

# **Gestión social municipal de programas de superación de la pobreza en Chile: reflexiones a partir de la experiencia con el Programa Puente y Chile Solidario**

**Lucy Jane Winchester**

## **I. Introducción**

En el contexto de las políticas sociales, el rol asignado a los municipios ha ido evolucionando desde el cumplimiento de funciones sólo asistenciales, hasta el desempeño de funciones promocionales o desarrollo de estrategias. Sin embargo, en general la política social exige del municipio un rol de administrador de servicios y ejecutor de políticas y programas definidos en el nivel central. En este sentido, se le exige responder a las demandas de la política social, más que a las demandas locales.

En la actualidad, en estas demandas que la política social le hace al municipio, se observan desafíos cada día mayores para esta misma institución y la gestión social correspondiente: por ejemplo, coordinar con —y articular— múltiples actores gubernamentales, y no gubernamentales (incluyendo la propia población beneficiaria) en la ejecución “flexibilizada” de programas sociales con sistemas de focalización complejos (en grupos vulnerables, emergentes y de extrema pobreza).

Esta trabajo pasa revista a la experiencia municipal reciente (2000-05) en la aplicación de los Programas Puente y Chile Solidario (programas sociales pilares, y de “última generación”, de la estrategia del actual Gobierno en políticas de superación de la pobreza extrema) en sus aspectos institucionales y de gestión social, a modo de caracterizar tanto los logros como los desafíos del municipio como gestor y actor del desarrollo social.

## **II. Elementos de contexto: pobreza y políticas sociales en Chile (1990 hasta el presente)**

### **1. Evolución de la pobreza e indigencia**

Las condiciones de vida de los chilenos han mejorado desde el retorno a la democracia. En 1987, el 45% de la población vivía bajo la línea de la pobreza y el 17% vivía en condiciones de indigencia. En el 2003 la población en condiciones de pobreza corresponden al 18.8% y el 4.7% en condiciones de indigencia. Si bien, estos porcentajes reflejan que aún cerca de 3 millones de chilenos son pobres, en el contexto de América Latina, donde el porcentaje de pobres se alcanza a 44% de la población (equivalentes a sobre 220 millones de personas según cifras de la CEPAL), la experiencia chilena se compara muy favorablemente. French-Davis (2003) plantea que el avance en términos de pobreza, se debe al significativo y sostenido crecimiento económico de la economía chilena y también al efecto de las políticas sociales (Cortés 2005).

(Gráfico II.1.1)

En términos urbanos y rurales en el año 2003 la pobreza en las zonas urbanas es de 18.6% y la indigencia es de 4.5%, mientras que en las zonas rurales la pobreza es de 20.1% y la indigencia de 6.2%; sin embargo, en términos absolutos la pobreza es mayor en las grandes ciudades. A nivel más desagregado, es decir a nivel de las comunas, se observa que el progreso en el campo de la pobreza ha sido muy generalizado: de las 198 comunas para las que hay información en 179 ha habido disminución de la pobreza y los municipios más pobres en 1994 tienen avances mayores. Aunque se observa que además hubo un número importante de comunas en que la indigencia aumentó, lo que es

asociado a que existe un núcleo duro de pobreza que no puede ser modificada por el mejoramiento económico del entorno donde viven.

## **2. Evolución de indicadores respecto a las condiciones de vida (1992 a 2002)<sup>1</sup>**

A principios de los años 90, una de las carencias más importantes en los sectores de pobreza era en el sector vivienda; de esta forma en 1992 el número de hogares excedía en 461.000 al número de viviendas. Con los gobiernos de la Concertación, en número de viviendas aumentó en un 2.3% anual y el crecimiento de los hogares lo hacía en un 1.6%, lo que implicó una importante disminución de los hogares sin vivienda (un 44%). Aquí hay una fuerte relación entre la acción pública y el mejoramiento del bienestar social. Los problemas habitacionales también estaban relacionados con los servicios básicos, es decir electricidad y alcantarillado. En 1992 menos del 70% de la población tenía alcantarillado y el 88% contaba con electricidad. En el 2002 las viviendas con alcantarillado correspondía al 91% y la electricidad alcanzaba al 96% de las casas. Respecto de las comunas urbanas el mejoramiento fue generalizado y progresivo, es decir fue más intenso en las comunas que presentaban más problemas en 1992.

En los años 80, con el proceso de municipalización de los establecimientos educacionales, los salarios de los profesores se redujeron y en 1990 el gasto público en educación era sólo el 56% del registrado en 1970. Desde el retorno a la democracia el gobierno entiende a la educación como un elemento clave en la lucha contra la pobreza. Desde el punto de vista presupuestario el ítem del sector aumentó su participación en el gasto público desde un 12% en 1990 a casi un 18% en el 2002. El gasto privado en educación también creció considerablemente: de 1.6% del PIB en 1990 a un 3.3% en 2002. Respecto a la cobertura de la educación, esta ha ido aumentando tanto que en el año 2002 el 69% de la fuerza de trabajo tenía 10 o más años de escolaridad. En el año 2003, se aumentó a 12 años de escolaridad obligatoria, con lo que se espera expandir los años de educación formal de la población.

Pese a estos buenos indicadores, la educación en Chile presenta importantes deficiencias: la calidad de la educación en Chile está muy por debajo la de los países desarrollados y de los países emergentes del Asia oriental. Además se manifiestan diferencias entre los distintos tipos de establecimientos, en que el principal motivo es el origen socioeconómico de los alumnos. Por otra parte, las diferencias y deficiencias del sistema educacional provocan una disminución de la probabilidad de que un estudiante de una comuna pobre acceda a una universidad tradicional, y disminuye también las posibilidades de acceso a empleos de alta productividad, lo que provoca el cierre de un círculo intergeneracional de pobreza.

