POLITICAS SOCIALES EN EL CONTEXTO DE LA DESCENTRALIZACIÓN. ALGUNAS REFLEXIONES A PARTIR DEL LA EXPERIENCIA CHILENA

Dagmar Raczynski

A Autora

Dagmar Raczynsky

Socióloga e Diretora de "Asesorías para el Desarrollo" em Santiago de Chile e Docente da Universidade Catolica do Chile.

***** Exposición en el Seminario "Retos de la Descentralización de los Programas Sociales en América Latina" patrocinado por Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social (FONCODES), CIES, CLASPO-Universidad de Texas, realizado en Lima , el 7 de agosto de 2003. La presentación se apoya en estudios sobre el tema de la descentralización y evaluaciones de programas sociales realizados en los últimos años en Chile en colaboración con Claudia Serrano. Parte de estos trabajos se han publicado en Raczynski y Serrano (eds,) *Descentralización. Nudos Críticos*, CIEPLAN- BID, Santiago de Chile, 2001.

POLITICAS SOCIALES EN EL CONTEXTO DE LA DESCENTRALIZACIÓN. ALGUNAS REFLEXIONES A PARTIR DEL LA EXPERIENCIA CHILENA

La descentralización del Estado es uno de los temas cruciales en las discusiones actuales sobre el rol del Estado, las políticas públicas y la participación ciudadana. Los planteamientos de políticas a favor de la descentralización apuestan a las bondades del proceso. La descentralización contribuiría a un gobierno que está cerca y atento a las necesidades y aspiraciones de las personas; a un Estado dúctil, eficaz, catalizador, capaz de impulsar la iniciativa y la energía social; a una gestión pública más pronta y versátil; a una asignación más eficiente de los recursos públicos; al fortalecimiento de la participación ciudadana en la toma de decisiones y el control de la ciudadanía sobre al acción pública (accountability).

La experiencia de descentralización en los países, también en Chile, señala que las expectativas que se ponen sobre la descentralización son desmedidas, que esta no es la respuesta a todos los problemas y que hay temas cruciales que la descentralización no resuelve y que incluso puede agudizar. Entre estos destaca el de la desigualdad social territorial.

De otro lado, se detecta que descentralizar un ámbito de la toma de decisiones implica o requiere consolidar el rol del gobierno central en otros ámbitos. La descentralización no necesariamente conlleva un *estado central* más pequeño, sino que requiere de un monitoreo y observación constante para asegurar el indispensable equilibrio entre responsabilidades centralizadas y descentralizadas. La descentralización al traspasar funciones a entes subnacionales requiere del reforzamiento de algunas funciones centrales. El estado central no puede dejar su función social compensadora, la consideración y conservación de factores de eficiencia productiva (externalidades y economías de escala), el apoyo a instituciones y a los actores más débiles. Cuando avanza la descentralización emerge con fuerza la necesidad de evaluar lo que se hace y corregir oportunamente lo que sea necesario. En definitiva, descentralizar requiere de un estado central eficiente y fuerte para encauzar los procesos y monitorear las dinámicas que se desencadenan y los resultados que se obtienen.

La descentralización no necesariamente arroja los resultados que se esperan. Por tanto es necesario, sopesar en situaciones concretas su viabilidad, bondades y dificultades. Las experiencias muestran fortalezas y debilidades dependiendo de qué y cómo se entiende y qué priorizan las políticas descentralizadoras.

Las políticas de descentralización ineludiblemente implican cambios en las relaciones de poder y, por tanto, desacuerdos, negociaciones y conflictos que tensionan al aparato público y las relaciones centrales – regionales – locales. La descentralización es fundamentalmente un proceso de carácter político en el cual intervienen actores, con motivaciones e intereses diversos, que negocian posturas. La descentralización no se hace de una vez o por decreto sino que es un proceso sociopolítico largo y complejo, que supone la existencia o constitución de actores subnacionales (regionales, locales), del sector público y del privado y de la sociedad, que se abocan a la construcción colectiva de la región, departamento, comuna o localidad. Este proceso no es lineal ya que los actores detrás de él tienen motivaciones, imágenes y comprensiones distintas de lo que implica descentralizar y de las formas de hacerlo.

Un punto adicional importante de mencionar es que los estudios que se detienen en estudiar el impacto de las reformas descentralizadoras son pocos. Los análisis del proceso en su mayoría, también en Chile, se detienen en sus cuellos de botella y nudos críticos, más que en sus resultados en cuanto a eficiencia y eficacia de las política pública y su contribución a la superación de la pobreza y una mayor integración social.

