

SERIE INFORME
SOCIAL

ISSN 0717-1560

N° 119

MAYO 2009

**Avanzando en
descentralizar los
Programas para la
Superación de la
Pobreza**

Por: Rosita Camhi P.*

LIBERTAD 
DESARROLLO

LIBERTAD 
DESARROLLO

ÍNDICE

Resumen Ejecutivo	5
<hr/>	
I. Diagnóstico	7
1.1. Desigualdades Regionales y Locales de la Pobreza	7
1.2. La Oferta Programática en el Ámbito Social	8
1.3. Problemas de Diseño y Gestión de Programas	10
1.4. Problemas Financieros que limitan la Autonomía para manejar y desarrollar Programas Propios	11
1.5. Problemas Administrativos que presentan los Municipios	11
1.6. Conclusiones	11
<hr/>	
II. Propuestas	12
2.1. Mejorar la Gestión para abordar Problemas Locales de Pobreza	12
2.2. Problemas Nacionales y Problemas Locales	13
<hr/>	
III. Referencias Bibliográficas	15

AVANZANDO EN DESCENTRALIZAR LOS PROGRAMAS PARA LA SUPERACIÓN DE LA POBREZA

Resumen Ejecutivo

La descentralización se ha ido convirtiendo en un tema clave en las políticas de desarrollo social anti-pobreza en las últimas décadas, aun cuando transferir poder y recursos al nivel local tiene tanto ventajas como riesgos. Pese a que la descentralización de los programas no se lleva adelante con el propósito directo de alivio de la pobreza, los cambios en la organización de los programas que se efectúan con el objeto de impactar la provisión de servicios públicos, constituye un importante factor que puede incidir positivamente en el mejoramiento de las condiciones de vida de los más pobres.

En el presente estudio se analizan, en primer término, las características regionales y locales en la pobreza, demostrando que en cada comuna los problemas sociales pueden ser de diferente índole y que existe una gran diversidad de necesidades a lo largo del país. Luego, se efectúa un análisis de la actual oferta programática en el ámbito social, concluyendo que existe un gran número de programas sociales y que en la mayoría de ellos tienen algún grado de participación los municipios.

Uno de los problemas en el diseño y gestión de los programas públicos para sectores en pobreza es la falta de vínculos y escasa coordinación entre los distintos servicios que llevan a cabo programas que pretenden beneficiar a la misma población. Se están llevando a cabo muchos programas destinados a ayudar a personas pobres que tienen los mismos objetivos. Cada servicio opera como una isla separada, con funciones traslapadas entre ellos. Se estructuran y diseñan en el nivel central en los respectivos Ministerios con un enfoque sectorial del problema y luego fluyen hacia las regiones, comunas, localidades, colegios, establecimientos de salud. Son escasos los programas en los cuales el nivel regional o local tiene injerencia en el diseño mismo; sin embargo, se espera de ellos que intervengan en la fase de puesta en práctica o ejecución.

A ello se suman problemas financieros y administrativos que limitan la autonomía de los municipios para manejar y desarrollar programas

sociales propios. Esto lleva a que si bien se ha ido entregando a los municipios a través del tiempo más funciones en materia social, la implementación de los programas sociales continúa sujeta a la intervención del gobierno central en sus aspectos operativos. Los municipios no tienen facultades reales para establecer un mecanismo de adaptación de estos programas a sus necesidades locales y no cuentan con la flexibilidad operativa suficiente para adaptarlos a ellas.

En la segunda parte del estudio se efectúan algunas propuestas orientadas a mejorar la gestión local para abordar problemas locales de pobreza, principalmente encaminadas a otorgar más grados de libertad a los alcaldes en la gestión de programas sociales que la combaten. Dado que existen problemas sociales nacionales y problemas locales, se formulan propuestas para reorganizar diversos tipos de programas, tales como transferencias monetarias, programas de inversión en recursos humanos, subsidios de vivienda, fondos destinados a micro proyectos de ejecución local y avances hacia una mayor descentralización de los sistemas de protección social Chile Solidario y Chile Crece Contigo.