Con el paso a un sistema mixto de provisión de salud, Isapres y FONASA, se constituye una separación sistémica entre salud para pobres y salud para ricos. Sin embargo, se observa desde 1990 un mejoramiento de los indicadores básicos de salud a nivel nacional.

Se observa como uno de los problemas serios en Chile a la integración social. Lo que se evidencia en la deficiente distribución de las oportunidades futuras, en la segregación territorial y étnica, en que se estigmatiza a estos grupos.

---

<sup>1</sup> En base de datos de los Censos 1992 y 2002 (Cortés 2005).

### **3. Evolución en las políticas sociales: orientaciones e institucionalidad**

Con el regreso a la democracia se modifica la acción del Estado en materia social, redefiniendo la relación entre crecimiento económico y desarrollo social, procesos que deben ser complementarios. Se observa una política social más activa en lo sectorial y en el diseño de nuevas instituciones y programas sociales, orientada a los sectores más pobres, sin dejar de lado a los sectores medios, abordando temas transversales como calidad de la educación, problemática de género, acceso a la justicia, etc., con formulaciones más complejas de objetivos, contenidos y prioridades, intentando pasar de lo asistencial a lo promocional y reforzando la descentralización de ejecución de programas sociales desde el Estado y de la acción de terceros.

Las políticas sociales durante los años noventa se caracterizan por dos grandes líneas de inversión social. La primera se trata de las políticas sectoriales destinadas a asegurar un nivel de servicios y beneficios para toda la población (educación, salud y vivienda), y que buscan la igualdad de oportunidades. La segunda consiste en programas específicos focalizados a los sectores pobres y vulnerables para que estos puedan acceder y aprovechar las oportunidades que provee el cuerpo central de la política social, las que ofrece el crecimiento de la economía y, más en general, el proceso de desarrollo (Raczynsky, s/f en Ruz y Palma 2005)). En esta línea se definieron algunos grupos prioritarios como los niños, jóvenes, adultos mayores, mujeres jefas de hogar, discapacitados y pueblos indígenas, cuya problemática requería un abordaje integral por parte de las políticas sociales. La focalización, durante esta década, incorpora perspectivas de grupos vulnerables, como también la territorialidad.

El gasto público y fiscal aumentó en todos los sectores sociales, no obstante, cambió su estructura sectorial de acuerdo a estas nuevas orientaciones. Así, aumentó la participación de educación, salud y de nuevos programas destinados a grupos prioritarios y disminuyó la de previsión y subsidios monetarios asistenciales.

En cuanto a la institucionalidad, una de las primeras medidas fue la creación del Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN) como organismo asesor del presidente de la República en lo relacionado con la coordinación de las políticas sociales. Para abordar la problemática de los grupos vulnerables y responder a las demandas que de ellos surgen, se crean una serie de organismos públicos como el INJUV (Instituto Nacional de la Juventud) y el SERNAM (Servicio Nacional de la Mujer) en 1991, la CONADI (Corporación Nacional de Desarrollo Indígena) en 1993 y el FONADIS (Fondo Nacional de la Discapacidad), en 1994.

También es creado el FOSIS (Fondo de Solidaridad e Inversión Social) en 1990, con la finalidad de financiar planes, programas, proyectos y actividades especiales de desarrollo social, que contribuyan, principalmente, a la superación de la pobreza. Para ello debe aportar con respuestas originales en temas, áreas y enfoques de trabajo, complementándose con otros servicios y ministerios.

La descentralización es otro de los aspectos de la política social de los años noventa. Se profundiza el proceso de descentralización iniciado en los años setenta y se incorporan, al igual que con la focalización, criterios de equidad territorial en las distintas políticas. De esta manera se entregan mayores recursos hacia los niveles locales y regionales, mayores grados de decisión y se refuerza a través de modalidades que incluyen a terceros en el diseño, planificación y ejecución de programas sociales. Es así como la política social se abre a la participación del sector privado lucrativo y no lucrativo, y de organizaciones sociales.

Raczynsky (s/f) sintetice la política pública para la superación de la pobreza durante esta década a partir de cuatro ejes constitutivos:

- entender la población como sujeto y ciudadano con derechos, deberes y responsabilidades, en vez de simples receptores o beneficiarios de programas;
- buscar la expansión de capacidades para que las personas, familias y comunidades amplíen sus posibilidades y desarrollen, ellos mismos, iniciativas para mejorar la calidad de vida;
- buscar que los sectores pobres y vulnerables participen en la definición y búsqueda de solución a sus problemas, mediante una participación activa, gestonaria y propositiva; y
- apoyar, mediante redes y asistencia técnica, a las propias organizaciones de los sectores pobres y vulnerables, para que conversen y negocien apoyos para sus propias iniciativas de mejoramiento de calidad de vida (en Ruz y Palma 2005).

Hacia mediados de la década, un estudio sobre la estrategia de combate a la pobreza en Chile concluye que este país contaba con una estrategia innovadora que se traducía en programa nuevos y exitosos en sus objetivos inmediatos, pero que 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 (Raczynsky 1994 en Serrano y Raczynsky 2003)). Estas conclusiones anticipan nudos críticos de la política social que se harán más evidentes hacia fines de los 90 y que dicen relación con la dificultad del Estado para actuar en un molde distinto al de la acción centralizada y sectorial. Y a fines de los noventas, se avanza en nuevos enfoques en materia de superación de la pobreza, los que principalmente apuntan a la intersectorialidad, la participación social y el estímulo a procesos endógenos de desarrollo. (ibid).