Distintas formas de entender la descentralización

Hay distintas formas de entender la descentralización. Una primera acepción del término se refiere a la *organización y división político administrativa* del país. La descentralización desde esta perspectiva tiene que ver con los niveles de la administración del Estado y con los territorios geográficos que estos niveles definen. Una segunda acepción del término dice relación con la *desconcentración administrati*va, esto es, la delegación de funciones desde el nivel central del gobierno hacia otras instancias. Esta acepción tiene un componente funcional y uno territorial. En ambos se separan y delegan funciones que antes eran propias del nivel

central del Estado a niveles descentralizados. Una tercera acepción del término dice relación con la *descentralización política*, la que implica la elección de los representantes y/o autoridades de las jurisdicciones respectivas para que conduzcan el gobierno descentralizado respetando el juicio ciudadano expresado en las urnas. En este caso la entidad descentralizada debe contar con personería jurídica y patrimonio propio. Una cuarta aproximación alude a la *descentralización fiscal*: el traspaso de atribuciones en materia de recursos públicos hacia los niveles subnacionales de gobierno. Esta tiene dos ejes, el de la recaudación de ingresos y el decisión sobre el uso o asignación de los recursos. Por último, está la acepción que asimila descentralización con *desconcentración territorial* apuntando a una distribución más equitativa de la población, la actividad económica, la disponibilidad y uso de servicios y la calidad de vida en el territorio nacional.

El proceso de descentralización en Chile

Chile inició su proceso de descentralización hace aproximadamente 25 años atrás bajo el gobierno militar. Este impuso una nueva división político - administrativa con 13 regiones, 55 provincias y 342 municipalidades y desconcentró administrativamente el aparato estatal, particularmente en el ámbito social, con el traspaso en 1981 de la administración de la educación básica y media y la atención primaria de salud y tareas de administración asociadas a un conjunto de programas sociales asistenciales focalizados definidos y reglamentados centralmente, a los municipios. Entre estas tareas destaca la administración de la "Ficha de estratificación social, CAS" dirigida a asegurar que los beneficios de los programas sociales asistenciales lleguen efectivamente a los sectores pobres, evitando la filtración hacia los estratos medios. Esta primera fase de la descentralización representa ante todo una desconcentración en la ejecución de las funciones sociales del Estado central hacia los municipios. No hubo descentralización fiscal (ni en recaudación de ingresos ni en asignación o uso de recursos) ni descentralización política.

Los tres gobiernos de la concertación (1990 hasta el presente) tomaron medidas para ampliar y profundizar la descentralización. En el ámbito político son emblemáticos dos fechas: 1992 al decretarse la elección democrática de concejales (y entre éstos del Alcalde) en el nivel

comunal y 1993 cuando se crean los gobiernos regionales y el Consejo Regional, órgano representativo de elección indirecta por parte de los concejales municipales de cada región.

En el ámbito fiscal se avanzó en el eje de gastos (uso de recursos) entregando mayores competencias e involucramiento en las decisiones sobre uso de recursos a las regiones y los municipios. La inversión pública de decisión regional o local pasó de 9 % a 48 % de los recursos de inversión pública en la década del 90. Esta descentralización en cuanto a atribuciones para decidir sobre el uso de recursos fue producto de la ampliación y/o creación de nuevos instrumentos de inversión pública. Destacan cuatro:|el FNDR (Fondo Nacional de Desarrollo Regional), los recursos ISAR (Inversiones Sectoriales de Asignación Regional), los fondos IRAL (Inversiones Regionales de Asignación Local) y los convenios de programación. Concomitantemente a la ampliación / creación de estos instrumentos el gobierno central llevó a cabo acciones que fortalecieron los gobiernos regionales y municipales y sus respectivos equipos técnicos: ampliación d4 plantas, profesionalización, capacitación y asesorías y la puesta en marcha de instrumentos de trabajo, como lo son estrategias de desarrollo regional, planes de desarrollo comunal, planes de educación municipal y planes locales de salud. Otra expresión de mayor descentralización ha sido la transferencia y el involucramiento de los municipios en la implementación de una oferta contundente de nuevos programas sociales para los sectores pobres y grupos prioritarios de la población.

Podría pensarse de lo dicho que el proceso descentralizador chileno fue cuidadosamente planificado y que ha tenido un desarrollo lineal y sin obstáculos. Ello no es así. El proceso se recibe como herencia del gobierno militar y se amplia y profundiza en respuesta a problemas y demandas políticas y sociales que emergen en el camino, algunas de las cuales presionan a profundizar la descentralización y otras a “re –centralizar”. Las medidas que se han tomado a veces han sido contradictorias. El ejemplo mas evidente en este sentido es la “re - centralización” del manejo de los recursos humanos en educación y salud (Estatutos de docente y del personal de atención primaria de salud). También las acciones de fortalecimientos institucional enfrentaron trabas y no necesariamente tuvieron como resultados gobiernes regional y municipios más fuertes y competentes.

