

## **SEGUNDA PARTE**

### **SUPERACION DE LA POBREZA Y GESTION DESCENTRALIZADA DE LA POLÍTICA Y LOS PROGRAMAS SOCIALES**

## **SEGUNDA PARTE**

# **SUPERACION DE LA POBREZA Y GESTION DESCENTRALIZADA DE LA POLÍTICA Y LOS PROGRAMAS SOCIALES**

## **I N D I C E**

### **INTRODUCCION**

#### **I. POLITICAS Y PROGRAMAS DE SUPERACION DE LA POBREZA EN LA DECADA DE LOS NOVENTA**

1. Objetivos y estrategias de intervención de la política social
2. Prioridades y componentes de la política social
3. La política de superación de la pobreza: diagnóstico, prioridades y estrategias de intervención
4. El proceso de descentralización y las políticas de superación de la pobreza
5. Los programas de superación de la pobreza y para grupos prioritarios
6. Prioridades programáticas al inicio y al final de los 90
7. Descentralización y relaciones centrales-locales
8. Síntesis. Balance de la descentralización y política de superación de la pobreza de los años noventa

#### **II. ANALISIS DE OCHO EXPERIENCIAS LOCALES**

1. Aspectos metodológicos
2. Propósitos, diseño y gestión de los programas
3. Aprendizajes y lecciones de las ocho experiencias locales
4. Síntesis. La política y los programas sociales en el nivel local

#### **III. LECCIONES, APRENDIZAJES Y RECOMENDACIONES**

1. Síntesis de los principales resultados del estudio
2. Conceptualización de la pobreza y lo que implica superar pobreza
3. Estrategias de intervención: participación social, "intermediario local" y enfoque territorial

4. Repercusiones de lo planteado para el diseño de la política y los programas de superación de la pobreza
5. El proceso de descentralización y las políticas y programas de superación de la pobreza
6. Comentarios finales

#### REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

#### ANEXO. SINTESIS DE OCHO EXPERIENCIAS LOCALES

## SEGUNDA PARTE

### SUPERACION DE LA POBREZA Y GESTION DESCENTRALIZADA DE LA POLÍTICA Y LOS PROGRAMAS SOCIALES<sup>1</sup>

*Ximena Concha, Angélica Pavez, Dagmar Raczynski, Carolina Rojas, Carolina Tohá y Eduardo Walker*

#### INTRODUCCIÓN

El crecimiento de la economía, la creación de empleo y el mejoramiento de los salarios son condiciones indispensables, pero no suficientes, para superar pobreza. Con frecuencia los beneficios del crecimiento no llegan a los sectores que las viven o llegan en menor medida y con menor calidad que al resto de la población. El Estado tiene una responsabilidad ineludible en impulsar activas políticas de desarrollo social tanto sectoriales (educación, salud, previsión social, justicia, vivienda y equipamiento urbano) como específicas de alivio y superación de la pobreza.

El estudio, cuyos resultados se presentan en este capítulo, se detiene en las políticas específicas de alivio y superación de la pobreza. Chile tiene una experiencia de casi tres décadas con este tipo de políticas. En los años 70 y 80 se desarrollaron programas compensatorios de alivio a la pobreza a través de la transferencia directa de bienes y servicios para aliviar situaciones de precariedad aguda o extrema, tales como programas de emergencia de empleo, subsidio único familiar, pensión asistencial, almuerzos escolares, centros abiertos y otros.

Muchos de estos programas continuaron en los años 90. No obstante, en esa década surgen y se plantean como prioritarias las llamadas políticas de “inversión social”, cuyo objetivo fue proporcionar a los sujetos (personas, familias, grupos, organizaciones, localidades) las oportunidades y capacidades para responsabilizarse del mejoramiento de sus condiciones de vida.

La atención de este documento recae sobre las políticas y programas de “inversión social”. En este sentido, el trabajo se detiene en un nicho acotado, aparentemente pequeño, de la política social y de superación de la pobreza. No obstante, es un nicho fundamental que tiene repercusiones directas sobre los procesos de integración / exclusión social y el logro de mayor igualdad de oportunidades y de mayor ciudadanía.

En la década del 90 hubo cambios importantes en el enfoque de la superación de la pobreza que se expresó en nuevas instituciones y programas, modalidades de gestión de las

---

<sup>1</sup> En este informe fue elaborado por un equipo de trabajo integrado por Ximena Concha, Angélica Pavez, Dagmar Raczynski, Carolina Rojas, Carolina Tohá y Eduardo Walker.

políticas y programas más descentralizadas y participativas y con mayor ingerencia de la sociedad civil, y la aplicación de nuevos instrumentos de asignación de recursos, por nombrar algunos cambios. A diez años del inicio de estas innovaciones y de profundización de la descentralización, prevalece en diversos círculos de la sociedad (opinión pública, destinatarios de las políticas, mundo político, esferas académicas, ejecutores de los programas e incluso autoridades de las instituciones y encargados de programas sociales) una sensación de insatisfacción y frustración con lo realizado. Los resultados obtenidos se visualizan como escasos o insuficientes en relación con los deseados o esperados. En opinión de muchos, hacia el cambio de siglo existen planteamientos de política social y de superación de la pobreza que suscriben un enfoque que se denomina descentralizado, participativo, intersectorial que pone el énfasis en la expansión de capacidades personales, sociales y productivas de los sectores que viven situaciones de pobreza. Este enfoque no ha logrado ponerse en práctica, existiendo por tanto una brecha entre los anuncios, el discurso, las metas de la política y los programas de inversión social, por una parte, y las características de su gestión y los resultados obtenidos, por la otra.

En este contexto, el presente estudio analizó los planteamientos de la política y los programas de inversión social y su implementación, en particular su llegada e inserción en el nivel local, esto es, en el contacto directo con sus destinatarios.

Un supuesto inicial del trabajo importante de mencionar desde el inicio es el reconocimiento que la pobreza es diversa, cambiante en sus manifestaciones y en sus causas, lo que impone un desafío permanente a las políticas de superación de la pobreza. Las soluciones no son únicas y tampoco son permanentes en el tiempo, sino que dependen de las características particulares de las situaciones de pobreza y los cambios que van experimentando. La superación de “pobrezas”, así significadas en plural -y que para objeto de facilitar la lectura del presente documento enunciamos en singular-, es una tarea compleja, difícil, lenta, que toma tiempo, que enfrenta reveses, y sus resultados son inciertos. La diversidad de pobrezas y la complejidad de su superación lleva a la necesidad de diseñar soluciones no estandarizadas, situación que plantea la relevancia de mirar las políticas y programas desde la perspectiva de la descentralización. A mismo tiempo, la gravedad de las situaciones de pobrezas desde un ángulo ético-valórico y de justicia social hace imperativo un papel activo del Estado y del gobierno central en su superación.

En este contexto, el estudio cuyos resultados e implicancias se sintetizan en estas páginas, tuvo las siguientes preguntas:

- ¿Cuáles son los elementos centrales de los planteamientos de política de “inversión social” vigentes y cuáles los instrumentos en que se traducen?
- ¿Cuál es la pertinencia y capacidad de la oferta de políticas y programas de inversión social de los años 90 para responder a la diversidad y naturaleza cambiante de las distintas situaciones de pobreza del país?
- ¿Cuáles son los principales cuellos de botella o nudos que enfrenta las políticas y programas de inversión social? ¿Dónde están sus debilidades? ¿En qué medida estas debilidades se asocian a rasgos asociados a la centralización – descentralización del

aparato público, a las características de la oferta pública de programas sociales y a la modalidad de gestión de la misma?

- ¿Cuáles son las claves de una política y programas de superación de la pobreza que conduce y fortalece semillas de desarrollo endógeno?
- ¿Qué exigencias impone esa política al proceso de descentralización que ha iniciado el país y a la oferta pública de programas sociales? ¿Qué recomendaciones surgen en cuanto a lograr una política de superación de la pobreza eficaz descentralizada, participativa e intersectorial?

Para responder a estas preguntas el estudio adoptó dos miradas distintas: una que hemos llamado “de la cima hacia la base” y otra que hemos denominado “de la base hacia la cima”. La primera mirada se sitúa en los planteamientos de políticas de descentralización y superación de la pobreza de los años 90, junto a los programas, instituciones e instrumentos en los cuales éstos se tradujeron. Esta mirada se alimentó de documentación oficial sobre las políticas y los programas, entrevistas a encargados nacionales, evaluaciones e informes sobre los temas, así como de reflexiones recogidas en foros, seminarios y talleres.

La segunda, “de la base hacia la cima”, se sitúa en el ámbito local, allí donde los programas se encuentran con los destinatarios. Analiza la interacción que ocurre entre los agentes involucrados en la ejecución de los programas entre sí y con la población. Esta mirada, por tanto, da cuenta de la comprensión y gestión de los programas de superación de la pobreza en el nivel descentralizado. Se realizó un estudio de ocho experiencias locales, correspondientes a tres programas públicos y uno privado, todos ellos de “inversión social”, creados en los años 90. Con el apoyo de pautas semi-estructuradas de observación y entrevistas, el equipo de investigación se introdujo en el ámbito local, conversó con destinatarios, líderes de organizaciones sociales, ejecutores de los programas, personal involucrado en las experiencias desde los municipios, y otros que fueran pertinentes. Esta “inmersión local” permitió construir una descripción y posteriormente, una interpretación de cada una de las experiencias, de las adecuaciones que los programas experimentaron en el nivel local, los resultados que valoraban los destinatarios y los factores y procesos que fueron moldeando las experiencias y sus resultados.

Sobre la base del material recogido bajo estas dos miradas, sumado a la literatura reciente sobre pobreza y los enfoques para abordarla, más la experiencia en el área que traía cada integrante del equipo de trabajo, se realizó una reflexión colectiva en la cual se trianguló el conjunto de los resultados, identificando desafíos o nudos necesarios de encarar para avanzar en el tema de la superación de la pobreza.

El documento se ha estructurado en tres partes. La primera se detiene en los planteamientos de la política pública y la oferta de programas sociales en los años 90, identificando puntos críticos a este nivel. Presenta también los resultados con respecto a la llegada de la oferta pública a los municipios y los encuentros-desencuentros entre los niveles central y local. La segunda parte se detiene en los aprendizajes que arroja el análisis

de ocho experiencias locales. El foco del análisis son los procesos de desarrollo social que las experiencias gatillan en los destinatarios y en el ámbito local, y los factores que inciden sobre estos procesos. La tercera parte concluye planteando algunos nudos que la política y los programas de superación de la pobreza deberían abordar hacia adelante.

Antes de mostrar los resultados, dos notas de precaución. La primera es de carácter metodológico. El estudio partió con una hipótesis inicial vagamente definida que se conformaba de los siguientes elementos: i) la pobreza es mucho más que carencias materiales, siendo éstas apenas los síntomas; ii) la sola entrega de bienes y servicios alivia situaciones de pobreza, pero no apoya su superación; superar la pobreza requiere modificar las visiones sobre caminos posibles de salida de la situación en los afectados y, por tanto, pasa por un cambio en las personas y en las relaciones o vínculos sociales con otros; iii) un vínculo clave en que se juegan los resultados de un programa es el encuentro directo y cara a cara con los destinatarios de los programas.

Estas ideas iniciales se fueron elaborando y precisando a medida que se desarrollaba el trabajo, y es en torno a ellas que se estructura el último capítulo del texto. De esta forma, como lo señaló Benito Baranda al comentar este trabajo en el seminario “Áreas críticas de la descentralización en Chile”, realizado en diciembre de 2000 el documento proyecta una argumentación que es circular. Efectivamente esto es así. La lectura de textos, el trabajo de terreno y la experiencia que traía cada uno de los integrantes del equipo, fueron alimentando nuestra reflexión y permitieron profundizar la hipótesis inicial, identificar elementos claves y esbozar lineamientos de recomendaciones esenciales para avanzar en el área.

La segunda precaución refiere a la interpretación de los principales hallazgos obtenidos. Estos acentúan la importancia del nivel microsocioal en la política y los programas de superación de la pobreza, la relevancia de abrir los ejes institucionales hacia la diversidad de las realidades locales, adjudicando un papel y responsabilidad central a los agentes que operan en el nivel de base. Sería un error grave derivar de estas conclusiones que la responsabilidad final de la superación de la pobreza descansa en el nivel local. La superación de la pobreza es una tarea de responsabilidad nacional. Los esfuerzos locales por sí solos no pueden resolver el tema, como tampoco lo pueden hacer esfuerzos nacionales que no empalmen con las realidades locales específicas, generando o expandiendo en ellas dinámicas endógenas de superación de la pobreza.

## **I. POLÍTICAS Y PROGRAMAS DE SUPERACIÓN DE LA POBREZA EN LA DÉCADA DE LOS NOVENTA**

Los planteamientos de política social en los años noventa muestran modificaciones importantes con respecto a los de las décadas previas. Se observa una manera distinta de entender y encarar la superación de la pobreza, nuevas prioridades, nuevos arreglos institucionales, nuevos programas, nuevas modalidades de gestión y nuevos instrumentos de asignación de recursos. Estos cambios no se hicieron de una vez, sino que se fueron desarrollando y construyendo lentamente en un proceso que no ha sido lineal, que ha

mostrado importantes asincronías y contradicciones y no ha dejado de chocar con barreras y dificultades.

Estos cambios en el ámbito de la política social fueron concomitantes con los esfuerzos por profundizar los procesos de desconcentración y descentralización de la actividad pública, acercando las decisiones a la ciudadanía.

El propósito de esta primera parte del documento es dar cuenta, precisamente, de estas nuevas orientaciones e instrumentos de política de superación de la pobreza y su vinculación con el proceso de descentralización, para concluir sobre vacíos, problemas e insuficiencias detectados en su interior.

## 1. OBJETIVOS Y ESTRATEGIAS DE INTERVENCIÓN DE LA POLÍTICA SOCIAL

Los principios orientadores de la política social y la dirigida a los sectores pobres en los años 90 se han resumido en los términos de Integración Social, Equidad, Inversión Social, Más Oportunidades, Participación Social y Fortalecimiento de la Ciudadanía<sup>2</sup>. El contenido que se ha dado a estos términos ha sido en general poco explícito lo que ha generado que para los distintos actores involucrados éstos adquieran significados diferentes o bien impliquen continuidad con lo que se está haciendo pero con otro nombre.

En los párrafos siguientes se intenta ordenar y desentrañar el significado de algunos de estos términos.

Cuando se habla de integración social, equidad y ciudadanía, en general se apunta al objetivo final de la estrategia de desarrollo y de las políticas sociales de superación de la pobreza. Los documentos y debates indican que no se trata sólo de compensar situaciones de precariedad material y de elevar el nivel de vida de la población (léase ingresos, vivienda, equipamiento, educación, acceso a la salud y a la justicia, y capacitación laboral), sino que de “invertir en la gente” para que las personas, grupos y asociaciones tengan opinión y voz, conozcan y puedan hacer valer sus derechos, cumplan con sus deberes, asuman responsabilidades, visualicen alternativas de acción y, en definitiva, tengan la opción de convertirse en actores de sus propias vidas, incidiendo en lo que les ocurre y dejando de ser meras víctimas de los acontecimientos. Esta manera de visualizar el tema estuvo tempranamente presente en algunas instituciones, por ejemplo, el Fondo de Solidaridad e Inversión Social, y se ha ido difundiendo y asentando en otras con posterioridad.

Los términos inversión social, participación social y extensión de oportunidades refieren a prioridades de las estrategias de intervención. Aluden a los principios básicos que se debieran privilegiar para alcanzar los objetivos superiores de mayor integración social, equidad y ciudadanía.

---

<sup>2</sup> Véanse, entre otros, el "Programa de Gobierno de la Concertación de Partidos por la Democracia 1990-94"; "Un Gobierno para los Nuevos Tiempos, Bases Programáticas del Segundo Gobierno de la Concertación"; MIDEPLAN 1994, 1996, 1999; CIEPLAN, 1991; Pizarro, Raczynski y Vial, 1995; Martín, 1998; Raczynski, 1998).

Al hablar de inversión social, por otra parte, se acepta como juicio fundamental -con frecuencia olvidado cuando se tratan temas de pobreza- que las intervenciones no sólo deben responder a una lógica de carencias (protección en caso de enfermedad, cesantía o vejez; solución a los déficits en educación, vivienda y salud; equipamiento e insumos productivos; capacitación laboral; etc.) sino que hacerlo en la perspectiva de las capacidades de las personas, familias, grupos y organizaciones presentes en las regiones, comunas o localidades afectadas. El supuesto es que la población tiene capacidades y potencialidades para salir adelante, y que las intervenciones que se realizan deben construir sobre éstas, multiplicando y expandiéndolas. El término inversión social también señala que las capacidades y potencialidades no se limitan a las personas (capital humano), sino que están asociadas a la interacción y los vínculos entre ellas; es decir, existen en los grupos y a las organizaciones, más allá de sus integrantes.

La participación social refiere, a la vez, tanto a un fin de la política social, en cuanto refleja la “ciudadanía en acción” (habitantes que conocen y asumen sus derechos y deberes), como a un medio que contribuye a ampliar dicha ciudadanía y a mejorar la sintonía entre la política pública y las necesidades y prioridades de los habitantes. De esta forma, la participación social construye ciudadanía y colabora para que las políticas y programas sean más pertinentes, eficaces y sustentables<sup>3</sup>. Asimismo, la participación se asocia muchas veces con la promoción del trabajo grupal y asociativo en los sectores pobres.

Finalmente, el concepto de abrir o extender oportunidades tiene varios significados, entre los cuales destacan tres. El primero hace referencia a la idea de disminuir las barreras de acceso a bienes y servicios que enfrentan los sectores en menor posición relativa: entrega de insumos a microproductores, agilización de trámites y acceso a servicios sociales y municipales, mejoramiento de caminos y líneas de comunicación, y aumento de créditos formales para microempresarios y campesinos, entre otros. El segundo significado alude a romper con las barreras socioculturales que discriminan entre personas y entre grupos; y el tercero, a la idea de no enclaustrar a los sectores en situaciones de pobreza (segregación social), sino que abrir sus espacios socio-territoriales y redes de relaciones formales e informales, personales e institucionales, hacia otros sectores de la sociedad.

## 2. PRIORIDADES Y COMPONENTES DE LA POLÍTICA SOCIAL

La política social que se ha llevado adelante en los años 90 tiene dos componentes interrelacionados:

- i) El fortalecimiento de políticas sectoriales que aseguren un nivel básico de servicio para toda la población: educación, salud, vivienda, seguridad social, trabajo y justicia. Este componente va dirigido a toda la población e incluye los ejes

---

<sup>3</sup> El tema de la participación ha sido impulsado desde la División de Organizaciones Sociales, la Secretaría General de Gobierno, de MIDEPLAN y del Comité de Modernización de la Gestión Pública. MIDEPLAN, 1992; DOS y MIDEPLAN, 1995; DOS, 1994; 1999.

tradicionales de la política social, más algunos temas emergentes como el de seguridad ciudadana.

- ii) El desarrollo de programas específicos dirigidos a situaciones de pobreza, precariedad, riesgo social y vulnerabilidad. Este componente responde a la responsabilidad del Estado de asegurar que efectivamente los sectores en las situaciones descritas puedan desarrollar su potencial y capacidades, accediendo a las oportunidades que ofrece la economía y la sociedad.

El primer componente constituye el anillo o núcleo central de la política social. En Chile tiene una larga tradición; es fuerte, ha sido exitoso en muchos aspectos y absorbe la mayor parte de los recursos públicos destinados al ámbito social. El segundo componente, en cambio, es más nuevo; supone un buen funcionamiento del primero y es complementario a éste. Integración social y mayor ciudadanía se logran así combinando políticas universales básicas con políticas específicas que apoyen a las familias, organizaciones, servicios y comunidades, para que puedan aprovechar, en igualdad de condiciones con otros, las oportunidades que la sociedad les ofrece. Se sostiene que el anillo central de la política social en base a programas universales, casi siempre homogéneos y estandarizados, no logra hacerse cargo de la heterogeneidad de la población en situaciones de pobreza, disminuyendo las posibilidades de ésta para apropiarse y aprovechar la oferta pública disponible.

El foco de atención de este trabajo recae sobre el segundo componente, al cual denominamos en este texto como “Políticas de Superación de la Pobreza”, sabiendo, no obstante, que la superación de la pobreza se juega en la conjugación de ambos componentes junto a factores asociados al crecimiento de la economía, el empleo y los salarios.

### 3. LA POLÍTICA DE SUPERACIÓN DE LA POBREZA: DIAGNÓSTICO, PRIORIDADES Y ESTRATEGIAS DE INTERVENCIÓN

Las situaciones de pobreza son heterogéneas y diversas en sus manifestaciones y en los factores que las condicionan. La población puede enfrentar a veces sólo un déficit en sus ingresos, pero en otras oportunidades se suman otras situaciones de vulnerabilidad debidas a factores de género, edad, origen étnico, tamaño de la unidad productiva u oportunidades de empleo en el entorno, por nombrar algunos. Con relación a sus causas, el déficit de ingresos puede ser ocasionado por circunstancias diversas tales como cesantía, viudez, enfermedad, vejez, variaciones en el tamaño de la familia, pérdida de competitividad de la actividad económica y desastres naturales o humanos.

De acuerdo a su emplazamiento o lugar de ubicación, existe pobreza y pobres rurales y urbanos; según su actividad productiva, encontramos en dicha situación a pescadores, campesinos, trabajadores por cuenta propia, asalariados o mineros; según el tiempo que han permanecido en situación de pobreza, existen los pobres crónicos y pobres recientes; según la urgencia y gravedad del problema, existe la pobreza extrema o indigencia, y la pobreza no indigente; según los rasgos personales de edad y sexo, es posible

agrupar a los pobres según sean mujeres, niños, jóvenes o de la tercera edad; según el acceso a la tierra, hay campesinos pobres, con y sin tierra; según el acceso que tengan a los servicios sociales, existen personas pobres en educación, en salud, o en justicia.

También hay diversidad de pobrezas en cuanto a actitudes, valores y códigos de conducta de los sectores y comunidades pobres en distintos ámbitos de la vida: la familia y educación de los hijos, el trabajo, la inserción en redes sociales, la participación en organizaciones, la política, la religión, y el acceso y uso de programas sociales, entre otros.

Más aún, en grupos o segmentos que viven situaciones de pobreza aparentemente similares sus factores condicionantes pueden ser disímiles. A modo de ejemplo, la pobreza en los campesinos con tierra puede deberse a una constelación de factores, asociados a la lejanía o cercanía al mercado, a la calidad de la tierra, a la edad y conductas demográficas (migración) de la población, a rasgos socioculturales e identitarios, y a la ausencia de oportunidades de empleo no agrícolas, por nombrar algunos. Por último, la pobreza no es inmutable sin que se va transformando o cambiando, adquiere nuevas aristas, se entrecruza con nuevos problemas.

Por otra parte, las situaciones de pobreza afectan a veces a personas individuales y en otras a la familia o el hogar, a todos o a una mayoría de los miembros de una asociación productiva o social, a los residentes de una localidad o comunidad o sólo a una minoría de éstos. Algunas situaciones de pobreza son coyunturales, otras llevan años y otras generaciones.

En relación con sus condicionantes, las situaciones de pobreza tienen relación directa con factores tales como el acceso a oportunidades (caminos, mercado, educación, salud, capacitación, tierra y agua, entre otras); la reproducción de actitudes, hábitos y conductas características de los sectores pobres; relaciones sociales y formas de organización cruzadas, como en cualquier medio social, por lazos de solidaridad y de conflicto internos; y por relaciones más o menos frecuentes y diversas, más abiertas o más cerradas, más horizontales o más verticales, más amplias o más restringidas social y geográficamente.

La política de superación de la pobreza de los años 90 reconoce la diversidad de situaciones de pobreza y ha respondido a este diagnóstico a través de distintos mecanismos, donde destacan los siguientes:

Ⓢ Definición de grupos prioritarios. A los segmentos pobres, definidos por un criterio de carencia material, se han sumado otros segmentos afectados por situaciones de vulnerabilidad específica, tales como infantes y adolescentes, jóvenes, mujeres, pequeños productores urbanos, campesinos con y sin tierra, comunidades indígenas, tercera edad, discapacitados y localidades apartadas.

Ⓢ Formulación y el diseño de programas que abordan distintas facetas de la realidad de los grupos prioritarios.

® Apoyo a la coordinación entre instituciones y programas para lograr acciones que respondan al carácter multifacético de las situaciones de pobreza.

® Profundización de la descentralización del aparato público en las dimensiones política, técnica y de asignación de recursos, junto a la desconcentración de Servicios Públicos y el traspaso de atribuciones y recursos de la política social y de superación de la pobreza al nivel regional y, en particular, municipal.

® Estímulo a la participación social, que llevaría a intervenciones sociales más pertinentes y en sintonía con las necesidades específicas y particulares de los sectores en situación de pobreza.

® Traspaso de la responsabilidad de la ejecución de los programas sociales hacia el sector privado en sentido amplio: organismos no gubernamentales, fundaciones, organizaciones sociales, consultoras, organismos técnicos de capacitación, sociedades de profesionales, organizaciones académicas. El Estado central se encarga del diseño de programas, los que son implementados por entes descentralizados del aparato estatal, municipios o privados. La subcontratación para la implementación se instrumentaliza a través de convenios directos y concursos públicos competitivos a los cuales se presentan con proyectos integrantes del sector privado. Los proyectos se evalúan en cuanto a sus propósitos, calidad técnica y viabilidad y se adjudican los que prometen mejores resultados.

Las estrategias de intervención social, en coherencia con las directrices generales de la política social señalada, plantean expandir capacidades personales, laborales, organizacionales, productivas y sociales y que, por tanto, se deben transferir a los destinatarios herramientas (educación, capacitación, crédito, insumos, asesoría técnica y organizacional, acceso a redes, entre otros) para que puedan, en el futuro, resolver por sí mismos sus problemas, apoyándose en recursos y asistencia técnica externa.

La sección 4, a continuación, se detiene en el proceso de descentralización y su vinculación con el tema de superación de la pobreza. La sección 5 se detiene en aspectos institucionales y de gestión de los programas de inversión social.

#### 4. EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN Y LAS POLÍTICAS DE SUPERACIÓN DE LA POBREZA

Para impulsar la “descentralización” se han tomado medidas en dos áreas: una propia de la política y los programas sociales, y otra asociada a la descentralización y desconcentración del aparato estatal. En la primera, el foco ha sido la incorporación del municipio como ejecutor de programas sociales y la ampliación del mecanismo de “licitación o fondos concursables”, al cual pueden concurrir con propuestas concretas de intervención los organismos intermedios, públicos y privados, y las organizaciones sociales y territoriales. Se busca acercar el origen de las propuestas a la base social, y adecuar los criterios pre-

establecidos en el diseño del programa a las particularidades de la realidad local o de los destinatarios.

La segunda área refiere a la profundización de la desconcentración y descentralización en las dimensiones política, de asignación de recursos, y técnica o de fortalecimiento institucional. En esta área sobresalen las siguientes medidas<sup>4</sup>:

- Creación e implantación de los gobiernos regionales, democratización de la administración municipal con elección de Concejales y criterios para elegir entre ellos al Alcalde.
- Modificaciones a la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades que flexibilizan la administración, fiscalización y gestión financiera; promueven la participación ciudadana; amplían las competencias en áreas de fomento productivo, previsión y atención de catástrofes, seguridad ciudadana y promoción de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres; e incorporan conceptos de planificación municipal (plan de desarrollo comunal, plan regulador urbano, presupuesto municipal anual).
- Traspaso de atribuciones a las regiones y municipios para decidir sobre el uso de recursos públicos tradicionalmente centralizados, a través de las modalidades descentralizadas de inversión, ISAR (Inversión Sectorial de Asignación Regional) e IRAL (Inversión Regional de Asignación Local), respectivamente.
- Acciones de fortalecimiento institucional y de mayor profesionalización de los equipos de trabajo regional y municipales.
- Involucramiento de los gobiernos regionales, y en particular de los municipios, en tareas de desarrollo social, entregándoles apoyo y herramientas de planificación regional y comunal para sectores específicos (educación, salud, mujeres, jóvenes, adulto mayor), con un énfasis creciente en formas de trabajo participativas que congreguen al conjunto de los agentes presentes en el territorio, poniendo en su centro a la población local y los temas de pobreza.
- Descentralización gradual de varios Ministerios y Servicios Públicos, los cuales han transferido atribuciones y decisiones programáticas, presupuestarias y administrativas hacia los niveles regionales y locales en el marco de los “Compromisos de Desconcentración y Descentralización 1998-2000”, establecidos en respuesta a un Instructivo del Ex Presidente Frei Ruiz-Tagle en julio de 1998.

No cabe duda que en los años 90 hubo un fuerte impulso descentralizador que ha afectado con particular fuerza las decisiones en el ámbito social y de superación de la pobreza. La meta de lograr que un 42 % de la inversión pública (IDR) sea de decisión

---

<sup>4</sup> Son varios los trabajos que se detienen en este tema; para una síntesis ver el estudio de primera parte de este volumen.

regional o local, fijada por el ex Presidente Frei, y que se superó alcanzando el 46 %, es una muestra de ello. Los municipios han tenido que asumir un papel preponderante en el ámbito social, que se suma a su responsabilidad en la administración de la educación básica y media y la atención primaria de salud que asumieron en los años 80. Actualmente se espera que sean agentes del desarrollo local y que hagan de bisagra entre la oferta de políticas y programas centrales y las necesidades y prioridades comunales y coordinen el conjunto de acciones que agentes públicos y privados realizan en la comuna. Medidas asociadas a la Ley de Rentas Municipales han incrementado la disponibilidad de recursos para estas tareas, a la vez que el Concejo comunal interviene en las decisiones de asignación de recursos regionales de destino local (IRAL).

Los municipios se han visto fortalecidos para asumir las nuevas tareas por acciones de la Subsecretaría de Desarrollo Regional, la Asociación Chilena de Municipalidades, apoyos directos dados por algunos programas sociales, contactos y, a veces, asociación con otros municipios. Estas acciones se han expresado en la entrega de información e instrumentos técnicos para las tareas de desarrollo social, donde destacan herramientas de planificación territorial y para sectores específicos así como herramientas administrativas y de manejo financiero.