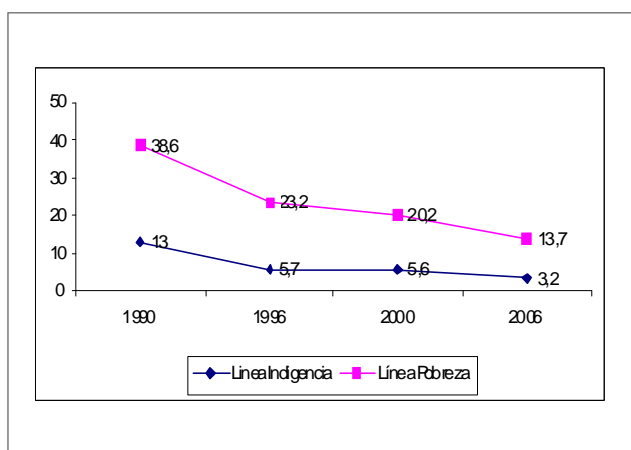
AVANZANDO EN DESCENTRALIZAR LOS PROGRAMAS PARA LA SUPERACIÓN DE LA POBREZA

I. Diagnóstico

1.1. Desigualdades Regionales y Locales de la Pobreza

En nuestro país se ha logrado una reducción importante de la pobreza a través del tiempo. Según lo muestra el Gráfico 1, elaborado sobre la base de cifras oficiales de MIDEPLAN, la pobreza actualmente alcanza a un 13,7% de la población nacional y la indigencia, que es una condición de pobreza más crítica, llega a un 3,2% de la población.

Gráfico 1: Evolución de la Pobreza 1990-2006 (porcentaje de la población nacional)



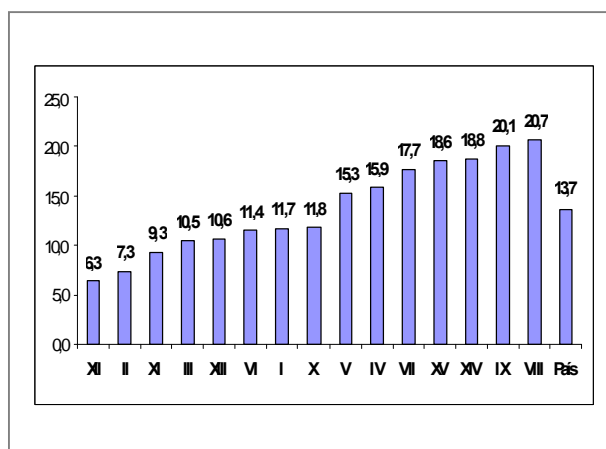
Fuente: MIDEPLAN sobre Encuestas CASEN.

La reducción de la pobreza ha obedecido en lo fundamental a los incrementos de empleo e ingresos

que se originan producto del crecimiento de la economía, pero también en forma indirecta ha contribuido la política social, en lo relacionado con la formación de capacidades de las personas, lo que les ha permitido integrarse al proceso de desarrollo.

Aun cuando se ha dado esta positiva evolución a nivel nacional, se constatan importantes diferencias en las distintas áreas geográficas, regiones y comunas del país. Los niveles regionales de pobreza son diferentes. Por ejemplo, regiones como la del Bío-Bío y la Araucanía tienen los niveles de pobreza que tenía Chile en el año 2000, y otras como Magallanes y Antofagasta tienen tasas de pobreza cercana al 50% de la tasa nacional que representa el promedio (13,7%). (Gráfico 2).

Gráfico 2: Pobreza Regional 2006 (porcentaje de la población nacional)



Fuente: MIDEPLAN sobre Encuestas CASEN.

Si se consideran indicadores sociales por comunas, las diferencias son aún mayores. Como se demuestra en el Cuadro 1, hay comunas como Lota y Tirúa que continúan con niveles de pobreza cercanos a los que tenía Chile en 1990, y otras como Santiago o Las Condes con porcentajes muy por debajo del promedio nacional. Una comuna rural como Chanco tiene una elevada tasa de pobreza, una tasa de mortalidad infantil similar a la que tenía Chile en los 80, pero menor tasa de desempleo que otra comuna como Lota, que es tan pobre como Chanco, pero que es urbana y donde el año 2006 su principal problema al parecer era el desempleo (26,7%) cuando el promedio nacional fluctuaba en torno al 8%.

Cuadro 1: Indicadores Sociales Comunales

Comuna	% Pobreza	Tasa de Desempleo %	Viviendas Deficitarias %	Mortalidad Infantil
Arica	18,7	14,3	14,9	6,1
Valparaíso	15,4	17,9	12,6	7,6
Chanco	23,5	11,4	12,6	19,9
Lota	32,8	26,7	20,0	8,3
Tirúa	36,1	14,4	23,3	17,6
Santiago	7,3	8,8	7,2	8,7
Cerro Navia	17,5	14,8	13,0	4,8
La Florida	9,6	8,3	5,0	7,7
Las Condes	2,3	5,8	0,8	7,9
Peñalolén	8,7	9,9	8,0	7,3

Fuente: CASEN 2006 y * MINSAL 2005.

Esto significa que en cada comuna los problemas sociales pueden ser de diferente índole, que existe una gran diversidad de necesidades a lo largo del país y que debieran existir mecanismos para buscar soluciones más afinadas a esas múltiples necesidades, por la vía de los diversos programas sociales o fondos públicos existentes.