Los estudios y análisis sobre la descentralización en Chile señalan un listado largo de problemas y nudos entre los cuales destacan el peso de la tradición centralista del estado; la priorización desmesurada de los procedimientos más que los fines; la prevalencia de actitudes y relaciones recíprocas de desconfianza entre el gobierno central y los niveles subnacionales; debilidades en la gestión municipal y regional y carencia de incentivos para una gestión eficaz y eficiente; ambigüedades en la definición de responsabilidades entre el nivel central, el regional y el municipal; incoherencia entre las modalidades adoptadas para asignar recursos y las normativas que rigen la gestión de los recursos humanos en educación y salud; la precariedad de los equipos humanos técnicos y profesionales en el gobierno regional y municipal, la debilidad de los instrumentos de trabajo, así como las insuficiencias en las acciones de asesoría, apoyo y capacitación, pese a una mayor profesionalización de las plantas y el programa de fortalecimiento municipal de la SUBDERE.

Nuestros análisis nos han llevado a concluir que la descentralización en Chile es incompleta porque se ha restringido a instalar dispositivos institucionales y normas, sin preocuparse en los actores que pueden sustentar el proceso. El proceso se inicia en los años 80 como "oferta" del gobierno central y se "impone" a las regiones y municipios. Solo en años recientes y en algunas regiones existen actores regionales y locales que buscan "construir su territorio. Cuando los actores no existen, el proceso de descentralización no traspasa su carácter administrativo y funcional y no se traduce en energía regional y local para encarar el desarrollo. Después de 20 años de impulsos desconcentradores, algunas regiones y algunos municipios, cuentan con actores públicos y privados que tienen propuestas de desarrollo y realizan esfuerzos por trabajar colaborativamente.

2. La política y los programas sociales en los años 90

La política social de los años 90 ha recorrido un camino que se cruza con el de la descentralización, pero los encuentros entre los dos procesos muestran tensiones significativas. Las tensiones tienen origen en una política social altamente centralizada que se expresa en programas que tienen origen en los ministerios sectoriales y servicios públicos y que se plantean estandarizados y homogéneos para las distintas regiones y comunas; y en

gobiernos regionales y municipios que se ven sobrepasados por los requerimientos de estos programas.

En el ámbito de la política social y de superación de pobreza los esfuerzos e intentos de innovación en los años 90 son importantes y fuertes y afectan los recursos, los arreglos institucionales y los programas. El gasto social se duplica, sobresaliendo los sectores de educación, salud y pobreza. En los sectores sociales tradicionales (educación, salud, vivienda) se combinan programas nominalmente universales con programas focalizados en sectores de pobreza. En el área específica de pobreza la prioridad esta puesta en "inversión social", entendida como acciones que privilegian la promoción, la expansión de capacidades y la entrega de herramientas por sobre subsidios y otras acciones asistenciales y paliativas, que fueron el fuerte de la política de pobreza de los años 80. El enfoque de la política de pobreza señala la importancia de la participación social y el fomento a la asociatividad y organizaciones sociales y plantea modalidades de gestión cuyo acento es la ejecución descentralizada por terceros (organismos no gubernamentales, organizaciones sociales, empresas comerciales) y con involucramiento de las municipalidades.

A lo largo de la década se prueban distintas modalidades para apoyar procesos de superación de la pobreza. En una primer momento se privilegia el mejoramiento de los beneficios de programas que venían de los años 80 y las inversiones en educación, salud y vivienda y se rediseña la institucionalidad para los programas de pobreza. Se crean nuevas instituciones, donde en el tema de pobreza, destacan el Ministerio de Planificación como ente coordinador de las iniciativas en el tema y el Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS) que diseña, prueba y ejecuta, articuladamente con otros, programas de pobreza Los programas privilegian las mujeres, jóvenes, niños, comunidades indígenas, unidades productivas en muy pequeña escala, tercera edad, discapacidad. Se multiplican los programas para estos grupos, en el FOSIS y en otras instituciones públicas, y se crean instituciones que coordinan la política y los programas hacia varios de estos grupos prioritarios[1]). El número de programas crece todos los años. En 1999, MIDEPLAN contabiliza 191 programas para seis grupos prioritarios. Más de dos tercios de estos habían sido creados después de 1990. Se trata de una oferta de programas

[1] El Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM), el Instituto de la Juventud, el Consejo Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI), el Servicio Nacional del Adulto Mayor, Fondo Nacional de Discapacidad (FONADIS).

frondosa y diversificada que muestra duplicidad de acciones y de destinatarios, enfoques, requerimientos, lógicas de operación y procedimientos distintos y no siempre compatibles entre sí. Mas que converger, trabajar coordinadamente, buscando soluciones "integradas" a las necesidades de la población pobre, los programas compiten entre sí. Cada uno asume la "camiseta" de la institución en la cual tiene origen y al hacerlo exacerba la competencia inter – institucional. De otro lado, la naturaleza centralizada de los programas redunda con frecuencia en una escasa pertinencia de las intervenciones que promueven con las realidades locales y las características de los destinatarios.