## 5. LOS PROGRAMAS DE SUPERACIÓN DE POBREZA Y PARA GRUPOS PRIORITARIOS

Las orientaciones de política recién expuestas son el marco que da dirección a los esfuerzos que se han desplegado. Esta sección realiza una breve descripción y caracterización de los instrumentos de política aplicados.

Las primeras medidas tomadas por los gobiernos de la Concertación en el ámbito de lo social, una vez asegurados los recursos con la reforma tributaria de 1990, se orientaron a recuperar el valor de los subsidios monetarios dirigidos hacia los sectores más pobres y a asignar más recursos al anillo central de la política social, que se encontraba en una situación de fuerte deterioro en infraestructura, insumos, salario de funcionarios y profesionales y técnicos.

Paralelamente, se desplegaron esfuerzos para crear una institucionalidad que se hiciera cargo de los grupos prioritarios y desarrollara programas de “inversión social” orientados a ellos.

### A. Nuevas Instituciones

En 1990 se crea, a partir de la antigua Oficina de Planificación Nacional (ODEPLAN), el Ministerio de Planificación y Coordinación (MIDEPLAN) y se le encarga, entre otras tareas, hacerse cargo de coordinar los programas dirigidos a la pobreza y grupos prioritarios. En ese contexto, y a fin de asegurar el apoyo del Estado, se desarrollan al interior de MIDEPLAN servicios públicos especiales y/o comisiones ad hoc por grupo prioritario, cuya función es coordinar acciones dirigidos hacia éste, apoyando el diseño de

programas nuevos y haciéndose cargo a veces de su ejecución. Nacen así el Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS), encargado de desarrollar y coordinar programas hacia los sectores más desvalidos de la población urbana y rural que, en general, permanecía marginada de los beneficios de las políticas públicas; el Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM), encargado de velar por la no-discriminación de las mujeres y su igualdad de oportunidades con respecto a los hombres, poniendo especial atención en las mujeres que experimentan una discriminación doble: por género y por pobreza; el Instituto Nacional de la Juventud (INJ), encargado de la política, programas y acciones a favor de los jóvenes y su incorporación social y política; la Comisión y posteriormente Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI), encargada de políticas y acciones a favor de los pueblos originarios; y finalmente el Fondo Nacional de la Discapacidad (FONADIS) y la Comisión del Adulto Mayor, responsables de acciones en favor de estos dos sectores.

La consolidación de cada una de estas instituciones ha sido disímil. SERNAM, FOSIS, FONADIS y la Comisión del Adulto Mayor se han legitimado en el tiempo, llevando a cabo tareas reconocidas en su área de trabajo y estrechando relaciones de colaboración con los municipios y algunos servicios sectoriales. El desarrollo del INJ y de la CONADI ha sido más irregular, marcado por tensiones políticas y debates en torno a su orientación y funciones. Su legitimidad es menor, como también su capacidad técnica para coordinar y desarrollar programas para sus respectivos destinatarios.

MIDEPLAN, Ministerio del cual dependen estas instituciones, también ha sido cuestionado, en particular en aspectos asociados a la ejecución del Plan Nacional de Superación de la Pobreza que ofreció el ex Presidente Eduardo Frei en su sexenio (1994-2000).

## **B. La Oferta de Programas: Magnitud y Diversidad**

Las nuevas instituciones y comisiones así como los servicios y ministerios de larga data, diseñaron programas y acciones para los distintos grupos prioritarios<sup>5</sup>. En 1995 se contabilizaban 114 programas, en 1996 un total de 125 y en 1998 la cifra se eleva a 141. En 1999, MIDEPLAN contabiliza 191 de estos programas sólo para seis grupos prioritarios (infancia y adolescencia, juventud, adulto mayor, mujer, personas con discapacidad, pueblos indígenas)<sup>6</sup>. Más de dos tercios de los programas han sido creados después de 1990, y cerca de la mitad después de 1994.

El número de programas y la diversidad de áreas-problema que éstos cubren, dan cuenta de una oferta frondosa y diversificada que nace en distintas reparticiones públicas. Los programas tienen origen tanto en los Ministerios sectoriales (Educación, Salud, Justicia, Vivienda, Agricultura, Trabajo, Obras Públicas, Ministerio del Interior y Hacienda)

---

<sup>5</sup> Iniciativas no programáticas importantes son las modificaciones legales que se llevaron a cabo, las cuales han sido especialmente significativas en el área de los derechos de la mujer y los niños.

<sup>6</sup> La información para 1995 y 1996 proviene de CIS (1996), la de 1998 de CIEPLAN (1999) y la de 1999 de MIDEPLAN (2000).

como en las nuevas instituciones. En términos del número de programas, sobresale el sector educación y el grupo prioritario de niños y adolescentes. Destacan también los programas orientados a problemas emergentes tales como seguridad ciudadana, control de consumo y tráfico de drogas, deporte y recreación, electrificación y telefonía rurales, mejoramiento de caminos secundarios, mejoramiento y seguridad ambiental, todos altamente relevantes para la superación de situaciones de pobreza.

Al analizar la oferta de programas, además de su magnitud y diversidad, destacan las situaciones siguientes:

- Los programas nacen en distintas reparticiones públicas, por lo general de modo independiente, y abordan facetas superpuestas de la realidad de la pobreza o de los grupos prioritarios.
- Existe una fuerte atomización entre programas, poco conocimiento y escasa o mala comunicación de ellos al interior del aparato público y de éste hacia la sociedad.
- No existe un concepto compartido respecto a lo que constituye un programa, de cuándo se justifica hablar de programa, de línea de acción, o bien sólo de proyecto, y cuándo una determinada iniciativa no califica como programa; del mismo modo, cuándo un nuevo nombre es efectivamente un nuevo programa o simplemente un cambio de nombre o la suma de una nueva línea de acción.
- Es poco relevante contabilizar el número de programas de cierto tipo porque éstos son de muy distinto alcance en cuanto a monto de recursos y número de destinatarios, dimensiones ambas respecto a las cuales es difícil obtener información fidedigna y comparable.
- No existen casi instancias en las cuales discutir el conjunto de los programas que persiguen objetivos comunes o que van dirigidos a destinatarios similares, buscando complementar acciones o evaluar los resultados que obtienen estrategias alternativas de intervención.

### **C. Características del Diseño de los Programas**

El diseño de los programas contempla, generalmente, un diagnóstico que les da origen, la definición del problema al cual responden, una descripción de algunos de sus rasgos en el nivel agregado o promedio, y una estrategia de acción que define destinatarios, actividades, tiempos y productos. Casi todos los programas responden en su diseño a preguntas acerca de un problema del cual se hacen cargo, lo que pretenden conseguir, a quienes espera beneficiar, lo que ofrecen, cómo funcionan u operan, y quiénes se espera que participen en la implementación. La respuesta a estas preguntas y el diseño del programa en general es definido como responsabilidad del nivel central.

De esta forma, en la mayoría de los casos se trata de un diseño que surge en el nivel de los Servicios y Ministerios y que “baja” para ser implementado en las regiones, comunas, localidades, establecimientos educacionales, consultorios de salud y unidades vecinales. Esto niveles reciben “instructivos” sobre cómo, en qué tiempos, con qué

actividades y recursos implementar un determinado programa. Al respecto son ilustrativos los hallazgos contenidos en el último catastro realizado por MIDEPLAN (1999) donde se muestra que el nivel nacional o central se especializa en diseño y asignación de recursos; el nivel regional en la ejecución y monitoreo; y el nivel local en la ejecución, la cual comparte con frecuencia con el nivel regional. Son contados los programas en los cuales los niveles regional o local tienen injerencia en el diseño. Los servicios esperan que estos niveles intervengan en la fase de implementación o ejecución siguiendo los instructivos que ellos han definido.

Graficando la situación, aún a riesgo de esconder las excepciones, los programas traen desde su diseño un conjunto de servicios y beneficios preestablecidos, un menú fijo para destinatarios predefinidos, con poco espacio para variar el menú o los destinatarios. De esta forma el nivel local es receptáculo de programas, teniendo que buscar “beneficiarios” que cumplan con las características que define el programa y tengan interés en los bienes y servicios que éste ofrece. Algunos programas, literalmente, “salen a cazar beneficiarios”. Otra manera de describir esta situación es afirmar que los programas son estandarizados, rígidos, definen soluciones homogéneas y muestran poca flexibilidad para responder a la diversidad de situaciones de pobreza específicas.

Otra cara de esta situación es la existencia de una brecha o separación entre el diseño de los programas y su implementación. La implementación no se visualiza como elemento constitutivo del diseño que aporta a este, transformando y perfeccionándolo sobre la marcha.

#### **D. Orientación hacia la Inversión Social**

En MIDEPLAN (1999, p. 6) se señala que “desde el punto de vista de su objetivo final, un programa, proyecto, beneficio y/o servicio puede ser: a) *asistencial*: su objetivo central es suplir paliativamente carencias sociales básicas, que la sociedad considera inaceptables, a través de la transferencia de dinero o especies a un grupo específico; y b) de *inversión social*: su objetivo es proporcionar a los sujetos las oportunidades y capacidades para responsabilizarse, por sus propios medios, del mejoramiento de sus condiciones de vida”. El documento agrega que variados programas incluyen simultáneamente elementos de inversión social y asistenciales.

Una clasificación de los programas según este criterio lleva a los resultados siguientes: un 12% de los programas son netamente asistenciales; un 23% son asistenciales con inversión social; un 27% de inversión social con asistencia; y un 39% de inversión social. Vale decir, dos tercios de los programas priorizan en inversión social.

#### **E. Presencia de Participación Social**

La participación social ha implicado que las intervenciones sociales se orientan a promover y/o fortalecer mecanismos y canales institucionalizados de participación de los destinatarios en los programas, procesos que operan en el nivel local.

El 72 % de los programas señala ser participativo. Al consultar en qué momento del ciclo del programa se prevé la participación de los destinatarios, lo más frecuente es que ésta se dé en la fase de diagnóstico y/o consultas y recolección inicial de información. En segundo lugar está el momento de la ejecución, donde la participación se traduce en aportes en mano de obra, dinero, tiempo y, a veces, en la gestión. Domina por tanto una participación instrumental y gestonaria (Serrano, 1998) y la participación como fin en sí mismo asociado a una mayor ciudadanía está presente sólo en unos pocos programas, particularmente en aquellos que en sus actividades informan y enseñan sobre derechos y deberes ciudadanos. De esta forma el tema de la participación en programas públicos está recién asentándose, al punto que en algunos ministerios y servicios la participación social se entiende apenas como informar sobre el programa a potenciales destinatarios y “llegar con beneficios a los más pobres”.

#### **F. Ejecución de los Programas: Municipio, Ejecutores Intermediarios y Organizaciones Sociales**

Un 40% de los programas son gestionados o canalizados por los municipios, con frecuencia de modo colaborativo con un servicio público y apoyándose, para la ejecución, en organismos intermedios con o sin fines de lucro (ONGs y empresas comerciales), y en menor medida en organizaciones sociales y vecinales. De esta forma, estos tres tipos de organizaciones (municipio, organismo intermedio y organización social) intervienen en combinaciones distintas en la ejecución de los programas. Los vínculos entre estos tres tipos de organismo no han sido fáciles ni fluidos. De relaciones de desconfianza inicial se pasó a situaciones de competencia entre ellos y es solo en los últimos años que se observan intentos de trabajo conjunto.

#### **G. Asignación de Recursos**

La modalidad más frecuente de asignación de recursos es la asignación directa, seguida por la modalidad de licitación o fondo concursable. En el caso de los fondos concursables se trata casi siempre de proyectos con un monto pequeño de recursos, un número reducido de beneficiarios, y de duración acotada que rara vez sobrepasa el año.

#### **H. Coordinación con Otros: Multi e Inter-sectorialidad**

Un 82 % de los programas señala coordinarse en algún momento de su ciclo con otras instituciones. Sin embargo, el 25 % de ellos se coordina sólo con una institución. Al indagar respecto al motivo de la coordinación, lo más frecuente es que ésta se realice durante la fase de implementación y ejecución. No se observan caso situaciones de coordinación inter-sectorial para la formulación, diseño y financiamiento de determinada línea de política y programas destinados a un grupo prioritario.

Es poco frecuente que dos o más instituciones, luego de compartir el diagnóstico sobre un problema y la forma de resolverlo, resuelvan realizarlo en forma conjunta,

aportando cada una su expertise y recursos. Cuando ello ocurre, las instituciones con una rapidez asombrosa vuelven a sus programas tradicionales y modalidad segmentada de trabajo.

La intersectorialidad se asimila con frecuencia como la respuesta al principio de integralidad de la política social. La cita siguiente es un ejemplo. “La integralidad de la política social ha implicado que las intervenciones sociales busquen articularse en forma coordinada y complementaria, desde una perspectiva intersectorial” (MIDEPLAN, 1999, p. 5).

## 6. PRIORIDADES PROGRAMÁTICAS AL INICIO Y AL FINAL DE LOS 90

Los esfuerzos de los primeros años de la década de los 90 estuvieron en crear una nueva institucionalidad y programas que respondieran a la diversidad de problemas, estableciendo grupos prioritarios e impulsando intervenciones de inversión social.

Una vez instaladas las instituciones y programas, la preocupación giró hacia los resultados que se estaban logrando. Entonces emergió la crítica, con su cuota de insatisfacción y frustración. Entre otros elementos, se reconocía la existencia de una contundente oferta de programas nuevos que, si bien operaban con transparencia y cumplían con sus objetivos inmediatos (productos), sólo tenían control sobre su campo específico, mostrando rigidez para acoger otros problemas, vincularse a otros programas y generar la necesaria sinergia para la superación de la pobreza. Esta crítica estuvo presente en varias de las comisiones que trabajaron en la preparación del programa de gobierno de Frei Ruiz-Tagle durante 1994, y se planteó también en estudios de la época (Raczynski, 1994; CNSP; 1996).

Las críticas más reiteradas plantearon la dispersión y atomización de los programas, la duplicación de esfuerzos y la escasa pertinencia de éstos con la realidad local o de los destinatarios. Se recalcaron las dificultades de coordinación intersectorial y la ausencia de una autoridad social que pudiera hacerle el peso a los Ministerios sectoriales y, en particular, al Ministerio de Hacienda. En el caso de los programas que operaban con el mecanismo de fondo concursable y licitación pública o privada de proyectos, se sumó el tema de la discontinuidad y, por tanto, de las dificultades de maduración de la inversión social que se realizaba. Por su parte los organismos intermediarios, en particular las ONGS, plantearon sentirse menoscabadas al ser vistas como meras ejecutoras de los programas, sin injerencia en el diseño y escasamente consultadas sobre sugerencias y recomendaciones.

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)<sup>7</sup>. También INDAP y SERCOTEC se suman a estos esfuerzos.

A su vez, en 1995 el recién elegido Presidente, Eduardo Frei Ruiz-Tagle encarga a MIDEPLAN formular e implementar un Plan Nacional de Superación de la Pobreza (PNSP)<sup>8</sup>. 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. 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).

El Plan tuvo dos líneas de acción principales: (i) motivar y estimular a los Ministerios para que visualizaran y evaluaran sus prioridades y programas considerando criterios de superación de la pobreza; y (ii) diseñar e implementar un Programa Especial de Comunas (PEC).

Como resultado de la primera línea de acción, se construyó un catastro de programas sociales de infraestructura y productivos dirigidos a los sectores pobres, el cual dio cuenta de una variada suma de iniciativas tendientes a abordar el tema de la superación de la pobreza: 125 programas, correspondientes a 14 ministerios y 19 servicios en 1995, de los cuales un 72% habían sido creados con posterioridad a 1990 (CIS, 1996)<sup>9</sup>.

Como resultado de la segunda línea de acción, el Programa Especial de Comunas (PEC), con el apoyo de los gobiernos regionales, definió las 71 comunas más pobres del país (posteriormente se agregaron otras) y desplegó esfuerzos para que ministerios y servicios orientaran sus recursos preferentemente a estas comunas, instando a los municipios a formular en forma amplia y participativa planes locales de superación de la pobreza.

Los resultados del PEC fueron disímiles de una comuna a otra y estuvieron muy por debajo de las expectativas que el programa se había propuesto. Hubo serios obstáculos de

---

<sup>7</sup> FOSIS realiza una evaluación de impacto de todos sus programas y, a raíz de sus resultados, reorganiza su acción en torno a “territorios pobres”. De esta forma adopta una mirada al conjunto de los proyectos presentes en el territorio, buscando la sinergia entre ellos; promueve una agrupación de sus programas por área de intervención (apoyo productivo rural, apoyo productivo urbano, pre-inversión y social), y logra simplificar su oferta de más de 14 programas por otra más abierta y flexible en las cuatro áreas señaladas. Simultáneamente, traspasa decisiones programáticas a los niveles regional y local y promueve la participación de sus oficinas regionales en las decisiones presupuestarias.

<sup>8</sup> El Plan incluyó también una invitación concreta a la sociedad civil a sumarse a la tarea de superación de la pobreza. Se inició así el trabajo del Consejo Nacional de Superación de la Pobreza, hoy Fundación Nacional de Superación de la Pobreza.

<sup>9</sup> Se logró reunir, quizá por primera vez, a un conjunto de Ministerios que por un momento dejaron de lado sus prioridades sectoriales analizando sus acciones y programas desde una perspectiva de superación de la pobreza.

implementación que dejaron en evidencia las dificultades que, entre otras, surgen cuando se pretende encarar tareas inter-sectoriales y participativas en las comunas a partir de definiciones que son tomadas en los niveles centrales y luego son entregadas en forma de instructivos a los niveles regionales y provinciales.<sup>10</sup>

En el año 1996 este Plan Nacional de Superación de la Pobreza perdió legitimidad, se desperfiló y finalmente desapareció con la salida, en octubre de ese año, del entonces Ministro de MIDEPLAN, sin que fuera restituido con posterioridad<sup>11</sup>. Pese a esta situación, el PEC dejó aprendizajes en muchas localidades y comunas, las que más adelante facilitaron el surgimiento y ejecución de iniciativas inter-sectoriales y participativas de asiento local.

Asociado a la experiencia del PNSP, ex Ministros de MIDEPLAN y encargados nacionales del Plan de Superación de la Pobreza plantearon que el país carecía de una autoridad social, con recursos y poder suficientes para coordinar y hacerle el peso a la autoridad económica (Dirección de Presupuesto del Ministerio de Hacienda), cuestión que estaría en la base de los problemas de coordinación de la política social<sup>12</sup>. Otros, en cambio, consideraron que más que una autoridad social se requería de una nueva forma de tomar las decisiones gubernamentales en los ámbitos político, técnico y presupuestario, de modo que éstas fueran conjuntas y efectivamente compartidas, en vez de paralelas y con conexión esporádica o coyuntural entre ellas. Lo que separa estas dos posturas corresponde a las siguientes alternativas: i) una autoridad social encarnada en un Ministerio que colabora con los otros ministerios; y ii) una forma distinta de tomar decisiones gubernamentales que priorizan en la calidad de vida de las personas, la superación de la pobreza, igualdad de oportunidades y equidad.

Luego de 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. En esta línea se insertan dos programas de superación de la pobreza formulados en años recientes, los cuales pusieron la coordinación intersectorial en el centro de su actuar. Nos referimos a los programas Chile Barrio y Pro-Rural.

---

<sup>10</sup> Otro factor que dificultó el PEC fue que su administración fue entregada a los Gobernadores, cuando éstos no contaban con atribuciones ni asignación clara de tareas, ni tampoco con los recursos necesarios para ejercer dicho papel.

<sup>11</sup> El proceso asociado al PNSP puso en jaque el Ministerio de Planificación. En marzo de 1998 el Presidente Frei Ruiz-Tagle anunció públicamente el rediseño de MIDEPLAN y su cierre como Ministerio para el año 2000. MIDEPLAN trabajó sobre una propuesta de rediseño, la cual fue noticia por unos días y luego se sumergió durante la gestión del Ministro Quintana. Actualmente MIDEPLAN continúa su trabajo. No obstante, se sabe que en el marco de proceso de la modernización que se impulsa el Gobierno a través del Estado el Ministerio Secretaría General de la Presidencia, se está delineando una nueva institucionalidad social que se haría cargo de los programas dirigidos a “cerrar brechas”.

<sup>12</sup> Véanse Maira y Molina (1997), Maira (1997) y Pizarro (noticias de prensa, marzo - abril 1998).

El programa Chile Barrio surgió hacia 1997 por iniciativa del Ministerio de la Vivienda, apoyado por cinco otros ministerios. Más tarde, en 1999, se elaboró e inició la implementación del programa Pro Rural. El primero estaba 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 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.

Los dos programas compartían, en áreas y ámbitos muy diferentes de la realidad del país, algunos rasgos que, como se verá en la segunda parte del documento, parecieran ser claves para la superación de la pobreza. Estos rasgos estaban parcialmente presentes en los planteamientos de inicios de los 90, pero no habían logrado operacionalizarse:

- Definir 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.
- Inducir procesos de cambio en los destinatarios que los transforme en protagonistas de su propio desarrollo y, a veces, de sus pares o su comunidad.
- Potenciar 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.
- Trabajar 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.
- Construir la intervención en cada territorio 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.

Estas orientaciones estuvieron presentes en la fundamentación y las bases de cada programa. Por ahora no existen evaluaciones de los mismos. El Pro Rural está en sus primeros pasos de implementación y, con respecto a Chile Barrio, hay evidencias que revelan enormes dificultades para traducir las características del diseño del programa a su realidad práctica (Rubilar, 1997; Márquez, 2001).

En síntesis, a lo largo de la década 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. En el desarrollo de nuevas respuestas se detecta 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. Pese a los numerosos esfuerzos, pareciera sin embargo que las nuevas respuestas no han logrado resolver los problemas básicos o más fundamentales de las políticas y acciones de superación de la pobreza.

## 7. DESCENTRALIZACIÓN Y RELACIONES CENTRALES – LOCALES

Como se señaló, uno de los ejes centrales del proceso descentralizador del país ha sido fortalecer el papel de los municipios. Se espera que el municipio sea agente del desarrollo local, que haga de bisagra entre la oferta programática central y las necesidades y prioridades comunales. Sin embargo esto no siempre sucede. Se producen tensiones originadas por factores tales como: i) falta de flexibilidad de los programas y escasa pertinencia a las necesidades y características comunales; ii) 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); iii) decisiones sectoriales mal comunicadas o que no son informadas oportunamente al municipio; y iv) contradicciones en las decisiones asociadas al proceso de descentralización del Estado.

Se producen incongruencias entre el discurso y la práctica que afectan negativamente las relaciones centrales-locales. Por ejemplo, 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. A lo anterior se suma una falta de coordinación de decisiones tomadas en distintas partes del aparato público central que inciden en las comunas. Estas situaciones llevan a relaciones centrales – locales contradictorias, lo que a su vez, genera y reproduce malentendidos y desconfianzas mutuas. Todo 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. De esta forma, la presencia de programas centrales ha jugado y juega un papel fundamental en estimular la preocupación municipal por los temas de pobreza y grupos prioritarios.

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<sup>13</sup>.
- 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, y 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 círculo vicioso central–local, al que subyace una significativa cuota de desconfianza y acusaciones recíprocas entre ambos niveles. La imagen de

---

<sup>13</sup> 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.

precariedad y mala 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.

El nivel regional también interviene en la relación central – local. El equipo municipal debe construir una relación sostenida frente al gobierno y el consejo regional y postular a los recursos de inversión regional a través de proyectos. Sus proyectos, para ser aprobados, deben ser consistentes con las prioridades regionales y adecuarse a los requerimientos técnicos exigidos. Pero, en la asignación regional de recursos para las comunas, tienden a primar criterios de equidad intra-regional y de equilibrio político, por sobre las prioridades y urgencias municipales o comunales. De esta forma, el municipio no tiene un papel protagónico en las decisiones sobre las inversiones que llegan a la comuna. Sólo tiene injerencia directa en los recursos regionales de asignación local (IRAL), los que representan menos del 6% de la inversión de decisión regional (ver documento sobre gestión e inversión regional en este volumen).

Debe reconocerse que, a pesar de las dificultades, se observa una lenta mejora en las relaciones centrales-locales. Los avances en la descentralización, pese a sus contradicciones, han apoyado este proceso. La elección democrática de concejales, la creación e instalación de los gobiernos regionales, el diseño de instrumentos regionales y

locales de asignación de recursos, el traspaso de asesoría a los gobiernos regionales y administraciones municipales, de herramientas para hacer diagnósticos y definir estrategias y planes de desarrollo, las acciones de fortalecimiento municipal, las modificaciones a la Ley de Renta Municipales, y el desarrollo de directrices de participación ciudadana, son algunos ejemplos. Estos desarrollos institucionales 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. La constitución y consolidación de la Asociación Chilena de Municipalidades, ente autónomo al gobierno, es en este contexto un importante hito, como también la conformación de asociaciones municipales en algunas áreas geográficas y para algunos temas específicos.

No obstante, el proceso de descentralización es inconcluso en varios aspectos que inciden desfavorablemente sobre la gestión en el nivel local. Entre éstos:

- Una ambigüedad en la definición de responsabilidades y asignación de recursos del nivel central al regional (gobierno interior y ministerios), y de éstos al nivel local (municipio).
- Una incoherencia entre las modalidades adoptadas para la asignación de recursos y las normativas que rigen la gestión de los recursos humanos en los sectores de 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.

## 8. SÍNTESIS. BALANCE DE LA DESCENTRALIZACIÓN Y POLÍTICA DE SUPERACIÓN DE LA POBREZA DE LOS AÑOS NOVENTA

A modo de balance se sintetiza en esta sección las fortalezas y debilidades de la política de superación de la pobreza y su interacción con las de descentralización.

Al comparar la política social y de superación de la pobreza con la de los años 80, se aprecia un cambio importante de enfoque, una significativa densificación en la oferta de programas y un involucramiento más fuerte de los niveles subnacionales y de organismos intermediarios en la implementación de los programas. El panorama en lo institucional y en lo programático es distinto actualmente que hace diez años atrás.

- Hay institucionalidad social y una amplia oferta de programas, diversificada e innovadora. La oferta de programas es diversificada tanto en el anillo central de la política social como en aquella orientada a grupos sociales y problemáticas específicas.

- La política social se orienta a los sectores pobres y más postergados, pero no deja de lado temas de integración social, de apoyo a los sectores medios y temas transversales como los de calidad de la educación, complementariedad entre el sector público y privado de salud, y funcionamiento del sistema judicial, entre otros.
- La política y los programas orientados a los sectores pobres y grupos prioritarios privilegia la inversión social e incorpora elementos de participación. Su énfasis es la expansión de capacidades y apertura de oportunidades.
- Los programas funcionan con relativa transparencia. Hay procedimientos y reglas que se respetan. También experiencia acumulada y aprendizajes.

No obstante, al cotejar la oferta de los 90 con las orientaciones valorativas y objetivos que declaran las políticas oficiales (integración social, igualdad de oportunidades, equidad y ciudadanía) se detecta una distancia entre estas orientaciones y los instrumentos en que se han expresado (los programas). Las orientaciones son demasiado generales, sus contenidos quedan abiertos, cada cual los entiende a su manera y no se han abierto espacios de debate y reflexión sobre el significado de cada uno de los términos que engloban el esfuerzo público, ni sobre lo que serían políticas y los programas sociales descentralizados y el papel, distinto al tradicional, que le correspondería al Estado central.

Desde otro punto de vista, se observan dificultades en el diseño de los programas. Los diseños son rígidos, centrados en actividades y productos, están marcados por una lógica sectorial, hay separación entre el diseño y la implementación, y existe poca claridad sobre los efectos esperados del programa y los indicadores de éstos.

En el nivel de la implementación, se observa una multiplicación de programas con vicios de atomización, dispersión y duplicación de esfuerzos; una preponderancia de lo central sobre lo local; el peso persistente de las lógicas y rivalidades sectoriales; dificultades para coordinar acciones con otros, y municipios precarios y “bombardeados” con requerimientos desde los programas.

Estas dificultades se van agregando y el resultado es un conjunto de programas que muestran problemas de pertinencia (no son adecuados a las características del sujeto de la intervención y a las situaciones específicas sobre las cuales interviene); de coherencia con las orientaciones valóricas y objetivos iniciales definidos; de coordinación sectorial y central-local; y de desvinculación entre el diseño y la ejecución. Todo lo anterior se traduce en resultados inferiores a los esperados y de precaria sustentabilidad en el tiempo. En definitiva, la política y los programas no han logrado responder con pertinencia y eficacia a la diversidad de situaciones de pobreza existentes.

Antes de profundizar en estos temas y buscar explicaciones para formular recomendaciones sobre algunos de ellos, es fundamental ver los resultados que entrega el análisis de la política y los programas sociales vistos desde el nivel local, tema que se aborda en la segunda parte de este trabajo.

## II. ANÁLISIS DE OCHO EXPERIENCIAS LOCALES

Esta parte del estudio resume los resultados de la “inmersión” del equipo de trabajo en ocho experiencias locales. El propósito era conocer, en las ocho experiencias seleccionadas, los procesos y dinámicas locales que se suscitan, los factores que los condicionan, los resultados que más valoran los destinatarios y la relación de estos elementos con las características del diseño de los programas y los aprendizajes que arrojan, en cuanto al significado y logro de políticas y programas sociales descentralizados, participativos e intersectoriales que se proponen expandir capacidades y abrir oportunidades.

### 1. ASPECTOS METODOLÓGICOS

Se estudiaron ocho experiencias locales (comunales), asociadas a tres programas públicos y uno privado. Se seleccionaron cuatro programas, creados después de 1990, que declaran entre sus propósitos realizar una intervención de inversión social, intersectorial, descentralizada, participativa e integral. Se buscaron programas que pertenecieran a distintos servicios públicos y que abordaran áreas temáticas diversas. Los cuatro programas y las ocho experiencias escogidas son las siguientes:

#### Las ocho experiencias locales observadas

	<b>Programa</b>	<b>Institución</b>	<b>Experiencia local 1</b>	<b>Experiencia local 2</b>
1	Mujeres Jefas de Hogar (MJH)	SERNAM	Temuco, Región de la Araucanía, urbana.	Longaví, Región del Maule, rural
2	Servicio de Asesoría Local en Comunidades Rurales Pobres (PRODESAL)	INDAP	Villa Alegre, Región del Maule, rural.	Lumaco, Región de la Araucanía, rural.
3	Chile Barrio	MINISTERIO DE LA VIVIENDA Y URBANISMO Y OTRAS	Loteo Emos, Melipilla, Región Metropolitana, urbana.	Asentamiento Marimán, Negrete, Región del Bío Bío, urbana.

