
medio ambiente y desarrollo

El sistema municipal y la
superación de la pobreza y
precariedad urbana en Chile

Patricia Cortés



NACIONES UNIDAS



**División Desarrollo Sostenible y
Asentamientos Humanos**

Santiago de Chile, septiembre del 2005

Este documento fue preparado en el marco del proyecto CEPAL “Pobreza urbana: estrategia orientada a la acción para los gobiernos e instituciones municipales de América Latina y el Caribe”, por Patricia Cortés Castellanos, consultora del proyecto. La autora desea agradecer la lectura y comentarios de Mario Rosales y Heriberto Tapia.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de la autora y pueden no coincidir con las de la Organización.

Publicación de las Naciones Unidas

ISSN impreso 1564-4189

ISSN electrónico 1680-8886

ISBN: 92-1-322761-2

LC/L.2318-P

Nº de venta: S.05.II.G.125

Copyright © Naciones Unidas, septiembre del 2005. Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N. Y. 10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

Índice

Resumen	5
Introducción	7
I. Pobreza y evolución de las condiciones de vida.	
Una mirada integral	11
1. Evolución de los niveles de ingreso: pobreza e indigencia	12
2. Evolución de otros indicadores de condiciones de vida	18
2.1 Vivienda.....	18
2.2 Servicios básicos.....	19
3. Educación.....	21
4. Salud.....	25
5. Integración social	25
6. Pobreza, condiciones de vida y finanzas locales	26
II. Estructura institucional descentralizada. El lento tránsito hacia la autonomía fiscal territorial	29
1. Las regiones en Chile: la tensión entre el centralismo y la autonomía e identidad regional.....	29
1.1 Financiamiento para el desarrollo regional	30
1.2 La Inversión de Decisión Regional (IDR) y su impacto en la autonomía fiscal territorial.....	32
1.3 Desafíos pendientes de la inversión de decisión regional	36
2. El municipio chileno: ¿gobierno o administración local?.....	37
2.1 Financiamiento para el desarrollo comunal.....	40
2.2 Nudos críticos para la autonomía financiera local.....	42
III. El complejo tránsito entre centralismo, desconcentración y descentralización para la superación de la pobreza urbana	45
1. Desarrollo urbano	46

1.1	Competencias y atribuciones municipales para el desarrollo urbano	47
2.	Promoción social y programas para la superación de la pobreza	49
2.1	El protagonismo creciente de los municipios en la promoción social.....	53
3.	Generación de empleo e ingresos	55
3.1	Competencias municipales de fomento productivo.....	59
4.	Participación ciudadana y empoderamiento	61
4.1	Hacia la gobernabilidad democrática a nivel municipal.....	63
5.	Gestión municipal para la superación de la pobreza. Comuna de La Pintana	65
IV.	Desarrollo territorial como sustento para la superación de la pobreza:	
	desafíos pendientes	71
	Bibliografía	77
	Serie medio ambiente y desarrollo: números publicados	81

Índice de cuadros

Cuadro 1	Hogares, viviendas y condiciones básicas habitacionales en 1992 y 2002	18
Cuadro 2	Condiciones de vida en Chile, 2002.....	26
Cuadro 3	Ingresos propios autónomos y pobreza, regresión variable dependiente: ingresos propios autónomos por habitante, 2002.....	27
Cuadro 4	Participación de la inversión de decisión regional sobre la inversión pública total	34
Cuadro 5	Estructura del gasto municipal, 1990-2002, participación porcentual anual.....	38
Cuadro 6	Estructura de los ingresos municipales, 1990-2002	43
Cuadro 7	Municipalidad de La Pintana. Ingresos y gastos municipales, 1999-2003.....	69

Índice de recuadros

Recuadro 1	Chile: acciones institucionales de fomento productivo	56
------------	---	----

Índice de gráficos

Gráfico 1	Chile: pobreza e indigencia, 1987-2003	12
Gráfico 2.a	Chile: pobreza e indigencia urbana, 1990-2003.....	13
Gráfico 2.b	Chile: pobreza e indigencia rural, 1990-2003	13
Gráfico 3.a	América Latina: crecimiento por habitante y reducción de la pobreza urbana	14
Gráfico 3.b	Evolución del gasto social y efectos directos de la reforma laboral, 1989-2002.....	14
Gráfico 4.a	Comunas urbanas: evolución de la tasa de pobreza entre 1994 y 2000	15
Gráfico 4.b	Comunas rurales: evolución de la tasa de pobreza entre 1994 y 2000	16
Gráfico 5.a	Comunas urbanas: evolución de la tasa de indigencia entre 1994 y 2000.....	17
Gráfico 5.b	Comunas rurales: evolución de la tasa de indigencia entre 1994 y 2000	17
Gráfico 6	Comunas urbanas: progreso en el déficit habitacional entre 1992 y 2002	19
Gráfico 7	Comunas urbanas: progreso en acceso a alcantarillado entre 1992 y 2002.....	20
Gráfico 8	Comunas urbanas: progreso en acceso a electricidad por red pública entre 1992 y 2002	20
Gráfico 9	Total nacional: años de estudio y pobreza, 2000	22
Gráfico 10	Total nacional: calidad de la educación y pobreza.....	23
Gráfico 11.a	Total nacional: evolución del rendimiento en prueba SIMCE de lenguaje, 1998-2003	24
Gráfico 11.b	Total nacional: evolución del rendimiento en prueba SIMCE de matemática, 1998-2003	24
Gráfico 12	Comunas urbanas: tasa de pobreza y esfuerzo fiscal.....	27
Gráfico 13	Distribución FNDR, 2004	31

Resumen

El presente documento se elabora en el marco del Proyecto “Pobreza urbana: estrategias para los gobiernos de América Latina y el Caribe” de la División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos (DDSAH) de CEPAL. Su objetivo es identificar las capacidades, fortalezas y debilidades que presenta el sistema municipal del país, para desarrollar y colaborar en acciones y programas para la superación de la pobreza. La principal conclusión del análisis es reconocer que a partir de los esfuerzos impulsados desde los gobiernos de la Concertación, el Estado Chileno ha demostrado efectividad en términos de superación de la pobreza, sin embargo, la concentración del ingreso continúa siendo un problema grave. Es evidente que no basta sólo con políticas sociales con las familias como centro. Resulta fundamental desarrollar condiciones para que los territorios aprovechen sus potencialidades o aquellas que les ofrece su entorno, de manera que se dinamicen sus economías, se mejoren las oportunidades de generación de empleo e ingreso para sus pobladores y, por tanto, las municipalidades puedan efectivizar un mayor esfuerzo fiscal para atender las respectivas demandas sociales. Se puede decir que no habrá superación de la pobreza mientras no se gesten condiciones estructurales para la promoción del desarrollo local. Sin duda, el Estado central ha fortalecido su misión con la equidad poniendo el énfasis de la política social en la pobreza extrema; ahora tiene que ser ingenioso en definir políticas e instrumentos para prevenir el surgimiento de nuevos pobres o decaer en los logros consolidados. El tema pendiente es revertir las brechas sociales y territoriales persistentes en el país. La tesis que aquí se sostiene es que justamente éste es el principal desafío actual para consolidar la gobernabilidad democrática y asegurar el paso definitivo de Chile al mundo desarrollado.