En respuesta a estas situaciones, a contar de mediados de los 90, varios servicios revisaron su accionar y programas. FOSIS y SERNAM, por ejemplo, perfeccionaron su organización y programas, apostando a una mayor descentralización, trabajando en sintonía con los municipios, buscando la colaboración con otros servicios y fortaleciendo instrumentos de trabajo que han mostrado ser positivos, tales como las mesas de trabajo comunal (FOSIS – Municipio) y los grupos de trabajo regional (SERNAM). También INDAP y SERCOTEC se suman a estos esfuerzos. En 1995 se encarga a MIDEPLAN formular e implementar un Plan Nacional de Superación de la Pobreza (PNSP). El objetivo de este Plan era direccionar la acción pública hacia territorios y/o segmentos pobres de la población, y coordinar entre sí los programas públicos relevantes para la superación de la pobreza, apuntando hacia una gestión social innovadora cuyos ejes centrales serían la integralidad, la descentralización y la participación social. Para ello se definieron, como criterios centrales, el fortalecer los mecanismos de coordinación al interior del aparato público, privilegiar la participación activa y directa de los destinatarios, y adecuar los programas e instrumentos a las particularidades de la realidad social y territorial de la pobreza (descentralización). Por razones variadas, este Plan no prosperó y se desperfiló y puso en jaque la continuidad del Ministerio a cargo del tema de la pobreza desde 1990. Pese a su fracaso como Plan, el PNSP dejó lecciones y aprendizajes en regiones y algunas comunas. Al mismo tiempo, dió origen a lo que hoy es la Fundación nacional de Superación de la Pobreza, ente privado que ha contribuido a ampliar la preocupación del sector privado, en particular de profesionales jóvenes, por la pobreza.

Con posterioridad a la experiencia con el PNSP y el cuestionamiento de MIDEPLAN, los esfuerzos gubernamentales en materia de superación de la pobreza adoptaron un discurso menos ambicioso, acotado a realidades o situaciones sociales específicas y/o algunas instituciones. Hacia 1997 / 98 nacen dos nuevos programas que pusieron la coordinación intersectorial en el centro de su actuar: el programa Chile Barrio y el programa Pro-Rural. El primero dirigido a los asentamientos precarios existentes a lo largo del país y el segundo a territorios o comunas con una fuerte concentración de población rural en situación de pobreza. Ambos programas se fundamentaban en elementos de diagnóstico compartidos: i) la verificación de una importante atomización y dispersión de los programas públicos; ii) la existencia de un bajo nivel de coordinación y articulación de la institucionalidad pertinente; iii) la constatación de que las formas de intervención no estaban produciendo resultados que mejoraran en forma sustantiva las situaciones de pobreza extrema; y iv) los bajos niveles efectivos de descentralización de los instrumentos públicos. Ambos comparten, en áreas y ámbitos diferentes, los siguientes rasgos:

- Definen territorios acotados como unidades preferentes de intervención, bajo el supuesto de que el espacio local es el lugar por excelencia para conectar las prioridades estatales con las necesidades y problemas reales de la gente, de acuerdo con sus especificidades.
- Inducen procesos de cambio en los destinatarios que los transforme en protagonistas de su propio desarrollo y, a veces, de sus pares o su comunidad.
- Potencian la coordinación entre los organismos públicos presentes en el nivel local, a través de un trabajo directo con sus representantes, volcando el esfuerzo hacia la realidad local y el desarrollo de estrategias participativas.
- Trabajan simultáneamente en la expansión de capacidades en los destinatarios (habitantes del lugar y sus organizaciones) y en las instituciones públicas y privadas para un trabajo cooperativo y sinérgico entre los diversos grupos y agentes presentes en el territorio.
- Construyen su intervención a partir de un diagnóstico local realizado con los habitantes y las instituciones presentes en el lugar, a fin de asegurar una

> intervención que sea pertinente, es decir, que se haga cargo de las particularidades y especificidades de las personas, grupos y organizaciones del lugar, de sus necesidades y potencialidades, de modo que pueda ser gestionada por ellos.

Las evaluaciones que existen sobre estos dos programas son parciales y no se conoce su impacto en la pobreza. La evidencia disponible muestra importantes dificultades para operacionlizar y hacer realidad las características y la intención del diseño del programa. El Chile Barrio aporta a la solución de problemas de vivienda pero los nuevos conjuntos habitacionales muestran un deterioro notorio en la sociabilidad y convivencia, a lo que se suma que los hogares al vivir en una vivienda definitiva, tienen dificultades acentuadas para acceder a otros subsidios y programas, y sus gastos aumentan (pago de agua, luz, dividendo). No manejo información sobre los resultados del programa Pro - rural. En la actualidad no continua, lo que sugiere resultados poco favorables.