### **III. Programa Puente y Chile Solidario: su origen y principales elementos**

El Programa Puente y Chile Solidario nacen a partir de procesos paralelos dentro de la administración pública durante el periodo 2001-2002. Por un lado, FOSIS, encargado por MIDEPLAN, diseña un programa de cobertura nacional a ser ejecutado entre 2002 y 2005, destinado a atender a todas las familias de extrema pobreza en el país. En su diseño, el Programa Puente plantea un nuevo enfoque de intervención social con los más pobres, basado en el supuesto de que estas personas normalmente se encuentran excluidas de las redes sociales y asistenciales existentes y además carecen de los satisfactores mínimos para sobrevivir y tener una adecuada calidad de vida. El Programa se inicia como piloto en 4 regiones del país, con una extensión más allá del primer año, dependiendo de la evaluación de este.

Paralelamente, la Dirección de Presupuesto del Ministerio de Hacienda trabaja en la implementación de un sistema de protección social (posteriormente Chile Solidario) que permitiera operar una red de prestaciones, subsidios y programas sociales dirigidos a la población más pobre, para optimizar la eficiencia del gasto público. Esto, pues había una evaluación de que hubiesen deficiencias de coordinación y duplicidades y que los intentos de articular desde arriba la oferta pública no llegaron a constituir cambios reales en la configuración de una red institucional eficaz de apoyo a los más vulnerables. Entre los componentes claves del sistema de protección estaba: (i) considerar a la familia como unidad beneficiaria y de intervención; (ii) generar un sistema interconectado de prestaciones para los más pobres (basado en la figura de la "ventanilla única"); (iii) generar y adecuar una institucionalidad básica para gestionar operacionalmente; y (iv) contar con sistemas de información a partir de bases de datos interrelacionadas que monitorearan el funcionamiento del sistema.

Chile Solidario es un sistema de protección social para las familias en extrema pobreza que combina elementos de asistencia y promoción desde una perspectiva integradora. Se centra en la familia como unidad de intervención y entiende la extrema pobreza como un problema multidimensional que no se relaciona solamente con la falta de ingresos monetarios, sino que también con un escaso capital humano y social y con una alta vulnerabilidad ante sucesos que afectan a las familias (Ruz y Palma 2005). Asimismo se reconoce una situación de aislamiento y desinformación que presentan las familias muy pobres respecto de las redes sociales instaladas por el Estado.

Su objetivo<sup>2</sup> es incorporar a las familias que viven en situación de extrema pobreza o indigencia a la red de protección social del Estado, definiéndose como meta de cobertura al universo de las 225.000 familias indigentes del país<sup>3</sup>. Lo anterior lo realiza mediante apoyo psicológico personalizado a las familias, para promover sus potencialidades y transformar sus miembros en sujetos autónomos. También acerca a las familias a los servicios y beneficios sociales disponibles en la red territorial y generando las condiciones mínimas para asegurar que los más vulnerables tengan posibilidades de mejorar su calidad de vida. El sistema busca organizar la oferta programático-institucional, asistencial y promocional otorgando prestaciones asistenciales garantizadas a las familias (bonos de protección y prestaciones monetarias tradicionales).

El funcionamiento de Chile Solidario, implica articular la gestión de diversas reparticiones sectoriales de modo que ellas definan normativas y hagan llegar sus servicios a los beneficiarios del Programa. Este complejo sectorial, a su vez actúa y tiene presencia a niveles central, regional y local, según sea el caso: en este sentido podemos destacar la provisión de servicios de salud primaria y educación básica y media, administrados por los Municipios y orientados por las políticas de los Ministerios de Salud y Educación, respectivamente; la integración a planes de vivienda del MINVU, administrados a nivel regional por los SERVIU; la tramitación de subsidios monetarios SUF, PASIS, SAP, administrados por el INP (Instituto de Normalización Previsional); la integración a programas de educación preescolar (JUNJI) y alimentación escolar (JUNAEB); el acceso a la oferta programática FOSIS (particularmente programas de microemprendimiento); el ingreso a programas específicos que abordan problemáticas sociales o de grupos poblacionales, tales como drogadicción (CONACE), violencia intrafamiliar y programas para la mujer (SERNAM, PRODEMU), juventud (INJUV), discapacitados (FONADIS); programas de capacitación y empleo (SENCE) y otros (Ruz y Palma 2005: 47-8).

En el marco de la implementación del Programa, la articulación de la oferta sectorial puede ser vista por una parte como la red de servicios necesaria para el cumplimiento de los 53 mínimos del Programa Puente<sup>4</sup>, y por otra, como una red que se extiende más allá de los mínimos requeridos, de acuerdo a la capacidad de gestión que el Programa desarrolle en sus distintos niveles (central, regional, local). Además, se incorpora una transferencia monetaria directa (bono de protección) para las familias beneficiarias, de carácter decreciente en el tiempo y condicional al cumplimiento de los compromisos asumidos por las familias. El bono es entregado preferentemente a la mujer jefa de hogar o cónyuge

---

<sup>2</sup> El objetivo de Chile Solidario es "mejorar las condiciones de vida de familias en extrema pobreza, generando las oportunidades y proveyendo los recursos que permitan recuperar o disponer de una capacidad funcional y resolutiva eficaz en el entorno personal, familiar, comunitario e institucional" (MIDEPLAN 2002).