4	Impulsa	CONSULTORA AZUL (Hoy Fundación Impulsa)	Unidad Vecinal 11, Cerro Navia, Región Metropolitana, urbana	Comunidades Indígenas del Lago Budi, Puerto Saavedra, Región de la Araucanía, rural.
---	---------	---	--	--

La experiencia de Impulsa se agregó porque propone una metodología de trabajo que recoge los principales elementos presentes en los planteamientos generales de política social de los años 90, sirviendo de contrapunto a los programas insertos en el aparato público y marcados por las características de éste.

Para cada programa se estudió su llegada al nivel local y a los destinatarios, para lo cual se escogieron en cada caso dos comunas, que concordaran con lo siguiente: i) que, a juicio de los encargados nacionales y regionales de los programas, fuesen experiencias “interesantes” en términos de alguna de las siguientes situaciones: adecuación del programa a la realidad local y de los destinatarios, compromiso del municipio, apropiación del programa por parte de los destinatarios, coordinación y articulación con otros programas o agentes institucionales; y ii) que representaran diversidad de tamaño y/o realidad social (para los programas MJH, Chile Barrio e Impulsa se seleccionó una comuna rural y una urbana, respectivamente; en el caso del programa PRODESAL, una comuna rural con alta concentración de pobreza y otra en que ésta fuese baja).

Respecto a la temporalidad de las experiencias, cabe señalar que al momento del trabajo de campo (1999) todas ellas estaban en proceso de ejecución, aunque con distintos tiempos de permanencia. En el caso del programa MJH, más de cuatro años en Temuco y dos en Longaví; dos años en los casos de PRODESAL (Villa Alegre y Lumaco) y Chile Barrio (Melipilla y Negrete); y tres años para el programa de Impulsa en Saavedra y Cerro Navia.

En una primera etapa, basado en documentación “oficial” y entrevista a los encargados de los programas, se hizo una caracterización de los objetivos y diseño de cada uno. El paso siguiente fue una “inmersión en el territorio”, donde en base a observación y conversaciones con destinatarios, encargados locales del programa, funcionarios municipales, alcaldes y representantes de los servicios regionales involucrados, se dio cuenta de los siguientes aspectos en cada experiencia:

- La valoración que de ella y sus resultados tienen los agentes involucrados, en particular los destinatarios.
- Los actores que participan de la intervención local; en qué aspectos y momentos se da esa participación, cómo se vinculan entre ellos.
- La forma en que, en la experiencia, se entiende y concretiza la participación social, la expansión de capacidades, la descentralización y la coordinación con otros.
- Las transformaciones en el programa al pasar del nivel nacional o central al nivel local, y los factores que inciden sobre ello.

- La inserción de la experiencia en la historia o trayectoria local, y los rasgos socioculturales de los destinatarios y del entorno comunal o territorial en el cual viven o trabajan.
- La pertinencia o empalme entre el diseño del programa y la realidad local: los tiempos de duración del programa, los tiempos que requiere la comunidad para incorporar o conseguir los cambios intencionados en la intervención, la oferta de soluciones y los problemas de la comunidad, requisitos y procedimientos de los programas y las características del territorio y los actores, etc.
- Los hitos claves, positivos y negativos, que condicionan el desarrollo, avance y resultados de cada experiencia.

La evidencia recogida alimentó la reflexión del equipo en torno a la descentralización y los requisitos de los programas de superación de la pobreza, para desde allí abordar la formulación de las recomendaciones que se desarrollan en la parte III y final de este texto.

## 2. PROPÓSITOS, DISEÑO Y GESTIÓN DE LOS PROGRAMAS

En este punto se incluye una breve presentación de cada programa, de sus apuestas estratégicas, definiciones y conceptos claves, su estrategia de intervención y su modelo de gestión. La presentación se hace de modo comparativo entre los programas y obligadamente es simplificar los diseños de los programas.

### A. Diagnóstico del cual parte y propósitos en cada caso

Los cuatro programas parten de un diagnóstico general del problema que proponen resolver, cuantifican su alcance o volumen, dan cuenta de algunas de sus características y factores condicionantes. En todos los casos se cuenta con una fundamentación de la importancia del problema, una caracterización general del mismo, marcada en algunos casos (Chile Barrio e IMPULSA) por un énfasis en su complejidad.

El diagnóstico que acompaña al Programa Chile Barrio describe la complejidad de las situaciones de pobreza en los asentamientos precarios, justificando una intervención simultánea en dimensiones adicionales a las tradicionales de vivienda e infraestructura que son habilitación social, habilitación laboral y apoyo en temas de regularización de la propiedad.

El programa Mujeres Jefas de Hogar (MJH) entrega cifras sobre la magnitud y realidad en que viven las mujeres jefas de hogar en el país, haciendo hincapié en la importancia de aumentar sus posibilidades de generar ingreso a través de un empleo o una actividad productiva familiar. Para ello se propone como mecanismo la capacitación laboral, complementada con un apoyo en atención de salud (odontología), cuidado infantil,

asesoría legal y vivienda de modo de superar los obstáculos que con frecuencia dificultan la inserción laboral de las mujeres.

El diagnóstico que subyace al programa PRODESAL, por otra parte, plantea el escaso acceso que la agricultura familiar ha tenido a los programas de INDAP, pese a que es viable aumentar los rendimientos de esta agricultura y conectarla al mercado.

En congruencia con los respectivos diagnósticos, Chile Barrio plantea contribuir a un mejoramiento de la situación residencial, calidad del hábitat y oportunidades de inserción social y laboral de los habitantes de asentamientos precarios; MJH pone el acento en el aumento de la capacidad económica de las mujeres jefas de hogar y en el mejoramiento de la calidad de vida de los integrantes del hogar; y PRODESAL propone mejorar los niveles de rentabilidad y competitividad en la pequeña agricultura que a la fecha ha tenido escasa integración al mercado.

El diagnóstico del programa Impulsa, finalmente, se sitúa desde una crítica a la forma tradicional de las intervenciones sociales, la cual se caracteriza por los siguientes elementos: i) Soluciones técnicas, culturales, sociales o políticas elaboradas por agentes externos que no incorporan las perspectivas de las personas que viven en las situaciones de pobreza; ii) Énfasis en el logro de bienes materiales; iii) Falta de incorporación activa de las personas que viven situaciones de pobreza al proceso de solución de sus problemas; iv) Tendencia a imponer soluciones estandarizadas que no dan cuenta de la diversidad de situaciones de pobreza; y v) Poca preocupación desde los niveles centrales por los encargados del programa en el nivel local.

Impulsa se plantea una estrategia metodológica que propone fortalecer las iniciativas de desarrollo ya existentes a través del apoyo a la expansión de capacidades locales, dejando la tarea en manos de los propios sectores en situaciones de pobreza y en los agentes o actores institucionales que trabajan con ellos.

Los cuatro programas proponen expandir capacidades personales (MJH, IMPULSA), productivas (MJH, PRODESAL, Chile Barrio, Impulsa), organizacionales y de gestión (PRODESAL, Chile Barrio, Impulsa). En el caso de MJH, se suma como objetivo explícito el de promover una mayor ciudadanía en aspectos asociados al reconocimiento de derechos y deberes.

Los cuatro programas plantean, también como objetivo, la ampliación de redes de apoyo a los sectores de pobreza, incluyendo esfuerzos de fortalecimiento a instituciones para que brinden este apoyo. La institución por excelencia que proponen fortalecer es el municipio.

Asimismo, los cuatro aspiran a una mejor articulación entre las instituciones: MJH y Chile Barrio con énfasis en el nivel nacional, regional y local; y PRODESAL e Impulsa en el nivel regional y local.

## **B. Estrategias de Intervención y Principales Líneas de Acción**

Se observan dos entradas distintas al tema de llegada a los destinatarios. Chile Barrio e Impulsa adoptan un criterio territorial, seleccionando áreas geográficas que son intervenidas por el programa: asentamientos precarios y comunas o territorios menores al interior de

ellas. En MJH y PRODESAL la entrada es comunal. No obstante, lo que define la inclusión en el programa son las características personales de los destinatarios: ser mujer jefa de hogar pobre, con niños a cargo, estar trabajando o tener una firme decisión de insertarse en el mercado laboral; o bien, ser campesino o pequeño agricultor, propietario o arrendatario de no más de 5 hectáreas de riego básico, respectivamente.

La adscripción de los destinatarios con los programas puede ser voluntaria o involuntaria e individual o grupal. En MJH la vinculación es individual y voluntaria: la mujer postula, la encargada local del programa elabora un plan de trabajo con ella y ambas se comprometen con las acciones de este plan personal. El programa pone a las mujeres participantes en contacto con otras en similares condiciones, quienes a veces se asocian o agrupan para realizar tareas comunes, aunque éste no es un rasgo definitorio del diseño del programa.

En el caso de PRODESAL, la decisión de los campesinos de inscribirse y participar también es individual y voluntaria. Pero, al incorporarse al programa, éste forma grupos de campesinos que habitan en sectores geográficamente cercanos y que acuerdan realizar un trabajo compartido. La asociatividad es componente central de la estrategia de intervención que propone este programa.

Chile Barrio interviene en asentamientos precarios. Todas las familias que habitan en el espacio delimitado son beneficiarias y, como tales, requeridas a incorporarse al programa<sup>14</sup>, siempre que una proporción suficiente de los habitantes del asentamiento firme “un compromiso de participación” con el programa. Dependiendo de las líneas de acción, el programa favorece acciones individuales o grupales. La línea de habilitación social a cargo del FOSIS privilegia lo grupal, mientras que la de habilitación laboral a cargo del SENCE se centra en lo individual. Por su parte, las líneas de vivienda y regularización de la propiedad son neutras respecto a una intervención individual o grupal.

Impulsa opta por comunas pobres y, dentro de éstas, el espacio de intervención específico depende de las decisiones del equipo a cargo del programa y del operador local. La adscripción de los destinatarios es voluntaria e individual. El programa fomenta acciones grupales y asociativas a través de acciones que fortalecen organizaciones y grupos previamente existentes.

Los programas públicos cuentan con estrategias de intervención pre-definidas en cuanto a contenidos (los beneficios que ofrecen) y tiempos de ejecución. Los contenidos, al ser pre-fijados, se centran en aspectos tangibles, posibles de formular en acciones antes de llegar a los destinatarios.

MJH predefine cinco líneas de acción: capacitación laboral, salud, cuidado infantil, justicia y vivienda. Las mujeres son derivadas a una o varias de estas líneas, previo diagnóstico personalizado de la situación, que se realiza conjuntamente entre la encargada municipal del programa y la propia mujer beneficiaria. Cada línea, además de su contenido específico, apoya el desarrollo personal de la mujer y entrega formación en temas relativos a sus derechos y responsabilidades.

---

<sup>14</sup> Tema aparte son los allegados, para los cuales el programa, salvo excepciones, no provee una solución.

PRODESAL se centra en acciones de transferencia tecnológica y asesoría técnica a los campesinos. El programa define tres líneas de acción: fomento silvoagropecuario, reconversión ambiental, y asociatividad y gestión. La línea de asociatividad se entiende como condición necesaria para realizar actividades de fomento silvoagropecuario y reconversión ambiental. Las líneas son abiertas, en el sentido que las acciones concretas que se desarrollan son definidas conjuntamente entre el encargado provincial del INDAP, los encargados municipales del programa y los campesinos. A su vez, éstas dependen centralmente de las capacidades productivas, la calidad de los suelos y de las condiciones de acceso al mercado del lugar en que serán implementadas.

Chile Barrio, a partir de la realización de un diagnóstico socio-productivo y habitacional y de infraestructura validado por los habitantes del asentamiento, propone construir un Plan de Acción Compartido entre las instituciones comprometidas con el programa y los habitantes, poniendo a disposición de este plan cuatro líneas de acción principales: i) mejoramiento de la vivienda y del barrio; ii) habilitación social, fortalecimiento de las organizaciones, formulación y gestión de proyectos; iii) habilitación laboral y productiva; y iv) regularización de los títulos de propiedad de los terrenos.

La estrategia de intervención de Impulsa, por su parte, apuesta al desarrollo local impulsado por “agente externo” que encauzan iniciativas existentes, partiendo de un diagnóstico participativo en el cual destinatarios y actores institucionales concuerdan objetivos compartidos de desarrollo para el lugar y evalúan alternativas viables de acción (proyectos). El propósito es poner las acciones de cada uno en función de objetivos comunes de desarrollo definidos colectivamente.

Los cuatro programas mencionan como requisito o característica de su estrategia de intervención la necesidad de potenciar conductas participativas en las personas, de modo individual o a través de asociaciones y grupos.

En MJH la participación es vista como objetivo final del programa. La idea es que las mujeres aprendan a participar al incorporarse al programa, y que ése sea un capital en futuros programas. En PRODESAL la participación se entiende como un compromiso de los campesinos y sus familias en las distintas etapas del programa, para lo cual se realizan reuniones de planificación y de evaluación con ellos. Estas tienen lugar en subgrupos de campesinos (entre 8 y 10), que cuentan con el apoyo de dos profesionales. Cada subgrupo, a su vez, elige entre sus miembros un coordinador. El conjunto de los coordinadores transmite las inquietudes y necesidades de su grupo a la Entidad Ejecutora (municipio u ONG) que brinda el Servicio, y al profesional de INDAP que asesora y orienta. Esta última es una participación delegada.

Chile Barrio plantea la participación como una condición de éxito de la estrategia elegida, es decir como un diálogo entre las instituciones involucradas, los organismos ejecutores seleccionados y los habitantes del asentamiento. El diseño establece tres momentos claves de participación: Diagnóstico de la Realidad Local, Diseño y Negociación del Plan de Acción y Ejecución del Plan.

Como ya se ha señalado, la participación es el corazón de la metodología de trabajo de Impulsa. Se entiende como medio para la expansión de capacidades en sectores pobres y agentes institucionales, buscando la construcción de puentes y redes entre ellos. Participar

es trabajar colectivamente con otros en función de objetivos comunes de desarrollo para el territorio.

### **C. Modelo Organizacional y Gestión**

Los tres programas públicos tienen una organización y un modelo de gestión que parte desde el nivel nacional y de ahí se traslada al nivel regional, a veces provincial, para llegar al nivel local y a los beneficiarios, siguiendo la estructuración y segmentaciones propias del aparato público. Dos de los programas, MJH y Chile Barrio, involucran a más de cinco ministerios o servicios en una estructura que se traslada desde el nivel central al regional y de allí al comunal, y que, en el caso de Chile Barrio, pasa a los asentamientos. PRODESAL es relativamente sencillo, siendo INDAP el único servicio público involucrado por diseño.

La organización de Impulsa tiene dos niveles: una unidad nacional que apoya, asesora, entrega formación e instancias de reflexión colectiva sobre la experiencia, y una unidad operativa local que se expresa en un profesional media jornada, que trabaja en el nivel local, construyendo relaciones y formando equipo de trabajo con otros ahí presentes. La unidad nacional apoya también en la formulación de proyectos concretos y negociaciones de financiamiento. En el nivel regional y local Impulsa pone mucha fuerza en un trabajo conjunto con otros agentes públicos y privados.

Los cuatro programas adjudican un papel activo y central al municipio. En el caso de MJH, el municipio postula al programa y, si es aceptado, asume la responsabilidad de su ejecución en la comuna. Con apoyo del servicio en el nivel regional, designa responsables directos para esta tarea. También en PRODESAL el municipio postula al programa y decide entre una de tres alternativas de ejecución: i) ejecutar directamente el o los PRODESAL que tiene asignados, contratando los profesionales que pone el programa; ii) subcontratar el trabajo con otro organismo, apoyando y supervisándolo; o iii) ejecutar directamente una parte de los PRODESAL y subcontratar los restantes.

Chile Barrio decide qué asentamiento incorporar junto con el municipio y la Intendencia. No obstante, la responsabilidad de cada uno no está bien definido. Una vez seleccionado el asentamiento, los habitantes del asentamiento firman una carta de compromiso con el programa. Posteriormente, cada línea de acción decide sobre su ejecución, y no existe una definición clara del papel del municipio en ellas.

En el programa Impulsa el profesional a cargo de la unidad operativa local siempre toma contacto con el municipio, y según las circunstancias particulares y las puertas que logra abrir o que se le abren, colabora con éste e intenta encontrar en el municipio apoyo para el programa; o apoya iniciativas municipales en curso coherentes con las iniciativas de Impulsa. Si el municipio no acoge el programa se busca la colaboración de otros servicios y agentes presentes en el territorio.

Cada programa define uno o varios profesionales o técnicos que en el nivel local son responsable del programa: la o el encargada/o municipal del programa en MJH, un ingeniero agrónomo y un técnico agrícola a cargo de cada PRODESAL, el encargado de la unidad operativa del programa en Impulsa. En el caso de Chile Barrio, cada línea de acción tiene un encargado.

### 3. APRENDIZAJES Y LECCIONES DE LAS OCHO EXPERIENCIAS LOCALES

La observación de ocho experiencias locales revela un conjunto de hallazgos de primera importancia para el tema de la descentralización de la política de superación de la pobreza, algunos de los cuales han sido preocupación de la política pública y otros no. El propósito de esta sección es identificar e ilustrar los hallazgos más sobresalientes<sup>15</sup>.

Pese a las diferencias en el diseño de los programas, en destinatarios y la realidad social, económica y cultural en que están insertos, y en el tipo de problema que abordan, se observan importantes regularidades que se repiten o reiteran de una experiencia a otra. Es en torno a ellas que se ha estructurado esta sección. Los resultados principales se han ordenado bajo cinco temas que son:

- Dificultades en la llegada del programa a los destinatarios.
- La relevancia de los elementos no materiales y materiales para la superación de la pobreza.
- Dos claves para la expansión de capacidades: la participación social y el “intermediario local”.
- La necesidad y las ventajas de adoptar intervenciones donde el destinatario es un territorio acotado, más que operar sobre destinatarios genéricos.

#### **A. Llegada e Inserción Local del Programa: Un Momento Problemático**

Al momento de la realización del trabajo de campo, todas las experiencias estaban en curso. El inicio de las experiencias en seis de los ocho casos fue lento, de tanteo, de contactos, de pasos adelante y atrás, con equivocaciones, malentendidos, deficiencias de información, dificultades de relación con los destinatarios o inadecuaciones entre lo que el programa traía y la realidad local.

Las dos excepciones en las cuales se produjo un inicio más expedito corresponden al programa PRODESAL. Esta singularidad parece estar asociada a dos elementos centrales: a) el conocimiento previo de la comuna que tenían los encargados locales del programa, lo que permitió un engranaje pertinente entre el programa, los destinatarios y la comuna; y b) un municipio convencido del programa desde el inicio y capaz de articularlo con las actividades de desarrollo rural que ya estaba realizando a través de su Departamento agrícola o programa de desarrollo rural.

Podría pensarse que también el diseño poco rígido del programa PRODESAL, que no predefine actividades y tiempos, fue un factor favorable. Sin embargo, el programa Impulsa también tiene un diseño abierto y flexible, incluso más que PRODESAL, y tanto el Sector Lago Budi como en Cerro Navia debió enfrentar un período inicial de tanteos, pasos

---

<sup>15</sup> El Anexo A resume de modo sucinto el desarrollo y algunos hitos en la trayectoria, así como los resultados observados en cada experiencia.

adelante y atrás, hasta encontrar su nicho y una palanca de acciones que prendiera en la población y/o en los agentes institucionales.

En las seis experiencias que muestran una fase inicial de prueba y error, los obstáculos son superados cuando se pone a cargo de las mismas a profesionales o técnicos con conocimiento previo de las comunas, en contacto regular con los destinatarios, quienes lo aceptan como interlocutor válido, y que adecuan lo que trae u ofrece el programa a la realidad local en que se inserta.

Una vez instalados los programas, los procesos que se van generando son siempre más lentos que lo planificado. Hay imprevistos, avances y retrocesos, supuestos que no son tales, compromisos que no se cumplen, problemas de coordinación y conflictos. La dinámica que desencadena cada experiencia y los tiempos que toma son impredecibles e imposibles de establecer a priori.

Elementos relevantes a considerar son, por lo tanto, el conocimiento previo o inicial de la comuna y de los destinatarios, el compromiso de algunos actores locales con el programa (experiencia) y la motivación e interés de los destinatarios. El diseño de los programas, como se vio, no incorpora de modo explícito esta fase de pre-inversión o instalación, cuando lo hace, fije a priori un tiempo estándar, sin considerar las condiciones muy disimiles en el punto de partida.

## **B. La Relevancia de Aspectos no Materiales en la Superación de la Pobreza**

Al interrogar a los destinatarios de los programas sobre el aporte que ha significado la experiencia, todos resaltan la preeminencia de aspectos poco tangibles o no materiales, más que aspectos referidos a un mejor acceso a bienes o servicios. Los destinatarios sienten que no son los mismos que antes de haber vivido las experiencias, que pueden explicar mejor sus problemas, que saben qué hacer y a quién recurrir ante situaciones adversas, que ahora es más difícil que sean pasados a llevar y que se les han abierto nuevos caminos. En orden de frecuencia, los elementos no tangibles más mencionados, son:

- Desarrollo personal en el nivel de la autoestima, conocerse a sí mismos, querer y valorarse, saber lo que se desea y trabajar para ello (Temuco, Longaví, Villa Alegre, Cerro Navia).
- Mejora en las relaciones afectivas y la comunicación con otros en el plano familiar y doméstico (Temuco, Negrete, Cerro Navia).
- Mejora en las relaciones con otros en los ámbitos comunitario, laboral y del trabajo (las ocho experiencias); se valora el mayor conocimiento del vecino y de otros que viven más lejos, la formación de grupos y la asociatividad.
- Fortalecimiento de las relaciones con los agentes institucionales en el nivel municipal, de servicios públicos, del sector privado y ONGs, y mayor capacidad para interactuar con ellos y gestionar soluciones a problemas (Cerro Navia, Saavedra, Villa Alegre).

- Aprendizaje y mayor información en áreas y temas relativos a su vida cotidiana: métodos de cultivo, alimentación y cuidado de los hijos, nuevas oportunidades de trabajo o actividades productivas (Villa Alegre, Lumaco, Temuco, Longaví).
- Rescate de elementos culturales y de la historia del lugar, y mayor compromiso y fortalecimiento de la identidad (Saavedra, Lumaco).
- Ampliación del horizonte espacio - temporal: salir colectivamente a otros lugares, conocer personalmente un mundo distinto, darse cuenta que la vida es más que el espacio en el cual se circula cotidianamente, y que otros en situación similar han logrado salir adelante (Cerro Navia, Villa Alegre).
- Formación de una nueva “camada” de líderes co-gestionadores del desarrollo local (Cerro Navia).

Estos elementos desbloquean y cambian la percepción que el o los destinatarios tienen de sí mismos, de sus familias y de su comunidad, abriéndoles posibilidades de acción que antes no conocían o no veían, las cuales valoran positivamente. Es en este sentido que las experiencias estudiadas conllevan una “expansión de capacidades”.

Lo dicho acerca de las ganancias no materiales que las experiencias tienen para los destinatarios, no debe llevar a pensar que la población no otorga valor a los bienes y servicios materiales o tangibles recibidos en el marco de la intervención. Por el contrario, en cada una de estas experiencias aparecen bienes materiales fuertemente valorados por los destinatarios. La sede social en el Loteo Emos, las rejas para las casas de Marimán en Negrete, la atención odontológica en Temuco y Longaví, las semillas, los invernaderos, la atención veterinaria de los animales en Villa Alegre, la recuperación de suelos en Lumaco, las mejoras en infraestructura de la escuela en la Unidad Vecinal 11 de Cerro Navia, las instalaciones domiciliarias de agua, los semilleros de papas y equipos de buceo en Saavedra. El punto es que, cuando se pregunta por aquello que se valora más en la experiencia, surgen los factores no materiales como los más preciados.

Avanzando un poco más en el tema, no es posible establecer una regularidad o secuencialidad entre los aspectos materiales y no materiales de las experiencias (por ejemplo, evidencia que permitiera decir que primero suele trabajarse lo material y luego lo no material, o viceversa). En todas ellas se observa una interacción y articulación de ambos tipos de elementos; unos y otros son necesarios y casi inseparables. Sin embargo, el tipo de relación que se observa entre los dos es diversa de una experiencia a otra, y dentro de una misma experiencia puede variar según el tema o el momento en que se trate.

A veces, intervenciones con un claro énfasis en los aspectos materiales (la vivienda, por ejemplo) son requisito para modificar visiones de mundo y otros aspectos no materiales en las personas. De las experiencias estudiadas, Lumaco refleja esta situación. Sin la inversión fuerte en las curvas de escurrimiento y la recuperación consecuente del recurso tierra, era difícil pensar en una posibilidad de desarrollo local posterior. El deterioro de los suelos era tal que la única salida era la emigración (expulsión) de la población; con la recuperación de los suelos, permanecer en el lugar es una alternativa. .

En Temuco, Longaví, Villa Alegre, Loteo Emos y Asentamiento Marimán, los resultados favorables en el plano no material lograron alivianar el incumplimiento o cumplimiento tardío de los objetivos materiales altamente cotizados por la población, como lo eran el mejoramiento de la vivienda o la inserción laboral post-capacitación. El mayor desarrollo personal y el apoyo del grupo llevó a que los destinatarios se sintieran con más fuerza, insistieran y no perdieran la esperanza de lograr mejoras en su calidad de vida material para más adelante.

Un caso distinto ocurre con las dos experiencias del programa Impulsa. El programa, como se ha señalado, trabaja principalmente en la dimensión no material. No obstante, ello se hace en función de la realidad cotidiana, los recursos y las prioridades de la comunidad, definiendo proyectos que tienen una connotación material: proyectos de mejoramiento de la vivienda y de la escuela, una cooperativa o empresa autogestionada de venta de servicios, proyectos productivos, pozos de agua e instalaciones domiciliarias.

Respecto a las expectativas de los destinatarios antes del inicio de las experiencias o durante sus primeros pasos, se detectaron dos situaciones. La primera se da en las áreas poco intervenidas o sin intervención previa, donde las personas no saben qué pueden esperar de este tipo de experiencias. Valoran enormemente que alguien los haya tomado en cuenta y, por tanto, las enfrentan de un modo abierto, sin suspicacias ni mayores expectativas de alcanzar beneficios. Por el contrario, en la segunda situación, cuando los destinatarios ya han tenido experiencias previas, públicas o privadas, inmediatamente demandan o esperan alcanzar beneficios materiales (sede social, vivienda, curso de capacitación, semillas, plantas, fertilizante), que se definen de acuerdo a lo que pueda ofrecer el organismo en cuestión y a una evaluación de la propia comunidad. Piden y esperan lo que en el pasado han obtenido, y esto suelen ser bienes materiales. Esto ocurre aun en el caso de aquellos entrevistados para quienes los bienes recibidos en las experiencias anteriores han sido poco útiles o pertinentes a sus necesidades.

En síntesis, en todas las experiencias se observa una interacción o articulación de elementos materiales y no materiales; ambos aspectos son inseparables y se necesitan mutuamente. Lo material por sí sólo no es suficiente. Lo no material por sí solo tampoco. Vale decir, las intervenciones locales deben poner atención en ambas dimensiones y lograr que se desarrollen de modo articulado y con cierto equilibrio. Este resultado converge con hallazgos y planteamientos que se han multiplicado en los últimos años, pero que ya existían desde antes, en referencia a temas como la satisfacción de necesidades (Maslow, 1970); la centralidad de los elementos del desarrollo personal (Erikson, 1963), la relevancia de los vínculos y redes sociales (Granovetter, 1973) e importancia del capital social (Dasgupta y Seralgin, 1999) en la comprensión de las situaciones de pobreza y las posibilidades de su superación.

### **C. Dos Claves para la Expansión de Capacidades: La Participación Social y el “Intermediario Local”**

- *La participación es esencial para la expansión de capacidades*

Los planteamientos de política de superación de la pobreza señalan que la participación social es importante porque estimula dinámicas que llevan a la expansión de capacidades, al mismo tiempo que éstas fortalecen la participación social.

Las experiencias estudiadas apoyan este círculo virtuoso y sugieren que hay ciertas manifestaciones o expresiones de participación social que son más relevantes que otras. El círculo virtuoso ocurre cuando los destinatarios efectivamente se involucran y apropian de la experiencia, y no sólo cuando cumplen con la participación que se les pide. Condición para que esto suceda es que la participación esté presente en distintos momentos de la experiencia, desde su inicio, y tenga continuidad a lo largo de la intervención. La presencia de elementos de consulta, sondeo de opiniones y diagnóstico participativo inicial, es apenas un primer paso. Tampoco es suficiente la realización de reuniones periódicas en donde se invita a los destinatarios a expresar sus opiniones. Tampoco basta que los destinatarios aporten recursos, tiempo o mano de obra.

La clave participativa se juega en encauzar relaciones de trabajo cotidianas conjuntas, donde hay dirección y autoridad, pero donde dominan las relaciones horizontales, la división del trabajo entre las partes, la asunción de compromisos que se revisan y evalúan, y, en caso de no cumplirse, se producen consecuencias que premian el cumplimiento de tales compromisos y castigan su incumplimiento. Esta participación supone un piso mínimo de conocimiento y en particular lazos de confianza entre las partes involucradas y que éstas trabajen en función de objetivos de desarrollo compartidos.

El grado en que se desarrolla esta “participación real o genuina” está influido por dos elementos, donde el primero es apenas un marco facilitador y el segundo es definitorio.

El primer elemento refiere al diseño de los programas. En las ocho experiencias analizadas, ya en el diseño de los programas se definen espacios e instancias de participación que deben darse a lo largo de su ejecución, estimulando su concreción.

El segundo elemento se refiere a la forma en que el “intermediario local”, esto es, la persona que mantiene el contacto directo y regular con los destinatarios a lo largo de la experiencia, entiende la participación y las prácticas que adopta para lograrla.