1.2. La Oferta Programática en el Ámbito Social

Actualmente existe un gran número de programas de tipo social que se han ido creando a través del tiempo con el objeto de cubrir distintas necesidades de los grupos poblacionales. En general, estos programas han

sido diseñados y son administrados por distintos ministerios o servicios públicos, pudiendo o no los municipios tener alguna ingerencia en sus aspectos operativos. En muchos de estos programas el municipio actúa co-financiando las iniciativas, no obstante en este caso los recursos son amarrados a fines específicos establecidos en los respectivos programas y no de decisión comunal.

Un estudio reciente (Raczynski y Serrano 2005), da cuenta de la existencia de alrededor de 400 programas sociales, en los que participan cerca de 80 instituciones. Entre estos se cuentan programas y fondos destinados a beneficiar a población en campamentos, jóvenes pobres, niños, jefas de hogar, mujeres, indígenas, campesinos, tercera edad, vivienda, iniciativas locales y comunitarias entre, otros.¹

Otro documento reciente, da cuenta de 111 programas públicos que se constituyen en derechos sociales de la población, a cargo de los Ministerios de Educación, Salud, Trabajo, Vivienda y Justicia.²

La diversidad de áreas y necesidades que ellos cubren tiene su origen en las distintas reparticiones públicas. Los programas sociales pueden corresponder a ministerios sectoriales como Educación o Salud. Dentro de los ministerios, a su vez, hay distintos servicios que abordan diferentes

problemas que pueden afectar a un grupo poblacional. Es el caso de MIDEPLAN, organismo que es el encargado de coordinar la política social, pero a lo largo del tiempo ha ido creando, bajo su dependencia, distintos servicios que llevan a cabo programas orientados a grupos poblacionales específicos, que en un gran número de casos se materializan en el nivel local. Entre estos figuran: SERNAM a la mujer, CONADI al tema indígena, INJUV a la juventud, FONADIS a discapacidad, FOSIS a pobreza en general.

Esto lleva a que en la actualidad la organización institucional del Estado para la superación de la pobreza sea amplia y compleja en términos de las poblaciones que pretende cubrir y los objetivos a lograr, y en general ha

¹ Las Políticas y Estrategias de Desarrollo Social: Aporte de los '90 y Desafíos Futuros. Publicado en Meller P. (ed): "La Paradoja Aparente: Equidad y Eficiencia: Resolviendo el Dilema". Ed. Taurus 2005.

² MIDEPLAN, Guía de Derechos Sociales 2007.

primado una visión sectorial más que una visión integral orientada a la pobreza. Tampoco han sido diseñados pensando en afrontar los diversos problemas que surgen a nivel territorial, sino en cubrir necesidades específicas de la población, bajo el supuesto de que estas son similares a lo largo del país. Por su parte, los recursos para llevar a cabo los programas son actualmente aportados y administrados por el nivel central. Esto resulta en cierto modo coherente, ya que este tipo de iniciativas se enmarcan dentro del rol redistributivo del Estado.

Los programas pueden clasificarse de la siguiente forma:

- **Un primer grupo de programas que están orientados a suplir las deficiencias de ingresos de las familias más pobres en relación a un mínimo aceptable.** Estos son los subsidios monetarios y entre ellos se cuenta el Subsidio Familiar, la Pensión Básica Solidaria, el Subsidio al Consumo de Agua Potable y de Electricidad. En estos programas, cuyo monto por beneficiario es similar en todo el país y establecido por ley, el rol principal del municipio dice relación con la identificación de las familias que postulan a estos beneficios a través de la Ficha de Protección Social de acuerdo a criterios pre-establecidos (puntajes de corte en la referida ficha).
- **Un segundo grupo de programas corresponde a lo que podríamos denominar los programas sociales tradicionales, los que son diseñados, administrados y operados desde el nivel central y cuya característica principal es ser uniformes o similares en todo el país, no existiendo en este caso capacidad de adaptación a demandas o necesidades locales.** Es el caso del Programa Nacional de Alimentación Complementaria y del Adulto Mayor, el Programa de Alimentación Escolar, los Programas de Atención Preescolar tradicionales de la Junta de Jardines Infantiles, las becas escolares, los programas y subsidios de vivienda social. En muchos de estos casos el rol de los municipios dice relación con la identificación de los beneficiarios.
- **Programas orientados a grupos vulnerables:** la política social actual otorga énfasis principal a

programas destinados a suplir necesidades de determinados grupos con características especiales como mujer, infancia, adulto mayor, población indígena, drogas y salud mental, etc. Muchos de estos programas han instalado, en dependencias municipales, oficinas de enlace con la comunidad, o bien los municipios han dado énfasis a alguna de estas áreas, instalando secciones propias sustentadas en los fondos a los que pueden postular, o bien los que pone a su disposición el nivel central. En este último caso se opera mediante convenio entre el municipio y el respectivo servicio para la operación del programa. Como ejemplos se pueden citar los programas del SERNAM orientados a la mujer, y los programas de prevención y tratamiento de drogas del CONACE. En este caso, el municipio toma el rol de ejecutor de la política o programa, actuando como un órgano desconcentrado territorialmente del gobierno central.