Introducción

Desde el retorno de la democracia en Chile, los gobiernos de la Concertación han manifestado una preocupación especial por la superación de la pobreza, para lo cual se ha estructurado un frondoso mapa institucional que permite aterrizar en el territorio la política pública respectiva. Este mapa se sustenta sobre dos procesos simultáneos: uno referente a la reforma y modernización del Estado como máquina central del aparato público, y otro relacionado a la descentralización del Estado que transfiere poder desde el centro hacia los niveles subnacionales de gobierno para que, desde su propio marco competencial, éstos sean los protagonistas del desarrollo de su propio territorio.

En efecto, desde el punto de vista de la reforma y modernización del Estado, a partir de los años noventa en el país se articulan una serie de programas dependientes del presupuesto nacional, que atienden problemáticas particulares relacionadas con la pobreza. Esta estructura es supremamente amplia y compleja en términos de las poblaciones que atiende y los objetivos que privilegia. Además de los programas sectoriales típicos de la política social, existen otras iniciativas institucionales que parten de la definición clásica de pobreza como insuficiencia de ingresos y que entregan subsidios monetarios directamente a las familias con mayores índices de pobreza y marginalidad. Otros programas entregan herramientas a su población beneficiaria para que, coordinadamente y sobre la base de la solidaridad comunitaria, aprendan a manejar los riesgos frente a los cuales son particularmente vulnerables. Más recientemente han surgido nuevos programas que prevén la necesidad de movilizar la capacidad potencial que tienen las familias beneficiarias de alcanzar la

autonomía financiera, rescatando su dignidad como garantía para la sustentabilidad de los logros obtenidos. Estos últimos programas integran al concepto de pobreza otras dimensiones relacionadas con la escasa presencia de capital humano, el débil capital social comunitario y la alta vulnerabilidad de las familias ante los sucesos que las afectan como enfermedades, accidentes, cesantía, separaciones y otros. El sentido de incorporar estas variables es mejorar el diseño de políticas públicas para la atención integral de la pobreza extrema, coordinando las acciones que desde el Estado se lideran a fin de optimizar los recursos involucrados y los impactos previstos.

Desde el punto de vista de la descentralización, desde los años ochenta la tendencia ha sido trasladar a los municipios buena parte de la responsabilidad en la prestación de servicios sociales básicos. En una primera instancia se municipalizaron la educación básica y la salud primaria, principalmente. Después, se traspasó a los municipios la administración de la oferta pública de prestaciones sociales. Con la reforma a la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades de 1999, a los municipios se les reconoce como claves en el desarrollo económico de sus territorios, para lo cual se les entrega potestad sobre el fomento productivo. Este esquema competencial se sustenta financieramente a través de los recursos propios municipales, el Fondo Común Municipal y el sistema de transferencias intergubernamentales.

Después de dieciséis años desde el retorno de la democracia, hoy en día se puede decir que en Chile se han consolidado pasos certeros en el tránsito entre una lógica de intervención asistencialista, sectorial y centralista hacia una de intervención integral para la superación de la pobreza. No obstante, las deficiencias también evidencian dificultades para la coordinación interinstitucional, para la atención integral de los beneficiarios y sobretodo generan duda respecto a si una modalidad de múltiples programas, como la existente, resulta la más eficiente en términos sociales toda vez que a simple vista se debe a la cierta atomización de recursos y de superposición de objetivos.

Se reconoce que el Estado Chileno ha demostrado efectividad en términos de superación de la pobreza, sin embargo la concentración del ingreso continúa siendo un problema grave, a la vez que no se ha logrado revertir la heterogeneidad estructural del país que potencia ciertos territorios y rezaga a los otros. Frente a este escenario es posible decir que no basta con políticas para la superación de la pobreza con las familias como centro. Hoy en día la política social está llamada a estructurarse desde el territorio mismo, aprovechando sus propias potencialidades, dinamizando sus economías y mejorando las oportunidades de generación de empleo e ingreso para sus poblaciones. La dinamización de la economía local repercute directamente sobre capacidad fiscal de las municipalidades, lo que les permite estar en mejor pie de cuesta para atender las demandas sociales de sus pobladores. Unos y otros objetivos se refuerzan mutuamente generando condiciones estructurales para consolidar la equidad social.

La pregunta es cómo fortalecer entonces a las municipalidades como gestoras de políticas de desarrollo local que permitan acercar a las comunas rezagadas, donde se encuentra una mayor concentración de pobres, a la dinámica de la economía moderna. La tesis que aquí se sostiene es que justamente éste es el desafío actual, entender que el desarrollo se construye desde la base misma, desde los actores locales más modestos, articulándose y potenciándose entre ellos mismos y con los sectores modernos de la economía, actuando como «sujetos de derecho» con capacidad real de incidencia política frente a un proyecto común de desarrollo integral de sus territorios.

Por supuesto, estos procesos de modernización del Estado y de descentralización toman máxima relevancia en el sentido que, si se encaminan adecuadamente, pueden converger en un proyecto que atienda la heterogeneidad estructural de Chile, generando condiciones reales y de largo plazo que garanticen los logros alcanzados respecto a la superación de la pobreza extrema, a la vez que permitan avanzar hacia consolidar el desarrollo en los diversos territorios nacionales.

No obstante, esta convergencia no se produce de manera automática ni se edifica espontáneamente sólo sobre la base de voluntades políticas. Se trata de un compromiso de carácter político-técnico que parta por asumir que si bien es cierto la pobreza es un fenómeno de carácter multidimensional y muy dinámico, la capacidad de respuesta institucional no pasa solamente por programas sectoriales desarticulados. Es necesario también un eje articulador, que garantice mayor integralidad y coherencia de las acciones respecto a las múltiples y heterogéneas realidades sociales. Justamente frente a este desafío, el municipio gana protagonismo como escenario que promete mayor sensibilidad y cercanía a los ciudadanos y mayor capacidad de asumir enfoques y planteamientos apropiados para enfrentar los problemas y demandas crecientes de la población de sus respectivos territorios.

Desde una perspectiva analítica coherente con esta argumentación que se propone, una categoría relevante a incluir para definir la pobreza es la rural-urbano. Tradicionalmente, bajo el supuesto de la neutralidad del Estado, se atendían las problemáticas sin tener en cuenta las diferencias al interior de las mismas. Como resultado, la pobreza urbana tomó nuevas características, se complejizó y tendió a hacerse más crítica. Ante este panorama, los responsables de la política social se ven frente al desafío de entender la complejidad de la heterogeneidad territorial e incorporar en el análisis las diferentes dinámicas urbano - rurales como base para el diseño de respuestas institucionales efectivas para la superación de la pobreza.