- ***El papel fundamental del “intermediario local” en la participación y la expansión de capacidades***

El “intermediario local” es el agente externo, cara visible de la experiencia para los destinatarios, la persona a quien acude la gente e identifica al momento de referirse a la intervención: el técnico y el agrónomo a cargo de un PRODESAL, la encargada municipal del programa MJH, la persona responsable de la unidad operativa de Impulsa.

En el caso de Chile Barrio, de acuerdo a lo que establece el diseño del programa, no existe una definición explícita de un agente local prioritario, por tanto éste varía entre las experiencias. En Marimán (Negrete) asumen este papel los funcionarios del municipio, apoyados por FOSIS. En el Loteo EMOS (Melipilla) coexisten varios actores: profesionales de PRODEMU a cargo del Servicio para el Desarrollo del Barrio, la OTE a cargo del apoyo para la inserción laboral, el encargado regional del programa, y la arquitecta del

Departamento de Obras del Municipio. Esta experiencia señala que, cuando no existe un “intermediario local” responsable del programa, la población lo reclama.

El intermediario local se transforma en una bisagra entre el programa y los destinatarios. Es él quien influye en la percepción y valoración que los destinatarios tienen del programa. Rara vez el intermediario local es un simple transmisor de las acciones del programa hacia los destinatarios, sino que interpretan lo que el programa ofrece y lo adecua a las características del territorio, los habitantes y las organizaciones sociales. En este sentido, el intermediario local realiza un “diseño de segundo orden” del programa.

En este contexto, resulta sorprendente la poca preocupación que los programas tienen por su “intermediario local”. Esperan o suponen que un simple documento, un instructivo, las bases escritas del programa o una reunión informativa serán suficientes. La información que los intermediarios locales reciben del programa es puramente formal: conocen las bases, los proyectos presentados y sus planes asociados, las pautas de supervisión, la fiscalización que realizan el o los servicios responsables, o bien el municipio. Algunos reconocen haber asistido a reuniones de información sobre el programa, pero las califican de unidireccionales. En ellas los responsables del programa entregan información, pero no escuchan las opiniones, inquietudes o sugerencias de los intermediarios locales. Pocos programas destinan tiempo y atención a otorgar un apoyo a las instituciones ejecutoras y a los profesionales directamente a cargo en el nivel local, lo que permitiría comprometerlos con el sentido y los objetivos planteados<sup>16</sup>.

Sólo en dos de los programas observados para este estudio se da una situación algo distinta en este tema, en tanto existe un cierto reconocimiento respecto al papel definitorio que juega el intermediario local. Dicho reconocimiento se expresa en la realización de algunas actividades destinadas a apoyarlos. El PMJH realiza talleres y seminarios regionales, y también nacionales, en los cuales participan algunos intermediarios, con el propósito de difundir mejor el enfoque y los conceptos que orientan el programa, como asimismo para recoger y aprender desde la implementación de éste. Por su parte, Impulsa realiza seminarios regulares de formación personal y de reflexión con los encargados de las unidades operativas. La idea es que la formación de estos actores, en los conceptos y principios claves que sostienen al programa, es un elemento crítico que definirá la labor que cada uno de ellos deberá realizar luego en las experiencias bajo su cargo. Si ellos no cambian y se comprometen con los principios del programa, entonces será difícil que faciliten el cambio en otros.

De las ocho experiencias estudiadas se desprende que la labor de los agentes locales o intermediarios se ve tensionada entre su compromiso con el diseño del programa, por una parte, y los destinatarios de la realidad local donde éste se implementa, por la otra. La mayor o menor cercanía con uno u otro dependerá de las motivaciones personales y del respaldo que perciban tener de las instituciones en las cuales se insertan.

---

<sup>16</sup> Serrano, Miranda y otros (1998) proponen una mayor preocupación de las instituciones públicas por sus proveedores, las organizaciones que les proveen de bienes y servicios y/o hacia las cuales externalizan parte de sus funciones.

Las experiencias analizadas permiten describir tres tipos de intermediarios diferentes, de acuerdo a cómo éstos resuelven, en su acción, la tensión descrita anteriormente:

- i) El intermediario que ejecuta la o las líneas de acción del programa tal cual las recibió y le fueron solicitadas. Esta situación es poco frecuente y se observa en general en las primeras fases de las líneas de acción asociadas a la capacitación laboral (presentes en MJH y en Chile Barrio).
- ii) El intermediario que recibe y direcciona las líneas de acción del programa, adecuándolas a las particularidades del territorio o de los destinatarios. Este intermediario, o quienes lo apoyan, reconocen inadecuaciones y trabajan para “torcerle la mano” al programa, negociando modificaciones en contenidos, tiempos, insumos, horarios, actividades, etc., con los encargados del programa y otros agentes involucrados.
- iii) El intermediario que se mueve u opera más allá del programa y gestiona nuevos recursos para complementar lo que éste ofrece. Este intermediario tiene un diagnóstico acerca de las demandas, necesidades y problemas que enfrenta la población, reconoce que éstas son mayores a las posibilidades de apoyo que ofrece el programa y, por tanto, busca recursos y posibilidades de acción complementarias. Este papel del intermediario es definitorio en las experiencias de Impulsa, pero no es exclusivo a este programa. También se observa en Longaví (MJH), Negrete (Chile Barrio) y Lumaco (PRODESAL).

En las tres situaciones se observa compromiso básico de los intermediarios locales con los programas que ejecutan. Sin embargo, a medida que aumenta su compromiso con la población destinataria, se observa una evolución desde la primera situación (ejecutar el programa tal cual fue solicitado) a la segunda (torcerle la mano al programa) a la tercera (ir más allá del programa).

Respecto al tipo de relación que establecen los intermediarios locales con la población, es posible identificar dos polos que tienen, en un eje, un estilo de asistencialidad-dependencia; y en el otro, un estilo de autonomía-interdependencia. En general, los intermediarios manifiestan tendencias más o menos marcadas hacia uno u otro polo, antes que ubicarse en uno u otro en forma pura.

En el primer polo, de asistencialidad-dependencia, encontramos a un tipo de intermediario local altamente motivado por su labor, en contacto directo con la población, conocedor de sus necesidades, inquietudes y demandas, y capaz de movilizarse con agilidad para solucionar la mayor cantidad de necesidades. Sin embargo, este intermediario asume por sí solo todas estas acciones, sustituyendo la iniciativa y anulando la capacidad de aprender de los destinatarios. De esta forma, los objetivos de expansión de capacidades y la ampliación de los horizontes de acción de los destinatarios quedan relegados a un segundo o tercer lugar, privilegiando el logro de las acciones que se proponen. La acción de este

intermediario tiende a reforzar los lazos de dependencia que la población y los destinatarios en general tienen con los programas y la institucionalidad pública.

En el segundo polo, de autonomía–interdependencia, encontramos a un tipo de intermediario que fomenta la iniciativa (autonomía) de los destinatarios para informarse, definir cursos de acción, tomar decisiones, solucionar problemas, relacionarse y negociar acciones con otros. Vale decir, un actor que apoya la expansión de capacidades personales, grupales y de gestión en la población, y los conecta con otros, fomentando relaciones de interdependencia. El trabajo puede resultar más lento que en la modalidad anterior, en particular al comienzo del programa, pero tiene mejores proyecciones en cuanto a la sustentabilidad de los cambios que logren los involucrados.

De las experiencias estudiadas, destaca Cerro Navia de Impulsa, y en particular el Grupo de Acción Local que se forma como parte de la experiencia, producto de un intermediario local que dirigió su acción hacia la autonomía y la interdependencia. Este intermediario local se sumergió en el territorio, interactuó, escuchó conversó, explicó y enseñó, dedicó tiempo a la formación de nuevos líderes, les fue traspasando responsabilidades, definiendo conjuntamente caminos acción y alejándose a medida que el grupo fue adquiriendo autonomía para funcionar e interrelacionarse con otros.

Acciones similares se desarrollaron en el sector Lago Budi, aunque los resultados son por ahora menos visibles. En las experiencias de Longaví, Temuco y PRODEMU, en Loteo EMOS, el papel del intermediario local está más cerca del polo asistencialidad–dependencia. En Loteo EMOS los profesionales a cargo realizaron un excelente trabajo dentro del asentamiento, a través de la formación de grupos y apoyo a líderes jóvenes, pero no invirtieron en conectar a la población con el municipio y otras instancias. Faltó el componente de interdependencia. En Longaví, la persona encargada del programa local MJH trabajó de la mano con las mujeres, pero no les transfirió capacidades de acción autónoma. Es decir, las sustituyó, solucionando sus problemas.

Las experiencias analizadas son ricas en entregar elementos concretos que remarcan el papel de los intermediarios cuando se inclinan más hacia un polo que otro. De las ocho experiencias observadas es posible desprender un cierto perfil que caracteriza a los intermediarios que apoyan la autonomía–interdependencia de los destinatarios:

- Conocen la zona y el territorio en la cual van a intervenir, parten de su historia y muestran sintonía con los aspectos identitarios de la comunidad, localidad o área.
- Destinan gran cantidad de tiempo a la construcción inicial de relaciones de confianza con los habitantes. Escuchan, no imponen; construyen relaciones horizontales; buscan iniciativas y energías comunitarias que es posible potenciar.
- Tienen una presencia cotidiana en el territorio, viven ahí, estimulan a los habitantes a recurrir a ellos cuando lo requieran o deseen, sin importar restringirse a horarios de atención.
- Tienen un vasto conocimiento de las instituciones públicas y de la oferta de programas; poseen credibilidad frente a los agentes institucionales y capacidad para

“seducirlos”, instándolos a colaborar, flexibilizar sus acciones y comprender la posición y el aporte que pueden hacer a la comunidad<sup>17</sup>.

- Cuentan con el respaldo del programa o de la institución en la cual están insertos.
- Toman decisiones cuando es necesario; cumplen con lo que prometen y muestran escasas discrepancias entre lo que dicen y lo que hacen.

En definitiva, el intermediario debe ser una persona legitimada por la comunidad y las instituciones presentes en el territorio, y ser capaz de generar confianza con ambos. Para ello es central que exista coherencia entre su discurso y su actuar. El ejercicio de este papel y los roles asociados no son fáciles, pero resultan definitorios.

Los intermediarios locales de cada una de las experiencias son de alguna forma autodidactas para el ejercicio de este papel. Tienen formación técnica y especialización en alguna área, pero lo más importante para su labor es la capacidad para establecer relaciones de confianza con los destinatarios y las instituciones, ámbito en el cual reconocen no tener formación.

La forma en que este intermediario asume su papel durante la experiencia, se transforma en definitoria del modo en que los propios destinatarios perciben, entienden y valoran los programas y las experiencias en que se ven involucrados. De esta forma, la recepción de un programa de parte de la población siempre estará mediada por las actitudes, conductas y decisiones del intermediario local. Son éstas las que van moldeando las experiencias locales, modificando aquello que viene pre-escrito en el diseño del programa y condicionando los resultados que se obtienen.

En síntesis, lo que pone en movimiento iniciativas locales no son las características del diseño del programa, sino la manera en que los intermediarios locales se relacionan e interactúan con la población en el ámbito local.

Un punto adicional: las distintas áreas, comunidades o personas con las cuales trabaja cada programa, recibe apoyo simultáneamente de otros programas o agentes. Además, cada uno de los programas supone coordinar su trabajo con otros (municipio, consultorio, FOSIS, CONADI, INDAP, etc. ). Vale decir, los destinatarios están en contacto con más de un agente local, y para los resultados que se obtienen es fundamental que exista una mirada común entre tales agentes: una comprensión similar del problema, categorías compartidas para asumirlo y enfoques de trabajo coherentes entre sí. Si esto no ocurre, los resultados de los programas en sus dimensiones no materiales y materiales se debilitan, y

---

<sup>17</sup> Esto requiere de parte del intermediario un conocimiento detallado de las instituciones, su misión e inquietudes, dinámicas de funcionamiento, fortalezas, debilidades, y capacidad para ponerse en el papel de ellas. Como señaló uno de entrevistados: lo fundamental es preguntarse por qué mi programa o mi labor puede serle útil a ellos, y a partir de ahí conversar sobre posibles coordinaciones, para demostrar cómo un trabajo conjunto puede facilitar el hacer sus propias tareas. Vale decir, la posibilidad de convencer al otro pasa por plantearle una acción útil para el desarrollo de las acciones que él realiza. Con esta orientación es posible lograr una acción institucional conjunta y coordinada.

hasta pueden anularse o hacerse negativos. La coordinación y articulación de las acciones en el plano local es una condición fundamental para gatillar procesos endógenos de superación de la pobreza.

Estos elementos sugieren que el “intermediario local” es un personaje clave. En la práctica, es él quien decide si el programa logra o no coordinación con otros, incorpora intersectorialidad, pertinencia, participación real o genuina, y expansión de capacidades. Esto sugiere que en el ámbito social se requiere dar atención a los organismos ejecutores de los programas y, al interior de ellos, a los técnicos y profesionales que asumen las tareas de relación directa con los destinatarios. Se requiere valorar y dar prestigio a su labor.

#### **D. Relevancia y Centralidad del "Territorio"**

Las ocho experiencias revelan que el “territorio” es un espacio privilegiado, inevitable de tomar en cuenta, al momento de ejecutar un programa. El encuentro entre el programa y los destinatarios, y los resultados que se obtienen, además del intermediario local, están moldeados por el espacio socio - geográfico en que tiene lugar la intervención.

Los cuatro programas que enmarcan las experiencias analizadas poseen cada uno una definición programática distinta acerca de su unidad de intervención. En Chile Barrio e Impulsa la aproximación a la unidad de intervención es territorial, mientras que en MJH y PRODESAL se refiere a características personales y laborales de los destinatarios.

Sin embargo, en uno y otro caso, la llegada del programa y su posterior consolidación requirió de un diagnóstico previo de los destinatarios, que en todos los casos (la excepción es MJH en Temuco) adoptó un carácter territorial. Por otra parte, las características de esos “territorios” exigieron adecuaciones en todos los programas que, cuando no fueron consideradas inicialmente, implicaron atrasos y errores en el inicio de la experiencia.

Cuando se habla de “territorio” no se está haciendo referencia a una unidad político administrativa fija, aunque pueda ser el caso. Más bien se alude a una unidad espacial-social sin límites pre-fijados, que comparte ciertos rasgos comunes, tiene cierta identidad (imagen de sí mismo) y, con frecuencia, una historia compartida. Dependiendo del programa, del problema que se propone abordar y la escala en que éste se manifiesta, el “territorio” es más grande o pequeño. Además, durante las experiencias el territorio puede ampliarse o restringirse. El punto de fondo es que siempre existe un referente territorial o espacial que es parte de un entorno mayor con el cual se relaciona. Dicha relación entre el territorio y su entorno, que tampoco tiene límites o tamaño fijo, condiciona aspectos de las experiencias que abren o cierran oportunidades.

Las experiencias locales observadas muestran que la delimitación inicial de territorio en el cual se inicia la implementación de los programas es modificada durante su ejecución. La situación más frecuente es una sectorización del territorio inicial en unidades menores, a fin de llegar mejor a los destinatarios y/o trabajar con agrupaciones de personas que comparten y se identifican con un espacio geográfico, lo que facilita una acción común.

En Cerro Navia, después de variadas búsquedas en el nivel comunal, Impulsa instala e inicia un trabajo directo con una unidad vecinal. En Lumaco, el municipio instala oficinas

del PRODESAL en los sectores más aislados de la comuna; en Villa Alegre se definen localidades prioritarias para el programa; en Saavedra, la alta concentración de pobreza y comunidades indígenas, sumado a un relativo aislamiento del resto de la comuna, transforman la zona del lago Budi en una unidad de intervención. En Lumaco, la dispersión y el difícil acceso requieren de una acción focalizada para cada caso, más que una genérica sobre el conjunto de las comunidades indígenas.

La pregunta relevante es: ¿qué rasgos del “territorio” van moldeando las experiencias locales y modificando o precisando lo que el programa trae? Dicho de otro modo, ¿qué factores del territorio deben ser tomados en cuenta al decidir una intervención social en un área geográfica determinada?

Las ocho experiencias revelan la existencia de, al menos, cinco factores importantes a considerar, los que pudieran resultar poco novedosos, pero que habitualmente son olvidados al momento de decidir sobre el diseño de los programas y las características de su implementación. Los cinco factores se vinculan o condicionan mutuamente, y son: i) aspectos geográficos, naturales y de localización; ii) aspectos asociados a recursos y oportunidades productivas y al mercado de trabajo; iii) aspectos históricos e identitarios; iv) experiencias programáticas previas; v) el entorno mayor en que se inserta el territorio.

Algunos de esos factores no tienen un signo claro en el sentido de que, en algunos contextos, resultan facilitadores y en otros obstaculizadores de la superación de la pobreza y del desarrollo local. No obstante, si no se consideran, provocan experiencias poco pertinentes, de resultados débiles y sin proyección futura.

A continuación, se revisan los cinco factores relacionados al “territorio” que debieran ser considerados en el diseño y ejecución de programas sociales de superación de la pobreza:

#### *i) Aspectos naturales, geográficos y de localización*

El aislamiento y la cercanía o lejanía de centros urbanos, sumado a las características y calidad de los suelos y el clima, son aspectos del territorio que inciden directamente en los programas y, en particular, en aquellos que tienen componentes de desarrollo agrícola y de capacitación laboral.

No es lo mismo realizar un programa de desarrollo agrícola cuando los suelos son fértiles o cuando están erosionados. En Lumaco, por ejemplo, la deteriorada calidad de los suelos por efectos climáticos y humanos, obligaron, antes de cualquier otra intervención, a realizar acciones de recuperación de los suelos erosionados. La comuna, además, es de difícil acceso interno, lo mismo que hacia el exterior, lo que al menos en una primera etapa y en los sectores más aislados no permitió pensar en una inserción en el mercado. Del mismo modo el aislamiento interno de la comuna (distancia, dificultad de acceso) obligó al municipio a instalar unidades del programa en los distintos sectores donde éste operaba. En Villa Alegre, en contraste, fue posible trabajar directamente en cultivos, mejorando semillas, enseñando nuevas técnicas e incorporando nuevos productos. Los campesinos son pobres, pero los terrenos con que cuentan permitían aumentar y diversificar su producción. La población rural de Villa Alegre vive dispersa o agrupada en villorios de muy pequeño

tamaño. No obstante, los caminos interiores son transitables durante todo el año y el acceso hacia mercados mayores es relativamente fácil. De hecho los campesinos miran a Talca y Temuco como lugares de comercialización de sus nuevos productos. En Villa Alegre el tema no es la accesibilidad al mercado, sino la competencia con los productores del norte que se les adelantan en la cosecha.

Por su parte, el sector del Lago Budi donde se desarrolla la experiencia de Impulsa, tiene suelos pantanosos y malos para el cultivo, pero un entorno natural atractivo al turismo por su biodiversidad (flora, fauna, mar y lago). Este eje fue definido como palanca de desarrollo junto con otras iniciativas de desarrollo productivo. Simultáneamente se ha elaborado un Plan de Desarrollo Turístico, identificado iniciativas y emprendimientos, y evaluado la factibilidad técnica de ellas. No obstante, la salida no es automática y está cruzada por peligros y riesgos del entorno, así como por factores internos a la zona (la futura carretera de la costa, la precariedad de muchas de las comunidades indígenas y las dificultades para un trabajo conjunto).

## *ii) Aspectos asociados a recursos y oportunidades productivas y al mercado de trabajo*

Estrechamente relacionado con la ubicación geográfica, los elementos relativos a las posibilidades productivas y de empleo influyen de manera importante en la forma en que se asumen los programas desde el ámbito local.

Por ejemplo, tanto en Longaví como en Temuco, las escasas posibilidades de inserción laboral de las mujeres en un empleo asalariado llevó a realizar modificaciones al programa respecto del tipo de capacitación que se impartía. En ambos casos, después de un año de capacitación para el trabajo asalariado, se pasó a una capacitación técnica y en gestión que preparaba para el trabajo independiente, rural y urbano, respectivamente. También Chile Barrio contemplaba un componente de capacitación laboral. Tanto en Negrete como en Melipilla los cursos fueron definidos por actores externos a los asentamientos y con poco conocimiento de las posibilidades de inserción laboral de la zona, lo que llevó a un escaso impacto de la capacitación en términos de inserción laboral.

Las iniciativas de desarrollo agrícola y las de trabajo independiente deben enfrentar, como otro elemento adicional, el tema de la comercialización de los productos o servicios. ¿Dónde vender?, ¿cuál es la competencia?, ¿cuáles son sus precios?, ¿qué nichos están copados y cuáles están abiertos?, ¿cuál debiera ser la presentación más adecuada del producto? Estas son, entre otras, algunas de las preguntas que surgen de modo natural. Sin embargo, en ninguna de las experiencias analizadas se realizó una indagación inicial en torno a los temas del mercado de trabajo y de productos. Esta situación llevó a demoras en la instalación de los programas en el lugar, redefiniciones sobre la marcha, débil inserción laboral posterior a la capacitación y dificultades para comercializar los productos agrícolas generados.

## *iii) Aspectos históricos e identitarios*

Claramente los aspectos de identidad de la localidad, asentamiento o comuna influyen de manera muy importante en el ámbito y la manera en que se concretizan las intervenciones programáticas. Es distinto intervenir en un “territorio” homogéneo, con identidad, historia común, líderes e iniciativa propia de desarrollo local, a hacerlo en un “territorio” cruzado por conflictos y liderazgos poderosos pero con serias dificultades de trabajar unidos, o bien en un “territorio” de escasa historia, sin organización, líderes ni hitos identitarios.

En las experiencias de Saavedra y Lumaco, el elemento identitario cumple un rol muy destacado, por tratarse de comunas donde existe gran cantidad de población indígena organizada en comunidades. En el caso de Saavedra se trata de comunidades que buscan mantener sus tradiciones y que fundan e interpretan el mundo desde esta identidad indígena. De esta manera, a la hora de buscar y definir las acciones que el programa realiza en la zona, estos elementos determinan el tipo de desarrollo que se busca. En Lumaco, por su parte, la existencia de comunidades indígenas organizadas y las particularidades de cada una de ellas, sumado al aislamiento interno en que viven, lleva a que el mismo programa sea asumido de manera distinta por cada comunidad. En algunas esto se realiza con logros importantes y en otras no, lo que depende en gran parte del tipo de liderazgo al interior de las comunidades, la organización existente y la especial relación que establecen con la tierra, entre otros elementos.

La existencia de grupos organizados y líderes comunitarios con un pasado compartido, facilita el establecimiento de lazos desde los cuales se interpretan las acciones que se realizan tanto desde fuera (un programa por ejemplo) como desde la propia comunidad. Esto se observa en el Loteo Emos de Melipilla, Mariman en Negrete, Lumaco y Saavedra, y Cerro Navia. Esta situación no existe en Villa Alegre, Longaví y Temuco. No obstante, el pasado común en ocasiones también puede ser un factor que dificulte salir adelante. Esta situación no es evidente en las experiencias estudiadas, pero sin lugar a dudas existe. Piénsese, por ejemplo, en territorios cruzados por conflictos y violencia o por situaciones reiteradas de frustración.

Con cierta frecuencia los líderes comunitarios que encauzaron experiencias pasadas tienen un estilo autoritario que dificulta el surgimiento de nuevos líderes más gestionarios y participativos. Las diferencias que perciben los directivos municipales en Cerro Navia, entre los dirigentes de las Juntas de Vecinos y los integrantes del Grupo de Acción Local de Impulsa, resultan ilustrativas. La percepción de “rechazo–admiración” que los habitantes del Loteo EMOS sienten frente a la líder histórica del asentamiento, dificulta en el caso señalado una acción colectiva de mejora del hábitat (“ella no deja hacer, pero consigue cosas y ha estado detrás de todos los proyectos anteriores de mejora del asentamiento. No nos gusta como trabaja pero la necesitamos porque tiene los contactos y ya sabe cómo hacer las cosas”).

#### ***iv) Experiencias programáticas previas***

Las experiencias previas de intervención local externa que la población, el municipio y la localidad o asentamiento tengan, pueden facilitar o dificultar el desarrollo de las experiencias locales futuras.

El ejemplo más claro de esta situación fue el caso de Lumaco. La extensa experiencia de transferencia tecnológica con el programa PRODECAM en los años anteriores, implicó un alto conocimiento de los profesionales que realizaron la asistencia técnica de ese programa sobre las acciones a realizar y la metodología para llevarlas a cabo. Por el lado de los destinatarios, contribuyó a formar un conjunto de expectativas respecto a lo que era y cómo operaba la asistencia técnica ofrecida por el programa. PRODECAM, después de seis años de funcionamiento, había cumplido el plazo de intervención previsto e iba abandonar la zona, no obstante el proceso de recuperación de suelos que había iniciado recién estaba rindiendo sus primeros frutos (inicio de cultivos).

Tras esto, el PRODESAL llegó a la comuna y de inmediato fue visualizado como un mal sustituto por parte de las comunidades indígenas y de la Fundación Instituto Indígena a cargo del PRODECAM, lo que creó frustración, malestar y estados de ánimo negativos en ambos actores. La razón de esto es que PRODESAL es más modesto como programa que el anterior, cuenta con menos recursos y se orienta no sólo a la población indígena. Esta situación provocó desmotivación, conflictos, tensiones y culpas cruzadas. En oposición, los dos PRODESAL en manos del municipio de Lumaco, que incursionaba por primera vez en el tema, miraron hacia adelante al no estar marcados por un “pasado” de añoranza. Las comunidades intervenidas fueron en su mayoría no indígenas, y eran atendidas por primera vez. Los encargados de los PRODESAL del municipio, asesorados y capacitados por los profesionales que habían trabajado en el antiguo PRODECAM, iniciaron un desarrollo positivo mientras los PRODESAL que estaban en manos de la Fundación Instituto Indígena se estancaban.

Los campesinos atendidos en la experiencia de Villa Alegre de PRODESAL, zona en la cual los agricultores pobres que la habitan no habían sido intervenidos con anterioridad al programa, conocieron un clima de esperanza, expectativas y entusiasmo que facilitó las acciones de transferencia. Los campesinos se sintieron reconocidos y honrados con esta intervención. De otro lado, la experiencia acumulada durante tres años en el Departamento de Desarrollo Rural del municipio acogió e integró el programa a las actividades comunales, ampliando su radio de acción hacia campesinos en condición más precaria o difícil.

El segundo ejemplo se da en el caso del Loteo EMOS, en Melipilla, donde la comunidad del asentamiento había participado de otros programas y sus dirigentes estaban familiarizados con el accionar programático. Esto llevó a que la comunidad tomara una actitud activa en relación con algunas actividades del programa y las relacionara con las experiencias previas. Algo similar ocurrió en Marimán, en Negrete, donde el programa Chile Barrio se sumó a otras intervenciones previas y aumentó el optimismo de los habitantes, mejorando la percepción que el resto de la comuna tenía del asentamiento. En el Loteo EMOS la población se enorgulleció porque desde entonces se convirtió en “villa”. En Marimán, la población pasó de considerarse la “mancha negra” de Negrete a definirse como “el barrio alto” de la ciudad.

En Saavedra, los dirigentes de las comunidades a orillas del Budi se asombraron porque las intervenciones de Impulsa - Servicio País y FOSIS son distintas a las variadas ofertas de apoyo e intervención que han recibido en el pasado. A diferencia de las

intervenciones anteriores, visualizaron allí una presencia regular de los agentes locales en el territorio. Valoraron que éstos vinieran regularmente, escucharan, enseñaran, trataran de comprender y los asesoraran. Además, mostraron alternativas y exigieron colaboración y participación constante, y no sólo puntual o de consulta en el momento inicial.

De esta manera, la experiencia pasada que la comunidad, sector o localidad tenga respecto a los agentes externos y programas, se constituye en el punto de partida que define la mirada desde la cual la población asume y se involucra en el nuevo programa, al menos al inicio. Las experiencias fallidas, fracasadas o exitosas del pasado generan un clima respecto del nuevo accionar, situación que es importante tener en cuenta a la hora de una nueva intervención.

#### v) *El entorno del territorio*

Las experiencias sugieren que es indispensable siempre visualizar el “territorio” en su entorno. El entorno influye centralmente en las potencialidades de desarrollo, y en particular en lo referido a aspectos productivos y de mercado laboral. No obstante, el entorno es mucho más que eso: incluye los planes de desarrollo nacional y regional y el papel que en éstos se da a los territorios donde tienen lugar las experiencias, incluyendo las inversiones -públicas y privadas- que podrían o no llegar a la comuna, entre otros elementos. El entorno es presente y futuro, por lo que requiere de una mirada retrospectiva y a la vez prospectiva.

Sobre el futuro de la zona del lago Budi, por ejemplo, incidió positivamente la política que declaró y delimitó áreas de desarrollo indígena (ADI). Dicha política otorgó prioridad y facilitó la flexibilización de los programas, predisponiendo a varias instituciones regionales a invertir en el área. La decisión de prolongar hacia el sur la carretera de la costa, puede ser a futuro una oportunidad o riesgo, dependiendo de cómo la comuna y la zona del Budi se preparen frente a ella. El Desarrollo de la CONADI, la forma en que evolucionará la política indígena, así como la política y las inversiones forestales, están centralmente presentes en Lumaco y Saavedra.

El listado de factores ligados al entorno, y que inciden sobre el desarrollo de lo que se hace en las comunas en materia de superación de la pobreza, es infinito. Lo importante es no olvidar o hacer caso omiso de estos factores al desarrollar programas de superación de la pobreza. El entorno del territorio es particularmente relevante cuando se trata de programas que tocan aspectos productivos y de inserción laboral. Sin embargo, en Chile Barrio, MJH y PRODESAL esta dimensión del territorio no recibió mucha atención y las acciones emprendidas se vieron frenadas por la falta de oportunidades de inserción laboral y de comercialización.

En resumen, en las experiencias analizadas, los factores asociados al territorio, independiente si los programas conllevan o no un concepto de territorio, condicionan de modo importante el tipo de intervención que se realiza y las características que el programa adquiere en función de ellas. Las experiencias sugieren que todos los programas requieren de una mirada “territorial”, debiendo incorporar al momento de la implementación aspectos estructurales y socioculturales particulares de su pasado, presente y futuro. La dimensión

territorial así entendida está ausente en casi todos los programas sociales, aún en aquellos que por diseño intervienen en localidades o comunas.