- **Otro grupo de programas pretende entregar herramientas a los beneficiarios para que superen sus condiciones de pobreza, o bien están destinados a mejorar la vivienda o el barrio.** Son los programas del FOSIS y programas del Ministerio de Vivienda como el de recuperación de barrios que se efectúan a través de micro proyectos, en áreas como: generación de capacidades en localidades pobres, apoyo a grupos vulnerables o programas de capacitación y nivelación de competencias laborales o mejoramiento de la vivienda y el entorno. También se incluyen dentro de ellos los programas de empleo con recursos públicos. En estos casos, la participación del municipio es mayor en lo referente a la detección de necesidades de la población, la formulación de los proyectos, lo que se efectúa en muchos casos a través de mesas de trabajo territorial o enlace con los servicios respectivos para postular a los recursos. Sin embargo, ello debe hacerse a través de líneas programáticas y requisitos preestablecidos, características y montos definidos, los que no siempre coinciden con los requerimientos que presenta la comunidad a nivel local.
- **El último caso corresponde a la puesta en práctica de sistemas de protección social que abarcan diversos programas y beneficios mencionados más arriba, pero que están orientados a grupos poblacionales específicos.** En ellos los municipios tienen una importante participación, la que se materializa

mediante convenios efectuados entre el municipio y MIDEPLAN, que es el organismo encargado de su administración y coordinación. Estos sistemas están conformados actualmente por dos programas de relevancia nacional:

a) **Sistema Chile Solidario**, creado en el año 2002, que se efectúa a través del Programa Puente del FOSIS, que pretende abordar en forma integral los problemas de las familias en situación de pobreza más extrema. Este programa seleccionó a las 250.000 familias en situación de indigencia y se ha ido extendiendo a otros grupos como adultos mayores pobres que viven solos y personas en situación de calle. El programa se agrupa en 7 pilares: identificación, salud, educación, dinámica familiar, habitabilidad, trabajo e ingresos. Estos a su vez identifican 53 condiciones mínimas a ser cumplidas por las familias. En este proceso la familia es apoyada por un asistente o recibe apoyo psicosocial. El usuario permanece por cinco años en el sistema: dos en el programa Puente, donde recibe apoyo familiar y un bono familiar y tres recibiendo subsidios y teniendo acceso preferente a los servicios de la oferta pública social. Al cabo de ese lapso egresa del programa. Entre los mínimos hay aspectos muy diversos, tales como que todos los miembros adultos de la familia tengan carné de identidad, que accedan a los subsidios monetarios, que todos los niños menores de 6 años reciban alimentación y atención preescolar, y que se inserten niños desertores del colegio, hasta lograr que al menos un miembro del hogar consiga un trabajo estable.

El sistema se diseña e implementa desde el nivel central y los mínimos a cumplir obedecen a criterios nacionales sin adaptaciones territoriales. Sin embargo, en este programa los municipios tienen una importante responsabilidad en su ejecución directa desde la detección de los beneficiarios, la provisión de los apoyos familiares, que si bien son financiados con recursos centrales, dependen administrativamente del municipio, y el enlace entre la oferta de servicios sociales y el acceso de las familias a esta oferta, lo que supone nexos de coordinación con los distintos servicios públicos.

b) **Sistema Chile Crece Contigo**: Este programa

está compuesto por las siguientes prestaciones principales: acciones educativas a las madres, programa de apoyo al desarrollo bio-psicosocial de niños menores de 4 años que se atienden en el sistema público, reforzamiento del control del embarazo a través de talleres de preparación del parto, crianza y cuidado de niños y niñas, promoción de la atención personalizada del parto como parte de las garantías AUGE, y atención integral del niño o niña hospitalizado que enfatiza los cuidados para el desarrollo.

Además para quienes formen parte de los hogares del 40% más vulnerable el sistema les garantiza:

- Subsidio Familiar a contar del 5º mes de gestación y hasta que el niño/a cumpla 18 años de edad.
- Acceso a sala cuna y jardín infantil gratuito y de calidad para niños menores de 2 años cuyas madres trabajen, busquen trabajo o estudien y cobertura de jardín infantil gratuito para niños de 2 y 3 años de edad de ese grupo socioeconómico.
- Otros beneficios como disponibilidad de modalidades de educación parvularia no convencionales, ayudas técnicas para niños con discapacidad, acceso preferente a otros programas sociales.