En mayo del año 2002, frente al estancamiento en las cifras de indigencia se crea una nueva iniciativa: el sistema Chile Solidario. Este nace en el nivel central y cuenta con el respaldo directo del Presidente de la República. Se propone sacar la situación de indigencia a 225 hogares, por medio de un trabajo promocional de 24 meses con la familia y facilitando el acceso de sus integrantes a los programas sociales que existen a los cuales estas familias por distintas razones en alta proporción no accedían. De esta forma se une y focaliza en los extremadamente pobres, programas pre - existentes dando acceso preferente a estas familias. El único componente nuevo es un bono familiar, de monto bajo y decreciente en el tiempo, que se entrega a la mujer que encabeza el hogar. El programa que es la entrada al sistema es el programa Puente del FOSIS que consiste en un profesional que se hace cargo del trabajo con la familia (apoyo familiar). Este programa que existía como proyecto piloto, se amplifica y expande a todas las comunas del país. Los municipios juegan un papel importante en cuanto intervienen en la contratación de los apoyos familiares, administran la ficha CAS instrumento según el cual se seleccionan los hogares indigentes y facilitan el acceso de los integrantes del hogar a los programas presentes en la comuna. Este programa, una vez más, es centralizado y se espera que los municipios se suman y colaboran con él.

En síntesis, a lo largo de la década del 90 ocurren innovaciones institucionales y programáticas que se han ido adaptando, rediseñando o sustituyendo por nuevas iniciativas, en respuesta ya sea a nuevos problemas o a dificultades de implementación de la anteriores. En el desarrollo de nuevas respuestas se detecta de un lado un movimiento hacia intervenciones más descentralizadas en territorios acotados, con crecientes esfuerzos por lograr una mayor coordinación interinstitucional y entre programas, junto a reiterados llamados a hacer realidad la participación social; y de otro, con el sistema Chile Solidario un enfoque focalizado en la familia indigente, que intenta un balance entre acciones asistenciales y promocionales para ésta.

3. Descentralización, municipio y relaciones centrales – locales

Como se ha visto. Uno de los ejes del proceso descentralizador en Chile desde sus inicios en los años 80 hasta el presente ha sido fortalecer el papel en el ámbito social de los municipios. Desde temprano se esperaba que el municipio fuera el agente del desarrollo social local, bisagra entre la oferta programática central y las necesidades y prioridades sociales comunales. Sin embargo, rara vez el municipio asume y ejerce este papel debido a factores vinculados con i) la precariedad de las administraciones locales (escasez de recursos propios, insuficiencia de los equipos profesionales e instrumentos de trabajo, ausencia de una asesoría oportuna para la tarea, falta de liderazgo del alcalde y/o directivos municipales); ii) decisiones centrales sectoriales y de los servicios públicos mal comunicadas o no informadas oportunamente al municipio; iii) contradicciones en las decisiones asociadas al proceso de descentralización del Estado; y iv) la falta de flexibilidad de los programas y con cierta frecuencia su poca pertinencia a las necesidades y características comunales.

Los diseños de programas sociales otorgan un enorme peso a la colaboración y apoyo municipal. Sin embargo, al mismo tiempo, los mismos programas pasan a llevar a los municipios en la medida en que éstos no son informados oportunamente y no se respetan las prioridades y decisiones locales tomadas con anterioridad. Se suma la falta de coordinación entre decisiones tomadas en distintas partes del aparato público central que inciden en las comunas. Esta realidad lleva a relaciones centrales – locales tensas y genera y reproduce

malentendidos y desconfianzas mutuas. Ello en circunstancias que los dos niveles, central y local, se necesitan.

Las autoridades municipales valoran y definen como imprescindible para su labor la oferta central de programas sociales. Los programas son una fuente de recursos, estimulan a nuevas iniciativas y abren posibilidades de acción imposibles de abordar con los recursos propios de los municipios. Además, impulsan nuevas líneas de trabajo en el municipio. La presencia de programas centrales ha jugado y juega un papel fundamental en estimular la preocupación municipal por los temas de pobreza, grupos prioritarios e indigencia.