La gravitación de los factores asociados al territorio sugiere la necesidad de dar un paso fundamental, complejo y rara vez considerado en los programas de superación de la pobreza. Esto es, establecer un diálogo entre el programa y el territorio, escuchar los elementos particulares que aporta el territorio e incorporarlos al programa, para que su accionar sea más pertinente y se traduzca en un aporte al desarrollo y superación de la pobreza en el lugar.

Ahora bien, quedan preguntas que no tienen respuestas claras. Siguiendo con las experiencias analizadas, ¿cómo se establece o se hace este diálogo? ¿Cómo se fortalece el rol clave de los intermediarios en su adecuación de los programas a las realidades locales concretas? O bien, ¿cómo hacer para que los programas, desde su diseño, se abran a este diálogo, aceptando la diferenciación territorial?

Las ocho experiencias sugieren que un requisito esencial es la información y los diagnósticos locales. Pero, también, que no se trata sólo de diagnósticos formales sino más bien de un conocimiento cualitativo de procesos, actores, motivaciones y lógicas de acción. Es en este sentido que el territorio no es un hecho objetivo, que está ahí afuera, sino que es in proceso social que se reconstruye permanentemente, modificando facetas de la realidad territorial, desde sus límites físicos o geográficos y los de su entorno hasta su tejido social, la fuerza de sus rasgos identitarios, la densidad de iniciativas locales, y otros.

#### **E. El papel del municipio y de otras instituciones presentes en la comuna**

Las experiencias analizadas dejan en evidencia que el municipio es un agente clave en la gestión de los programas. Si se apropia del programa, lo articula con otras iniciativas y con el plan de desarrollo comunal, lo potencia y complementa, logrará que el programa no sea una intervención aislada, sino que lo moldeará en función de los objetivos comunales.

En el marco de la actual organización político-administrativa del país y de las atribuciones que por ley tienen las municipalidades, éstas debieran jugar un papel preponderante en articular esta visión y enfoque de trabajo comunes. Se sabe, sin embargo, que muchas de ellas no están en condiciones de hacerlo.

Las experiencias analizadas no niegan que en este punto existe un déficit real. No obstante, también indican que, cuando los programas están abiertos a trabajar con el municipio, lo escuchan y establecen relaciones horizontales con él, efectivamente se logra desarrollar un trabajo conjunto para modificar y ajustar los programas, fortaleciendo así la labor municipal. Las experiencias nos muestran situaciones muy distintas en esta relación. A veces, a raíz de la propia experiencia, la contraparte municipal va asumiendo lentamente una manera distinta de encarar los temas de pobreza en la comuna (Temuco, Negrete). Otras veces, no se suma (Lago Budi) o bien sólo alguno de sus departamentos o unidades municipales lo hace, casi siempre contando con el respaldo del Alcalde (Villa Alegre).

De esta manera, las experiencias revelan distintos grados y tipos de involucramiento municipal. En Negrete, por ejemplo, el municipio recibe la oferta del programa y la direcciona hacia el territorio donde considera prioritario intervenir, encadenándolo de esta

forma con otras iniciativas y recursos que ya estaban siendo destinados a ese mismo asentamiento (títulos de dominio, proyectos FOSIS, casetas sanitarias). En Temuco y Longaví el municipio se “apropia” del programa y lo adecúa a las características particulares del territorio y sus habitantes. En Cerro Navia el municipio no le da mucho crédito al programa en un comienzo, pero después de tres años mira con atención algunos de los resultados obtenidos y pide asesoría en la preparación de su PLADECOS y en la realización de un curso de formación para líderes sociales. En otros casos, los programas empujan a los municipios a iniciar nuevas líneas de trabajo, como ocurre en el PRODESAL de Villa Alegre y MJH en Temuco y Longaví.

El municipio de Saavedra no está en condiciones o con disposición de asumir un papel en el programa que Impulsa realiza en el sector Lago Budi. La experiencia igual avanza con esfuerzos mancomunados de otras instituciones, como FOSIS, Servicio País y CONADI, quienes firman un convenio inter-institucional para el desarrollo del área. En Melipilla el municipio no desea involucrarse en la intervención del Loteo Emos y deja que el programa opere, aunque no lo asume como parte de su quehacer. No obstante, logra negociar con Chile Barrio recursos para otra inversión importante en la ciudad, que beneficiará al Loteo y a otras poblaciones: la construcción de un canal para recoger y desviar las aguas lluvias que todos los inviernos inundan la ciudad.

Complementando la perspectiva anterior, otros estudios han concluido que depende de la orientación y organización del quehacer comunal el que un municipio asuma o no un rol activo de desarrollo local y superación de la pobreza. El aporte municipal a los programas de superación de la pobreza sería más difícil en “municipios-ventanilla”, es decir en aquellos que no se proyectan hacia la comunidad, durante los PLADECOS no constituyen una herramienta que efectivamente orienta el trabajo municipal. En particular, la realización de diagnósticos participativos, entendiendo por tales un trabajo conjunto entre vecinos, habitantes y funcionarios, contribuye a un involucramiento más fuerte del municipio y sus funcionarios en el desarrollo social y la superación de la pobreza.

#### 4. SÍNTESIS: LA POLÍTICA Y LOS PROGRAMAS SOCIALES EN EL NIVEL LOCAL

Las experiencias estudiadas muestran que es importante y posible “expandir capacidades”, mostrar nuevos caminos de acción, incentivar fuerzas de desarrollo en las personas y en localidades, áreas y comunidades con concentración de pobreza. El apoyo externo a través de las políticas y programas juegan un papel importante en facilitar el desarrollo de estas fuerzas. Hay características de la política y los programas, como también de las personas, grupos, localidades o territorios, que favorecen o dificultan estos desarrollos. El desafío es relacionar y motivar el diálogo con las personas y el territorio, de modo de lograr que los actores locales, institucionales y poblacionales, se apropien de los programas y de lo que éstos traen u ofrecen. Son los propios actores territoriales quienes deben tener voz y decisión respecto a la pertinencia de tomar o no un programa, complementarlo con otras iniciativas y modificarlo de modo que responda de manera más eficaz a las necesidades y

potencialidades locales, generando sinergias con otras iniciativas y proyectos que existan o que puedan iniciarse.

El logro de este resultado es más fácil cuando en el territorio existen actores sociales con experiencia previa de trabajo conjunto, con una mirada o visión compartida de mediano plazo al territorio y sus posibilidades de desarrollo. Se requiere de información, conocimiento y comprensión de la realidad presente y pasada del territorio, así como de una mirada futura del mismo. Se requiere fortalecer a los actores del territorio, en particular a los más débiles, expandiendo sus capacidades para un trabajo conjunto.

El análisis de las experiencias locales indica que los siguientes elementos son claves:

- a) Incorporar al diseño y en la implementación, valorándolos debidamente, los aspectos no tangibles o no materiales, los cuáles interactúan con los aspectos tangibles (materiales) reforzando o anulando el logro de resultados. En otras palabras, junto con entregar beneficios y servicios es indispensable abrir nuevas miradas, nuevos vínculos y relaciones sociales, nuevas prácticas y conductas.
- b) El papel del “intermediario local”, que es clave en la medida en que su accionar decida si un programa refuerza o no iniciativas locales, si expande capacidades en la población, si genera / fortalece semillas de desarrollo endógeno.
- c) Relevancia de la participación social. ¿Cómo entenderla? La participación social no se reduce a ofrecer mecanismos de consulta y participación sino que supone i) respeto por aspectos como la historia, cultura e idiosincrasia de la población; ii) trabajo en función de objetivos compartidos y una gestión adaptativa, donde los destinatarios y otros actores involucrados van suministrando continuos ‘feedbacks’ sobre lo que está sucediendo en la realidad y agregando constantemente información que puede ayudar a evitar situaciones difíciles de manejar y favorecer el control social.
- d) Conveniencia de “territorializar” los programas (el territorio interpela y modifica los programas) ya que las potencialidades y carencias en importante medida derivan del contexto geográfico, social, económico y cultural específico en el cual ocurren. El “territorio” es parte, elemento central de iniciativas y procesos que son protagonizados por los habitantes y que deben potenciarse con las acciones que llevan a cabo los actores institucionales que trabajan en el lugar.
- e) No basta trabajar con los sectores pobres. A fin de abrir nuevas miradas, oportunidades, es indispensable insertar y abrir las instituciones y otros agentes no pobres a las situaciones de pobreza y construir lazos de confianza, de entendimiento y trabajo conjunto entre ellos.

### **III. LECCIONES, APRENDIZAJES, RECOMENDACIONES**

En esta parte final se reflexiona sobre los principales hallazgos del estudio. Se concluye respecto a nudos esenciales de abordar para avanzar en la superación de la pobreza, esbozando líneas de cambio y recomendaciones.

Antes de iniciar esta reflexión es indispensable recordar que el estudio se abocó a un nicho particular de la política social, el de las políticas dirigidas a los segmentos de población en situaciones de pobreza. El trabajo no se detuvo en problematizar otras claves centrales de las políticas de superación de la pobreza, las que de no estar presentes limitan seriamente sus resultados. Estas claves son:

- i) El crecimiento económico, la creación de empleo y el aumento de la productividad y los salarios.
- ii) Una política social fuerte en su anillo central (educación, salud, justicia, trabajo), que sea adecuada y pertinente a los desafíos y problemas que enfrenta el país.
- iii) Una política de Estado, un compromiso nacional que comprometa a la sociedad entera en la superación de la pobreza.

La inexistencia o el mal funcionamiento de estas claves frena los resultados que se puedan obtener con políticas y programas específicos de superación de la pobreza. Su presencia, sin embargo, no asegura la superación de situaciones de pobreza. Para asegurarla, se requieren además políticas específicas dirigidas a los segmentos en situaciones de pobreza que permitan que éstos accedan y participen en la sociedad como productores, trabajadores, consumidores y ciudadanos, con derechos y responsabilidades individuales y colectivas en cada uno de estos roles.

También es necesario recordar la nota de precaución planteada en el capítulo introductorio de este texto, en el sentido que las conclusiones del estudio acentúan la importancia de lo microsocioal en la política y los programas de superación de la pobreza, y adjudican un papel y responsabilidad central a agentes del nivel local. Sin embargo, sería un error grave derivar de ahí que la responsabilidad final de la superación de situaciones de pobreza se ubica en el nivel local. Por el contrario, es ésta una tarea y un desafío de responsabilidad nacional. Los esfuerzos locales por sí solos, por bien orientados que estén, requieren de políticas sociales y económicas coherentes para tener éxito, así como apoyo externo, recursos, asesoría técnica y programas definidos centralmente. El desafío es empalmar los esfuerzos nacionales indispensables con los esfuerzos locales también indispensables, de manera de generar o expandir dinámicas locales de desarrollo con la superación de las situaciones de pobreza existentes.

## 1. SÍNTEISIS DE LOS PRINCIPALES RESULTADOS DEL ESTUDIO

Parte de los resultados del estudio han sido puestos de manifiesto por otros análisis con anterioridad. No obstante, el actual proyecta nuevos ángulos y dimensiones en el tema.

Como se vio, los años 90 muestran cambios importantes en el enfoque de la superación de la pobreza con respecto a las políticas que se venían aplicando. Entre estos cambios destacan:

- Priorización de políticas y programas de inversión social sobre los asistenciales. El énfasis ha estado puesto en expandir capacidades de las personas y sectores pobres, y en abrir oportunidades para que se inserten en mejores condiciones en la economía y sociedad.
- Nuevos programas que abordan una mayor diversidad de temas y destinatarios y nuevas instituciones que apoyan y coordinan los programas y otras acciones de política.
- Innovación en modalidades de gestión y de asignación de recursos, donde sobresalen una intensificación de los vínculos servicios públicos – organizaciones privadas en la ejecución de los programas, la creación de diversos fondos concursables, y nuevas modalidades de asignación de recursos.
- Profundización en el proceso de descentralización en las dimensiones política, administrativa, técnica y de asignación de recursos, donde de una manera sostenida los municipios han ido tomando bajo su cargo el desarrollo social y productivo de la comuna, y en donde los gobiernos regionales tienen atribuciones para decidir sobre una parte -minoritaria, pero creciente- de los recursos que llegan a la región.
- Distintas iniciativas orientadas a lograr una mejor coordinación de los Ministerios y servicios públicos en sus acciones en el ámbito social, en particular el de superación de la pobreza.

Los esfuerzos han sido significativos, sus resultados disímiles y han dejado lecciones y aprendizajes. Los resultados, vistos globalmente, no satisfacen. Existe en distintos sectores (opinión pública, círculos académicos, actores políticos, profesionales y técnicos en el aparato público central, regional y local, por nombrar los principales) un estado de ánimo de frustración. El cambio en la orientación y los objetivos de la política social y de superación de la pobreza, el diseño de nuevos programas e instrumentos de asignación de recursos, y la profundización de la descentralización, así como la mayor injerencia de los municipios en la gestión social, no han sido suficientes para lograr en la práctica una política social distinta a la del pasado. El estudio realizado da cuenta de atisbos de cambio, y de una maduración del discurso sobre la política social que resulta innovador en sus planteamientos, pero que no logra plasmarse en la práctica de la política y los programas sociales.

En el nivel de la práctica prevalecen los modos de acción tradicionales del Estado: procesos de toma de decisión verticales, sectoriales, que bajan desde la cima a la base, que construyen obras e infraestructura, que asignan recursos y transfieren bienes y servicios, definiendo programas estandarizados y homogéneos, todo lo cual redundando en espacios de participación social esporádicos e instrumentales. Las prácticas organizacionales vigentes son más fuertes y anulan al modelo descentralizado en ciernes, aquel que pretende construir desde la base hacia la cima, responder a la diversidad de las situaciones de pobreza, expandir capacidades en las personas y sectores pobres, trabajar coordinadamente, “des-sectorializar” (hacer más integrales) las intervenciones públicas y estimular la participación social.

El estudio plantea la presencia de varios elementos que han dificultado la puesta en

práctica de las orientaciones y objetivos de la política de superación de la pobreza. Entre estos destacan:

- **La falta de debate y reflexión concretos sobre los principios orientadores de la política social y de superación de la pobreza.** Se ha trabajado con conceptos y definiciones demasiado generales que cada cual ha entendido e interpretado a su manera. No se ha debatido lo suficiente sobre el significado de conceptos claves como inversión social, expansión de capacidades, participación social, apertura de oportunidades, equidad, ciudadanía e integración social. No hay claridad y no se ha reflexionado sobre las implicancias de la opción por la descentralización para la forma en que el Estado formula, diseña e implementa las políticas y los programas sociales.
- **Los instrumentos de política que se han elaborado, donde sobresalen los programas, han respondido sólo parcialmente a las prioridades definidas.** Los programas plantean “expandir capacidades”, pero adoptan una perspectiva en la cual el peso de lo que se ofrece continúa estando en suplir carencias. Se habla de buscar soluciones integrales, pero se segmenta la problemática por área, segmento etario o por institución ofertante, por lo cual las intervenciones se yuxtaponen y tienen dificultades para articularse, con lo que las respuestas terminan siendo parciales. Se busca promover la participación social, pero ésta es discontinua en el tiempo, se limita a aspectos instrumentales y sólo fortalece algunas capacidades de gestión.
- **Dificultades en o con el diseño de los programas.** Existen diseños coherentes y fundamentados de los programas (que definen objetivos, líneas de acción, procedimientos, actividades, tiempos, mecanismos, etc.). No obstante, estos diseños son: (i) rígidos, estandarizados, predefinidos y priorizan el logro de productos más que de los efectos e impacto esperado, y sólo a veces abren espacios de flexibilidad para adaptarse a la realidad local; (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 la implementación.
- **Límites del proceso de descentralización.** Los dispositivos institucionales de la descentralización son por ahora incompletos. En materia social, la incorporación de los municipios en un rol protagónico ha sido importante, pero parcial. Existen decisiones contradictorias en la descentralización del aparato del Estado; resistencia a una desconcentración más profunda por parte de Ministerios y servicios públicos; diferencias intermunicipales en capacidad de gestión; inexistencia de un clima de confianza entre los actores centrales y locales -y también entre los actores presentes en un territorio-; y ausencia de criterios que faciliten la “territorialización” de los programas sociales. Tampoco se ha reflexionado lo que debería ser una política social

descentralizada y si se requiere o no de una manera distinta a la actual.

Como consecuencia de estas y otras situaciones, la política y los programas no responden con pertinencia a la diversidad y naturaleza cambiante de las situaciones de pobreza que existen en el país. El estudio de las ocho experiencias descritas muestra que los resultados que se obtienen dependen centralmente del estilo de trabajo de los agentes que intervienen en la ejecución a nivel local, en particular de aquellos que entran en contacto directo con los destinatarios y participantes del proceso. Es en este punto donde se juega el empalme de los programas con la realidad local, su pertinencia y capacidad para responder a la diversidad de las situaciones de pobreza.

Existe en la actualidad un reconocimiento en diversos sectores de la sociedad de las dificultades señaladas. Asimismo, los agentes involucrados en los programas han acumulado importante aprendizajes. Hoy, a diferencia de diez años atrás, el terreno está más maduro para compartir o socializar los aprendizajes, dar un salto cualitativo que modifique efectivamente la práctica y gestión de la política y los programas. No obstante, avanzar en esta línea no es fácil.

En las siguientes secciones, se desarrollan contenidos y líneas de propuesta que son prioritarias de abordar para encauzar mejor y profundizar los resultados que obtienen las políticas y los programas de superación de la pobreza. Se trata de cuatro temas centrales:

- Asumir una conceptualización más compleja de la pobreza y, en ese contexto de la superación de situaciones de pobreza.
- Reconocer que en el momento de la puesta en práctica de las políticas y programas, la participación social y la labor del “intermediario local” son claves.
- Privilegiar y poner en práctica un enfoque territorial.
- Recoger las implicancias de lo planteado para el proceso de descentralización y para la concepción y operacionalización de los programas.

Los cuatro desafíos apuntan a cambios necesarios que no tienen que ver con el qué se hace y con qué recursos, preocupación tradicional de la política pública y siempre importante, sino que con el cómo se concibe, diseña y gestiona esta política.

## 2. CONCEPTUALIZACIÓN DE LA POBREZA Y LO QUE IMPLICA SUPERAR POBREZAS

La pobreza se manifiesta por carencias de diverso tipo. No obstante, al momento de formular políticas, es necesario incorporar distinciones adicionales. Entre estas, cinco son fundamentales:

- Las situaciones de pobreza abarcan dimensiones materiales y no materiales.
- La superación de la pobreza pasa necesariamente por las personas.
- La pobreza es un problema societal y de relaciones sociales.

- La superación de la pobreza pasa por un cambio en la amplitud y naturaleza de las relaciones entre los sectores “pobres” y “no pobres”.
- Contribuir a la superación de la pobreza requiere trabajar a partir de iniciativas y potencialidades existentes en los sectores pobres y el entorno donde ellos residen o trabajan.

A continuación se desarrollan estas afirmaciones.

- *Las situaciones de pobreza abarcan dimensiones materiales y no materiales*
- *La superación de la pobreza pasa necesariamente por las personas*

La pobreza se ha conceptualizado y medido en función de situaciones de carencia o necesidades básicas insatisfechas. Las mediciones se han centrado en las carencias materiales<sup>18</sup>. La implicancia más frecuente es actuar sobre estas carencias por medio de la transferencia de subsidios monetarios, cursos de capacitación laboral, equipamiento, pavimentación de las calles, entrega de insumos agrícolas, saneamiento de campamentos, provisión de servicios en educación y salud, otorgamiento de créditos bajo condiciones especiales, etc.

El mejoramiento de las condiciones materiales de vida, tales como un aumento en el ingreso, acceso más expedito a los servicios de educación y salud, facilidades de transporte, renovación de recursos naturales, ampliación y mejoramiento de la vivienda, son sin lugar a dudas componentes importantes en la calidad de vida. Sin embargo, esos mejoramientos tienen una alta probabilidad de ser pasajeros, si no se abordan simultáneamente aspectos no tangibles de las situaciones de pobreza ligadas a actitudes, valores y conductas de los segmentos pobres de la población.

Las ocho experiencias analizadas por este estudio y otros de similar orientación coinciden en señalar lo importante que resulta para la población afectada el elevar la seguridad en sí mismos, acrecentar la autoestima, ampliar las miradas sobre la realidad, mostrar posibilidades objetivas y creíbles de caminos distintos, expandir capacidades para acceder a nuevos dominios y, por ende, ampliar las opciones y aumentar el control que las personas y grupos pobres tienen sobre sus propias vidas.

Esta evidencia también encuentra apoyo en estudios internacionales. Uno reciente, que se basa en testimonios de los propios sectores pobres de 200 comunidades de 23 países del mundo, concluye que existe un núcleo duro asociado a situaciones de pobreza que es común a distintas comunidades y culturas. Este núcleo abarca los siguientes aspectos: i)

---

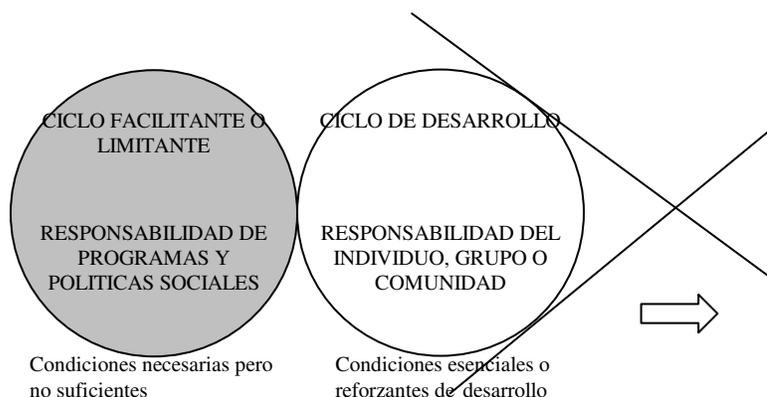
<sup>18</sup> La pobreza se mide por indicadores que reflejan una situación de carencias en una o varias necesidades identificadas como básicas: un ingreso suficiente para la alimentación del grupo familiar, una vivienda adecuada y acceso a servicios de agua, luz, alcantarillado y a un nivel básico de educación. Estas definiciones / mediciones son importantes. Entre otros, permiten conocer la evolución de la pobreza en el tiempo (magnitud, brechas de ingreso y otros índices) y su localización geográfica (mapas de pobreza); caracterizar los segmentos pobres según variables como tamaño y composición familiar, nivel de escolaridad, número de activos y tasa de dependencia económica (inactivos por cada activo), estratos etéreos más afectados, acceso a los programas sociales; y describir los beneficiarios del gasto social.

rasgos personales psicológicos de las personas afectadas, como la sensación de “no me la puedo”, baja autoestima, vergüenza y sentimientos de ignorancia; y ii) límites o barreras en la trama de relaciones sociales en que están insertos estos sectores a nivel del hogar, trabajo, residencia, comunidad y servicios sociales. El estudio también resalta que los sectores pobres describen la relación de los funcionarios y profesionales de las instituciones hacia ellos como “no somos escuchados”, “el trato es displicente”, “somos humillados”, “nos discriminan por el habla y los aspectos físicos”, y “debemos subordinarnos” (Narayan y otros, 2000)<sup>19</sup>. De esta forma, en el corazón de muchas de situaciones de pobreza se encuentra un “estado psicológico” negativo, producto de una experiencia de vida que es necesario remover.

Si ello es así, la superación de la pobreza pasa necesariamente por las personas, adquiriendo un enorme valor temas tales como el crecimiento personal, una mayor autoestima, la fe en sí mismos, la expansión de competencias personales y comunicacionales; la visualización de nuevas posibilidades en la vida, modificación de actitudes y conductas, ampliación y menor subordinación en las relaciones con otros.

En este contexto es iluminativo seguir a Puga y Walker (1995), quienes grafican el proceso de superación de la pobreza como dos ruedas interdependientes una de la otra, con posibilidades de girar juntas hacia delante o hacia atrás. La superación de la pobreza requiere de un movimiento sinérgico entre ambas ruedas.

### **CICLO SISTÉMICO DE DESARROLLO (Superación de la Pobreza)**



La primera rueda, al lado derecho, representa cualidades de las personas, familias, grupos y comunidades que experimentan situaciones de pobreza, y refiere a las conductas y

<sup>19</sup> Para Chile, véase CNSP (1996) y más recientemente PNUD (1998 y 2000).

acciones que éstos despliegan para superar el problema. Estas cualidades, el esfuerzo y la responsabilidad de las personas, familias y grupos, son condiciones indispensables o esenciales para generar procesos sostenibles de superación de la pobreza. La pobreza es algo que ocurre principalmente al nivel de las “condiciones esenciales”: hay pobreza cuando las personas viven en un estado de ánimo de resignación, desconfianza, resentimiento; cuando ponen el poder en otros y no en sí mismos, y cuando no logran participar en las decisiones respecto a sus propias vidas.

La segunda rueda, al lado izquierdo, representa las condiciones necesarias pero no suficientes para superar la pobreza, que facilitan o inhiben este proceso, pero que por sí solas no pueden lograrlo. Representan las condiciones macroeconómicas, del mercado de trabajo, de la disponibilidad de servicios de educación y salud, de las inversiones en infraestructura, de la explotación de los recursos naturales, de la propiedad, de la legislación, de las prioridades y características de las políticas y programas públicos, entre otras. Se trata de factores exógenos a las personas, que facilitan o dificultan sus iniciativas de superación de la pobreza.

Las políticas y programas de superación de la pobreza, en general, mueven la segunda rueda sin incorporar en su engranaje a la primera. Rara vez consideran de modo riguroso o concreto el tema de la ampliación de las posibilidades de acción de los sectores pobres (primera rueda). Si las condiciones esenciales no existen, pierden efectividad los logros alcanzados en la segunda rueda. Sólo llegarán a algunos y los bienes y servicios que moviliza no serán aprovechados adecuadamente.

Otra aproximación a este tema es desde los aprendizajes que han tenido los que trabajan directamente con sectores pobres. Estos señalan que en un mismo entorno pobre, coexisten tipos o segmentos de población que responden de modo diferente a los programas sociales y los beneficios que ofrecen<sup>20</sup>. Existe un segmento de personas, familias o grupos con una actitud, conductas y redes de apoyo que les permite "salir adelante". Ellos “tienen la vida en sus manos” y la construyen desde sí mismos. Son quienes, informados de una oportunidad que responde a sus necesidades y se adecua a su mundo sociocultural, se acercan y la aprovechan. Otro segmento está formado por personas, familias y grupos que requieren de un apoyo especial que los estimula a visualizar y aprovechar las oportunidades. Este apoyo incluye actividades de desarrollo personal y promoción social (fortalecer recursos afectivos, comunicativos y sociales, promover la inserción en grupos y en redes de apoyo, apoyar la organización, etc.). Otro segmento, finalmente, está constituido por personas, familias y grupos que no han podido “desarrollar” sus capacidades y habilidades, las que se encuentran profundamente dormidas, a veces dañadas, y requieren de intervenciones más largas, que en algunos casos, incluso, incluyen acciones curativas o terapéuticas.

Los dos últimos segmentos necesitan de apoyos distintos a los que promueven los

---

<sup>20</sup> Esta realidad aparece recurrentemente en conversaciones con las personas que trabajan en estrecha relación con los sectores pobres. La distinción también está en el trabajo de Irrázaval (1995) y en Martínez y Palacios (1996).

programas tradicionales: requieren un trabajo directo con las personas y familias centrado en su desarrollo personal y social. Como lo plantea un interesante programa desarrollado por el municipio de La Florida es necesario crear en las familias de extrema pobreza condiciones para que solucionen sus problemas desde sí mismo acudiendo a redes y recursos a su disposición (públicas, privadas, institucionales y personales), motivándola, abriendo su mirada, y comprometiéndola con posibilidades realistas de acción<sup>21</sup>.

La crítica que con frecuencia se hace a la política y los programas sociales, en el sentido que no llegan a los extremadamente pobres, tiene relación con estas consideraciones. Cuando los programas solo actúan sobre la segunda rueda, parte importante de los segmentos pobres quedan a la deriva.

- *La pobreza es un problema societal y de relaciones sociales*
- *La superación de la pobreza pasa por un cambio en las relaciones entre los sectores “pobres” y “no pobres”*

La visión expuesta podría llevar a pensar que para superar la pobreza basta con desarrollar un trabajo individual, persona a persona, orientado a modificar actitudes, esquemas mentales y visiones de mundo, y consolidando habilidades y competencias personales en las personas pobres para moverse mejor en el mundo e integrarse. Esta es una conclusión apresurada, al menos por dos razones.

Primero, porque los aspectos personales y psicosociales “negativos” que con alta frecuencia están en el corazón de las situaciones de pobreza, son resultado del proceso de socialización y de las interacciones o vínculos que relacionan a las personas entre sí, sea en la familia, la escuela, el vecindario, el trabajo, el consultorio, el hospital, la municipalidad, el servicio público, las plazas y calles, el centro comercial, los lugares deportivos, de recreación y culturales. Las experiencias cotidianas y concretas de interacción social moldean a las personas, fortaleciendo o debilitando los aspectos personales y psicosociales negativos. Por tanto, las políticas y programas de superación de la pobreza deben atender y si es necesario desplegar acciones que modifican la naturaleza de estas relaciones, que como se indicó antes, muchas veces son descalificadoras, humilladoras, impositoras, de trato displicente. Intervenir para modificar estas relaciones requiere trabajar y modificar actitudes, disposiciones y esquemas mentales de los sectores pobres y, más importante, de los sectores “no pobres” (funcionarios, profesionales y técnicos, autoridades, empresarios, etc.). Asociado a lo anterior, como lo muestra el estudio de Narayan citado, y en Chile, el trabajo de Espinoza (1995) y las experiencias analizadas en este estudio, el radio de acción y las redes de apoyo personal e institucional de los sectores pobres son restringidas,

---

<sup>21</sup> Programa de Acciones Integradas para Familias en Extrema Pobreza (PAI) del Municipio de La Florida. El Programa trabaja con la familia (sus integrantes) en el nivel psicosocial y cultural, definiendo el apoyo de acuerdo a necesidades específicas de la familia, motivándola y comprometiéndola para que haga esfuerzos personales para salir de su situación. El trabajo preparatorio más largo y difícil para ejecutar el programa fue la formación de los funcionarios municipales para esta labor que se distanciaba centralmente del enfoque tradicional en el ámbito asistencial del municipio. Ver Serrano y otros, 1999; ACHM, Catastro de Experiencias Municipales Relevantes.

situación que incide directamente sobre los recursos que pueden activar y en sus posibilidades de salir adelante.