En la operación de este sistema, los municipios actúan mediante convenios con MIDEPLAN y también cumplen un importante rol, relacionado con la articulación de la oferta disponible, la selección de beneficiarios y la ejecución misma de los programas.

1.3. Problemas de Diseño y Gestión de Programas

Un aspecto relevante que se deriva de los múltiples programas existentes es la falta de vínculos y escasa coordinación entre los distintos servicios que llevan a cabo programas que pretenden beneficiar a la misma población. Se están llevando a cabo muchos programas destinados a ayudar a personas pobres que tienen los mismos objetivos. Cada servicio opera como una isla separada, con traslape de funciones entre ellos. Como se ha señalado se estructuran y diseñan en el nivel central en los respectivos ministerios con un enfoque sectorial del problema y luego fluyen hacia las regiones, comunas, localidades, colegios, establecimientos de salud. Son pocos los programas en los cuales el nivel regional o local tiene injerencia en el diseño mismo; sin embargo, se espera de ellos que intervengan en la fase de puesta en práctica o ejecución. Ocurre, entonces,

que los programas son estandarizados, definen situaciones homogéneas y con escasa flexibilidad para responder a situaciones de pobreza específicas. Muchas veces los municipios deben salir a buscar los beneficiarios que cumplan con las características que defina cada programa, ya que no quieren perder los recursos que reciben a través de ellos.

1.4. Problemas Financieros que limitan la Autonomía para manejar y desarrollar Programas Propios

El financiamiento municipal para el desarrollo de programas propios proviene de los recursos que puede obtener cada municipio por la vía de impuestos de beneficio municipal y derechos, como asimismo de los recursos que obtiene del Fondo Común Municipal, cuyo objetivo es redistribuir recursos de las comunas más ricas a las más pobres. Sin embargo, estos recursos no alcanzan para suplir las necesidades de las comunas donde se concentra la pobreza y, por lo tanto, donde existe mayor presión por prestaciones sociales relacionadas con carencias básicas. Esta es una limitación importante, ya que constituye actualmente la única vía de los municipios para diseñar y poner en práctica programas propios sustentados en las necesidades locales.

1.5. Problemas Administrativos que presentan los Municipios

Algunos aspectos de índole administrativo que también entraban el desarrollo de iniciativas locales, entre los cuales se puede citar:

- Falta de recursos humanos y precariedad de las administraciones locales como falta de equipos profesionales para preparar las propuestas y proyectos, lo que ocurre más frecuentemente en aquellas comunas más aisladas y con mayores índices de pobreza. Muchas veces los proyectos y/o propuestas para postular a los fondos deben ser elaboradas en plazos bastante estrechos sin las capacidades técnicas necesarias para elaborarlas como corresponde.
- La ejecución de los programas muchas veces demanda recursos humanos y financieros o

infraestructura y equipamiento que no están disponibles en el nivel local y que tampoco son aportados por los servicios que son responsables de los programas.

- Falta de liderazgo de los alcaldes o directivos municipales para establecer las coordinaciones necesarias con que llevar adelante las iniciativas o buscar los recursos que están disponibles para las comunas a través de los respectivos fondos donde pueden postular proyectos.
- Escasa participación de la comunidad, lo que no ayuda al desarrollo de programas sociales más acordes con las necesidades específicas y particulares de los sectores en situación de pobreza de cada localidad

1.6. Conclusiones

Aun cuando entre las funciones compartidas de los municipios está la del desarrollo social y en la práctica estos actúan como agentes del nivel central en el territorio local, lo señalado en los párrafos precedentes permite concluir que si bien se han ido entregando a los municipios a través del tiempo mayores funciones en materia social, la implementación de los programas respectivos continúa sujeta a la intervención del gobierno central en sus aspectos operativos. Los municipios siguen sujetos a la normativa y al control del gobierno central en lo que se refiere a la asignación, financiamiento y administración de los programas sociales. No tienen facultades reales para establecer un mecanismo de adaptación de estos programas a las necesidades locales. No cuentan con la flexibilización operativa suficiente para adaptar las soluciones a las necesidades locales, ni con los mecanismos que permitan una mejor asignación de recursos para los proyectos o programas prioritarios que ellos mismos establezcan. Se genera así una doble dependencia de los programas: administrativa del municipio y técnica del nivel central. Ello deriva en que las responsabilidades sobre la puesta en práctica y resultados puedan confundirse, ya que los ámbitos de cada uno no están claramente delimitados.