No obstante, al mismo tiempo los municipios sienten que los programas centrales les son impuestos. Si bien reciben con ellos recursos que van en beneficio de la comuna y que requieren con urgencia, los programas no siempre son pertinentes a su realidad o no son prioritarios para los planes de desarrollo local que el municipio se ha trazado. En otras ocasiones, simplemente llegan a destiempo. En el caso de los programas a los cuales deben postular, alcaldes y directivos reclaman por los plazos estrechos en que deben preparar las propuestas y reconocen insuficiencia de capacidades técnicas para elaborarlas. Otro tema que incide y dificulta las relaciones centrales - locales es la escasez de recursos municipales y el requerimiento que de éstos hacen los programas, ya sea en recursos monetarios, tiempo de sus funcionarios y profesionales o materiales e insumos para el trabajo. Otro tema mayor es la existencia de inversiones que cuentan con respaldo público y afectan directamente a la realidad de las situaciones de pobreza en la comuna, pero de las cuales los municipios se enteran cuando ya están en marcha.

Lo que los directivos municipales demandan del nivel central son:

- Más y mejor información: información oportuna, programada, menos atomizada y dispersa, más precisa en sus mensajes y con coherencia entre lo que se anuncia y lo que llega[2].
- Mayor flexibilidad en los programas para asegurar su pertinencia a la realidad local: mayor autonomía para decidir sobre productos, plazos, actividades, características de los destinatarios y para gestionar proyectos encadenados entre sí.
- Explicitación y negociación central-local respecto del papel y aporte que los programas esperan del municipio.
- Mayor claridad y transparencia en las modalidades de transferencia y asignación de recursos.
- Más y mejor asesoría técnica en el ámbito social que, además de contenidos instrumentales, incluya reflexión y debate sobre el sentido de la política social, sus orientaciones y prioridades.

Desde el nivel central, el elemento determinante que dificulta las relaciones centrales – locales es el diagnóstico de la precariedad de las administraciones municipales para encarar la compleja y difícil tarea de superación de la pobreza. Se señala que no es posible descentralizar / flexibilizar los programas porque en los municipios falta capacidad de liderazgo y conducción, el clima organizacional es poco favorable, la dotación de recursos humanos y profesionales es inadecuada, la administración financiera muestra importantes ineficiencias, existen problemas de infraestructura y equipamiento, hay debilidad en los instrumentos de trabajo que se aplican o utilizan.

Mirando en forma conjunta los reclamos del nivel local y los del nivel central, es posible concluir que existe un circulo vicioso central–local, al que subyace una significativa cuota de desconfianza y acusaciones recíprocas entre ambos niveles. La imagen de precariedad y mala

[2] Municipios, ONGs y sociedad civil quisieran información completa una vez al año sobre nuevos programas centrales y modificaciones a los antiguos, fondos a los cuales pueden postular, requisitos y plazos, monto de recursos, modalidades de postulación y tipo de aportes complementarios exigidos del municipio.

gestión que existe en el nivel central respecto a los municipios, inmoviliza y se transforma en profecía auto-cumplida. Por su parte, la imagen que los municipios tienen del nivel central en cuanto a no consideración de prioridades, imposición y escaso reconocimiento de los esfuerzos realizados, lleva a una parte de éstos a no tomar iniciativas, a repetir lo que el nivel central pide, y a no adecuar lo central a las necesidades locales. Unos y otros fundamentan sus percepciones en episodios particulares (que no son pocos) donde se han suscitado conflictos

Sin embargo, la realidad también nos muestra que hay ministerios y servicios que, a pesar de las dificultades, han estado abiertos a traspasar responsabilidades y abrir las puertas a la iniciativa local; así como también municipios que han logrado importantes desarrollos en su gestión. Se detecta un número cada vez mayor de municipios que muestran “buenas prácticas”, orientadas a fortalecer el desarrollo local y aportar a la superación de la pobreza. Son municipios que: i) vuelcan su labor hacia afuera, sus "clientes" son la comunidad, los funcionarios y profesionales municipales conocen la comuna y ésta muchas veces se ha subdividido en sub-áreas geográficas para llegar de modo más certero y trabajar más cercanamente con la población; ii) cuentan con un Plan de Desarrollo Local (PLADECO) que es reconocido por los funcionarios y directivos municipales y otros actores de la comuna, el cual ha sido elaborado y actualizado participativamente; iii) conocen en detalle los servicios y sus programas, sus ciclos, reglas y formas de funcionamiento, así como los instrumentos de inversión regional. Tienen, además, una llegada a las instancias de decisión sectorial y regional; y iv) cuentan con una cartera amplia de proyectos en carpeta (Serrano y otros, 1999).

Estos municipios se atreven y logran integrar los programas centrales a las prioridades y los planes locales. Son municipios en los que el alcalde ejerce un liderazgo fuerte (o entrega su respaldo total a un directivo fuerte) y cuenta con un equipo técnico apropiado, así como con un Concejo Municipal que trabaja en función de objetivos compartidos de desarrollo local, limando diferencias políticas o no dejando que estas interfieran en el trabajo por la comuna.