<sup>3</sup> Las familias son seleccionadas a partir de la información proporcionada por la Ficha CAS II y se irán incorporando al sistema en forma gradual hasta el año 2005: 56.055 familias en el año 2002; 60.318 familias en el año 2003; 15.675 familias unipersonales mayores de 65 años en el año 2003; 59.806 familias en el año 2004; 33.219 familias en el año 2005 (Ruz y Palma 2005:32).

<sup>4</sup> El conjunto de 53 condiciones mínimas, agrupadas en las 7 dimensiones o pilares de vida de las familias contemplados en el Programa Puente es incorporado al diseño del sistema en tanto indicadores de egreso de las familias (superación de su condición de indigencia en la medida que logra alcanzar estas 53 condiciones mínimas).

(ibid.: 47-8).

El sistema es responsabilidad de MIDELAN. FOSIS está a cargo del trabajo con las familias, y es quien genera el Programa Puente: está encargado de generar las Unidades de Intervención Familiar (UIF) en las comunas (seleccionar a las familias, formar apoyos familiares, generar el sistema de información). Los municipios tienen un rol central en la implementación del sistema.

El Programa Puente, su enfoque y componentes son incorporados íntegramente al Sistema Chile Solidario formando parte esencial de él.

El Programa Puente del FOSIS es el componente de apoyo psicosocial del Sistema Chile Solidario y es implementado a nivel de las comunas a través del municipio, en todas las comunas del país donde residen las 225.000 familias en extrema pobreza. Para ello se firma un convenio el cual el FOSIS encarga la ejecución del Programa Puente a la Municipalidad, con el objetivo de instalar en la comuna una Unidad de Intervención Familiar (UIF), coordinada por la Municipalidad y a la cual se adscribe un conjunto de profesionales y/o técnicos que cumplen la función de Apoyo Familiar.

El trabajo de cada UIF se apoya a nivel local en lo que se denomina la Red Local de Intervención, la cual es convocada por la Municipalidad y está compuesta por representantes de todas aquellas instituciones y organizaciones, públicas o privadas, que ofrecen servicios y/o beneficios a las familias en situación de pobreza. En este modelo, la coordinación del programa opera a nivel local y la articulación de servicios públicos a nivel provincial y regional debe ser subsidiaria y estar a disposición de las redes locales. Por esta razón, en aquellas comunas en las que no hay una oferta disponible para resolver alguna de las 53 condiciones mínimas, le corresponde a los niveles provinciales y regionales activar los recursos para responder a esta demanda (Ruz y Palma 2005:33).

La metodología de intervención propuesta consiste en el trabajo personalizado con cada familia de un profesional o técnico que funcionara como 'Apoyo Familiar', el cual provendrá de las redes locales existentes en las comunas o será contratado especialmente por el FOSIS, en el caso de ser necesario. Los apoyos familiares se encontrarán adscritos a una Unidad de Intervención Familiar que funcionará en cada una de las comunas donde operará el Programa. Cada Unidad de Intervención Familiar estará apoyada por una Red Local de Intervención integrada por representantes de las principales instituciones y/u organizaciones que trabajan en cada comuna a favor de las familias en situación de extrema pobreza. El trabajo a desarrollar por el Apoyo Familiar estará dirigido a favorecer y apoyar a las familias participantes en el logro de un conjunto de condiciones mínimas de calidad de vida, agrupadas en siete dimensiones o categorías de la vida de la familia: identificación, salud, educación, dinámica familiar, habitabilidad, trabajo e ingresos (FOSIS s/f)

Le corresponde también al FOSIS proporcionar el material y la metodología de trabajo que los apoyos utilizarán con las familias, junto con la tarea de supervisión y monitoreo del trabajo realizado en cada comuna (Ruz y Palma 2005:33).

#### **IV. El municipio: potencialidades y limitantes como gestor social**

La Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades define que los municipios son corporaciones autónomas de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuya finalidad es satisfacer las necesidades de la comunidad local y asegurar su participación en el progreso económico, social y cultural de las respectivas comunas.

Las municipalidades tienen funciones privativas y compartidas. Entre las privativas están la prestación de servicios públicos domiciliarios, la administración de bienes, la aplicación de disposiciones sobre tránsito y transporte público, y además de la confección del Plan Regulador Municipal, el presupuesto municipal, el Plan de Desarrollo Comunal y el de ordenamiento territorial de la comuna. Las funciones compartidas son las que ellas pueden desarrollar directamente o con otros órganos de Estado, esto es, salud pública, medioambiente, educación, entre otros. En este sentido, el municipio, desde la perspectiva de sus funciones, ha pasado de ser un mero administrador comunal y tiene la potencialidad de asumir un rol protagónico en la satisfacción de las necesidades de la comunidad local y también en garantizar su participación en el progreso económico, social y cultural de las respectivas comunas.

Respecto a las funciones sociales compartidas, al ser la municipalidad financieramente dependiente queda limitada su autonomía de decisión de gasto. Si a lo anterior se une el hecho que no siempre los recursos son permanentes —y que desde la municipalidad no se tiene discreción sobre el monto a transferir a su propio territorio o a la regularidad en el traspaso de estos recursos— la entidad queda en situación desmejorada para realizar sus competencias y funciones, lo cual puede tener efectos negativos incluso sobre la legitimidad de sus propias autoridades.

Las atribuciones traspasadas crecientemente del nivel central a las municipalidades desde los ochentas, han permitido fortalecer la capacidad de decisión local sobre el gasto. En consecuencia, éste crece entre 1990 y el año 2002 en un 160,1% con una variación anual promedio de 7,1% (Cortés 2005:31). Aunque hay importantes logros, el proceso aún está en fase de maduración, pues el gran número de competencias traspasadas a las municipalidades han sido definidas uniformemente, lo que no considera la heterogeneidad de las comunas en materia de recursos, base económica, población o localización. Esta situación ha profundizado las brechas entre municipios.