Otra categoría relevante es la ubicación geográfica, la cual permite recoger las características mismas del territorio, sus fortalezas y potencialidades, sus debilidades y riesgos, su cultura, tradición, vocación productiva, conectividad, formas de organización social, concentración demográfica, entre otras variables que contribuyen a definir y explicar el comportamiento de la pobreza, su origen y reproducción, y que la vez son la base principal sobre la cual se puede potenciar el desarrollo y avanzar hacia la equidad social.

A partir de este marco conceptual, a continuación se presenta una evaluación de la oferta de política pública para la superación de la pobreza en Chile. El énfasis se coloca en la pobreza urbana dado que el 86,3% de la población del país vive en centros urbanos y es allí donde la pobreza se crea y reproduce principalmente. El primer capítulo describe la evolución de la pobreza y las condiciones de vida de la población en Chile durante los años recientes, buscando comprender sus principales determinantes. El segundo capítulo describe las principales facetas del proceso de descentralización a partir de la vuelta de la democracia en marzo de 1990. Junto con examinar el grado de avance del proceso, se discuten sus principales problemas en particular respecto a las crecientes competencias y atribuciones que las unidades territoriales han adquirido para la promoción del desarrollo de sus territorios. En el tercer capítulo se analizan los programas nacionales con mayor impacto social en el territorio y que a la vez tienen algún grado de avance respecto a la descentralización de sus funciones. Complementariamente se discute la oferta institucional local de política pública con impacto sobre la situación de la pobreza en las comunas de Chile. Finalmente, en el último capítulo se presentan algunas recomendaciones de política para profundizar el arreglo institucional descentralizado como base para generar condiciones sostenibles y de largo plazo de desarrollo territorial y social equilibrado.

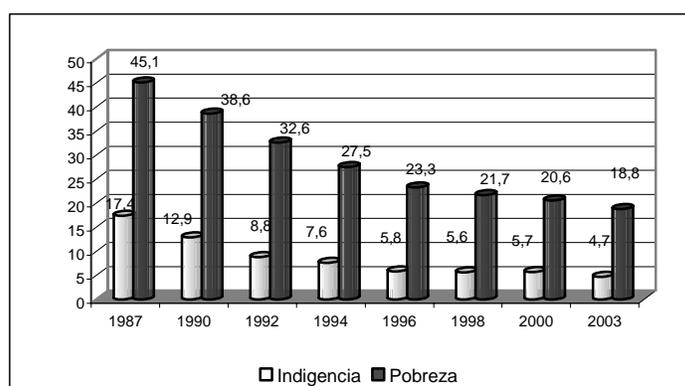
I. Pobreza y evolución de las condiciones de vida. Una mirada integral

Esta sección describe la evolución de la pobreza y las condiciones de vida de la población en Chile durante los años recientes, buscando comprender sus principales determinantes. El estudio se basa en el análisis de una serie de indicadores que permiten aproximarse a un concepto integral de pobreza, que va más allá de aquél basado exclusivamente en el nivel de ingresos y que más bien indaga sobre las condiciones de vida de la población a nivel comunal. Se incluyen las variables de disponibilidad de vivienda y de acceso a redes de alcantarillado y electricidad, como condiciones habitacionales básicas que afectan sensiblemente el bienestar de las personas; la carencia de educación y la salud como determinantes de las capacidades básicas que enfrentan las personas en la sociedad, en la línea de Sen (1996); y se aborda el tema de la integración social, que encierra aspectos de equidad centrales en la convivencia al interior de un país. Para cada aspecto, se describe su tendencia nacional y su evolución a nivel comunal. Se conservan dos preguntas referentes al cambio observado. Primero, ¿estuvo éste concentrado en unas pocas comunas o fue un proceso generalizado?. Segundo, ¿hubo un proceso de convergencia, a nivel comunal, en las condiciones básicas de vida?

1. Evolución de los niveles de ingreso: pobreza e indigencia

En Chile, luego del retorno a la democracia en marzo de 1990, se aprecia un mejoramiento notable en las condiciones de vida de la población. Dentro de los indicadores sociales, el porcentaje de pobres destaca nítidamente. En 1987, el 45% de la población vivía bajo la línea de la pobreza, mientras que el 17% de la población vivía en condiciones de indigencia.¹ En el año 2003 los porcentajes de la población en condición de pobreza e indigencia bajan a 18,8% y 4,7% respectivamente (gráfico 1). Aunque cerca de 3 millones de chilenos son pobres, en el contexto de América Latina, donde el porcentaje de pobres se encumbra a 44% de la población, la experiencia chilena se compara muy favorablemente.

Gráfico 1
CHILE: POBREZA E INDIGENCIA, 1987 – 2003
(Porcentaje de población)

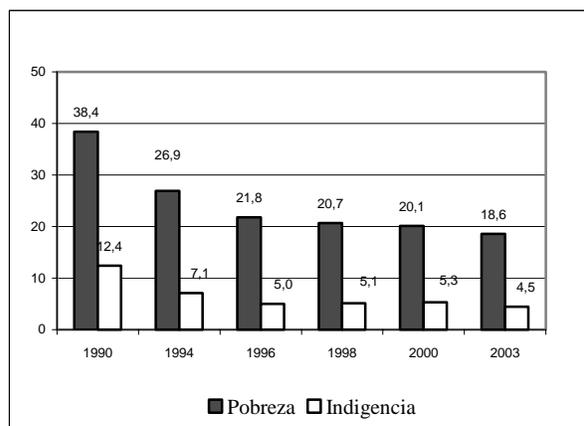


Fuente: MIDEPLAN, Basado en Encuestas CASEN.

En términos urbanos y rurales la evolución de la pobreza también es favorable, aunque su peso relativo es mayor en las zonas rurales (para el año 2003, en las zonas urbanas, la pobreza es de 18,6% y la indigencia de 4,5%; en las zonas rurales la pobreza alcanza 20,1% y la indigencia 6,2%). No obstante, en términos absolutos, la pobreza es mayor justamente donde mayor es la concentración poblacional, esto es las ciudades, en particular en las grandes conurbaciones (gráficos 2.a y 2.b).