La segunda razón para no apresurar conclusiones, es que las situaciones de pobreza no son una cuestión únicamente individual o familiar, sino que tienen que ver con las posibilidades y limitaciones del entorno, sean éstas geográficas, de recursos productivos, de dotación de servicios, culturales e identitarias, de organización social u otras. Las ocho experiencias apuntan recurrentemente a características de este tipo que moldea las situaciones de pobreza así como sus posibilidades de salida.

Los dos argumentos esbozados tienen relación directa con el desarrollo de los últimos años en torno al tema de “capital social” y de las “redes sociales”.

El concepto de “capital social” alude a las relaciones de reciprocidad y confianza entre las personas y grupos, la densidad y características del tejido social, y la naturaleza de los lazos o vínculos que unen con otros. Lo definitorio del capital social es que es relacional, y tiene que ver con las conexiones y redes entre las personas y grupos inmersos en la estructura social. El capital humano está asociado a las personas y éstas lo llevan consigo (estado nutricional, salud, escolaridad, experiencia laboral). Las personas no llevan consigo el capital social, sino que éste depende de las interacciones y relaciones sociales que tienen con otros<sup>22</sup>.

El capital social puede ser más o menos fuerte; lo hay de distinto tipo, no es estático, se desarrolla, retrocede; puede ser más favorable o menos desfavorable para la superación de la pobreza. Esta realidad, revela, como señala Kliksberg (1999) que al ignorar el “capital social” (actitudes de cooperación, valores, tradiciones, visiones de realidad, relaciones entre los grupos, lazos de confianza y desconfianza, conflictos y elementos de identidad) se inutilizan importantes capacidades aplicables al desarrollo y, de paso, se desatan poderosas resistencias, deteriorando componentes favorables a la superación de la pobreza. Si se reconoce, valora e incorpora el capital social, es más probable lograr avances significativos y duraderos en la superación de la pobreza, y se propician círculos virtuosos con las otras dimensiones del desarrollo. La existencia o presencia de capital social, en este sentido, mejoraría la capacidad de la gente para participar en forma organizada y exitosa en la gestión de sus problemas; lleva a compartir información con otros, a conocer mejor al otro y disminuir la incertidumbre acerca de la conducta de los otros; fomenta la toma de decisiones colectiva y abre nuevas posibilidades de desarrollo y acción social.

Vale decir, la existencia de “capital social” es un activo, una oportunidad, que facilita acciones de desarrollo y superación de la pobreza. La pregunta inmediatamente siguiente es ¿es posible construir “capital social”? ¿Cómo? El tema está en debate. Al respecto es iluminador el artículo de Durston (1999). Las experiencias estudiadas en el contexto de este trabajo sugieren que sí y relevan el importante papel de los “intermediarios locales” en el proceso.

---

<sup>22</sup> La literatura sobre capital social se ha multiplicado en los últimos años. Ver Bourdieu (1986), Coleman (1998), Putman (1993), Portes (1998) y la colección de trabajos contenida en Dasgupta y Seralgin (1999). El término está lejos de ser unívoco. No obstante, apunta a una realidad que hasta hace poca no era necesariamente considerada al abordar el tema de la superación de la pobreza.

El desarrollo de la temática de las redes sociales (Granovetter, 1973) plantea la distinción entre lazos fuertes y lazos débiles. Lazos fuertes aluden a los lazos primarios que atan a la familia, al lugar de residencia, a los amigos y confidentes. Lazos débiles de otro lado aluden a las relaciones más impersonales, en general menos intensas o frecuentes. Espinoza (1995) entrega evidencia que apunta a la gravitación del tamaño y diversidad de redes débiles en la intensidad de las situaciones de pobreza que viven familias pobres en Santiago. A su vez, en los escritos sobre capital social se ha hecho una distinción entre capital social “bonding”, que ata o amarra en lo personal, familiar y comunitario, y equivale a los lazos fuertes; “bridging”, que articula con otros grupos y/o crea asociaciones entre similares; y “linking”, que eslabona relaciones y acciones con otros que se encuentran en escalones distintos de la estructura social. Para la superación de la pobreza se requiere capital social del tipo “bonding”, pero no sólo de éste, ya “encierra a los que son similares”, lo que en sectores de pobreza disminuye las oportunidades de salida. En estas situaciones, por tanto, es decisivo contar con capital del tipo “bridging” y “linking”, que amplía los radios de acción y los recursos posibles de activar.

En síntesis, además del trabajo con las personas y grupos pobres es necesario trabajar sobre los vínculos que unen y separa los sectores pobres y no pobres;. Ello requiere trabajar simultáneamente con los sectores pobres y los no pobres, construyendo lazos entre ellos que superen situaciones de subordinación y dependencia y que amplíen las redes de apoyo públicas y privadas, personales e institucionales, conque cuentan sectores pobres.

- *Trabajar a partir y con iniciativas y potencialidades existentes en los sectores pobres*

Como se ha señalado, actualmente en la política social prevalece una concepción de la pobreza que privilegia una mirada hacia las carencias. La pobreza se diagnostica y caracteriza en función de carencias y la implicancia obvia para esta política es actuar sobre éstas. Los programas proponen entregar equipamiento, capacitación, organización, servicios e insumos agrícolas, convirtiéndose así en el objetivo del programa.

Esta conceptualización es insuficiente o limitada. Tiende a olvidar que compensando una carencia con frecuencia se impacta negativamente en otras dimensiones de la calidad de vida<sup>23</sup>. No considera que el factor condicionante principal de la pobreza en general no es la carencia sino que otros factores más profundos y difíciles de remover, pero que de no abordarse impiden “superar pobreza”.

Como se desprende de lo planteado, resulta fundamental descubrir y poner en movimiento energías y semillas de desarrollo que nacen de las personas y los grupos sociales. Se trata de potenciar experiencias e iniciativas que ya existen o movilizar “activos” no aprovechados al alcance de las personas, familias o grupos. Estos “activos” a

---

<sup>23</sup> El ejemplo clásico en América Latina son los programas de erradicación de poblaciones, que solucionan el problema de la vivienda, de infraestructura sanitaria y de títulos de terrenos ocupados ilegalmente, y al mismo tiempo debilitan las relaciones y redes sociales en que se apoyan las familias, incrementan gastos de transporte, de dividendo, de agua y luz, dificultando el acceso al trabajo como consecuencia de la distancia que separa la nueva residencia del lugar de trabajo; así como el de los niños al sistema escolar y de todos los integrantes del hogar a los servicios de salud.

veces son recursos materiales (recursos naturales, capital físico, capital humano) y, en la mayoría de los casos, son no tangibles (ideas, fuerzas latentes, organización social). El camino es descubrir y expandir estas energías comunitarias y organizacionales, el fortalecimiento de capacidades para generar soluciones y para ejecutarlas cooperativamente. El punto de partida se inserta en la cultura, la historia y los rasgos socioculturales de las situaciones de pobreza y la búsqueda en ellas de posibilidades de desarrollo. El camino individual o familiar es posible. Pero más efectivo para la superación de la pobreza es el camino colaborativo que necesariamente se sustenta en la organización social. Ello requiere relaciones de confianza y compromiso recíproco entre los involucrados y liderazgo del grupo.

En síntesis, para avanzar en la superación de la pobreza es necesario comprender que la pobreza y el desarrollo tienen que ver con condiciones esenciales (intangibles, es decir marcada en actitudes, esquemas mentales, confianza en sí mismo y frente a otras personas y grupos) como con condiciones necesarias pero no suficientes (nivel de ingresos, empleo, necesidades básicas, aspectos materiales). Ambas dimensiones están en una relación de interdependencia y deben girar juntas en forma coordinada hacia la misma dirección. Cuando las condiciones esenciales no están dadas, es indispensable que las políticas y programas presten atención a ellas, activándolas. Esto implica trabajar con las personas y los grupos sus condiciones esenciales. No es suficiente hacerlo con las personas pobres, es indispensable fortalecer sus vínculos e interdependencia con otros, lo que requiere trabajar con los pobres y los no pobres, desarrollando en ambos la capacidad de actuar en conjunto.

Esta comprensión de lo que implica “superar pobreza” debe estar presente y ser reflexionada en los distintos niveles de las políticas públicas y la sociedad: los formuladores y decisores de la política, los que diseñan programas, los que la ejecutan y los que la evalúan; y esto tanto en el nivel central como el regional y local. Esta concepción más compleja de la pobreza tiene implicancias directas sobre las estrategias de intervención que se promueven para superar situaciones de pobreza. Varias de ellas ya se han mencionado. En la sección siguiente se relevan tres que fluyen directamente del análisis que se hizo de las ocho experiencias.

### 3. ESTRATEGIAS DE INTERVENCIÓN: PARTICIPACIÓN SOCIAL, “INTERMEDIARIO LOCAL” Y ENFOQUE TERRITORIAL

Lo planteado muestra la complejidad del tema de la superación de la pobreza y la casi imposibilidad de resolver la problemática con una mirada sólo externa y tecnocrática de las situaciones de pobreza. Pareciera que el punto de partida de las intervenciones no es un programa que se ofrece y decide implementar desde el aparato institucional en determinado sector social o área geográfica. Mas bien debiera regir un modelo cuyo punto de partida es la particularidad de situaciones de pobreza concretas, sus carencias, condicionantes, iniciativas y potencialidades existentes. Se trata de un modelo que parte de la base social y donde los programas representan recursos disponibles para el desarrollo. Es un modelo que se desplaza desde la base hacia cima, contando para ello con apoyo desde la cima. Las ocho

experiencias que fueron estudiadas muestran que para concretizar este modelo hay dos claves centrales y un factor facilitador. Las claves refieren a la participación social y el papel del “intermediario local” y el factor facilitador a la conveniencia de una entrada territorial el tema.

#### **A. Participación social y el “intermediario local”**

Sólo es posible expandir capacidades, desbloquear miradas, abrir posibilidades y generar desarrollo desde las personas y los grupos si ellos participan efectivamente. No es posible expandir capacidades por decreto; tampoco con la participación sólo de algunos dirigentes, autoridades, técnicos o políticos. Expandir capacidades significa que las personas, de modo individual o en conjunto con otras, se involucran en crear opciones y en aprovecharlas desde su propia energía. Ello sólo es posible con participación social.

¿Cómo entender la participación social? Las ocho experiencias entregan importantes elementos para dar una respuesta. No se trata de una participación sólo concedida o solicitada por el programa. Tampoco se limita a consultas, sondeo de opiniones y diagnósticos participativos al inicio de una intervención. Estas acciones son apenas un primer paso, como también lo es el aporte de los destinatarios en recursos, mano de obra o tiempo. Lo importante, parafraseando a Kliksberg (1999b), es que la participación sea “real”, esto es, que respetando e incorporando la historia, cultura e idiosincrasia de la población, se construyan desde abajo formas o modalidades de participación coherentes con esos aspectos. De otro lado, se trata de encauzar relaciones de trabajo cotidianas conjuntas, en función de objetivos de desarrollo compartidos, donde en un contexto de división del trabajo entre las partes, de relaciones horizontales entre ellas, cada uno sabe y asume su compromiso y conoce el de los demás, y los compromisos se revisan y evalúan regularmente.

Como se ha señalado si se logra o no esta participación depende centralmente de la labor del “intermediario local”, de cómo él asume y realiza su tarea y la relación que construye con la población. Pero, la labor del “intermediario local” va mucho más allá de encauzar procesos de participación social. Su papel conjuga tres desafíos: participación social, llegada o acceso a agentes institucionales y coordinación con ellos y entre ellos, y el logro de un trabajo conjunto en función de objetivos comunes compartidos de estos agentes y de la población.

Un trabajo complejo, para el cual, en el presente apenas reciben formación. Los “intermediarios locales” en buena medida son “autodidactas” en lo que concierne su labor. Esta, al mismo tiempo, se hace más difícil porque abrir las puertas a la participación social implica dar mas autonomía y poder a los sectores pobres y exige que las autoridades y los funcionarios tengan voluntad de compartir poder. La resistencia a transferir poder es fuerte y opera subcepticiamente. Una cita extraída de Kliksberg (1999b) es ilustrativa: “En diversas oportunidades sectores directivos y profesionales de las organizaciones que deben llevar a cabo proyectos por vías participatorias, tienen una concepción desvalorizante de las capacidades de las comunidades pobres. Creen que serán incapaces de integrarse a los procesos de diseño, gestión, control y evaluación. Que no pueden aportar mayormente por

su debilidad educativa y cultural. Que necesitan períodos muy largos para salir de la pobreza. Que sus liderazgos son primitivos, que sus tradiciones son atrasadas, que su saber acumulado es una carga. .... [en esa situación].. se desconfiará de las comunidades en todas las etapas del proceso, se les limitarán las opciones reales para participar, se tendrá un sesgo pronunciado a sustituir su participación por órdenes de ‘arriba hacia abajo’ para hacer ‘funcionar’ las cosas. Asimismo la subvaloración será captada rápidamente por la comunidad, y ello creará una distancia infranqueable entre ella y los encargados de promover su participación. Todas estas condiciones crearán una situación en donde la participación estará condenada a fracasar. Después con frecuencia aparece en las ‘elites ilustradas’ que condujeron la experiencia la coartada racionalizadora. Argumentarán que las comunidades no tenían interés de participar, y por eso la experiencia no operó. En realidad ellos crearon fuertes incentivos para que perdieran el interés” (pg. 20)<sup>24</sup>.

## **B. Conveniencia de una entrada territorial**

El carácter social y no sólo individual de la pobreza, el hecho que muestre diferencias notorias en distintos contextos espaciales, señala que es conveniente adoptar una entrada territorial. Postulamos, y las experiencias así lo apoyan, que en territorios específicos resulta más fácil sumar esfuerzos entre distintas instituciones, coordinarse, hacer converger acciones y poner en una misma mesa a actores distintos. Compartir objetivos en pos de los cuales se van desarrollando y evaluando acciones es central. Ello tiene como requisito lograr relaciones de confianza entre los involucrados. Se requiere de voluntad política y de un objetivo genérico común para trabajar en favor del desarrollo local y la superación de la pobreza.

“Territorio” no es una unidad administrativa, ni es otra unidad de tamaño y límites fijos. Es más bien una unidad en la cual por sus condiciones socioculturales y geográficas tiene sentido realizar una intervención en conjunto. Es posible que en el camino la unidad se haga más pequeña, se realicen intervenciones en territorios más acotados; o bien se agrande y otros se incorporen en la intervención. El territorio y sus subdivisiones, si se estima necesario, es un tema que debe ser trabajado con la población, así como con los agentes institucionales -públicos y privados- presentes.

Se trata de implementar una estrategia de desarrollo en pequeños territorios que compartan ciertas características y tengan semillas iniciales de identidad, y esto con el concurso de las autoridades administrativas y demás actores locales, incluyendo los sectores pobres. Se trata de construir entre todos una visión futura del territorio, y desarrollar esfuerzos colectivos y complementarios para lograr esa visión. La visión no es estática, sino que se precisa y redefine constantemente. El punto de partida es un diagnóstico dinámico

---

<sup>24</sup> La actitud y lógica de conducta descrita por Kliksberg se ve acentuada en situaciones donde dominan organizaciones de tradición burocrática y vertical como tienden a ser servicios públicos, cuando cumplimiento de la rutina y los procedimientos están por encima de lo sustantivo; donde domina el clientelismo político, la distribución de prebendas, la “selección de líderes a dedo”; y en áreas y campos de acción donde domina y se impone el pensamiento técnico, disciplinario, experto.

participativo de la realidad, la definición de posibles cursos de acción y la ejecución de algunos. El trabajo colectivo y participativo, siempre que sea real, contribuirá a expandir capacidades en los actores, pobres y no pobres. En este trabajo las iniciativas que se emprendan deben descansar en la energía, esfuerzo y entusiasmo de las propias comunidades y los técnicos, recursos y apoyos institucionales deben estar al servicio de los esfuerzos y metas de la comunidad.

El proceso no es fácil ni lineal e implica conflictos y habilidades para manejarlos. Se requiere cierta madurez de los actores involucrados: el alcalde y el municipio, representantes de los servicios, funcionarios del gobierno regional, asesores de éste y concejeros municipales, por nombrar algunos. Siguiendo la administración político-administrativa del país, el municipio debiera jugar un rol central, lo que resulta difícil ya que los territorios serán siempre más pequeños que una sola comuna y, en ocasiones, abarcarán unidades superiores a ésta. Será necesario definir en cada caso y en conjunto quién puede ser el “cocinero principal” en un territorio y si requiere o no del apoyo de un “intermediario local”.

Esta entrada al tema tiene repercusiones y obliga a remirar el diseño de la política de superación de la pobreza y por otro el proceso de descentralización.

#### 4. REPERCUSIONES DE LO PLANTEADO PARA EL DISEÑO DE LA POLÍTICA Y LOS PROGRAMAS DE SUPERACIÓN DE LA POBREZA

Los temas desarrollados anteriormente tienen evidentes implicancias sobre la forma de concebir tanto la política como la oferta de programas destinados a la superación de la pobreza. En esta sección del documento se identifican los cambios que deberían abordarse en esta línea, de forma tal de avanzar hacia una mayor eficacia y pertinencia de las intervenciones sociales. Tres son las ideas centrales a desarrollar:

- A. Una nueva manera de entender los programas y la oferta de programas
- B. La imagen de una cocina local
- C. Las implicancias para la descentralización

##### **A. Una nueva manera de entender los programas y la oferta de programas centrales**

Los resultados de la primera parte de este trabajo indican que 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. Se plantea como causa principal la rigidez en el diseño de los programas y su característica de “empaquetados” (pre-definen destinatarios, bienes y servicios, tiempos de ejecución, actividades y otros elementos). La pregunta que surge es: ¿cómo revertir esta situación?. La respuesta más habitual y escuchada es: ‘flexibilizar los programas’. Pero, ¿qué significa exactamente esto?

Desde nuestra perspectiva, la situación es más compleja y requiere abordar, al

menos, tres tipos de cambios relacionados entre sí:

- Un primer cambio radica en la forma de concebir lo que es un programa. Implica replantear lo que se entiende actualmente por programa y modificar el proceso de diseño de los mismos, dando vuelta el esquema vertical que rige su actual definición e implementación.
- Un segundo cambio dice relación con la oferta actual de los programas públicos. Esto implica simplificar y abrir dicha oferta.
- Finalmente, un tercer cambio exige debiera abordar el proceso mismo de empalme de los programas con los territorios en los cuales éstos se implementan. Implica encarar dicho proceso desde una perspectiva territorial para fortalecer las capacidades locales, ante lo cual se propone la imagen de una cocina local.

### ***Cambio 1: Una Nueva Manera de Entender los Programas***

Los conceptos centrales que se desarrollan en torno a este cambio son: prioridades políticas; programas con menú de opciones y conversaciones entre actores; y apertura a decisiones programáticas locales.

#### *i) Concepto prevaleciente de programa*

Habitualmente entendemos por “Políticas” a un conjunto de prioridades, principios orientadores y decisiones estratégicas acerca de las acciones a realizar. O, dicho de otra manera, el rayado de cancha de las prioridades de la política social en cuanto a grupos objetivos, privilegio a lo asistencial o a lo promocional, asignación de recursos, territorios prioritarios y tipo de objetivos, entre otros elementos.

Un “Programa Social” refiere a una particular manera de abordar una determinada problemática social. El programa es una respuesta a un problema detectado o diagnosticado, y responde a una decisión superior de afrontar dicho problema, considerando los elementos o criterios generales definidos desde la política social (por ejemplo, participación, descentralización, etc.).

Cuando hablamos de tal o cual “programa”, solemos pensar en la idea original que justifica su existencia, esto es, en sus objetivos (por ejemplo, fortalecer a los microempresarios pobres), procedimientos o metodologías (entregarles créditos blandos y asistencia técnica), hipótesis de trabajo o “apuestas” (a través del acceso al crédito y asistencia técnica, éstos mejorarán la gestión de sus microempresas, incrementarán su producción y ventas y, por ende, sus ingresos). Además, cada programa define sus beneficiarios (microempresarios pobres, jóvenes, mujeres jefas de hogar, niños, adultos mayores, pobladores urbanos o rurales, etc.), identifica ciertos actores que deben participar en su puesta en práctica y define un cierto monto de recursos disponibles.

Todo lo anterior, salvo el monto de recursos, los que habitualmente se conocen una vez aprobados los presupuestos institucionales, queda establecido en la fase de “diseño” de los programas. Diseñar el programa significa, por lo tanto, responder a ese conjunto de preguntas: de qué problema nos hacemos cargo, qué pretendemos conseguir, a quiénes queremos beneficiar, qué oferta podemos ofrecer, cómo lo haremos y quiénes deberán participar para su implementación.

Si nos situamos dentro de la estructura de ministerios y servicios públicos, tanto la formulación de estas y otras preguntas como sus respuestas ocurren habitualmente en los niveles centrales. Esto significa que la función de “diseño” asociada a los programas está ubicada fundamentalmente en los equipos profesionales que trabajan en las oficinas centrales, mientras que los entes o niveles ejecutores se ubican en los niveles regionales o comunales.

El “programa diseñado” queda plasmado en un documento, y da origen en la mayoría de los casos a instructivos o reglamentos de operación en los cuales se señala qué se espera que ocurra para que el “programa” cumpla con los objetivos ya definidos. Luego se fijan roles y funciones a distintos actores que se involucrarán en su fase de ejecución.

Dicho esto, debe considerarse que en la actualidad existe un cierto porcentaje de programas sociales (como los de FOSIS, por ejemplo) que utilizan mecanismos descentralizados para asignar su inversión. Esto significa que, aparte de las especificidades de un programa u otro, en estos casos se agrega otro conjunto de procedimientos propios de los mecanismos de asignación de recursos, los que generalmente involucran a entes descentralizados del gobierno central, como lo son los gobiernos regionales o los concejos municipales (es el caso, de los programas que utilizan el mecanismo de inversión sectorial de asignación regional, ISAR, o el mecanismo de inversión regional de asignación local, IRAL).

En forma simplificada podemos decir que, a través de estos mecanismos, los programas otorgan responsabilidades a los actores regionales y comunales en la definición de un conjunto de decisiones asociadas a la implementación de los programas (por ejemplo, dónde y cuánto invertir, y qué proyectos concretos financiar con los recursos que entrega o considera el programa).

Lo que reciben, por lo tanto, los niveles regionales, provinciales y/o locales son un conjunto de “instructivos” sobre cómo implementar un determinado programa y, en algunos casos, recomendaciones sobre cómo deben ser “invertidos” o “asignados” los recursos asociados que emanan de los niveles centrales (ministerios y servicios públicos).

La idea que existe en los niveles centrales es que, a través de esos “marcos normativos o regulatorios”, se logra generar en los actores regionales, provinciales y/o locales determinadas conversaciones, acciones y conductas que hacen posible implementar el programa de acuerdo a como éste fue “diseñado” por ellos y, por ende, asegurar el logro de sus objetivos.

De esta forma, si se trata de un programa destinado a los jóvenes, por ejemplo, y el diseño supone que deben darse un conjunto de coordinaciones a nivel local entre las diversas instituciones públicas que trabajan vinculadas a la problemática juvenil, el “instructivo” del programa señalará al municipio la necesidad de generar dichas

conversaciones y coordinaciones.

*ii) ¿Qué problemas presenta esta manera de entender los programas?*

Se identifican a continuación dificultades o problemas que surgen a raíz de la forma actual de concebir los programas, y que desnaturalizan su sentido. Recurriendo a imágenes, identificamos cinco tipos de apelaciones que describen los rasgos de los programas, según son percibidos por los actores locales que deben ejecutarlos. Estos rasgos son: el programa ajeno a su realidad; el programa social estándar y reglamentado; el programa social despersonalizado; y finalmente, el programa social sorpresa.

- **El programa ajeno a su realidad de implementación:** uno de los temas que aparece recurrentemente en las evaluaciones de programas sociales dice relación con los problemas que surgen durante la fase de implementación de los programas. Se identifica como una fase especialmente problemática la gestión misma de los programas, su “puesta en práctica”. Se sostiene que los programas fracasan o no cumplen con los objetivos planteados, dado los problemas surgidos en su implementación. Es decir, la realidad de la gestión no se comporta de acuerdo a lo esperado y requerido por el programa. Para seguir con el ejemplo del programa destinado a los jóvenes, se diría que el programa no cumplió sus objetivos dado que los actores locales no lograron un grado de coordinación satisfactorio, cuestión que el programa consideraba como clave.

Este tipo de análisis obedece a una lógica muy precisa que concibe a los “programas” como el conjunto de definiciones previamente establecidas acerca de lo que se quiere lograr con un determinado tipo de intervención para abordar un problema o necesidad. Esto significa que, en los hechos, no se considera como una parte de los programas todo lo que ocurre cuando éstos son llevados a la práctica. Sólo así se explica que la propia implementación de un programa se convierta en el principal obstáculo para el logro de los objetivos que justificaron su existencia. O, dicho de otro modo, la puesta en práctica del programa se transforma en su “peor enemigo”.

Las ocho experiencias estudiadas nos muestran que la idea preconcebida que existe en los niveles centrales responsables del diseño, en el sentido de que a través de instructivos y procedimientos se logran generar conversaciones, acciones y conductas, resulta desmentida en los niveles regional y local. Es decir, existe una “falsa ilusión” cuando se piensa que la realidad se comportará de acuerdo a como hemos definido que debe hacerlo.

Las experiencias evidencian que los actores involucrados en la puesta en marcha de los programas (municipios, intermediarios, beneficiarios, entre otros) juegan un rol fundamental y decisivo en lo que cada programa es capaz o no de generar en la realidad concreta donde éste es implementado. Por decirlo derechamente, el éxito o fracaso del programa depende directamente de lo que esos actores son capaces de hacer con los

recursos e instrucciones que reciben, y del grado de comprensión e internalización que logren sobre los objetivos del mismo.

Visto así, la puesta en marcha de un programa es un elemento constitutivo del programa en sí. Es lo que falta para completarlo. La puesta en práctica es, por tanto, parte del diseño del programa.

- **El programa social estándar:** los programas se diseñan como soluciones o maneras estandarizadas de enfrentar una determinada problemática social. Aunque se reconozca la diversidad de pobrezas y la relevancia de las diferencias geográficas, cuando se diseñan programas se hace para realidades homogéneas. Esto se traduce en que se definen soluciones, modalidades y requisitos iguales para todas las regiones y zonas del país. Concordantes con esta situación el diseño de los programas y los reglamentos que los operacionalizan contienen una descripción excesivamente detallada de lo que se espera conseguir, de las metodologías de trabajo, de las temáticas específicas que se espera abordar, de los beneficiarios o población-objetivo, y de las acciones que deben desarrollar los distintos actores involucrados, entre otros elementos. Los programas son en este sentido un conjunto detallado de objetivos y procedimientos que se espera sean seguidos por los encargados de llevarlos a la práctica. Dejan así poco o nada de espacio para la creatividad y flexibilidad local.

Existe una cierta desconfianza o, al menos, falta de conocimiento de las capacidades de gestión existentes en los niveles locales para implementar adecuadamente el programa. Se prefiere, por tanto, dejar pre-establecidos una gran cantidad de elementos, fijando así un marco restringido para la intervención de esos otros niveles. Siguiendo esta lógica, es explicable que los problemas en la ejecución de los programas se expliquen a sí mismos en base a la falta de consideración de uno o más elementos que habían sido previamente definidos: “el programa falló porque las cosas no se hicieron tal como fueron indicadas” (por ejemplo, no se focalizó adecuadamente, se financiaron proyectos no contemplados y no se realizaron las coordinaciones requeridas).

- **El programa social despersonalizado:** Otro elemento, que aparece complementario a los anteriores, es que en general los programas llegan a los niveles regionales y locales sólo a través de sus normativas y reglamentos, sin que se generen instancias de discusión y reflexión entre las personas que los ha diseñado y aquellos que serán responsables de su implementación. Esto significa que el programa se materializa en un conjunto de documentos oficiales y “anuncios” públicos que son recibidos en el nivel local, pero sin que exista una entidad o persona que ejerza un rol de transmisión directa *in situ*, y que pueda explicitar los objetivos, fundamentos, hipótesis y metodologías respectivas; alguien, en suma, que permita transmitir los “sentidos” principales del programa y que pueda ejercer un rol de apoyo ante los responsables de la implementación. También aquí se presupone que dicha comprensión y, más aún, que el

compromiso de los actores, se producirá casi en forma automática. Es como si bastara decir que algo es importante para que los demás lo consideren así y lo vivan en consecuencia. Sabemos que la realidad no se comporta de esa manera, pero nos olvidamos de ello.

*iii) Los programas entendidos como “marcos de conversación”*

Si se acepta la premisa que un programa representa lo estipulado en su diseño y todo aquello que ocurre durante su implementación, entonces las instituciones y personas que se hacen parte de su puesta en práctica pasan a ser, junto a aquellos que lo han diseñado, actores claves que deben ser considerados.

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.

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 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".

### ***Cambio 2: Simplificar la Oferta de 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 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.

Ahora bien, en la perspectiva de simplificar la oferta actual, creemos que ésta debería permitir conjugar seis tipos distintos de programas:

- a) De desarrollo social: fortalecimiento de la organización y de capacidades de emprender y de gestionar soluciones.
- b) De infraestructura: creación de sedes sociales, plazas y áreas deportivas, lugares de recreación, caminos y accesos.
- c) De servicios básicos: implementación de agua, luz, alcantarillado, teléfono, policía, calles y veredas.
- d) De desarrollo productivo y de generación de ingreso: impulso a la infraestructura productiva, apoyo técnico, capacitación y crédito.
- e) De capacitación y entrenamiento laboral: apoyo a los jóvenes, las mujeres y a los trabajadores en actividades que han perdido competitividad.

- f) De asistencialidad: distribución directa de bienes o subsidios monetarios para situaciones de emergencia y extrema pobreza.