El presupuesto municipal está compuesto por los ingresos corrientes y los ingresos de capital. Los primeros son integrados por los ingresos propios, el Fondo Común Municipal y las transferencias provenientes tanto del sector público como privado, entre otros. Los ingresos de capital son las rentas para inversiones. Los ingresos propios son los impuestos de beneficio local, como el impuesto territorial, las patentes comerciales, de alcoholes, los permisos de circulación, los derechos municipales. La segunda fuente de ingresos viene del Fondo Común Municipal, que es un mecanismo solidario de redistribución de los ingresos. Este se compone por un porcentaje de las contribuciones territoriales, los permisos de circulación y el pago de patentes comerciales, que los municipios recaudan y que deben entregar para ser redistribuidas de acuerdo a indicadores de pobreza comunal, la diferencia de los beneficios fiscales y las restricciones a la base impositiva local.

Las transferencias provienen del gobierno central y regional y están destinadas a financiar proyectos de inversión en infraestructura y a la demanda de subsidios sociales como el de agua potable, el subsidio único familiar, subvenciones educacionales y subvención del Ministerio de Salud (per-cápita). Sin embargo la mayoría de las transferencias no alcanzan a cubrir los costos de esta prestación de servicios. Otro tipo de transferencias corresponden a fondos concursables con criterios de asignación definidos centralmente, como Chile Barrio, y el Programa de Mejoramiento Urbano y Equipamiento Comunal.

Cerca del 60% del ingreso de los municipios corresponde a transferencias, lo que muestra la fragilidad del financiamiento a nivel local. De esta manera, aunque los recursos municipales han aumentado, su impacto en la autonomía fiscal ha sido reducido.

El proceso de descentralización fiscal enfocado hacia los municipios chilenos, si bien ha abierto expectativas, enfrenta todavía importantes limitaciones. La falta de precisión y delimitación de

responsabilidades de gasto a nivel territorial, el incipiente desarrollo de los instrumentos de financiamiento, la falta de mecanismos de coordinación y transparencia financiera, la débil participación del sector privado y la sociedad civil en los asuntos locales, las fuertes restricciones financieras existentes al nivel territorial constituyen severas limitaciones para las comunas. Éstas entraban una gestión más efectiva de las municipalidades en la provisión descentralizada de servicios y en la generación de acciones tendientes a dinamizar y consolidar el desarrollo local integral, componente fundamental de avance hacia la equidad territorial y social (Cortés 2005:36).

Uno de los principales problemas que presentan los municipios a la hora de implementar decisiones, es la escasez de recursos y de personal técnico adecuado, lo que entraba la efectividad de iniciativas como planes de desarrollo participativos.

Un campo en el que los municipios han ganado protagonismo es el de la promoción social, en especial las prestaciones de servicios en educación básica, atención primaria en salud, subsidios asistenciales a la pobreza, equipamiento y mobiliario urbano, fomento de áreas verdes y protección del medio ambiente y manejo de residuos domiciliarios.

Los municipios administran: 240 consultorios urbanos, 163 consultorios rurales y 1113 postas rurales, atiende a una población de 7.4 millones de personas, que equivale a casi el 50% de la población total nacional. El financiamiento es 70% correspondiente al MINSAL y 30% de los municipios en promedio.

La educación municipal representa el 58% de la educación total, atendiendo a 2 millones de niños y niñas a través de 4.600 establecimientos educacionales. Cerca del 90% de los niños en edad escolar son atendidos por colegios municipalizados o subvencionados por el Estado. Una de las principales limitantes que tienen los municipios es que ellos solo tienen la potestad de administrar el sistema, mientras que la responsabilidad técnica, de definición de políticas y financiamiento corresponde al Ministerio de Educación.

El municipio administra una red social que entrega diversos beneficios de tipo asistencial, consistentes en subsidios monetarios como el SUF, PASIS, el subsidio de cesantía y los programas de empleo de emergencia. En estos casos al municipio se le reconoce un rol protagónico pero restringido a la administración de los respectivos programas en los cuales el nivel central sigue siendo el responsable último de las decisiones de política y de la generación de directrices y criterios para su actuación.

Este carácter de responsabilidad compartida entre el municipio y otro ente superior dentro de la jerarquía del Estado implica que la actuación municipal continúa muy restringida por las leyes y normas de este último. En este escenario, si bien al municipio se le asigna un importante rol, éste se limita a la implementación o administración de los mismos por lo que las decisiones ulteriores siguen siendo ajenas a su capacidad de incidencia.

## **V. Logros y dificultades en la implementación del Programa Puente y Chile Solidario a nivel local**

El Programa Puente y Chile Solidario define al Municipio como socio clave en la implementación. En sus inicios, el sistema enfrentó fuertes críticas de orden político: entre los Alcaldes habían reparos y desconfianza, aunque, en general, terminaron en aceptarlo por el alto costo político de rechazar un programa de gobierno destinado a la superación de la pobreza. A inicios del 2003, 322 alcaldes de 341 habían aceptado la invitación de participar en el sistema.



## **1. Los objetivos del sistema**

Serrano y Raczynsky (2003:55) informan resultados sobre la comprensión del sistema de parte de los actores claves en su implementación<sup>5</sup>. Las autoridades a nivel nacional plantean a Chile Solidario como una política que se caracteriza por la promoción social, por sobre la asistencia.