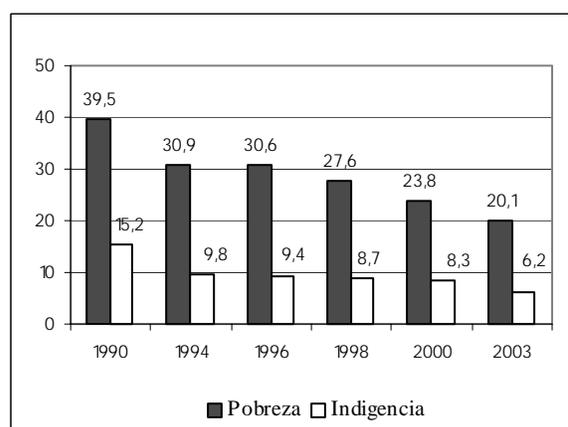
¹ El instrumento utilizado para medir la pobreza en Chile es la Encuesta de Caracterización Socioeconómica (CASEN) que se realiza desde 1987, con cobertura nacional. La definición de pobreza utilizada en Mideplan, es la línea de pobreza, la cual se calcula en base a la canasta básica de alimentos que contiene los requerimientos calóricos mínimos para asegurar la subsistencia del individuo. Si el ingreso per cápita mensual del hogar no cubre el costo de una canasta alimentaria, entonces las personas que componen ese hogar se consideran indigentes. La línea de pobreza se obtiene doblando el valor de una canasta mínima en el caso urbano.

Gráfico 2.a
CHILE: POBREZA E INDIGENCIA URBANA 1990-2003
(Porcentaje de la población urbana)



Fuente: MIDEPLAN, basado en Encuesta CASEN.

Gráfico 2.b
CHILE: POBREZA E INDIGENCIA RURAL 1990-2003
(Porcentaje de la población rural)

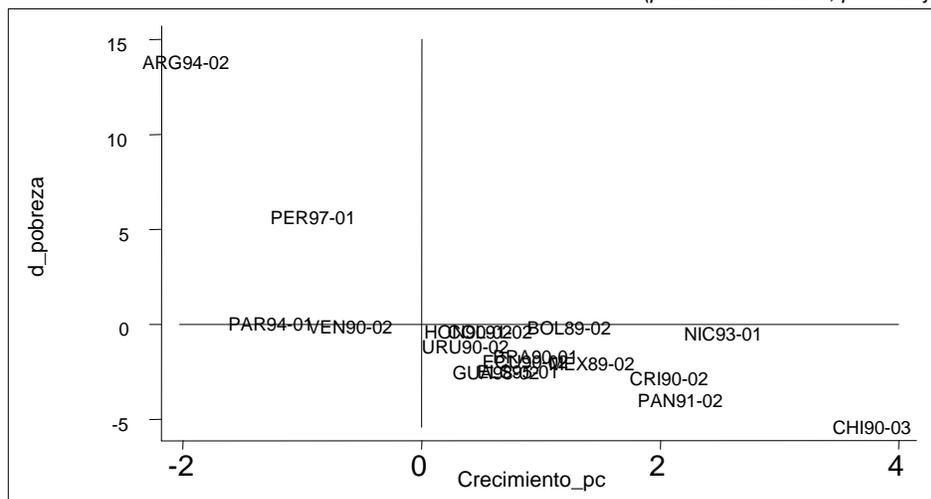


Fuente: MIDEPLAN, basado en Encuesta CASEN.

¿Qué factores están detrás de este gran avance?. De acuerdo con Ffrench-Davis (2003), el progreso en el campo de la pobreza puede atribuirse tanto a los mecanismos de mercado como al efecto de las políticas sociales. El autor señala como variable fuerte el significativo y sostenido crecimiento económico de la economía chilena. El gráfico 3.a muestra, para algunos países de América Latina, la relación inversa que se da entre el crecimiento por habitante y el cambio en el porcentaje de la población por debajo de la línea de la pobreza: Los países que han crecido menos, han tendido a aumentar sus tasas de pobreza. A su vez, los países que han crecido más han tendido a experimentar reducciones más pronunciadas de sus tasas de pobreza. Tal es el caso de Chile.

Gráfico 3.a

AMÉRICA LATINA: CRECIMIENTO POR HABITANTE Y REDUCCIÓN DE LA POBREZA URBANA
(promedios anuales, porcentajes)



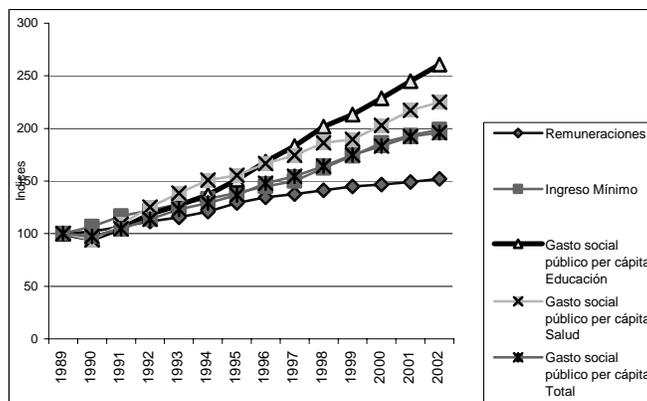
Fuente: Elaboración propia con base en datos de CEPAL.

Nota: La tasa de pobreza mide el número de personas pobres como porcentaje de la población. El eje horizontal mide el crecimiento per capita promedio anual. El eje vertical mide la variación porcentual anual de la tasa de pobreza. Para cada país se seleccionó el período más prolongado para el cual se contaba con información.

Por otra parte y siguiendo con el autor, las políticas sociales han sido determinantes a la hora de asegurar que este crecimiento económico se convirtiera en mejores oportunidades de vida para las poblaciones más pobres. Efectivamente, desde los noventa las políticas sociales tomaron máxima relevancia en el quehacer del gobierno, con un muy significativo gasto social, especialmente concentrado en los sectores de salud y educación. Complementariamente se realizaron ajustes en el mercado laboral como medio para permitirle a los trabajadores recoger los frutos de la expansión económica: se rebalancearon los derechos de los trabajadores frente a los empresarios a través de la reforma laboral y se acordaron aumentos significativos del salario mínimo real (véase gráfico 3.b). Este conjunto de hechos son la síntesis de la relevancia que ha tenido la reducción de la pobreza dentro de la agenda pública de los gobiernos de la democracia.

Gráfico 3.b

EVOLUCIÓN DEL GASTO SOCIAL Y EFECTOS DIRECTOS DE LA REFORMA LABORAL, 1989-2002
(Índices reales 1989=100)