A lo anterior debe agregarse que la gestión municipal en apoyo de programas sociales diseñados en el nivel local y con financiamiento propio puede ser muy variable, lo que depende de la disponibilidad presupuestaria propia de cada

municipio. Esta situación se suma a las dificultades financieras que permanentemente recaen en los municipios con los servicios de educación y salud, los que enfrentan continuos déficit de operación no cubiertos con los aportes entregados a través de subvenciones y otros fondos.

Otro de los problemas importantes en relación a la gestión local de los programas es la poca información existente que permita evaluar la aplicación de los programas en las comunas. No hay accountability (rendición de cuenta) por parte de los municipios en relación a los programas que manejan. No se conoce tampoco cuánto recibe cada municipio por los programas y ni tampoco cuántos recursos pone cada uno de ellos para su operación.

En suma y como se ha demostrado, el nivel local en la práctica constituye una unidad operativa más de la estructura global del Estado que permite canalizar los diversos servicios sociales de la población. Los municipios no tienen hoy en día participación en la asignación de fondos públicos, cumpliendo principalmente funciones de intermediación en la ejecución de los programas sociales. Vale decir, detectan las necesidades, pero no disponen de la autonomía para asignar recursos en forma diferente a lo dispuesto en los programas nacionales. A su vez, en el nivel central se asignan los recursos sin considerar las necesidades o prioridades locales.

II. Propuestas

La descentralización se ha convertido en un tema clave en las últimas décadas y ello se ha ido plasmando en las políticas de desarrollo social en la mayoría de los países en desarrollo. Aun cuando la descentralización no debiera llevarse a cabo con el único fin de contribuir a la superación de la pobreza, sino con el objeto de mejorar la estructura institucional del Estado en aras de mejorar la eficiencia en la provisión de servicios públicos a la población. Sin embargo, una real descentralización debiera convertir al municipio en el articulador de la oferta programática central y las prioridades locales,

cuya principal característica es su diversidad. Una gestión más descentralizada de programas sociales, también se constituye en un instrumento que puede reforzar la participación de la ciudadanía. En la detección de necesidades a cubrir, así como en la cobertura de dichas necesidades a través de la formulación de programas sociales, es necesario que exista una conexión entre los usuarios y las autoridades locales y la mejor forma es que este se dé en el entorno en el cual viven las personas. Por lo tanto, cuando se formulan programas a nivel descentralizado y local, es posible desarrollar soluciones más afinadas o adaptadas a los problemas que aquellas que vienen estructuradas desde los niveles centrales, y que también van a responder en mejor forma a las preferencias de los vecinos.

2.1. Mejorar la Gestión para abordar Problemas Locales de Pobreza

Para avanzar hacia un proceso de descentralización que otorgue mayor autonomía a los municipios en la solución de problemas locales de pobreza y que mejore el impacto de los programas sociales para reducir la pobreza, se propone llevar a cabo reformas en los siguientes ámbitos:

- Que los gobiernos locales puedan recibir recursos en forma estable para desarrollar los programas basados en fondos concursables, de modo que pueda haber programas continuos en el tiempo. Que no ocurra como actualmente que se deben presentar proyectos anuales para postular a fondos, como por ejemplo los del FOSIS, sin la certeza de poder renovar los recursos al término del año. En estos casos debiera darse la opción de postular a proyectos a más de un año de plazo.
- Que cuando se descentralicen programas o fondos públicos se inviertan recursos en capacitar y contar con los recursos humanos necesarios para llevar a cabo los programas y proyectos.
- Que puedan darse flujos adecuados de información entre los gobiernos locales y la población, lo que lleva a un incentivo a los más pobres para buscar soluciones a sus necesidades. Esto también implica que el gobierno local dé cuenta al menos una vez al año a la comunidad del destino de los recursos y de los logros obtenidos, lo que lleva a abrir mayores espacios de control desde la

propia población, fortaleciendo el rol fiscalizador de las personas.

- En el ámbito administrativo es necesario establecer una clara división de funciones entre el nivel central, regional y local. Muchos procesos de descentralización experimentan interferencias del gobierno central, legitimando esta interferencia en la posible falta de capacidad de los gobiernos locales, lo que en realidad es reticencia a delegar (perder) poder efectivamente. Sin embargo, debe considerarse que el traspaso de funciones a nivel local puede generar procesos que con el tiempo irán permitiendo que los gobiernos locales generen capacidades operativas a través de la práctica o a medida que van desarrollando los programas. En la medida que se desarrolla un proceso de descentralización es necesario que se apoye la creación de estructuras administrativas para ayudar a construir esta capacidad humana local.
- Que el desarrollo de programas no solo se sustente en financiamiento vía transferencias del gobierno central, o en los recursos que pueda aportar el municipio, sino que se permitan tanto los aportes en recursos como en administración de las organizaciones de la sociedad civil. En el nivel local, el municipio es un agente muy importante, pero existen además organizaciones no gubernamentales como fundaciones, organizaciones de iglesias, asociaciones gremiales, organizaciones sin fines de lucro que trabajan con personas en condición de pobreza. Estas organizaciones proveen bienes y/o servicios distintos o complementarios a los que se otorgan a través de los programas sociales tradicionales, complementando la labor del Estado. Además tienen mucha cercanía y conocimiento de los problemas de las personas acogidas, incorporando innovación y adaptabilidad a los programas y/o proyectos a desarrollar. Programas como Chile Solidario o Chile Crece Contigo debieran permitir que la administración de algunos de sus componentes sea llevada a cabo por organizaciones privadas.
- Una forma de acercar a los beneficiarios a la política social que debiera efectuarse junto al proceso de descentralización, es la consideración de