El acceso a estos programas no debe ser automático. Tampoco ser decidido unilateralmente en el nivel central, sino que debe 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 oferta de programas también 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 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. En este contexto, revisten particular importancia las acciones de formación de “intermediarios locales”.

En el punto siguiente y final se desarrolla la idea de una “cocina local” para ilustrar cómo debería darse el empalme entre los programas y las realidades locales concretas, en el marco de un enfoque territorial para la superación de la pobreza.

### ***Cambio 3: El Empalme de los Programas con las Realidades Locales: la imagen de una cocina local***

El proceso de apropiación local de los programas que ya hemos descrito en este texto, requiere que tanto a nivel de los habitantes como de los agentes institucionales se genere una reflexión en torno a tres preguntas:

- ¿Cómo gestionar de la mejor manera posible los recursos y programas 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 otros actores es necesario movilizar e involucrar para complementar los recursos disponibles y los que traerá el programa? Es decir, *¿cómo consigo aquello que falta?*

Creemos que la imagen de una “cocina local” es útil para ilustrar cómo debería darse un empalme óptimo de los programas nacionales con la realidad local, de modo de expandir capacidades y generar fuerzas endógenas de desarrollo.

Dos figuras definen esta cocina: por una parte está la *feria*, donde los productos que se ofrecen son los programas, y por la otra existen uno o varios *cocineros* locales (dirigentes, autoridades municipales, representantes de ONGs, profesores, etc.), más los

*meseros* (intermediarios locales) y los *comensales* (habitantes y población destinataria). Los cocineros locales van a la feria en busca de los “ingredientes” para preparar una “cena” que han decidido conjuntamente con los comensales y el mesero. La comida -fruto de la acción programática- gusta y deja satisfecho a todos, al menos es lo que se espera, y permite que crezcan y se desarrollen otras actividades colectivas. Si todos participan de la cocina, ésta será coherente con las condiciones socioculturales de cada lugar.

Las decisiones respecto a qué ingredientes utilizar, en qué cantidad y calidad, el tiempo de cocción, la secuencia, los aliños, etc., son decisiones participativas locales (no se encuentran pre-definidas por cada programa). Es en el nivel local, en la “cocina local”, donde se decide cómo combinar estos ingredientes para preparar un “plato” que apoye el desarrollo del lugar. Dicho de otro modo, es a nivel local donde se producen las “conversaciones” que definen los ingredientes particulares de cada comida.

Un “cocinero” local importante es el municipio, pero no es el único. Puede ser también una ONG, un servicio público, un agente privado, una organización social o productiva, o una asociación entre estos agentes. El “cocinero” decide con quién preparar el plato (colaboración con otros, ONGs, intermediarios, organizaciones sociales) y para quién o quiénes, concretamente. El momento más importante del proceso es la cocción (implementación). Ahí se articulan los ingredientes, la mano y creatividad de los cocineros y sus ayudantes, así como la secuencia de cocción y el tiempo que requiere cada etapa. En este proceso la población es un agente central que colabora e idealmente debiera apropiarse no sólo de los recursos y servicios, sino que de la cocina propiamente tal.

Los casos estudiados -que de paso inspiran esta imagen de la cocina- señalan que es especialmente relevante que los distintos programas se articulen en el nivel local al momento del “diseño de segundo orden” y de la implementación, y no, como habitualmente se supone, a nivel nacional y en el momento del diseño inicial. Para seguir con la metáfora, la articulación efectiva entre programas distintos opera, en el nivel local, en sus tiempos de “cocinería” y no al momento en que cada programa está siendo diseñado.

Las experiencias estudiadas indican, por lo demás, que todos los programas producen algún tipo de “cocina local” en la medida que ocurre algún grado de “intervención o adecuación” de éstos en el nivel comunal. Por el contrario, esta cocina puede ser casi inexistente en los casos en que los niveles locales operan como meros implementadores pasivos de los programas y recursos emanados de los niveles centrales.

Existen, de acuerdo a lo observado, cocinas locales más pasivas y otras más activas:

- Una cocina de tipo pasiva es aquella en la cual los actores locales se limitan a gestionar lo que los programas ofrecen, intentando adecuarlos a las condiciones de las realidades comunales y locales. En este caso, la pregunta que orienta la acción de los cocineros es: ¿cómo implemento y administro de la mejor manera posible en la comuna o localidad este programa o conjunto de programas?
- Una cocina de tipo activa es aquella en la cual los actores locales conciben el programa

como un recurso que debe ser aprovechado para los objetivos de desarrollo local que se han definido (en el marco de un Plan de Desarrollo Comunal y/o Local). En este tipo de cocina activa, la pregunta es: ¿cómo aprovecho este programa en una perspectiva de acción complementaria y sinérgica junto al resto de las iniciativas e inversiones existentes en la comuna y/o localidad? O bien, ¿qué otros recursos y acciones debo gestionar para potenciar este programa?

En la “cocina local” participan siempre diversos actores. A menudo, existe algún actor (el municipio, un intermediario u otro) que lidera o coordina el proceso de “cocinar”. La organización política-administrativa hace del municipio el “cocinero” principal. No obstante, el rol también lo pueden asumir otras instituciones o personas.

En función de los actores que participan, existen dos niveles en los cuales se produce la “cocina local”: un nivel institucional y otro comunitario.

- En la cocina de nivel institucional participan el municipio, representantes regionales de los Servicios Públicos y las ONG u organismos privados. Un ejemplo de “instancia” en la cual se produce este tipo de “cocina” lo constituyen las Mesas de Trabajo Comunales impulsadas por FOSIS.
- En la cocina de nivel comunitario participan, junto a los actores institucionales, los representantes de la comunidad, líderes, dirigentes y vecinos. Este nivel no suple o inhibe el primero, sino que lo complementa. De hecho, incorpora a los propios beneficiarios y a sus dirigentes en el proceso de apropiación de los programas sociales, a objeto de asegurar la mayor pertinencia de éstos a las necesidades de las personas para los cuales están diseñados.

En algunas experiencias se logra realizar algún grado de cocina comunitaria, pero prevalece todavía la cocina de nivel institucional. En ello incide centralmente el modo de cocinar y de servir. Las experiencias revelan la tendencia a modos de cocinar y servir que reproducen las relaciones de dependencia, frente a otros modos menos consolidados que fortalecen la autonomía e interdependencia. Estos últimos son los que favorecen la cocina en el nivel comunitario.

## 5. EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN Y LAS POLÍTICAS Y PROGRAMAS DE SUPERACIÓN DE LA POBREZA

Distintos elementos planteados a lo largo del texto tienen implicancias para la descentralización: la urgencia de continuar y fortalecer los esfuerzos para transformar a los municipios en agentes efectivos de desarrollo local; la conveniencia de un enfoque territorial; la propuesta de entender o concebir a los programas sociales como marco de conversación y como un menú de opciones donde elegir según las situaciones particulares de los territorios y sus habitantes y los objetivos comunes de desarrollo que han definido y

para los cuales trabajan; el énfasis en la participación social.

Subyace a estas propuestas una noción de la descentralización que articula dos ejes: el institucional y el social. Habitualmente, en nuestro medio, 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. Extremando el argumento, no existe si no hay actores sociales y participación social.

También requiere romper con las relaciones de dependencia que existen desde los niveles menores hacia los niveles superiores, y las de imposición y desconfianza presentes en los niveles jerárquicos respecto a los inferiores. En definitiva, 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 políticas, administrativas y financieras de la descentralización y aquellas que se ligan al área de las políticas públicas y sociales. Ello ocurre en los temas que estuvieron en el centro de la atención en este trabajo, pero también están presentes en el área de la educación, como puede apreciarse en el artículo de Serrano, Fernández y Pavez en este volumen y en el de la salud y de la vivienda.

Finalmente, es importante detenerse en el papel y responsabilidad que tiene el Estado central en la concreción de propuestas como las que se han señalado. En un país altamente centralizado como es Chile, es indispensable que los niveles superiores den señales que incentiven modalidades de desarrollo desde la base hacia arriba. Tales señales podrían traducirse en acciones como las siguientes:

- Un mensaje claro y coherente respecto al sentido en el cual la política y los programas de superación de la pobreza adoptarán una mirada de la “base hacia arriba”, y que resultados de esta política y programas serán monitoreados por el nivel regional y central.
- Claridad y precisión respecto a qué son los programas centrales y el papel de ellos en incentivar iniciativas endógenas de desarrollo.
- Asesoría a los municipios en el nivel local para que encaucen iniciativas de desarrollo local y de superación de la pobreza con una entrada territorial.
- Preocupación por y apoyo a la formación de agentes de desarrollo local (intermediarios locales)

- Identificar, premiar simbólicamente, sistematizar y difundir experiencias participativas de superación de la pobreza que sean buenas, interesantes e iluminadoras de posibilidades de desarrollo local.
- Desarrollar 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).

## 6. COMENTARIOS FINALES

Para quienes trabajan en el ámbito de la pobreza, ha comenzado a caer de maduro que el problema no se resuelve con una buena oferta de programas sectoriales, aunque sin ella es poco lo que se podría avanzar. Llegó la hora de poner en marcha una concepción multidimensional en la cual la superación de la pobreza se concibe como proceso. Se entiende que es necesario que los propios pobres se conviertan en protagonistas de un mejoramiento gradual en su calidad de vida. A su vez, se sostiene que para superar la pobreza de modo sustentable es indispensable reconocer las capacidades, habilidades y los recursos materiales y no materiales que las personas, hogares, grupos y comunidades pobres pueden movilizar para salir de su situación.

La gestión territorial se inscribe en un marco particular de conceptualización de superación de la pobreza, el cual sostiene que las comunidades/localidades disponen de recursos inmovilizados o mal aprovechados que constituyen su principal potencial de desarrollo. A su vez, se afirma que el desarrollo se produce cuando hay una interacción dinámica y creativa entre las capacidades de todas las personas que habitan o trabajan en un territorio, las oportunidades del entorno y los recursos disponibles. Las iniciativas posibles de emprender descansan, principalmente, en la energía, esfuerzo y entusiasmo de las propias comunidades. Los técnicos, recursos y apoyos institucionales están al servicio de esa meta comunitaria, contribuyendo a su viabilidad técnica y económica.

La gestión territorial aporta a generar y expandir capacidades para la participación de los pobres y no pobres. En el caso de los pobres implica el desarrollo de liderazgos, organización, capacidad de gestión para identificar y buscar respuestas a las necesidades y gestionarlas en interacción con otros. En el caso de los no pobres -agentes institucionales públicos y privados-, lo anterior implica una mayor interacción y comprensión de la realidad de la pobreza en el lugar donde ésta se produce, instándolos a actuar de forma de generar oportunidades y aminorar exclusiones y discriminaciones. Es en esta trama compleja de actores con diferentes racionalidades donde descansa la clave del éxito, pues cada uno aporta lo suyo cuando se ha acordado un propósito común de desarrollo.

Para finalizar, es necesario reconocer que existen importantes dificultades para implementar modificaciones en los programas de acuerdo a los tres niveles señalados. Las propuestas anteriores implican una ruptura con la forma en que se construye y controla actualmente el presupuesto nacional (por sector y programa, y no por región y comuna). La concreción del enfoque propuesto requiere de una asignación de recursos por unidad territorial y/o la existencia de fondos especiales regionales y/o locales. Por otro lado, la

simplificación de la oferta pública requiere de una redefinición del conjunto de los programas, fundiendo algunos, eliminando otros, modificando dependencias, homogeneizando reglas y procedimientos. Por último, la redefinición de la oferta pública de los programas requiere de una definición distinta de lo que constituyen sus bases actuales. Estas debieran reorientar objetivos y resultados esperados, abriéndose a variaciones e innovaciones en metodologías de trabajo, actividades, tiempos, productos, etc. Más que definir estos aspectos, los programas deberían implementar indicadores y medios de verificación para monitorear sus resultados.

De esta forma, el enfoque de gestión territorial de la pobreza requiere crear sistemas adecuados de información que permitan conocer los esfuerzos de inversión social realizados en un lugar, las características de los beneficiarios efectivos y los cambios que ellos experimentan en su situación de pobreza y calidad de vida, incluyendo criterios e indicadores asociados a las dimensiones no materiales y materiales de la pobreza, así como también la apreciación que los participantes y habitantes de ese lugar concreto tienen acerca de uno o un conjunto de proyectos. El enfoque territorial debiera permitir construir indicadores cualitativos y cuantitativos que permitan monitorear la calidad de vida de cada localidad en cuestión, positivizando así la generación de capacidades y las dinámicas de superación de la pobreza. La tarea no es fácil, pero es urgente iniciarla.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALTIMIR, O. (1979), "La dimensión de la pobreza en América Latina", Naciones Unidas, *Cuadernos de la CEPAL N° 27*, Santiago.

BASES PROGRAMÁTICAS DEL SEGUNDO GOBIERNO DE LA CONCERTACION (1994), *Un Gobierno para los Nuevos Tiempos*.

BENGOA, J. (1995), "La pobreza de los modernos", *Temas Sociales*, Boletín, Centro de Estudios Sociales y Educación SUR, marzo, Santiago.

BENGOA, J.; F. MARQUEZ y S. ARAVENA (2000), "La Desigualdad. Testimonios de la Sociedad Chilena en la última década del siglo XX", Versión preliminar, *Colección Estudios Sociales*, Ediciones Sur.

BOURDIEU, P. (1986), "The Forms of Capital", en J. Richardson, editor, *Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education*, pp. 241-258, Greenwood Press, New York.

CEPAL-PNUD (1992), "Procedimientos para medir la pobreza en América Latina con el método de la línea de pobreza", *Comercio Exterior*, vol. 42, N° 4, abril, México.

CIEPLAN (1998), "Enfoque territorial y participativo de la política social", Informe final de consultoría, Ministerio Secretaría General de Gobierno.

CIS (Comité Interministerial Social) (1996), "Programa Nacional de Superación de la Pobreza. Seguimiento y Evaluación", Secretaría Ejecutiva del CIS, octubre, Santiago.

CNSP (Consejo Nacional de Superación de la Pobreza) (1996), *La pobreza en Chile. Un desafío de equidad e integración social*, agosto, Santiago.

COLEMAN, J. (1988), "Social Capital in the Creation of Human Capital", *American Journal of Sociology*, 94, pp. 95-121, USA.

COLEMAN, J. (1990), *Foundations of Social Theory*, Belknap Press, Cambridge, MAS. USA.

DASGUPTA, P. y I. SERALGIN (eds.) (1999), *Social Capital. A Multifaceted Perspective*, World Bank.

DISCURSO PRESIDENCIAL, (1999), "Realizaciones gubernamentales en materia de descentralización y regionalización del Estado", 28 octubre, Presidencia de la República, Santiago.

DURSTON, J. (1999), "Construyendo capital social comunitario. Una experiencia de empoderamiento rural en Guatemala", *Serie de Políticas Sociales* 30, CEPAL.

DURSTON, J. (2000), "¿Qué es el capital social comunitario?", *Serie Políticas Sociales* 38, CEPAL, julio.

ERIKSON, E. (1963), *Childhood and Society*, Norton and Company, USA.

ESPINOZA, V. (1995), "Redes sociales y superación de la pobreza", *Revista de Trabajo Social* N° 66, Universidad Católica de Chile, Santiago.

FNSP (1999), "Propuestas para la Nueva Política Social", Fundación Nacional de Superación de la Pobreza, Santiago, julio 1999.

GARCIA, A. y M. SCHKOLNIK (1995), "Superación de la pobreza. Balance y propuestas", en C. Pizarro et. al. (eds.), *Políticas Económicas y Sociales en el Chile Democrático*, CIEPLAN-UNICEF, Santiago.

GRANOVETTER, M. (1973), "The Strength of Weak Ties", *American Journal of Sociology* 78, mayo, USA

HARDY, C. (1997), *La Reforma Social Pendiente*. Fundación Chile 21, Santiago.

IRARRAZAVAL, I. (1995), "Habilitación, pobreza y política social", *Documento de Trabajo* N° 134, Centro de Estudios Públicos, CEP, junio, Santiago.

KLIKSBERG, B. (1999), "El Rol del Capital Social y de la Cultura en el Proceso de Desarrollo", Instituto Latinoamericano para el Desarrollo Social (INDES), BID, Washington, D.C.

KLIKSBERG, B. (1999b) "Seis Tesis no convencionales sobre participación", INDES, BID., Washington, D.C.

MAIRA, L. (1997), *Superación de la Pobreza. Algunas Lecciones y Aprendizajes de la Experiencia Chilena*, Corporación de Políticas Públicas y Relaciones Internacionales, CEPRI-Perspectiva, Santiago.

MAIRA, L. y S. MOLINA (1997), "Las Reformas sociales en acción: experiencias ministeriales", *Documento CEPAL*, LC/L.11025, mayo, Santiago.

MARTINEZ, J. y M. PALACIOS (1996), *Informe sobre la decencia. La diferenciación estamental de la pobreza y los subsidios recibidos*, Colección Estudios Urbanos, Ediciones SUR, Santiago.

MASLOW, A. (1970), *Motivation and Personality*, Harper and Row Publishes, USA.

MIDEPLAN (1994), “Integración al Desarrollo: Balance de la Política Social 1990-1993”, Santiago.

MIDEPLAN (1996), *Balance de seis años de las políticas sociales 1990-1996*, Ministerio de Planificación y Coordinación, República de Chile, agosto, Santiago.

MIDEPLAN (1999), “Caracterización de la Oferta Pública dirigida a Grupos Prioritarios de la Política Social”, Secretaría Ejecutiva, Comité de Ministros Social, septiembre.

MIDEPLAN (1999), *Balance Económico y Social 1990-1999*, Ministerio de Planificación y Cooperación, Gobierno de Chile, diciembre.

MIDEPLAN (1999), “Características de la oferta pública dirigida a grupos prioritarios de la Política Social”, Secretaría Ejecutiva, Comité de Ministros Social, septiembre.

MINISTERIO SECRETARÍA GENERAL DE GOBIERNO (1996), "La oportunidad histórica: Eduardo Frei Ruiz-Tagle. Discursos Escogidos: 1994-1996", Santiago.

NARAYAN, D. (1999), “Bonds and Bridges: Social Capital and Poverty”, World Bank, Poverty Group, PREM.

NARAYAN, D. y OTROS (2000), *Voices of the Poor: Can Anyone Hear Us?*, Oxford University Press.

PEREZ, C. y H. VERGARA (2000), “Fundación Nacional para la Superación de la Pobreza”, documento elaborado para el Seminario de Capacitación Servicio País 2000, Asuntos Públicos y Comunicaciones, abril.

PNUD (1997), *Informe sobre Desarrollo Humano 1997*, ediciones Mundi-Prensa, España y Naciones Unidas, Nueva York.

PNUD (2000), *Superar la Pobreza Humana*, Informe del PNUD sobre Pobreza 2000, Naciones Unidas, Nueva York.

PNUD-Santiago (2000), *Más Sociedad para Gobernar el Futuro. Desarrollo Humano en Chile – 2000*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Santiago, marzo.

PORTES, A. (1998), "Social Capital. Its Origins and Application in Modern Sociology", *Annual Review Sociology* 24, 1-24, USA.

PUGA, F. y E. WALKER (1995), "Propuesta Proyecto Focalización Territorial", Informe, mimeo, noviembre.

PUTNAM, R. (1993), *Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton University Press, USA.

PUTNAM, R. (1995), "Bowling Alone: Americas Declining Social Capital", *Journal of Democracy* 6, 65-78, USA.

RACZYNSKI, D. (1995), "La estrategia para combatir la pobreza en Chile. Programas, instituciones y recursos", en D. Raczynski (ed.), *Estrategias para combatir la pobreza en América Latina. Programas, instituciones y recursos*, CIEPLAN-BID, Santiago.

RACZYNSKI, D. (1998), "Para combatir la pobreza en Chile. Esfuerzos del pasado y desafíos del presente", en R. Cortázar y J. Vial (eds.), *Construyendo Opciones. Propuestas Económicas y Sociales para el Cambio de Siglo*, Ediciones Dolmen-CIEPLAN, Santiago.

RACZYNSKI, D. y M. BLAZQUEZ (2000), "Políticas sociales, pobreza y desigualdad social. Balance de los años 90", documento preparado para el CED, enero.

RACZYNSKI, D. y C. SERRANO (1987), "Administración y gestión local: La experiencia de algunos municipios en Santiago", *Colección Estudios CIEPLAN* 22, diciembre, Santiago.

RACZYNSKI, D. y C. SERRANO (2000), "Nuevos y viejos problemas en la lucha contra la pobreza en Chile", Documento elaborado para FLACSO, julio.

RACZYNSKI, D. y OTROS (1996), "Proyecto de fortalecimiento Institucional del Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS) de Chile. Evaluación y rediseño de programas. Informe final", CIEPLAN y FOSIS, enero, Santiago.

RACZYNSKI, D y OTROS (1999), "Relaciones público-privadas en la política social de superación de la pobreza. La experiencia de Chile, Programa Latinoamericano de Políticas Sociales, CIESU-Uruguay y IDRC-Canadá.

RUBILAR, G. (1999), "Programa Chile-Barrio. ¿Una propuesta de intervención pública innovadora en asentamientos precarios?", *Estudio de Caso N° 33*, Magister en Gestión y Políticas Públicas, Departamento de Ingeniería Industrial, Universidad de Chile.

SERRANO, C. (1995), "Municipio, política social y pobreza", en C. Pizarro et al. (eds.), *Políticas Económicas y Sociales en el Chile Democrático*, CIEPLAN-UNICEF, Santiago.

SERRANO, C. (1996), "Gobierno regional e inversión pública descentralizada", *Colección Estudios CIEPLAN 42*, junio, Santiago.

SERRANO, C. (1998), "Participación social y ciudadanía. Un debate de Chile Contemporáneo", Informe Final, MIDEPLAN, octubre.

SERRANO, C. y D. RACZYNSKI (1998), "Lineamientos para construir una matriz de indicadores de participación en programas nacionales participativos", Informe Final de Consultoría, DOS, diciembre.

SERRANO, C. y OTROS (1999), "Buenas prácticas municipales en cuatro áreas claves", Informe de Investigación, CIEPLAN – Fondo de Estudios para las Políticas Públicas, Departamento de Ingeniería Industrial, Universidad de Chile, Santiago.

SERRANO, C. y C. ROJAS (1999), "Concepciones sobre la noción de participación con que trabaja la institucionalidad pública y como se define en ésta el rol de la mujer", Informe Final de Consultoría, SERNAM y Asesorías para el Desarrollo, enero.

SUBDERE (Subsecretaría de Desarrollo Regional) (1997), *Seguimiento y evaluación ex-post de proyectos FNDR, período 1990-1994. Informe final*, Ministerio del Interior, febrero, Santiago.

SUBDERE (2000), *Evaluación de la descentralización 1994-1999. Cuentas de un compromiso de gobierno con el país*, marzo.

SUBDERE (2000), *Tercer Estado de Avance. Compromisos de desconcentración de Ministerios y Servicios 1998-2000*, mayo.

SUBDERE (2001), *El Gobierno Descentralizado que Queremos. Un Proyecto de Todos*, Ministerio del Interior, LOM Ediciones, junio.

TOMIC, L. (2000), "Diagnóstico sobre el proceso de descentralización en Chile". *Documento de Trabajo N° 21*, SUBDERE, agosto.

WOOLCOCK, M. (1998), "Social Capital and Economic Development: Toward a Theoretical Synthesis and Policy Framework", *Theory and Society* 27, 151-208, USA.

WORLD BANK (2000), *World Development Report 2000/2001. Atacking Poverty*, Oxford University Press.

## ANEXO A. SINTESIS DE OCHO EXPERIENCIAS LOCALES

<b>Programa Mujeres Jefas de Hogar (MJH) en la comuna Longavi</b>
Longaví: comuna rural, 30 mil habitantes, altos índices de pobreza en ingreso, fuerte demanda de trabajo agrícola de temporada.
Agentes involucrados: Municipio, DIDECO, con relaciones previas positivas con SERNAM, se juega para que el programa MJH llegue a la comuna, lo que ocurre en 1994, instalándose en la zona urbana de la comuna. Se designa una coordinadora del programa, asistente social (?), que con el apoyo del jefe de la DIDECO, construye relaciones personales fuertes con mujeres jefas de hogar y vínculos al interior del municipio en apoyo a estas mujeres. Todos el programa se canaliza a través de la encargada.
Rediseño después del primer año: La experiencia del primer año lleva a un rediseño completo del programa que incluye los siguientes aspectos: <ul style="list-style-type: none"> <li>- El programa se traslada a las áreas rurales y abandona la zona urbana de Longaví</li> <li>- El programa sectorializa el área rural y trabaja con mujeres jefas de hogar en sectores específicos de la comuna, trasladando los servicios a esos sectores.</li> <li>- Las fechas y tiempos del programa se adecuan para evitar conflictos entre las actividades del programa y las oportunidades de trabajo agrícola temporal.</li> <li>- La formación / capacitación de las mujeres se traslada desde el trabajo dependiente al trabajo independiente, en este contexto se abre la posibilidad que las mujeres capacitadas se integren al programa PRODESAL para profundizar sus conocimientos técnicos y de gestión agropecuaria.</li> <li>- El municipio se hace cargo directamente de la atención dental del programa</li> <li>- No se prioriza el tema del cuidado infantil.</li> <li>- No tienen desarrollo las líneas de justicia y asesoría legal ni de vivienda.</li> </ul>
Resultados: Alrededor de 700 mujeres han pasado por el Programa entre 1995 y 1999, 115 se han capacitado, cerca de 50 trabajan en el área en que fue capacitada. Fuerte valoración de la línea de atención dental. Lo que las mujeres valoran más son los cambios que el programa ha generado en su desarrollo personal (seguridad en sí misma, opinar y decir lo que piensa, creer en lo que hace, mayor autoestima, ver que existe un mundo afuera, hacer cosas que antes jamás había pensado).
Hitos claves (puntos fuertes, positivos): <ul style="list-style-type: none"> <li>- Interés y respaldo del DIDECO que a su vez tiene respaldo del Alcalde.</li> <li>- Empuje y capacidad de relación pública de la persona responsable del programa en la comuna.</li> </ul> Sectorización de la comuna y el traslado del programa y sus acciones a los sectores.
Debilidades: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Trabajo segmentado en el municipio.</li> <li>- Persona responsable del programa se ha hecho indispensable: todo depende de ella, no delega, refuerza lazos de dependencia de las mujeres.</li> </ul>

### **Programa Mujeres Jefas de Hogar (MJH) en la comuna de Temuco**

Temuco: comuna urbana, capital regional, fuerte crecimiento demográfico en las últimas décadas, alta inmigración e importantes índices de pobreza, fuerte circulación de habitantes de otras comunas de la región para actividades comerciales y requerir bienes y servicios, peso de grupos étnicos mapuches.

#### **Agentes Involucrados:**

Municipio con un interés que crece en el tiempo en programas dirigidos hacia grupos vulnerables y, a través de ellos, llegar a la población más pobre en la comuna. En 1994 postula al programa MJH, el que se inserta en la DIDECO. El municipio con recursos propios expande la cobertura y hace ajustes y agrega beneficios al programa.

#### **Ajustes y nuevos beneficios:**

- Traslado de la capacitación desde el trabajo dependiente al independiente y la microempresa. SENCE capacita y municipio contrata profesionales que se hacen cargo de la asesoría técnica en pequeños negocios (iniciativa empresarial).
- Reforzamiento de la línea de cuidado infantil con salas cunas, horario mas extendido en jardines infantiles, y financiamiento municipal de la infraestructura y mantención de los establecimientos donde operan las instancias de cuidado infantil.
- Reforzamiento municipal de las actividades para la formación personal de las mujeres y manejo de sus derechos
- Acciones de nivelación de estudios financiadas por el municipio
- Ampliación de la atención de salud odontológica, a lo que se agrega, con apoyo del Club de Leones, la atención oftalmológica
- Desarrollo débil de las líneas de justicia y vivienda.

#### **Resultados:**

Entre los años 1994 y 1997 han participado en el Programa cerca de 500 mujeres. De estas, 54 se han visto beneficiadas de la línea de capacitación. La mayoría declaran haber mejorado sus ingresos después de la capacitación.

La línea de salud -odontología y oftalmología- son las mejor evaluadas.

Lo que más valoran las mujeres del programa se asocia a su desarrollo personal (seguridad en sí mismas y autoestima).

#### **Hitos claves positivos:**

- Apoyo en recursos del municipio
- Alta población de mujeres con niños pequeños y motivación de trabajar o generar ingresos para su núcleo familiar

#### **Debilidades:**

- Aislamiento del equipo municipal a cargo de las OTEs, consultorios de salud y otros servicios que podrían apoyar a las mujeres

**Programa Servicio de Asesoría Local en Comunidades Rurales Pobres (PRODESAL)  
en la comuna de Villa Alegre**

Villa Alegre: comuna rural campesina, de algo mas de 15 mil habitantes. Cultivos tradicionales (producción de remolacha para la IANSA), arroz, trigo, porotos, etc.) y viñedos. Ausencia de industrias o empresas. Los campesinos son propietarios o arrendatarios de tierras y las técnicas de cultivo se han enseñado de padres a hijos por varias generaciones con un apoyo y asistencia técnica que se limitaba al que entregaba IANSA. Las familias además de sus cultivos tienen unos pocos animales (caballo, vacuno, chancho, aves). La comuna no es considerada como prioritaria en materia de pobreza y ha contado con muy poca intervención de parte de organismos públicos o privados en el pasado.

Municipio que desde 1993 cuenta con un departamento agrícola, el que comenzó a trabajar de manera directa con los agricultores de la zona y realizó una sectorización e identificación de los sectores más pobres comenzando a gestionar proyectos para dichos grupos con INDAP y la SEREMI de agricultura, especialmente en el tema de los viñedos, reconversión vitivinícola y riego. El departamento esta a cargo de un profesional de ampliamente conocido y respetado en la comuna y que cuenta con el respaldo Alcaldicio. Este profesional negocia con INDAP la llegada del programa a la comuna, lo que sucede en 1996.