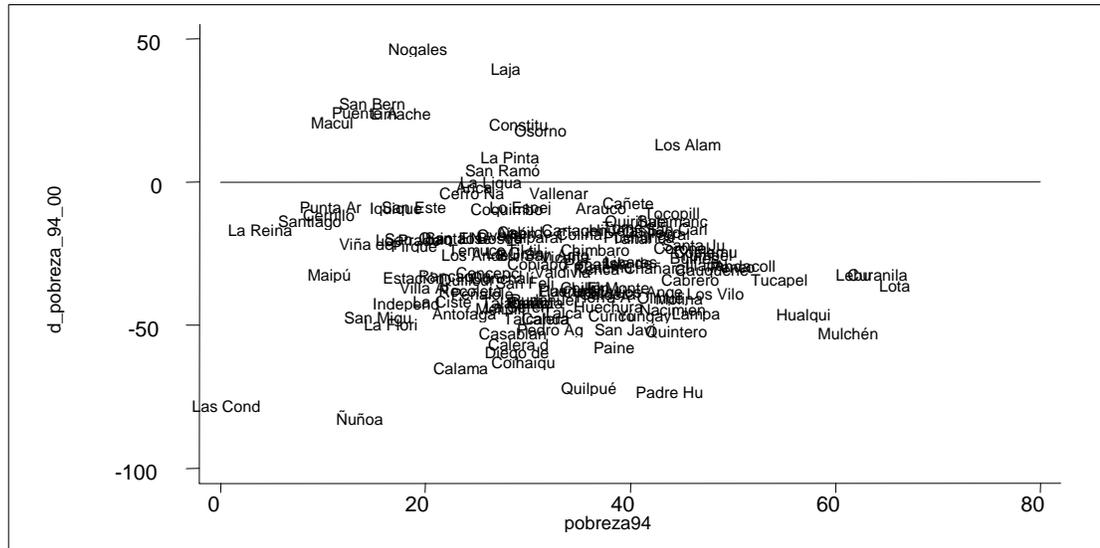


Fuente: Con base Ffrench-Davis, R. (2003), "Entre el Neoliberalismo y el Crecimiento con Equidad. Tres Décadas de Política Económica en Chile", Santiago, Tercera edición, J.C. Sáez Editor.

Frente este progreso tan significativo en el campo de la reducción de la pobreza, cobra importancia caracterizar su intensidad a niveles más desagregados. Como puntos de referencia se utilizan los años 1994 y 2000. El año 1994 se escogió dado que incluye más comunas que en las encuestas CASEN anteriores. Los gráficos 4.a y 4.b muestran la evolución porcentual de la pobreza entre los años 1994 y 2000 y su nivel en 1994 para las comunas urbanas² y rurales, respectivamente.³ Se busca visualizar si la reducción de la pobreza ha sido un proceso generalizado o centrado en pocas comunas y si ha existido una convergencia en este indicador,⁴ es decir, si las comunas que inicialmente tenían mayor pobreza experimentaron un progreso más significativo.

Del análisis combinado de gráficos, resulta evidente que el progreso en el campo de la pobreza ha sido muy generalizado. De las 198 comunas para las que existe información comparada, en 179 la pobreza registró una disminución. En ambos gráficos, los municipios más pobres en 1994 (localizados más a la derecha en el eje horizontal) tendieron a registrar avances mayores (más abajo en el eje vertical), lo que indica que, al menos desde el punto de vista de las condiciones mínimas de ingreso, Chile tendió hacia un mayor balance entre las distintas comunas.

Gráfico 4.a
COMUNAS URBANAS: EVOLUCIÓN DE LA TASA DE POBREZA ENTRE 1994 Y 2000
(porcentajes)



Fuente: Elaboración propia basada en datos de la Encuesta CASEN de 1994 y 2000.

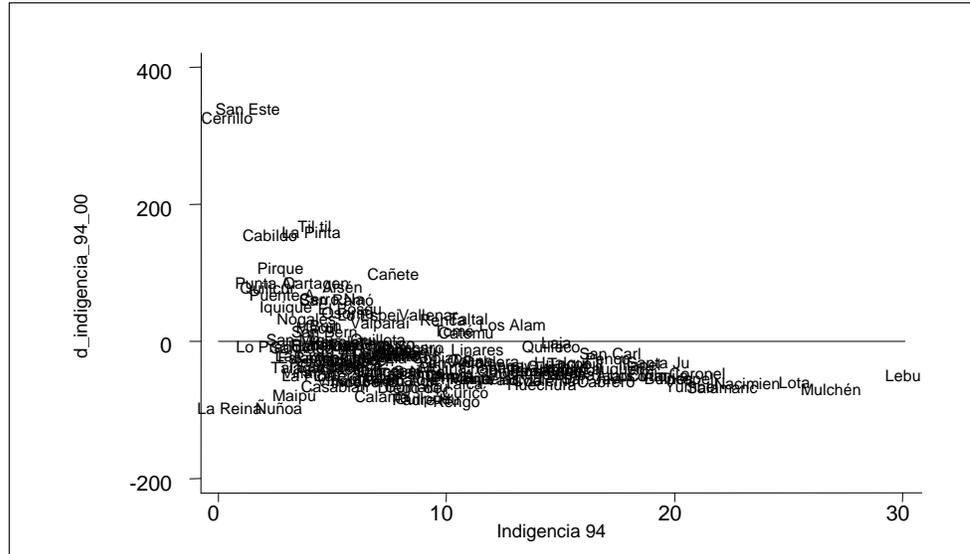
Nota: La tasa de pobreza mide el número de personas pobres como porcentaje de la población. El eje horizontal mide porcentaje de la población pobre en 1994. El eje vertical mide el cambio porcentual de la tasa de pobreza entre 1994 y 2000.

² En este trabajo definimos comunas urbanas como aquellas con más de 10 mil habitantes y un porcentaje de urbanidad (población habitando en zonas urbanas) superior al 50%, de acuerdo con el CENSO 2002.

³ Dado que la cobertura de la encuesta CASEN no es universal, hay un sesgo en la contabilización de las comunas urbanas y rurales. En el caso de la CASEN 1994, se cuenta información para el 77% de las comunas urbanas y sólo para el 44% de las comunas rurales. En la CASEN 2000, estos porcentajes suben a 92% y 74%, respectivamente. Dado que, además, el número de comunas definidas como urbanas (180) es mayor que el número de comunas definidas como rurales (161), se genera un “sesgo urbano” al trabajar con la muestra total disponible.

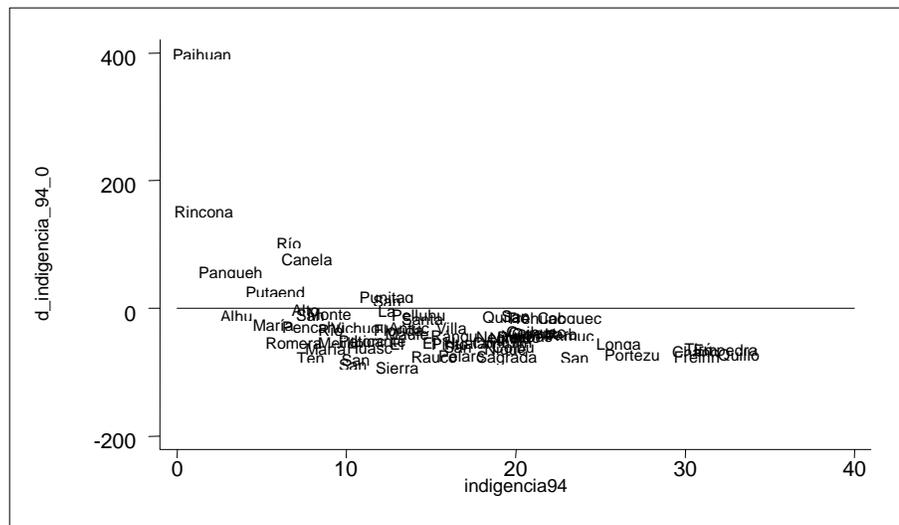
⁴ Debe notarse que se trabaja con variaciones porcentuales de las tasas de pobreza e indigencia y no con variaciones en los niveles de dichas tasas. Con ello se busca eliminar el sesgo derivado de trabajar con variables acotadas. Por ejemplo, si la tasa de pobreza en una comuna es de 40%, entonces su potencial de reducción sería de 40 puntos, mientras que si la tasa de pobreza es de 5%, entonces su potencial de reducción sería de 5 puntos, dado que la tasa de pobreza no puede ser menor que cero. Ello tendería a sobre estimar el esfuerzo de convergencia.