Los avances en la descentralización, pese a sus contradicciones y dificultades, han permitido compenetrar a los municipios del significado de su responsabilidad en el desarrollo comunal, mejorando sus capacidades técnicas y de gestión, desarrollando simultáneamente en ellos una demanda más autónoma o endógena por mayor descentralización.

El diseño de los programas y la descentralización de programas sociales

Los diseños de los programas son coherentes y fundamentados. Definen objetivos, líneas de acción, procedimientos, actividades, tiempos, mecanismos, etc.. No obstante, son: (i) rígidos, estandarizados, predefinidos y priorizan el logro de productos más que de efectos e impacto esperados, y sólo a veces abren espacios de flexibilidad para adaptarse a la realidad local[3]; (ii) los niveles regional y local no participan casi en la formulación del diseño de los programas y existen pocos espacios de retroalimentación entre la ejecución y el diseño de los mismos; (iii) el diseño del programa no se detiene a evaluar los requerimientos de apoyo, de comprensión del programa, de recursos y capacitación de los agentes de los cuales se espera que intervengan en su ejecución. Como consecuencia, una de las debilidades más notorias de la oferta central de los programas es su falta de empalme con la realidad de grupos, sectores y áreas geográficas particulares. Frente a este diagnóstico y la pregunta como revertir estas situación, la respuesta más habitual y escuchada es: 'flexibilizar los programas'. Pero, ¿qué significa exactamente esto?

Nuestra propuesta es considerar a los programas no como reglamentos, sino que como un "marco de conversación" entre los niveles centrales (donde surge generalmente la idea de su diseño) y los niveles regionales y/o locales (donde ocurre su implementación). En esta lógica, el diseño actual de los programas debiera ser modificado e incluir tres tipos de contenidos:

Primero, una definición general (lo que no significa que sea vaga o imprecisa) acerca de la problemática que se quiere abordar, de los objetivos generales perseguidos, de la población

- objetivo que se quiere atender, así como definiciones operacionales básicas o esenciales acerca de la implementación del mismo para cautelar sus objetivos (idea de un "reglamento general"). Este diseño debería dejar claramente establecido, por ejemplo, para qué es y no es un determinado programa. Es decir, qué tipo de cosas pueden ser abordadas con el programa y cuáles están fuera de su ámbito de competencia.

[3] Con frecuencia trabajan con el instrumento de fondo concursable y preparación de proyectos con participación de los destinatarios finales. No obstante, los procedimientos formales requeridos y los tiempos predefinidos le restan potencial para efectivamente levantar proyectos que nacen en la base social. Desde otro punto de vista, los proyectos que se levantan por este mecanismo son de corta duración y muchas veces desconectados entre si, sin lograr la necesaria sinergia entre las distintas iniciativas en un lugar o para un sector social.

Segundo, una identificación del conjunto de actores que se considera relevantes y la definición de un “marco de conversación” entre dichos actores en torno a los siguientes aspectos del programa:

- Su propósito y objetivos esenciales: el objetivo es que todos los actores compartan y comprendan el sentido del programa (¿para qué existe? y ¿qué busca?); incluye claridad y precisión en torno a los resultados del programa a nivel de efecto e impacto.
- La pertinencia del programa a la realidad regional.
- Su capacidad de impacto y sinergia con otras iniciativas presentes a nivel local: se trata de identificar adecuaciones necesarias al programa que permitan optimizar su impacto a nivel local, sin que ello implique desnaturalizarlo (es decir, otro programa), considerando su eventual complementariedad con otras iniciativas y recursos locales.
- Las metodologías específicas que se considera pertinentes desarrollar para implementar el programa en función de sus objetivos en cada realidad particular.
- Los apoyos requeridos por los niveles locales para asegurar una adecuada implementación del programa.

Este “marco de conversación” no tiene necesariamente que traducirse en conversaciones propiamente tales entre los actores centrales y locales, aunque sería óptimo que así fuese. Implica, en todo caso, considerar desde un inicio que el 50% o más del programa será definido en el nivel regional o local, que el ámbito de temas que pueden ser determinados y ”controlados” desde los niveles centrales es restringido, y que el programa será en definitiva un resultado de la “conversación” entre el marco general definido desde el nivel central y el marco específico definido en el nivel regional / local.

La idea de estos “marcos que conversan” supone concebir los programas de una manera distinta a la actual. Implica concebir al programa como un conjunto de definiciones generales,

un “rayado de cancha” que otorga a los niveles locales la misión de concluir, o más bien participar del diseño del mismo, considerando su realidad particular. Es en torno a estas ideas que hay que repensar el significado de la “descentralización de los programas sociales”.

Junto con cambiar la actual manera de concebir a los programas y su diseño, es indispensable revisar, ordenar y simplificar la oferta actual de los mismos. Esto implica, entre otras cosas, disminuir el número de programas actuales, revisar su inserción institucional y permitir que aquellos que permanezcan contengan un menú de opciones a los cuales los actores locales puedan acceder, en función de la realidad del territorio y de los impulsos necesarios para lograr el desarrollo social local.