INDAP: la VII Región es área piloto de INDAP en su política de descentralización, situación que entrega un margen de decisión más amplio a la oficina regional y las de áreas que le corresponden. La oficina de área de Linares se hace cargo de dos de los primeros PRODESALES, uno en Colbún y el otro en Villa Alegre. El encargado del programa en esta oficina en conjunto con los municipios adaptan el diseño del programa para hacerlo pertinente a la realidad de los campesinos en las dos comunas así como a los planes comunales diseñados. En conjunto con los municipios se incorporan modificaciones en cuanto al número de profesionales destinados a cada PRODESAL, criterios de reclutamiento para ellos y el uso de recursos para subcontratar especialistas.

**Características PRODESAL:**

Se forman dos PRODESALES, cada uno a cargo de una ingeniero agrónoma y un técnico agrícola que debía ser de la comuna o zona. La ingeniero agrónoma podía venir de afuera, pero debía ser mujer porque lo central y definitivo para el éxito del programa se veía en la llegada y el trato con los campesinos. En la zona hay dos escuelas agrícolas de prestigio que forman técnicos agrícolas.

#### Resultados:

Entre 1996 y 1999 cerca de 260 personas (campesinos, hombres y mujeres de distintas edades) han participado en el programa en la comuna.

Los destinatarios valoran distintos aspectos del programa:

- alguien se preocupa de ellos, tienen con quien conversar sus problemas y compartirlos
- han incorporado nuevas tecnologías: realizan sus cultivos bajo plástico, cultivan nuevos productos en distintas épocas del año, construyen invernaderos, adelantan la cosecha, aprenden nuevas técnicas de siembra, almácigos y trasplante de las plantas; acceden a productos químicos necesarios para sus cultivos tales como fertilizantes, fumigadores, semillas *"Con el Prodesal hemos mejorado, nosotros antes plantábamos a la diabla no más, ahora nos han enseñado"*; *"Antes el trigo se enfermaba y podíamos perder toda la cosecha, ahora si uno se da cuenta a tiempo, puede echarle el líquido y se mejora"*
- reciben apoyo para el cuidado de sus animales (no previsto en el programa)
- Han conocido nuevos lugares y este conocimiento directo y vivencial de lo que han logrado campesinos que eran tan pobres como ellos. (*"Con el Prodesal hemos salido a pasear, hemos conocido Paine, Colbún y otros lugares, ahí a gente cultiva de todo, hortalizas para la casa y para vender"*. *"es gente igual que uno y con un terreno chico salió adelante"*).
- Se han ampliado sus horizontes de vida y confían más en sus capacidades y posibilidades de mejoramiento.

#### Hitos claves:

- El departamento de desarrollo agrícola, la legitimidad de su jefe frente a los campesinos y el respaldo del Alcalde y sus buenas relaciones con INDAP
- Existencia de diagnóstico previo sectorializado de la comuna en cuanto a las características y necesidades de los campesinos.
- Calidad de la relación que la profesional y el técnico de cada PRODESAL establecen con los campesinos, muy autónomo en un caso y con cierta dependencia en el otro.
- Apoyo del INDAP para buscar y relacionar a la profesional a cargo de cada PRODESAL con experiencias productivas agrícolas fuera de la comuna y región y disposición de éstas de organizar giras y visitas

#### Debilidades

- El Departamento agrícola y PRODESAL opera de modo aislado del resto del municipio, No hay vasos comunicantes y los apoyos del área social, necesarios en muchos casos, son esporádicos. La orientación del área social es asistencial y de ventanilla.
- Fuerte demanda por el programa y no se visualizan recursos para ampliarlo en el corto plazo
- Tensiones en los grupos en cuanto al compromiso con el trabajo compartido (huertos y cultivos de demostración)
- El grupo no está consolidado como para salir del PRODESAL y no cumple los requisitos para postular a otros programas del INDAP (SAL y SAP) que suponen un nivel mayor de asociatividad y gestión.
- No se ha abordado debidamente el tema de la comercialización de los productos

**Programa Servicio de Asesoría Local en Comunidades Rurales Pobres (PRODESAL)  
en la comuna de Lumaco**

Lumaco: comuna rural pobre, de aproximadamente 13 mil habitantes, 70% de población indígena mapuche. Comuna de mucha pobreza, con suelos altamente erosionados, y dificultades de acceso hacia el exterior e internamente. Domina la pequeña propiedad en manos de agricultores mapuches y no mapuches (entre 1 y 10 hectáreas). Estas propiedades coexisten con terrenos grandes de monocultivo de pino y eucaliptus en manos de empresas forestales.

Agentes involucrados: municipio, INDAP, Instituto Indígena, quienes han logrado articular recursos y proyectos de distintos servicios para el mejoramiento integral de los predios: la CONAMA brinda bonos de fertilización, el FIA entrega los recursos para plantar frutales, el FOSIS interviene con proyectos en apoyo a la organización social y productiva, hay proyectos de la CONADI y proyectos de capacitación de adultos del MINEDUC.

PRODESAL en esta comuna es heredero de otro programa más grande y ambicioso: PRODECAM (desarrollo campesino). Este, financiado por el Gobierno de Holanda y administrado por el INDAP, se inició a principios de los noventa hasta 1996. El PRODECAM realizó un diagnóstico de la comuna, a partir del cual elaboró un plan de trabajo para abordar su principal problemática: destrucción de recursos naturales (recurso suelo) y altos niveles de pobreza en las comunidades indígenas. PRODECAM favoreció una estrategia que estimulaba la coordinación entre distintos organismos presentes en la zona, potenciando una mirada común del territorio y de las comunidades y estimulando eslabonamientos entre los proyectos que se realizaban. Dos instituciones llevaron el liderazgo de este programa: el Instituto Indígena y el Centro de Desarrollo y Tecnología de Temuco (CET). Las acciones principales son capacitación y asistencia técnica para la recuperación de suelos a través de curvas de escurrimiento, invernaderos, rotación de cultivos, barreras naturales y zanjas de filtración.

El PRODESAL da continuación a partir del 2º semestre de 1997 al PRODECAM, pero bajo condiciones distintas: i) condiciones más modestas en recursos y disponibilidad de profesionales, y en consecuencia de comunidades atendidas; ii) diversificación de destinatarios, se atienden comunidad mapuches y no mapuches; iii) involucramiento fuerte y directo del municipio; iv) se refuerza y avanza en introducción de cultivos en los suelos ya recuperados y se incursiona en temas de comercialización de productos, creación y fortalecimiento de los mercados locales y un proyecto de arborización comunal. Hay continuidad en cuanto a metodología de trabajo y en que el eje principal de las acciones es la recuperación del suelo.

El municipio:

PRODECAM no tuvo mayor colaboración efectiva con el municipio, PRODESAL si la tiene. Dentro del municipio la unidad que se involucra es el Programa de Desarrollo Rural (PRODER).

En la comuna funcionan cuatro PRODESALES. Estos se definieron en conjunto entre INDAP Provincial, la Fundación Instituto Indígena y el PRODER - Municipio en base a una sectorización de la comuna. Dos PRODESALES están en manos del Municipio y los dos restantes son ejecutados por la Fundación Instituto Indígena. Esta última trabaja con comunidades indígenas, mientras que el municipio trabaja con comunidades indígenas y no indígenas. Como consecuencia de las dificultades de acceso interno de la comuna, el municipio instala oficinas municipales en los sectores que cubre, con lo cual facilita una interacción más continua entre los campesinos y técnicos, estrechando los lazos entre ellos, y facilitando el nexo de los campesinos con el exterior. La Fundación Instituto Indígena, en la etapa inicial del PRODESAL entregar capacitación y asesoría a los profesionales contratados por el municipio para el PRODESAL. Profesionales y técnicos de la Fundación operan bajo un estado de ánimo negativo, ya que las condiciones actuales no les permite continuar con sus prácticas acostumbradas. A su vez, han tenido que disminuir el número de comunidades atendidas, pudiendo apreciarse tensiones en la Fundación y de esta con las comunidades.

Resultados: es imposible separar los resultados debidos a PRODESAL y los debidos a PRODECAM

- Revalorización del suelo y nueva relación con la tierra que ha disminuido la emigración de los jóvenes de la comuna
- Incorporación de nuevas tecnologías y productos, diversificación de la producción, mayor aprovechamiento de la tierra a lo largo del año.
- Iniciativas incipientes de comercialización y generación de mayores ingresos (sobresale la exportación de una partida de chícharos realizada en 1998).

Hitos positivos:

- experiencia previa con PRODECAM, sobre la cual construye PRODESAL
- ONGs y Fundaciones activas en la zona dispuestas a colaborar
- Municipio con un PRODER que se suma y asume con entusiasmo el programa
- Profesionales municipales encargado del programa jóvenes, dinámicos y entusiastas que salen del municipio y se instalan en sectores de la comuna y pasan a ser actores claves y nexo de los campesinos con el mundo exterior

Debilidades:

- Condiciones de recursos desniveladas entre PRODECAM y PRODESAL
- Está de ánimo negativo en Fundación Instituto Indígena
- Avances lentos en la producción, lo dominante es la agricultura de subsistencia.

**Programa Historia del Programa Chile Barrio (fase piloto), Loteo Emos, en la comuna de Melipilla**

Loteo EMOS: El Loteo se ubica en el sector sur poniente de la comuna de Melipilla, en los faldeos densamente poblados de un cerro. El Loteo está conformado por dos pasajes, en el que habitan 64 familias, su origen es una toma de los años 80. Antes de la llegada del Chile Barrio el Loteo se vio beneficiado con proyectos de los programas Entre Todos (FOSIS), Pavimentos Participativos, Casetas sanitarias y acciones municipales asociadas a la regularización de títulos, los que solucionaron varios de los problemas centrales que tenía esa población: luz, alcantarillado, mejoramiento de vivienda, pavimentación de calles y aceras, saneamiento de titulo de dominio. Al llegar el Chile Barrio el asentamiento, este no era en sus características materiales muy distinto a las poblaciones que lo rodean. El asentamiento cuenta con una Dirigente Vecinal de amplia trayectoria, buenas relaciones con el municipio y activa para conseguir beneficios ahí, estimada, pero no necesariamente querida por los vecinos, algunos de los cuales cuentan que su familia está involucrada en micro - negocios de drogas en el sector y que ella tiene un problema de alcoholismo.

El municipio y la llegada del programa: La decisión de realizar la intervención piloto del programa Chile Barrio en el asentamiento EMOS, según coinciden en señalar los entrevistados, fue una decisión tomada a nivel político: la Intendencia, la Coordinación Nacional del Programa y un diputado. El Municipio no fue partícipe en esta selección y cuando supo, después de conversaciones, acepta con la condición que el programa traspase al municipio los recursos necesarios para construir un canal de contención de las aguas lluvias que en invierno bajan por el cerro e inundan la ciudad de Melipilla.

Agentes involucrados: Unidad central del Chile Barrio y las instituciones encargadas de las líneas de acción del Chile Barrio (FOSIS, SENCE, vivienda, municipio, y cuando corresponde, la institución subcontratada para realizar tareas específicas; PRODEMU en el caso del FOSIS y la OTE que se encargó del AIPE en el caso del SENCE.

El Programa en el Loteo: El FOSIS seleccionó al PRODEMU como Servicio de Apoyo al Barrio. Este organismo asignó cuatro personas al Loteo las que iniciaron su trabajo tomando contacto con la comunidad, observando sus dinámicas, el tipo de relaciones entre los sus habitantes e identificando y vinculándose con los líderes así como con funcionarios municipales. Validó el diagnóstico del Loteo que anteriormente había elaborado la encargada regional del Programa en el FOSIS. Con recursos propios el PRODEMU realizó actividades de desarrollo personal y de alfabetización, conformó grupos de trabajo en la población a fin de fortalecer los lazos entre los vecinos y la organización social. Estas acciones permitieron identificar potenciales líderes y llevaron a la propuesta y formulación de ocho proyectos (mejoramiento de la sede comunitaria, iniciación productiva para las mujeres, club deportivo, amasandería, estimulación y reforzamiento escolar para los niños, primeros auxilios, teatro y animación, curso de aeróbica), los que consiguieron financiamiento en el FOSIS y comenzaron a ejecutarse en Febrero de 1999. El primero en realizarse fue la sede, el curso de aeróbica y la conformación del club deportivo. Antes de que PRODEMU hubiese terminado la validación del diagnóstico, llegó al asentamiento el programa AIPE del SENCE para reclutar personas que requerían de capacitación o apoyo para en su inserción laboral. Según los entrevistados la OTE a cargo llegó con dos cursos, sin que mediara un diagnóstico de oportunidades de empleo y necesidades de la población: uno de manipulación de alimentos y otro de desabolladura y pintura. Hubo inscritos en los cursos, pero una vez finalizados no hubo inserción laboral.

La línea de acción de vivienda fue liderada directamente por el encargado regional del Chile Barrio en la SEREMI. La idea del municipio era que los habitantes del asentamiento accedieran a la segunda etapa de la vivienda progresiva. Sin embargo, la SEREMI anuncia directamente a la comunidad, sin informar al municipio, otra propuesta que consistía en la construcción de una vivienda de dos pisos (proyecto del Hogar de Cristo), que según señaló tenía un costo menor y permitía el acceso a una vivienda de mejor calidad, y además, hacer adecuaciones según las necesidades particulares de cada hogar. Este anuncio generó muchas expectativas en la comunidad. Sin embargo, la propuesta no era viable debido a problemas con los deslindes de los sitios y con instalación de familias allegadas en el loteo. El tema de la vivienda se transformó así en uno polémico, de muchas expectativas y alta probabilidad de frustración, que tuvo que recaer sobre el municipio. La arquitecta del Departamento de Obras que conoce el Loteo porque estuvo apoyando la construcción de la sede social, ahora tiene la responsabilidad de estudiar los planos de cada sitio y vivienda y buscar soluciones de mejoramiento a la medida de cada familia.

**Resultados:**

- Los habitantes tienen una muy buena evaluación del trabajo del PRODEMU, destacan la disposición y capacidad de las profesionales asignadas, su presencia constante en el Loteo, apoyando en temas personales y de desarrollo del asentamiento.
- Mejora en los vínculos y relaciones entre los vecinos
- Fortalecimiento nuevos líderes, mayor participación de los vecinos.
- Visión mas positiva del habitat que los habitantes pasan a llamar “Villa Emos”.

<p>Hitos positivos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Presencia de una líder activa y proyectos previos que facilita la entrada inicial al Loteo</li> <li>- Buen trabajo de Apoyo al barrio realizado por cuatro profesionales de PRODEMU</li> <li>- Apoyo del Municipio, personalizado en la arquitecta del Departamento de Obras</li> <li>- Presencia de potenciales líderes jóvenes</li> </ul>
<p>Debilidades:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Llegada poco transparente del programa a la comuna y municipio</li> <li>- Baja inserción y compromiso del municipio con el programa</li> <li>- Las profesionales del PRODEMU activan los vínculos y relaciones y líderes nuevos en la comunidad, pero no trabajaron mayormente en ampliar la red de relaciones con otros afuera del LOTEJO, incluido el municipio. Eran cuatro profesionales que en equipo solucionaban eficiente y directamente lo que concernía el mundo exterior al loteo.</li> <li>- El municipio, en definitiva se pone con el programa, pero en el fondo es una persona que lo asume como un compromiso personal</li> </ul>
<p>Otros: el municipio no se doblega frente a decisiones del Programa con las cuales no esta de acuerdo y negocia un apoyo mayor que soluciona un problema de escurrimiento de aguas lluvia en invierno que afecta a un sector más amplio de la población de Melipilla.</p>

### **Programa Chile Barrio, asentamiento Marimán en la comuna de Negrete**

Marimán: El asentamiento Marimán se conformó en 1971, producto de una toma de terrenos que hicieron 37 familias allegadas del pueblo de Negrete. En 1973 el alcalde los desalojó de su lugar original, trasladándolos a un terreno ubicado a media cuadra de la plaza de Negrete, lugar donde actualmente se encuentra. La toma de terreno estuvo liderado por la actual presidenta de la Junta de Vecinos. En los años 70 la organización vecinal se recoge y la dinámica social colectiva de Marimán decae. Cada uno actúa por su cuenta y en función de su motivaciones individuales y posibilidades personales. Marimán pasa a ser percibido por el resto de los habitantes de Negrete como el foco de pobreza, alcoholismo y delincuencia.

En 1992 asume un nuevo Alcalde y se toman decisiones sobre el destino de Marimán. Varios de los concejales pensaban en sacar el asentamiento del centro del pueblo e instalarlos en la periferia, propuesta que no prospera. En 1993 la directiva de la Unidad Vecinal en que se encuentra Marimán, postula con dos proyectos, uno de construcción de una sede vecinal y otro de un curso de mueblería, al programa Entre Todos del FOSIS. La aprobación de estos proyectos demora debido a problemas de regularización de terrenos. Sin embargo, durante ese período el coordinador territorial de FOSIS mantuvo permanente contacto (al menos una vez al mes) con la comunidad para apoyarlos en la resolución de estos problemas. En 1996 con el apoyo de Bienes Nacionales se logra el saneamiento de títulos de dominio. Con este paso, el municipio postula con un proyecto de construcción de casetas sanitarias para Marimán al programa de Mejoramiento de Barrio y el FOSIS concretiza el proyecto pendiente de la sede vecinal.

Llegada del Chile Barrio. En 1997 el Alcalde supo del programa Chile Barrio y se movió para traerlo a la comuna. Paralelamente, el municipio postuló con un proyecto de construcción de un parque de recreaciones con juegos para los niños en Marimán al programa de mejoramiento urbano que es aprobado y se ejecuta en 1998. En ese año el Chile Barrio llega al asentamiento, habiendo sido priorizado tanto por el Municipio, la Intendencia, como la Coordinación Nacional del programa.

Desarrollo del Chile Barrio. El FOSIS de común acuerdo con el municipio contrata al PET para que realice la línea de habilitación social que se expresa en el Servicio para el Apoyo del Desarrollo del Barrio. La presencia previa del FOSIS en Marimán había legitimado al coordinador de proyectos frente a los vecinos, lo cual facilitó el proceso de inserción del PET en la comunidad. El PET realiza una etapa de diagnóstico y conocimiento del asentamiento, identificando cuáles son los recursos materiales y organizacionales presentes para potenciarlos, iniciando, luego, actividades de capacitación y fortalecimiento de las organizaciones. Producto de este proceso se democratizan la Junta de Vecinos, se llama a elecciones y sale electa la misma dirigente que lideró en los años '70 el proceso de toma de terreno. Al mismo tiempo el PET conformó grupos de trabajo (Adulto Mayor, Jóvenes, Mujeres, Niños), cada uno liderado por un representante de Marimán, realiza un trabajo de identificación de necesidades y formulación de proyectos: Taller Laboral para Mujeres, (hacen muñecos de trapos), Invernaderos de Mujeres, Cursos de Capacitación para mujeres, mejoramiento de vivienda (rejas metálicas para el frontis de las casas, taller de servicios de tapicería). El PET, simultáneamente, contacta el asentamiento con otras instituciones las que inician acciones en Marimán (PRODEMU y FORJA).

En cuanto a la línea de infraestructura, luego de conversaciones no fáciles que se prolongaron hasta fines de 1998, el Municipio y MINVU decidieron hacer reparaciones en las casas que necesitaban una inversión mayor, lo que se concretizó en 1999. En este ámbito los vecinos decidieron quiénes serían los beneficiarios y quienes no.

La línea de capacitación no se ejecutó en Marimán. La llamada a licitación del SENCE quedó desierto. Tres habitantes de Marimán se inscribieron en cursos del SENCE en la comuna.

El municipio jugó un rol activo en el desarrollo del programa. Los entrevistados señalan que no obtuvieron mayores indicaciones de parte de las instituciones asociadas, ni sobre procedimientos, plazos o metodologías de trabajo y que apoyados por el FOSIS comenzaron a actuar de manera independiente.

Resultados:

- Alta satisfacción de los vecinos con su nuevo habitat mejorado. Se sienten ahora *“como el barrio alto de Negrete”*.
- Han recuperado su dinámica social colectiva y su antigua líder y líderes nuevos.
- Mejora la imagen de Marimán en el pueblo
- Se dinamiza la gestión municipal en el área de pobreza

#### Hitos claves positivos

- La localización de Marimán en el centro del pueblo y el apoyo del FOSIS, sumado a la llegada del Chile Barrio, movilizó e hizo despertar al Municipio, el que priorizó temas de pobreza (antes solo había entregado beneficios asistenciales) y se vinculó con instituciones del sector público, lo que se tradujo en nuevos recursos para la comuna.
- Historia colectiva pasada de Marimán y dirigente vecinal fuerte y legitimada

#### Debilidades

- Inicialmente la no resolución de problemas de propiedad del suelo
- Lentitud de los aportes para vivienda

### **El programa Impulsa el Sector Lago Budi, comuna de Saavedra**

Saavedra: comuna de 5 mil habitantes, localizada en la costa de la 9va Región. IMPULSA opera en la zona de las comunidades mapuches aledañas al Lago Budi.

A comienzos de la década de los '90 cerca de 30 ONGs y fundaciones estaban operando en la comuna con proyectos variados, descoordinados y desarticulados entre sí. Al terminar el financiamiento de los proyectos, estas entidades abandonaron la zona y los proyectos no continuaron.

Agentes involucrados: FOSIS, CONADI, SERCOTEC, SERNATUR, INDAP, Servicio País, Parroquia de Puerto Domínguez.

IMPULSA llega a la zona en el año '96 a través de un profesional que viajaba mensualmente a la zona y quien realizó los primeros contactos con las instituciones presentes en la zona e inició actividades para hacer un diagnóstico con la gente de las localidades. El Instituto Indígena, SEDECAM, INPROA, la Parroquia de Sto. Domingo e IMPULSA deciden trabajar juntos, aunar esfuerzos e intervenir de manera articulada en la comuna. Sin embargo, esta alianza no prosperó. Nadie se hizo efectivamente cargo de la idea. En 1997 la dirección nacional de IMPULSA contrata a un profesional que instalado en la comuna trabajara directamente con las comunidad indígenas y las instituciones presentes en la zona. Este es un profesional que hasta entonces trabajaba en la Parroquia de Puerto Domínguez, con conocimiento detallado de la zona, compromiso con las comunidades indígenas y voluntad para trabajar con ellas. Inicia un trabajo de contacto con instituciones regional para traer recursos a la zona y al mismo tiempo transmitir la filosofía de trabajo de IMPULSA (el trabajo conjunto, participativo, centrado en expansión de capacidades) IMPULSA como programa forma sus profesionales a través de talleres, asesorías y más recientemente un diplomado de desarrollo local.

En 1998 el sector del Lago es declarado Área de Desarrollo Indígena. La CONADI, con el apoyo de IMPULSA y FOSIS, decide probar una modalidad de intervención nueva de carácter territorial. En alianza con las comunidades se formula un plan de acción para la zona, se firman convenios entre instituciones y se comienza a implementar una estrategia de acción. Una de las primeras actividades son talleres para recuperar la historia e identidad de las comunidades. Otra decisión importante fue la formación de un equipo de trabajo a cargo del desarrollo del Budi (profesional IMPULSA y tres profesionales Servicio país). La zona se sectorializa en unidades mas pequeñas, cada una a cargo de uno o dos profesionales del equipo. El equipo a su vez recibe asesoría regular de IMPULSA, FOSIS y CONADI. Los líderes de las comunidades asesorados por el equipo identifican como palanca de desarrollo de la zona el turismo, se identifican 21 potenciales iniciativas turísticas, complementarias entre sí, se subcontrata un estudio técnico de estudio de factibilidad de cada una de ellas y del proyecto turístico en su conjunto. Las comunidades tienen un papel central en la selección y decisión de la entidad que haría el estudio. FOSIS flexibiliza su programa AGT y CONADI aplaza su llamado a concurso. Cada institución ajusta sus reglas para asegurar coherencia de las acciones con las iniciativas identificadas por las comunidades, respeto a la lógica y organización de las comunidades, fortalecer las dinámicas comunitarias que potencien el desarrollo de estrategias colectivas y articuladas entre sí.

Municipio: no se ha logrado incorporar o comprometer. Se trata de un municipio pequeño, con muy pocos profesionales y alta rotación de éstos. La prioridad del municipio ha sido el pueblo de Puerto Saavedra y los campesinos que solicitan ayuda al municipio, la que corresponde preferentemente a INDAP y los subsidios asistenciales SUF y PASIS. Existe un Departamento de Desarrollo Agrícola que canaliza las ayudas del INDAP y desarrolla un programa de asesoría al cultivo de la papa, e imparte algunos cursos.

IMPULSA se ha acercado al Municipio y lo ha apoyado en varias tareas, sobresale la elaboración del PLADECOC. No obstante, el SECPLAC, conformado por un profesional y una secretaria, labora de modo aislado del resto del municipio y el PLADECOC no ha sido oficializado.

<p>Resultados:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Generación de vínculos entre los agentes institucionales que están presentes en la comuna, evitando acciones contradictorias entre sí o la duplicidad de esfuerzos.</li> <li>- Relación de respeto mutuo entre los profesionales y las comunidades</li> <li>- Modificación de actitudes de las comunidades hacia las instituciones y ofertas del exterior, estado de ánimo positivos y elevación de expectativas, visualización de alternativas de desarrollo</li> <li>- Mayor comprensión y consideración de la temática mapuche en las instituciones regionales.</li> </ul>
<p>Hitos claves positivos</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Calidad y compromiso del encargado local de IMPULSA, conocimiento directo de la zona y las comunidades mapuches y capacidad para relacionarse de modo efectivo con las instituciones regionales</li> <li>- Esfuerzos de formación y asesoría a los profesionales de parte de parte de IMPULSA</li> <li>- Instalación de profesionales en la zona (residencia)</li> <li>- La zona es declarada ADI</li> <li>- FOSIS y CONADI abiertos a innovar en sus procedimientos y reglas</li> </ul>
<p>Debilidades</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Pérdida de identidad y dinámicas sociales internas a las comunidades debilitadas por intervenciones previas</li> <li>- Debilidad del municipio</li> </ul>

## Programa Impulsa en la Unidad Vecinal 11 de la comuna de Cerro Navia

Cerro Navia: una de las comunas del Area metropolitana de Santiago con mayores índices de pobreza, con cerca de 170 mil habitantes, heterogénea internamente en cuanto al origen e historia de su asentamiento, lo que define sectores, poblaciones y barrios muy diferentes en cuanto a su organización vecinal y de sobrevivencia. En al comuna trabajan múltiples ONGs e iglesias.

IMPULSA llega a Cerro Navia en 1995, toma contacto con el municipio, algunas ONGs y organizaciones comunitarias. Con el municipio decide concentrar su acción en el área norte de la comuna donde se estaba desarrollando el programa ACTUA (pobreza dura, apoyo de la Comunidad Europea) que contaba con recursos pero no había logrado el tema de su inserción en la comunidad. Esta alternativa no prosperó por razones ligadas a ACTUA. El profesional de IMPULSA a cargo de la comuna, externo a ella, a fin de familiarizarse con ella inicia un trabajo con los vecinos de recuperación de la historia de diversos sectores de la comuna y participaba de reuniones y mesas de trabajo en el municipio. Este trabajo no derivó en acciones concretas y no motivó ni a los habitantes de los sectores ni al municipio.

En 1997 una nueva profesional se hace cargo de IMPULSA en la comuna (había trabajado apoyando al primer encargado). Ella es de la comuna y decide hacer un trabajo directo de bajo perfil con la comunidad de la Unidad Vecinal #11 que es la que ella conoce y donde la conocen. Inicia su trabajo en la escuela (donde había sido profesora) y con la Junta de Vecinos. Fue un trabajo inicial de escuchar y a partir de ahí con los profesores y con la Junta de Vecinos definir prioridades. Deciden que una demanda escondida de la gente para comunicarse y validarse ante las autoridades y los profesionales era la formación. Se implementa un Taller de 'Comunicación y Acción Efectiva para el Desarrollo' que todos los participantes califican de exitoso. En el contexto de este taller los participantes realizaron diversos diagnósticos de sus problemas (familia, trabajo, vivienda, escuela), abordaron temas de desarrollo personal, organizacional y de grupo, de liderazgo, de negociación. Estas actividades se transformaron en proyectos y con apoyo de IMPULSA se logra un cierto financiamiento. El trabajo se hizo en base a talleres y jornadas. Invitaban gente de distintas organizaciones (Iglesia, Centros de Madres, Clubes del Adulto Mayor, Junta de Vecinos, así como personeros del Municipio, Consultorio, Corporación de Educación) y el resultado fueron articulaciones desde la base. Particular relevancia tuvieron el apoyo a la escuela y la constitución de un grupo acción local (GAL), conformado por cerca de una docena de personas, que se reúnen semanalmente para trabajar en bien de la unidad vecinal. El grupo ha tomado contacto con el municipio y ha negociado con éste compromisos de colaboración mutua.

Municipio: Cerro Navia es un municipio que se ha ido consolidando, muy activo en materia social, que se ve sobrepasado por la magnitud e los problemas y la escasez de recursos. Muestra un interés inicial por IMPULSA, apoya, pero no se logran aunar esfuerzos y realizar acciones comunes. En una segunda fase deja que IMPULSA opere con las organizaciones vecinales y sociales. En una tercera momento mira con interés los resultados logrados, en particular el GAL. En palabras de la Alcaldesa *“los integrantes del GAL impresionan bien, hacen cosas, proponen, quieren aportar..., son dirigentes distintos a los tradicionales de la comuna, no son agresivos, vienen preparados, se manejan bien”*.

Resultados:

- Acciones y proyectos concretos que han mejorado el clima social y contribuido al desarrollo de nuevos de la escuela y a un trabajo conjunto escuela – comunidad inexistente con anterioridad.
- Formación de un grupo de acción local que se toma iniciativas, se relaciona con el municipio y tiene legitimidad frente a los vecinos y la municipalidad
- Vinculaciones y trabajo conjunto entre distintas organizaciones del sector
- Desarrollo personal y organizacional y de grupo

Hitos claves positivos

- Decisión de trabajar en un territorio pequeño, con bajo perfil, y seriedad
- Calidad y compromiso de la profesional, ser consecuente, no crear falsas expectativas, cumplir siempre con los compromisos asumidos y requerir lo mismo de los otros, poco discurso y sin promesas.
- Metodología de trabajo que descubre demandas no evidentes como lo es la formación, y las trabaja desde las emociones, juicios y trabas personales y la cotidianidad de la gente, para de ahí pasar a temas organizacionales y técnicos.