Gráfico 5.a
COMUNAS URBANAS: EVOLUCIÓN DE LA TASA DE INDIGENCIA ENTRE 1994 Y 2000
 (porcentajes)



Fuente: Elaboración propia basada en datos de la Encuesta CASEN de 1994 y 2000.
Nota: La tasa de indigencia mide el número de personas indigentes como porcentaje de la población. El eje horizontal mide porcentaje de la población indigente en 1994. El eje vertical mide el cambio porcentual de la tasa de indigencia entre 1994 y 2000.

Gráfico 5.b
COMUNAS RURALES: EVOLUCIÓN DE LA TASA DE INDIGENCIA ENTRE 1994 Y 2000
 (porcentajes)



Fuente: Elaboración propia basada en datos de la Encuesta CASEN de 1994 y 2000.
Nota: La tasa de indigencia mide el número de personas indigentes como porcentaje de la población. El eje horizontal mide porcentaje de la población indigente en 1994. El eje vertical mide el cambio porcentual de la tasa de indigencia entre 1994 y 2000.

2. Evolución de otros indicadores de condiciones de vida

Con base en la información proveniente de los CENSOS de población y vivienda, cuyas últimas realizaciones fueron en los meses de abril de 1992 y 2002, en esta sección se analizarán las condiciones de vida de la población en dos áreas claves. Primero, la disponibilidad de vivienda por parte de los hogares, destacando la magnitud y evolución de los hogares allegados, es decir, aquellos que por su condición de pobreza no pueden vivir físicamente independiente. Segundo, se analizarán también las condiciones de habitabilidad deficientes o incluso indignas, tales como el déficit en el acceso a agua potable y a redes de alcantarillado, con efectos directos sobre la salud, o a redes de energía eléctrica, cuyo consumo está asociado a la satisfacción de múltiples necesidades como iluminación, refrigeración, calefacción, recreación, etc.

2.1 Vivienda

Durante los años ochenta, las comunas urbanas aumentan significativamente su población sin que se hayan desarrollado a la par las construcciones habitacionales, en un contexto de crisis económica y débiles políticas sociales.⁵ Así, una de las carencias más importantes al iniciarse la década de los noventa era la de viviendas. El cuadro 1 muestra que en 1992, el número de hogares excedía 461 mil unidades el número de viviendas.

Cuadro 1
HOGARES, VIVIENDAS Y CONDICIONES BÁSICAS HABITACIONALES EN 1992 Y 2002
(unidades y porcentajes)

	Hogares (unidades)	Viviendas				
		Total (unidades)	Con alcantarillado público (unidades) (porcentaje)		Con electricidad (unidades) (porcentaje)	
Censo 1992	3 562 351	3 101 356	2 169 264	69,9%	2 733 786	88,1%
Censo 2002	4 158 237	3 899 448	3 533 487	90,6%	3 747 823	96,1%
Crecimiento promedio anual	1,6	2,3	5,0		3,2	

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos oficiales.

Desde el gobierno del Presidente Patricio Aylwin se vienen realizando esfuerzos considerables en el área. Los avances son notables. El número de viviendas a nivel nacional creció 2,3% promedio anual entre 1992 y 2002, superando en seis décimas la tasa de crecimiento anual de los hogares (1,6%). Como resultado, se redujo 44% el número de hogares sin vivienda, pasando de 461 mil en 1992 a 259 mil en 2002. En gran medida, la reducción del déficit habitacional fue el producto de la política pública que favoreció la construcción de 250 mil viviendas sociales en ese período.⁶

El número total de subsidios habitacionales asignados por el gobierno (sumando a las viviendas construidas por encargo directo del gobierno y el resto de los subsidios habitacionales otorgados) llega a 772 mil en el período inter-censal. Si se considera que el número total de

⁵ Chile fue el país de América Latina que sufrió la mayor caída de su producto como resultado de la crisis de la deuda, con una recesión de 16% en 1982-83. La rápida recuperación posterior se basó en estímulos a los grandes grupos económicos y en el ajuste al presupuesto público. El gasto social fue escaso mientras la tasa de desempleo se mantuvo en dos dígitos hasta 1988. La desigualdad en la distribución del ingreso alcanzó sus niveles máximos históricos hacia 1987 (véanse diversos antecedentes al respecto en Ffrench-Davis 2003).

⁶ Datos del Ministerio de Vivienda y Urbanismo. Se trata de la suma de viviendas sociales construidas por encargo directo del Servicio de Vivienda y Urbanismo (SERVIU). Se consideraron los diez años desde 1993 a 2002.

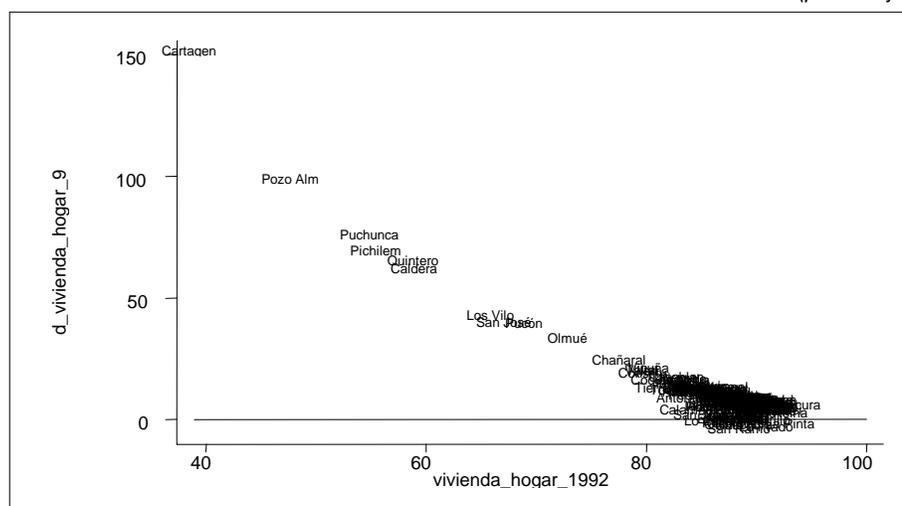
viviendas creció en 800 mil unidades, el resultado es el de una fuerte asociación entre la acción pública con el mejoramiento en esta área de bienestar social.