beneficiario/cliente de la política social. Esta también es una forma de acercar la gestión pública a los ciudadanos y hacerla más responsable ante ellos; vale decir, rendir cuenta a través de estudios de satisfacción de beneficiarios o definir plazos máximos de respuesta en postulación a subsidios sociales y permitir apelación y reclamos.

- El nivel central siempre debe mantener un rol importante que dice relación con el establecimiento de procesos para supervisar y monitorear y evaluar los progresos en el cumplimiento de objetivos, en la focalización, la participación de la comunidad, el establecimiento de metas y estándares a cumplir. Al descentralizar programas sociales también se corre el riesgo de caer en el clientelismo, lo que puede ser más probable en el caso de los municipios, dada su cercanía a la población. El clientelismo debiera tener sanciones estipuladas en los procesos de evaluación y control puestos en práctica por el gobierno central.
- Todos los programas y proyectos que sean descentralizados, debieran contemplar la existencia de mecanismos de difusión a la comunidad, en pos de que sean de la mayor transparencia posible en dar a conocer a la población qué programas y/o proyectos se están ejecutando, quiénes son sus beneficiarios, los montos involucrados y las organizaciones a cargo de su ejecución. Ello podría hacerse anualmente a través de la prensa, radios, página web u otros medios de comunicación.

2.2. Problemas Nacionales y Problemas Locales

Debe reconocerse que en la solución de problemas de pobreza coexisten problemas nacionales y problemas locales que deben ser resueltos a través de distintos instrumentos de política. Son problemas nacionales aspectos tales como reducir la pobreza, mejorar la calidad de la educación y la seguridad ciudadana. Los programas destinados a abordar este tipo de problemas deben ser estructurados en el ámbito del gobierno central, constituyendo una responsabilidad prioritaria de los ministerios, porque su característica principal es su universalidad, vale decir que afectan a toda la población. Aun así la formulación de los programas no puede ser

uniforme a todo el país, debiendo dejar los espacios necesarios para que las instancias intermedias o locales puedan formular sus propios planes y programas, adaptándolos a las realidades particulares que cada uno enfrenta. A continuación se presenta una propuesta para reorganizar los programas sociales de modo que puedan operar en forma más descentralizada que actualmente.³

- **Transferencias monetarias:** En este tipo de beneficios el municipio cumple un rol importante en cuanto a su focalización, dado que las personas por lo general acuden a este a solicitar los beneficios. Este tipo de programas debiera continuar vinculado a las políticas nacionales en lo que se refiere a sus objetivos principales, procedimientos de asignación y sus montos. Ello por la razón de que este tipo de subsidios debiera ser transitorio para no generar dependencia, es decir, debieran ir eliminándose en forma gradual en la medida que la población supere ciertos umbrales de pobreza.
- **Programas Sociales Nacionales:** Dentro de esta clasificación se encuentran programas como: atención preescolar, asistencialidad escolar y becas escolares, de alimentación complementaria, capacitación laboral de jóvenes. La forma de descentralizar estaría dada por el establecimiento de ciertos grados de libertad a los gobiernos locales para adaptarlos a sus necesidades poblacionales dentro del área o línea programática del respectivo programa. Ello, sin embargo, obligaría al cumplimiento de ciertos estándares o metas predefinidas por el gobierno central. Por ejemplo, si se cumplen metas nutricionales o de cobertura en alimentación escolar, podría redestinarse una parte de los recursos a otras áreas que en el nivel local se consideren importantes en la misma línea programática, como el transporte escolar en áreas aisladas en las comunas rurales, reduciendo cobertura de alimentación. Ahora, si se dejan de cumplir los estándares previamente definidos, se debiera volver a la aplicación establecida centralmente para cada programa.
- **Los subsidios de vivienda y mejoramiento de barrios:** En este ámbito, todos los programas de subsidio habitacional que se entregan en forma

directa a las personas debieran quedar operando tal cual. Pero los programas sustentados en fondos concursables para mejoramiento de viviendas y barrios que se asignan a los municipios debieran descentralizarse, traspasando los recursos y administración de los respectivos proyectos a los gobiernos locales. Hay que reconocer, no obstante, que hay municipios que no cuentan con capacidad técnica para ejecutar programas propios. En este caso y si el nivel local lo determina, debieran aplicarse las directrices emanadas del nivel central.