Estas investigadoras reportan que, para el municipio, el objetivo de Chile Solidario se precisa en dos funciones: promover y asistir. La primera tarea que se establece en cada comuna, es hacer accesibles los recursos y los beneficios que entregan la municipalidad y los servicios públicos. A ello se suma la tarea de promover y habilitar a las familias indigentes de cada comuna, entregándoles las herramientas necesarias para que puedan surgir por sí solas. Sin embargo, ellas observan a nivel de los ejecutores que se produce un desfase entre la práctica y el discurso, pues a pesar de que se busca la promoción de las familias, se mantiene una actitud asistencialista buscando la distribución eficiente de la oferta más que la generación de capacidades.

El trabajo de los promotores se restringe al fortalecimiento y desarrollo de cada una de las familias. El Sistema no logra realizar progresos en cuanto al desarrollo de redes comunitarias, no contribuye a la formación de sociabilidad o asociatividad y, por lo tanto, es poco eficiente en su objetivo de desarrollar y fortalecer las redes ciudadanas de las familias que viven en extrema pobreza (Serrano y Raczynsky 2003:56).

## **2. La Red Local de Intervención**

Chile Solidario supone la capacidad de la oferta pública sectorial y local de actuar en red, de garantizar derivaciones eficientes y oportunas tanto a los servicios públicos locales como a los servicios públicos sectoriales.

El principal actor de la Red Local de Intervención es el municipio. Las municipalidades constituyen una micro red que conforma un núcleo de unidades que participan en la Red Local. Junto a este actor, se articulan los demás agentes públicos y privados. La experiencia en implementar el Sistema a nivel local ha demostrado que las redes están fundamentalmente organizadas en torno a actores del ámbito público. Se observa, más que agentes privadas, tanto instituciones de la sociedad civil como organizaciones comunitarias y corporaciones sin fines de lucro como otros participantes de las redes locales.

Se reconoce un compromiso por parte de los distintos actores de la red con el sistema, pero con niveles diferenciados de profundidad. Lo mismo ocurre con respecto al conocimiento efectivo sobre el alcance y objetivos del Programa Puente. En algunos casos, un factor relevante se constituye por el nivel de motivación y compromiso de un líder de la institución, o de un determinado servicio o institución. Este factor haría que un actor participara con un nivel mayor de compromiso en la red.

Factores que favorecen un funcionamiento en red incluyen atributos propios a las instituciones integrantes (capacidad y experiencia, existencia previa al Programa de una red de trabajo institucional, capacidad de responder a la demanda) en conjunto con atributos que se manifiestan en la interacción

---

<sup>5</sup> Ellas reportan (ibid.:54), que la información obtenida da cuenta de que los distintos actores del sistema manejan la idea de una pobreza compleja y multidimensional; enfatizan la necesidad de realizar un trabajo promocional y de fortalecimiento de las capacidades de las familias. La concepción de pobreza, compartida por los distintos servicios involucrados en Chile Solidario, considera que esta es una problemática de exclusión, de falta de integración de las personas en una red de ayuda y en una red de capital social.

entre participantes (disposición a la ayuda y al trabajo interinstitucional, disposición a la participación en la Red, orientación al trabajo comunitario). Las principales debilidades hacen referencia a la falta de comunicación y coordinación existente en las redes locales, a nivel interinstitucional. A ello, se agrega la ausencia de mecanismos de participación que le permitan a las instituciones y organizaciones participantes, enterarse de la marcha y desarrollo del Programa.

Las relaciones establecidas entre la Red Local y los Apoyos Familiares son percibidas en términos positivos, en general. Se caracterizan por ser vínculos de apoyo mutuo, en que se intercambia información. Son relaciones profesionales, que se generan sin grandes dificultades y que tienen como foco central el trabajo en torno a las familias integradas al sistema.

De acuerdo a estudios de casos de implementación del Programa Puente (PUC/DESOC 2005), en la mayoría de las comunas analizadas, se observaron cambios a nivel de la Red Institucional de Intervención Local, con la implementación y funcionamiento del Programa Puente. Estos cambios se concentran en los aspectos relacionados con los procesos y procedimientos ligados a la atención de las familias más pobres de cada comuna y en el aporte de más dinamismo a las instituciones participantes. En tal sentido, el Programa Puente habría impactado en la forma en que las diferentes instituciones atienden a estos casos sociales, incrementando los niveles de rapidez y calidad de las atenciones. En este ámbito, cabe destacar la incorporación del procedimiento y criterio de atención priorizada para las familias Puente, aspecto que marcaría un antes y un después en materia de atención de familias en situación de pobreza. Se considera que la experiencia de participar en el Programa Puente dejará un aprendizaje y desarrollo cualitativamente superior a la situación pre Programa Puente. Se espera, así, que el Programa deje una capacidad instalada en la Red Local que contribuya al fortalecimiento de las relaciones entre las instituciones y organizaciones y con las familias integrantes.

El apoyo de la municipalidad para el desarrollo y funcionamiento de la Red Local, en términos globales, parece haber sido fundamental. La Red se articula en torno a los municipios. La existencia de la UIF (integrada al municipio), permite que esta Red tenga una fuente permanente de estímulo, un flujo de información y un sistema de requerimientos estables en el tiempo, sostenidos por el trabajo de los Apoyos Familiares. La municipalidad coordina la oferta de servicios, vincula a los beneficiarios del Programa Puente con proyectos, programas, prestaciones, oportunidades de capacitación, de trabajo, atenciones de salud, etc.