2.2. Servicios básicos

Los problemas habitacionales presentes a comienzos de los años noventa no se relacionaban exclusivamente con el número de viviendas, sino también con su calidad en lo que respecta a los servicios básicos: alcantarillado y luz eléctrica.⁷ El cuadro 1 ilustra el número de viviendas con alcantarillado y con electricidad en 1992 y en el año 2002. En 1992, menos del 70% de las viviendas tenía alcantarillado y sólo el 88% de ellas poseía electricidad. En 2002, el 91% de las viviendas contaba con alcantarillado y el 96% de ellas tenía instalaciones eléctricas.

Desde la perspectiva de cómo afectó este mejoramiento a las comunas urbanas,⁸ se presentan los gráficos 6, 7 y 8. En cada uno de ellos, el eje horizontal mide el grado de avance registrado por el CENSO de 1992 en disponibilidad de vivienda (como proporción número de hogares), en disponibilidad de alcantarillado (como proporción del número de viviendas) y en acceso a las redes públicas de electricidad (como proporción del número de viviendas), respectivamente. El eje vertical, en tanto, muestra en cada caso, la variación porcentual en cada dimensión entre 1992 y 2002.

Gráfico 6
COMUNAS URBANAS: PROGRESO EN EL DÉFICIT HABITACIONAL ENTRE 1992 Y 2002
(porcentajes)



Fuente: Elaboración propia basada en datos de los CENSOS 1992 y 2002.

Nota: V/H mide el número de viviendas como porcentaje de los hogares en cada comuna. El eje horizontal mide el número de viviendas como porcentaje del número de hogares (V/H) en 1992. El eje vertical mide el cambio porcentual de V/H entre 1992 y 2002.

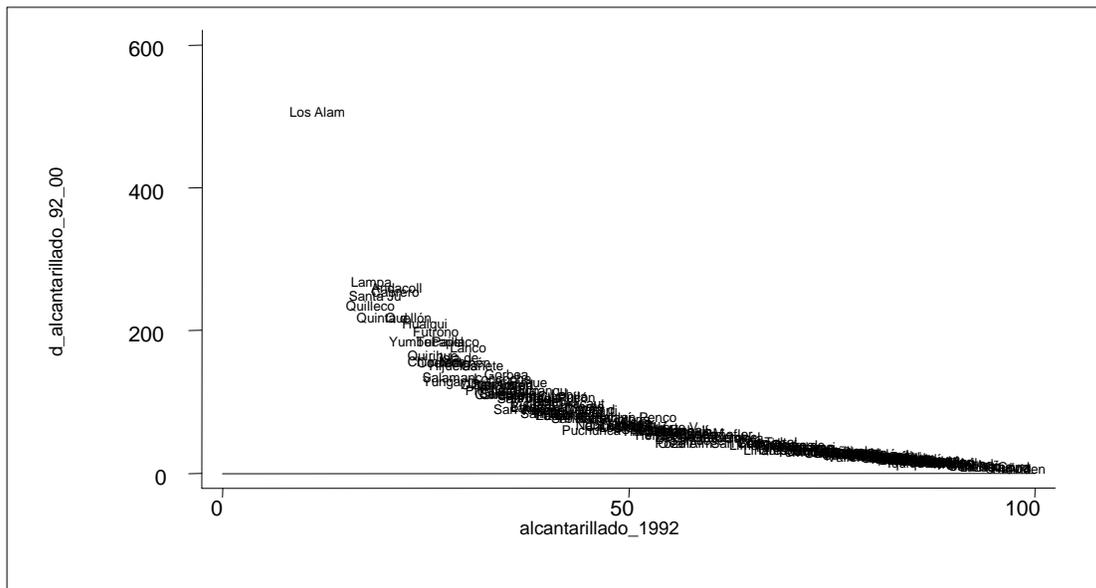
⁷ Además podría citarse el acceso a fuentes de agua potable. Este indicador, está fuertemente correlacionado con el de sistemas de alcantarillado.

⁸ Hubo dos razones para restringir este análisis comunal a las comunas definidas como urbanas. Primero, la connotación que tienen estos indicadores es algo distinta en las zonas rurales, donde las redes de públicas de luz y alcantarillado pueden ser mucho menos importantes que en las zonas urbanas. Por ejemplo, en Torres del Paine, una zona turística del extremo sur de Chile, el acceso a alcantarillado es de 78% y no existe red eléctrica pública, sin que ello sea un indicador de pobreza. Segundo, porque en algunas comunas rurales se registran mejoramientos drásticos que tienden a distorsionar la escala ocultando lo que ocurre en las zonas urbanas.

Gráfico 7

COMUNAS URBANAS: PROGRESO EN ACCESO A ALCANTARILLADO ENTRE 1992 Y 2002

(porcentajes)



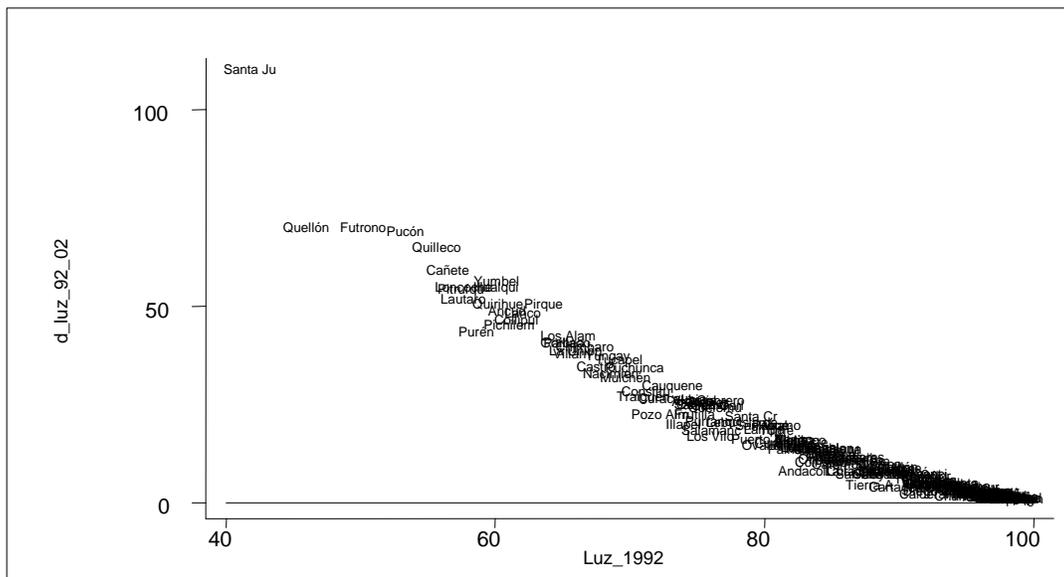
Fuente: Elaboración propia basada en datos de los CENSOS 1992 y 2002.

