hagan posible la descentralización de las políticas sociales.

Lo anterior no significa desconocer la efectividad alcanzada a través de los programas y políticas sociales actualmente en marcha, con resultados y procedimientos exitosos desde los puntos de vista de la cobertura y de la focalización. Sin embargo, las condiciones estructurales que dieron origen a estos programas han cambiado: existe un elevado nivel de aprendizaje ya realizado, y por lo tanto recursos humanos calificados en selección, preparación e implementación de proyectos sociales. La capacidad de gestión y administración de los programas ejecutados localmente ha sido demostrada y, en consecuencia, el argumento de baja capacidad local no tendría asidero. De igual modo, los procesos de gestión democráticos han abierto a la comunidad oportunidades de mayor participación en la acción de desarrollo social, lo que no se traduce generalmente en nuevos procedimientos de gestión local.

La diversidad de la pobreza, entendida como requerimientos por diversos tipos de atención en el espacio y en las personas, no se reconoce o hace parte en los programas actuales en vigencia. No sólo se trata de mayores recursos. Se trata también de mayores atribuciones, incluidas las de elaboración de políticas, estrategias y programas sociales definidos localmente. Las diferencias locales tienen que ver con la cultura, los patrones históricos de desarrollo, las actividades económicas dominantes, los patrones de localización y relación social, etc. Es decir, ellas van más allá de la caracterización de los déficit materiales y/o de ingreso.

La integralidad de la acción social aparece como un camino por explorar. Los diversos programas en uso se originan en fuentes o ventanillas, cada una con su lógica e instrumental. Las bases de información son las mismas y éstas no incluyen elementos de diagnóstico más finos que posibiliten la diferenciación de los programas en la escala local. Integral quiere decir concentrar en un beneficiario las diferentes opciones en términos de atención: resolver el menú en forma personalizada, si se quiere, con lo que se obtendrían beneficios sinérgicos de desarrollo personal. Ejemplo de este enfoque ha sido el programa de colocación familiar de desnutridos: se atiende al niño y a los padres, se proporciona capacitación, acceso al subsidio de vivienda, etc.

La habilitación puede ser efectivamente un elemento diferenciador en la localidad. Las personas más habilitadas podrán seguir siendo atendidas por la red tradicional. Las menos habilitadas necesitan de programas y acciones específicas y locales. El factor de habilitación permitiría también calificar los actuales programas y sus modalidades de implementación.

La política social requiere —para ser consecuente con el modelo de crecimiento nacional que exige mayores inversiones en capital humano— de acciones sociales descentralizadas y vinculadas a problemáticas específicas y personales. El acento estratégico debe estar en la persona, en la integralidad y en la habilitación como propósito. Hemos hecho el camino de la cobertura y de la focalización. Ir más allá requiere de nuevas concepciones.

Las oportunidades de la descentralización están aquí. Más aún, existe la necesidad de ahondar en la gobernabilidad de nuestras políticas, particularmente en las de desarrollo local, incluidas las sociales, económicas y territoriales. Esto exige formas de acción que incorporen a los beneficiarios, que legitimen la acción de la autoridad o agencia local, y que cuenten con estructuras que puedan ser sujetas a escrutinio o evaluación (transparencia, información, decisiones compartidas, difusión, etc.)

La gestión del desarrollo social orientada a erradicar la pobreza tiene hoy en las agencias locales un alto componente de administración de programas centrales, con poca disponibilidad para la generación de programas, estrategias y evaluaciones. Las modalidades de diagnóstico están dirigidas en general a registrar carencias, y no así a la comprensión de los procesos (círculos viciosos, patologías culturales o conductuales, impacto del medio, etc.). Esto se relaciona en forma muy estrecha con la obtención de recursos, los que fundamentalmente se asocian a fondos específicos y delimitados en su alcance y operatoria. No se quiere decir con esto que no exista comprensión empírica de los otros aspectos, se trata simplemente de la imposibilidad estructural de prestarles atención, de dar respuestas en esas dimensiones.

En las agencias de desarrollo social privado, ONGs y de Iglesia, el enfoque tiende a ser diferente: la especialización temática de la agencia (nutrición, salud, mujer, etc.) suele traducirse en una puerta de entrada al mundo de la pobreza, desde donde se relaciona con los múltiples aspectos de ella. Se advierte en los esfuerzos de atención social privada, por consiguiente, una mayor integralidad. Esta diferencia, por cierto, se condice con otros aspectos claves: disponibilidad abierta de recursos, menor escala de atención, mayor y mejor relación profesional/población atendida, legitimidad institucional, etc.

Por ello, una política de acción social descentralizada debe considerar esos aspectos estructurales de las instituciones o agencias, orientándose estratégicamente a la generación de procesos de atención que articulen ambos tipos de agencias, multiplicando la capacidad de acción a partir de los potenciales de cada uno. Retroalimentación, diagnósticos compartidos, información, registro de experiencias, evaluaciones, cofinanciamiento, metodologías de “segmentación del mercado” por nivel de atención o experiencia institucional, complementación de los profesionales, material de trabajo y equipos, formulación conjunta de estrategias y políticas sociales, bancos de proyectos, son sólo algunas de las posibles áreas de agregación.

Hay acuerdo en que el instrumental en uso para diagnósticos, preparación de proyectos y evaluación, responde a objetivos de implementación de programas centrales, es decir, a la desconcentración administrativa. Para la descentralización de la política social, o su enriquecimiento con opciones estructuradas localmente, será necesario investigar más y de formas diferentes, diseñar instrumental de operación distinto al actual y, sobre todo, superar la evaluación de tipo cuantitativo o de cobertura como la forma privilegiada de fundamentar programas.

La descentralización es necesariamente una opción política. En este particular, los mecanismos de la gestión local democrática demandan de ajustes en las modalidades de acción y operación de los programas. La necesaria identificación local de los proyectos brotará de procesos participativos, abiertos y con un fuerte contenido local. El vínculo entre las agencias de desarrollo, sean éstas públicas o privadas, se fortalecerá, otorgando legitimidad al proceso. Concepciones autoritarias o de excesivo paternalismo no han de prosperar o responder a la fenomenología observada en la pobreza.

Impostergable en estos lineamientos futuros del desarrollo local es la incorporación del sector privado en las diferentes etapas del proceso. Esto no sólo permite incorporar nuevos recursos al proceso de erradicación de la pobreza, sino que además posibilita la integración de esfuerzos y rompe la lógica de la atención de la pobreza como tarea del Estado y del sector público. La superación de la pobreza, en particular de sus expresiones en la localidad, requiere aceptar la tarea nacional que esto representa. La pobreza constituye el más importante de los frenos al crecimiento en el país. Ello, porque sigue demandando enormes recursos y porque para crecer se requiere de gente sana, preparada e integrada socialmente.

Para que esto sea efectivo, grandes pasos deben darse, entre otros, en los sistemas de financiamiento, en la creación de opciones legales e instrumentales para la canalización del esfuerzo colectivo y empresarial en agen-

cias de intermediación apropiadas, en el fortalecimiento institucional local con especial preocupación por la credibilidad y la transparencia de la gestión, en el diseño de mecanismos de control efectivos. La tarea es larga y comprehensiva. Requiere de voluntad política y decisión. Es tarea de descentralización. □