Sin embargo, si sólo se revisan los programas actuales manteniendo el mismo enfoque para concebirlos, no se logrará un avance significativo. Estamos convencidos que lo que hay que modificar es la manera (el enfoque) de entender los programas. La simplificación de la oferta actual puede ser una buena forma de empezar, pero no asegura el cambio que se propone.

Los programas tienen que ser concebidos cada vez más como instrumentos flexibles para producir cambios en determinadas problemáticas sociales. Esto implica dotarlos de capacidad para dar respuesta a la diversidad de situaciones de pobreza, abiertos a la creatividad y el aporte local, con indicadores que permitan medir sus resultados y mejorar futuras intervenciones. Se trata de "organizar la oferta gubernamental desde la demanda regional / local"[4].

El acceso a los programas no debe ser decidido unilateralmente en el nivel central, sino que responder a una decisión local fundamentada, en función de otras iniciativas que se estén realizando, y en lo posible enmarcadas en objetivos compartidos de desarrollo.

La política debe incluir acciones dirigidas a sensibilizar y transferir capacidades a los agentes institucionales y productivos presentes en el territorio, para trabajar con eficiencia y eficacia con los sectores pobres. En este ámbito sobresale, por ejemplo, el apoyo a los municipios, acciones con las ONGs y otros organismos intermedios para que mejoren sus destrezas

[4] Subtítulo de un trabajo elaborado por Germán Correa para el PNUD, Grupo de Políticas Públicas, titulado "Descentralizar el Estado desde la región", septiembre, 2001.

técnicas, administrativas y sociales, en la perspectiva de trabajar con sectores pobres y generar acciones con el sector privado que los comprometa con la tarea de superación de la pobreza en el lugar. Se trata de impulsar la apropiación local de los programas. Ello requiere que entre habitantes y agentes institucionales presentes en un territorio se genere una reflexión en torno a tres preguntas:

- ¿Cómo gestionar de la mejor manera posible los recursos disponibles? Es decir, ¿*cómo gestiono lo que hay*?
- ¿Qué potencialidades de desarrollo tengo o tiene el territorio y sus habitantes? ¿Qué necesito o requiero para desarrollar estas potencialidades? Es decir, ¿*cómo gestiono lo que falta*?
- ¿A qué actores es necesario movilizar e involucrar para complementar los recursos disponibles? Es decir, ¿*cómo consigo aquello que falta*?

Los programas como "marco de conversación" son recursos disponibles que los agentes locales ponen en uso para lograr desarrollo.

Subyace a estas propuesta una noción de la descentralización que articula dos eje: el institucional y el social. Habitualmente, en Chile se entiende la descentralización como una desconcentración del aparato público hacia los niveles subnacionales, con traspaso de algunas atribuciones decisorias y recursos asociados. Nuestra propuesta señala que ese proceso permanece trunco si no se estimula un encuentro del Estado y de la sociedad en el nivel local. Es en este sentido que la descentralización, para ser tal, requiere de actores sociales y de participación social. La descentralización debiera avanzar en crear condiciones de desarrollo propio, desde sí mismas, en los niveles subnacionales, pero no solo en el aparato público sino también en la sociedad. Postulamos que un enfoque territorial que privilegie el desarrollo local con superación de la pobreza en el sentido descrito, facilitaría y fortalecería la puesta en práctica de esta concepción de la descentralización.

Un segundo punto importante de plantear es que hasta ahora el proceso de descentralización se ha centrado en crear y echar a andar los dispositivos institucionales y, asociado a éstos, la

implantación de algunos instrumentos de trabajo como las Estrategias Regionales y los Planes de Desarrollo Comunal. Lo que no ha ocurrido es una coordinación y trabajo conjunto entre las decisiones político, administrativas y financieras de la descentralización y aquellas que se ligan al área de las políticas públicas y sociales.

Finalmente, es importante detenerse en el papel y responsabilidad que tiene el Estado central. En un país altamente centralizado como es Chile, es indispensable que los niveles superiores den señales que incentiven modalidades de desarrollo que efectivamente descansen en la iniciativa local. Se requiere de un mensaje claro y coherente respecto al sentido en el cual la política y los programas de superación de la pobreza se organizan desde la demanda regional y local y qué indicadores de resultados de efecto e impacto (no de producto) serán monitoreados por el nivel central; en este contexto, es necesario contar con un sistema de indicadores cualitativos comunales que permita hacer un seguimiento de focos de desarrollo local endógeno en las comunas (en las áreas más pobres al interior de las comunas) y mecanismos que premien estas iniciativas.