Los aspectos más positivos del trabajo realizado por las diversas instituciones que conforman la Red Local dicen relación con la nueva forma de relacionarse con las familias en situación de pobreza.

### **3. Las UIFs y otros temas en lo local**

Las unidades de intervenciones familiares cuentan con espacio y equipamiento en general, compartidos, habitualmente con alguna unidad dependiente de la Dirección de Desarrollo Comunitario (Municipio). Los jefes UIF dan cuenta de una serie de carencias que dificultan el desarrollo de las labores propias de la unidad entre las que se destacan las siguientes: falta de espacios para que los Apoyos desarrollen su trabajo de manera óptima; falta de Apoyos familiares en un número suficiente según el número de familias asignadas a la comuna; inconsistencia entre el número de familias que tienen algunos Apoyos familiares y las remuneraciones que reciben; falta de equipamiento, fundamentalmente de computadores con acceso a Internet que permitan actualizar los registros del sistema tal como se exige; necesidad de vehículos que les permitan acceder a lugares aislados que no cuentan con locomoción regular para que los Apoyos puedan visitar a los beneficiarios; carencia de recursos propios de la UIF para autogestionar proyectos.

Los jefes UIF describen la creación de esta unidad, como un proceso complejo, que involucró desde el alcalde, hasta funcionarios de las más variadas unidades al interior de los municipios. Entre los principales desafíos que se debieron asumir en este proceso, los jefes UIF señalan los siguientes: búsqueda y adecuación de espacios físicos; búsqueda y adquisición de equipamiento y mobiliario; asignación de jefe de la unidad; readecuación de funciones de profesionales y administrativos del municipio; contratación de nuevo personal.

En cuanto a la relación establecida con otras unidades del municipio, los Jefes de las Unidades de Intervención Familiar declaran que existen relaciones fluidas y de colaboración. Entre las razones que explican este tipo de relación positiva establecida, se destacan las siguientes: la entrega formal de información a todas las unidades del municipio respecto del programa Puente y las características de la UIF; el tamaño del municipio (chico) que permite establecer canales de comunicación directos y fluidos, además de favorecer las relaciones personales positivas; el compromiso y respaldo del alcalde.

La evaluación respecto a la implementación del programa varía entre los jefes UIF dependiendo de la experiencia que tuvieron en su comuna. Los jefes UIF que tienen una evaluación positiva atribuyen estos resultados a algunos factores claves, como el compromiso del alcalde y las jefaturas, la adquisición de experiencias y aprendizajes que se fueron aplicando en el tiempo, el apoyo de otros organismos tanto públicos como privados, el trabajo desarrollado por los Apoyos familiares y la existencia de un jefe UIF con dedicación exclusiva. Los jefes UIF que tienen una evaluación menos positiva identifican los siguientes factores como los determinantes de dicha situación: la carencia de los recursos necesarios, la falta de compromiso del alcalde y la existencia de otras prioridades a nivel municipal.

Los jefes UIF definen su rol básicamente como coordinadores en tres niveles, coordinador del equipo de Apoyos familiares (tanto FOSIS como municipales), coordinador de las distintas unidades municipales que trabajan con el programa y coordinador de las redes. Se destaca el hecho de que en general los Jefes UIF tienen un contacto directo con las familias beneficiarias mediante la atención de casos en las dependencias de la UIF o por visitas domiciliarias eventuales. Los jefes UIF señalan que el ejercicio del rol les ha permitido cumplir los objetivos del programa, sin embargo identifican algunos obstaculizadores como el poco tiempo disponible para dedicarle al programa (Jefe UIF sin dedicación exclusiva), la falta de recursos, especialmente de Apoyos familiares, y la imposibilidad de otorgar soluciones de inserción laboral para las familias que lo necesitan (PUC/DESOC 2005).

Dificultades adicionales, en relación a la implementación local se refieren a:

- La falta de oferta pública para el cumplimiento de las metas del programa, en lo que se refiere al cumplimiento de ciertos mínimos, como por ejemplo los de habitabilidad, pues en algunos casos el municipio no cuenta con recursos adicionales para responder a esta demanda y además que los acuerdos institucionales no bajan al nivel local.
- La pertinencia de la oferta destinada a los beneficiarios del programa, en el sentido de que la asignación de beneficios no respeta los procesos propios de cada comuna.
- El manejo de la información, pues esta tiene un nivel de confidencialidad, que está centralizada en Santiago, por lo cual a nivel local no se tiene acceso a ella y no puede responder a las demandas constantes de los servicios que la demandan a este nivel (Ruz y Palma 2005).

## **VI. Reflexiones finales**

Uno de las intenciones originales del Programa Puente, como puerta de entrada al sistema de

protección social Chile Solidario, fue instalar un nuevo modelo de atención a las familias indigentes en los municipios chilenos. Se operacionalizó una atención personalizada de apoyo psicosocial, orientada en su origen programático por un análisis de la vulnerabilidad de la extrema pobreza objetivada en una matriz de riesgo social, y expresada por la definición de condiciones mínimas, tanto económicas como sociales que deberán ser alcanzadas a partir del trabajo realizado por los Apoyos Familiares del Programa Puente y por la operación global del Sistema.

El Sistema Chile Solidario supone una institucionalidad descentralizada y articulada que cuenta con capacidades locales para la gestión y administración del Programa. Supone trabajar con la demanda en un proceso de apoyo al desarrollo de capacidades en las familias indigentes, disseminación de información y de derivaciones a éstas, como también interlocución con la red local de intervención. También supone un ajuste en la oferta pública a las familias indigentes participantes al programa, tanto en su calidad y efectividad de atención como en el contenido del beneficio. En el futuro, supondrá la instalación del sistema de Chile Solidario a nivel territorial y la incorporación de las familias Puente egresados del proceso de apoyo psicosocial.