- **Los programas que se llevan a cabo a través de proyectos comunales:** Los fondos destinados a micro proyectos de ejecución local debieran ser asignados mediante transferencias según áreas programáticas específicas, tales como el FOSIS, programas de empleo e intermediación laboral, drogas y alcoholismo, indígenas, mujer, juventud, etc. Esta clase de programas debieran descentralizarse a través de la creación de fondos específicos según líneas programáticas y asignados al nivel local, vía indicadores de pobreza o sectoriales. Estos fondos debieran asignarse a proyectos formulados en cada comuna mediante un programa anual que incluya los distintos proyectos y/o programas a efectuar, el que debiera ser aprobado previamente por el respectivo concejo municipal. De la misma forma debiera efectuarse una cuenta anual de cumplimiento al respectivo concejo y a la comunidad. Se mantendrían los criterios de selección y normas para acceder a los programas, pero dando los espacios suficientes al nivel local para buscar los proyectos más apropiados a cada lugar. El monitoreo y evaluación ex ante y ex post corresponde al gobierno central que puede actuar a través de los respectivos ministerios o Instancias regionales. Esto debiera incluir también sistemas de control aleatorio para cautelar el buen uso de los recursos públicos involucrados. Gradualmente, la ejecución de los respectivos proyectos debiera poder ser delegada en organizaciones privadas y/o de la sociedad civil. También debiera darse la posibilidad de que varias comunas se agrupen y contraten a una determinada organización para la ejecución de un programa.
- **Descentralización de los sistemas de protección social: Chile Solidario y Chile Crece Contigo:** Estos programas, - que en realidad representan una forma de

³ Se excluyen los programas de educación y salud.

canalizar la oferta pública de programas sociales de modo coordinado de forma tal que llegue y se focalice en los grupos de mayor pobreza o vulnerabilidad -, debiera ser descentralizado plenamente en cuanto a su operación. Los recursos contemplados en el presupuesto de ambos programas, para su ejecución, debieran ser traspasados de manera directa a cada municipio, especialmente aquellos destinados al personal de apoyo a fin de que el municipio lo contrate directamente. Asimismo, se debiera permitir que la ejecución del programa en sus diversos componentes pueda ser delegada en organizaciones de la sociedad civil. Al igual que lo señalado en el punto anterior deben ponerse en práctica mecanismos de supervisión, evaluación y control por parte del nivel central.

III. Referencias Bibliográficas

- Cortés, Patricia: "El Sistema Municipal y Superación de la Pobreza y Precariedad Urbana en Chile". CEPAL: Serie Medioambiente y Desarrollo N°111 septiembre 2005.
- Jütting, J. Corsi E.: "Decentralization and Poverty Reduction". OECD Development Centre Policy Insights, 2005.
- Horst, Bettina: "Modernización del Estado: Descentralización y Fortalecimiento de los Gobiernos Locales". Serie Informe Económico Libertad y Desarrollo, marzo 2007.
- Larroulet, C. y Horst, B.: Descentralización: Aún Queda Mucho por Hacer. En "Desarrollo Regional: Balance de una Década de Gobiernos Regionales". MIDEPLAN 2005.
- Libertad y Desarrollo: "Gestión en los Programas Sociales para Combatir la Pobreza". Tema Público No. 828, julio 2007.
- Raczynski D. y Serrano C.: Las Políticas y Estrategias de Desarrollo Social. Aportes de los '90 y Desafíos Futuros. En Patricio Meller: "La paradoja Aparente: Equidad y Eficiencia Resolviendo el Dilema". Julio 2005.
- Saavedra Luis A.: "Diagnóstico Integral de la Gestión del Sistema Chile Solidario". Tesis de Magíster en Gestión y Políticas Públicas, Departamento de Ingeniería industrial, U. De Chile, octubre 2008.
- SUBDERE: Estudio de Efectos en la Gestión y en las Finanzas Municipales del Traspaso de Programas y/o Funciones a los Municipios, 2007.

Serie Informe Social

Últimas Publicaciones

- N° 118** **Educación Municipal: Cómo Mejorar
sus Resultados**
Pablo Eguiguren F.
Abril 2009
- N° 117** **Determinantes del Uso de Licencias Médicas
en el Sistema ISAPRE**
Rodrigo Castro F.
Marzo 2009
- N° 116** **El impacto de la Inflación
en la Pobreza**
Joaquín Lavín I.
Rodrigo Castro F.
Febrero 2009