De acuerdo a los resultados iniciales del Programa, con respecto a la instalación de un nuevo modelo de atención a las familias indigentes a nivel municipal, la evaluación parece ser mixta. Recientemente, con tres años de operación, el sistema local que apoya al Programa Puente (entrada a Chile Solidario), parece madurarse, con resultados diferenciales en las comunas donde este se aplica. Parece ser que factores relacionados particularmente al liderazgo (tanto a nivel de Alcaldía como de los profesionales a cargo del Programa) inciden altamente en su implementación e incorporación a la lógica municipal, como también su efectividad como Programa. Cabe destacar, además, en muy pocos casos, se observa un desarrollo de una estrategia social municipal más amplio, que integre esta lógica, y no se constata experiencias municipales de articulaciones autónomas de la red local de intervención desde una lógica de desarrollo comunitario o desarrollo local.

No obstante lo anterior, el modelo se destaca por exigir ponerse en red y coordinar la atención a los sectores indigentes, en un modelo de programa social que intente superar la asistencia pura y mueve hacia la promoción.

## **Bibliografía**

- Cortés, Patricia (2005), "El sistema municipal y la superación de la pobreza y precariedad urbana en Chile", División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Naciones Unidas, mayo, mimeo (en prensa Serie Medio Ambiente y Desarrollo)
- Pontificia Universidad Católica de Chile (PUC), DESUC (2005), "Sistematización Programa PUENTE- entre la familia y sus derechos", Informe Final Preliminar, mimeo
- Ffrench-Davis, R. (2003), *Entre el Neoliberalismo y el Crecimiento con Equidad. Tres Décadas de Política Económica en Chile*, Tercera edición Santiago, J.C. Sáez.
- FOSIS (s/f), Dossier de documentos sobre el Programa Puente. Documento Construyendo un Puente: fundamentos y resultados esperados.
- MIDEPLAN (2002). "Estrategia de Intervención Integral a Favor de Familias en Extrema Pobreza". enero
- Ruz, Miguel Ángel y Julieta Palma (2005) "Análisis del proceso de elaboración e implementación del Sistema Chile Solidario (informe preliminar)", Instituto de Estudios Públicos, Universidad de Chile, marzo, mimeo
- Serrano, Claudia y Dagmar Raczynsky (2003), "Derechos sociales básicos, superación de la pobreza y protección social ante la vulnerabilidad", Asesorías para el Desarrollo, mayo, mimeo

## Reseña biográfica

Autor: Lucy Jane Winchester

Número de pasaporte: Z7886384, de los Estados Unidos

Posición: Investigadora, Miembro del Directorio

Institución: SUR Corporación de Estudios Sociales y Educación

Dirección: J.M. Infante 85, Providencia, Santiago de Chile

Teléfono: 562 264 2406

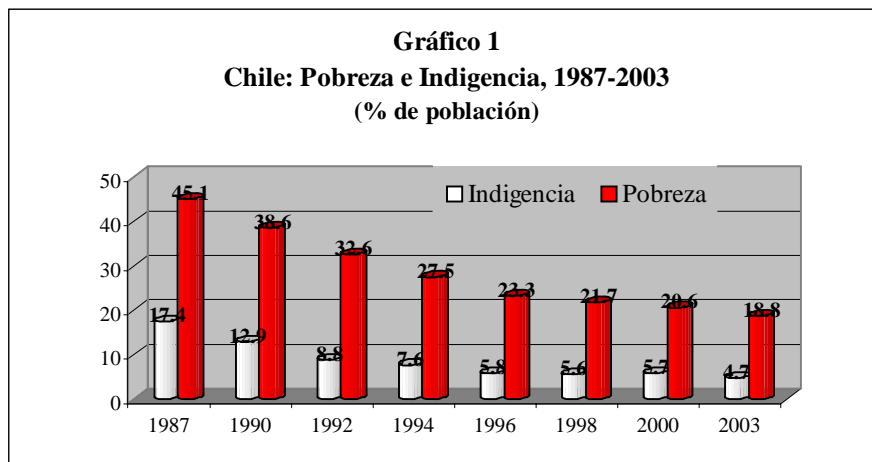
Fax: 562 235 9091

Actualmente se desempeña como experta en la División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Coordina y gestiona un proyecto sobre pobreza urbana, prestando servicios de asistencia técnica a gobiernos en temas de economía urbana y desarrollo urbano. Actualmente a cargo de una línea de investigación sobre experiencias emblemáticas en la superación de la precariedad urbana en ALC, destacando intervenciones en el hábitat relacionadas al suelo urbano, los servicios urbanos, el espacio público, la vivienda y el tema de empleo e ingresos.

Consultora para el Hábitat-Naciones Unidas, PNUD, Ministerio de Hacienda-Chile, Ministerio de Planificación y Cooperación-Chile. Ha realizado investigaciones en las áreas de políticas sociales urbanas, gobernabilidad democrática, municipio y desarrollo local para organizaciones internacionales (DFID, DANIDA, Banco Mundial) y nacionales. Especialista en evaluación de programas sociales.

## Cuadros, tablas y gráficos

Gráfico II.1.1



Fuente: MIDEPLAN, Basado en Encuestas CASEN en Cortés, Patricia (2005), “El sistema municipal y la superación de la pobreza y precariedad urbana en Chile” , División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Naciones Unidas, mayo, mimeo (en prensa)