Nota: A/V mide el número de viviendas con sistema de alcantarillado en cada comuna. El eje horizontal mide el porcentaje de viviendas con sistema de alcantarillado en 1992. El eje vertical mide el cambio porcentual de A/V entre 1992 y 2002.

Gráfico 8

COMUNAS URBANAS: PROGRESO EN ACCESO A ELECTRICIDAD POR RED PÚBLICA ENTRE 1992 Y 2002

(porcentajes)



Fuente: Elaboración propia basada en datos de los CENSOS 1992 y 2002.

Nota: L/V mide el número de viviendas conectadas a red pública de electricidad en cada comuna. El eje horizontal mide el porcentaje de viviendas conectadas en red pública de electricidad en 1992. El eje vertical mide el cambio porcentual de L/V entre 1992 y 2002.

Para cada caso se observa que la gran mayoría de las comunas presentó una variación positiva en la evolución del indicador respectivo, lo que se refleja en los puntos que están sobre la línea del cero en el eje vertical. Además, los gráficos son consistentes en mostrar que, en promedio, mientras peor era la situación en el año 1992 (es decir, mientras más a la izquierda se ubica la comuna en el eje horizontal), mayor fue el porcentaje de mejoramiento en los diez años siguientes (es decir, más arriba se ubica la comuna en el eje vertical).

Se puede concluir, por tanto, que el mejoramiento fue generalizado y fuertemente progresivo, es decir, más intenso en aquellas comunas que presentaban mayores problemas en 1992. Evidentemente, esta última característica favorece la integración a través de una convergencia en los niveles básicos de bienestar. Otro elemento interesante es que la evolución de los indicadores básicos muestra una distribución más equitativa que en el caso del mejoramiento de las condiciones de pobreza e indigencia.

3. Educación

El sector educacional ha sufrido enormes cambios en los últimos años. En los ochenta, se inició un proceso de municipalización de la administración de los establecimientos educacionales. Esto, en un contexto de poco apoyo financiero y una organización administrativa que se ligaba con una cadena de cargos de confianza en el engranaje del gobierno militar.⁹ Los salarios de los profesores se redujeron en términos reales y, en 1990, el gasto público en educación por habitante representaba el 56% del registrado en 1970, medido en moneda de igual valor (Ffrench-Davis, 2003). Con todo, no resulta sorprendente que el estado de la educación en Chile fuese crítico.

Desde el retorno a la democracia, el gobierno nacional entiende a la educación como un elemento clave en la lucha contra la pobreza. Se trata de la distribución básica de capacidades y habilidades entre la población y que determina fuertemente el desarrollo de las potencialidades humanas (Sen, 1996). Por tanto, desde el punto de vista presupuestario, el ítem del sector aumentó su participación en el gasto público total de 12% en 1990 a casi 18% en 2002. En comparación con el tamaño de la economía (ver gráfico 3.b), el gasto público en educación se incrementó de 2,4% del PIB en 1990 a 4,3% en 2002. Además, el gasto privado en este rubro también creció considerablemente, de 1,6% del PIB en 1990 a 3,3% en 2002. Entre 1990 y 2002, el gasto público real por alumno se multiplicó por 2,6 en el caso de la enseñanza básica y por tres en el caso de la enseñanza media (MINEDUC, 2003).

Desde el punto de vista de las coberturas, en Chile se vienen realizando grandes esfuerzos en este sentido. En 1920 se fijó una escolaridad mínima obligatoria de 4 años, la que se extendió a 6 años en 1929 y a 8 años en 1965. En el año 2002, el 69% de la fuerza de trabajo tenía diez o más años de estudio, presentando el mayor nivel de escolaridad a nivel latinoamericano (CEPAL, 2004). En el año 2003 se aprobó la escolaridad obligatoria de doce años, con lo que se espera expandir aún más los años de educación formal de la población.

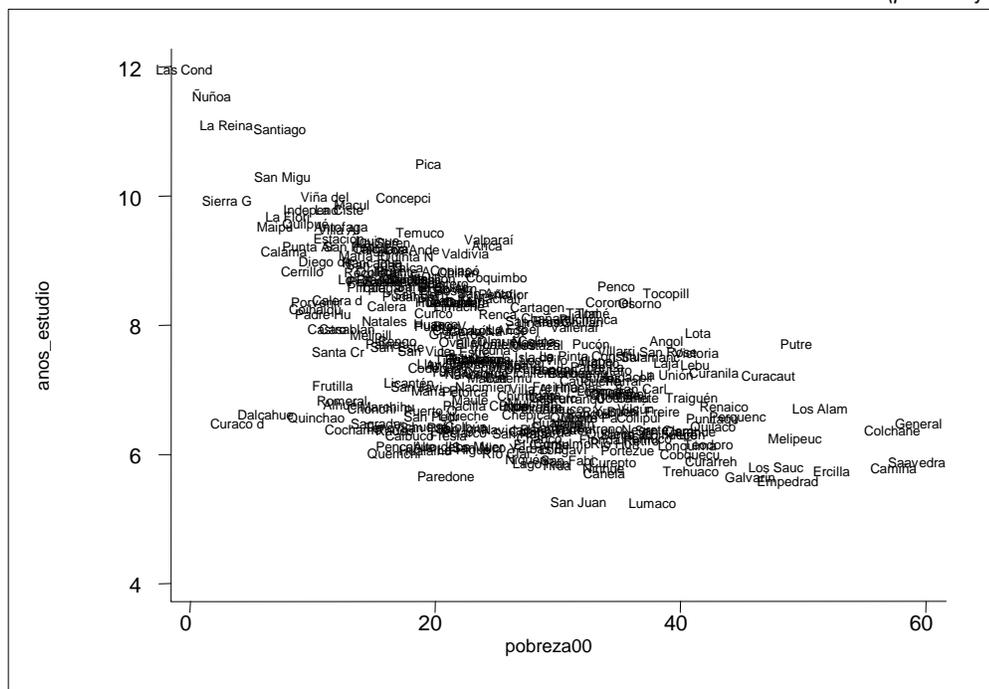
No obstante estos destacados progresos, la educación en Chile presenta serias deficiencias. Primero, la calidad de la educación en Chile está muy por debajo de la de los países desarrollados y los países emergentes de Asia Oriental. De hecho, los resultados de la prueba internacional TIMSS (*Trends in International Mathematics and Science Study*) de fines del año 2004 revelaron que el número de estudiantes chilenos de octavo año con conocimientos matemáticos inferiores al mínimo, aumentó de 54% en 1999 a 59% en 2002. Esto refleja que las políticas públicas respectivas han sido inadecuadas o insuficientes, dada la notable inyección de recursos al sector.

⁹ En efecto, los directores eran funcionarios de confianza del alcalde quien, a su vez, era un funcionario de confianza del Presidente de la República.

Segundo, existe una manifiesta diferencia entre los distintos tipos de establecimientos. Los colegios particulares obtienen los mayores puntajes, seguidos por los establecimientos particulares subvencionados (gestionados por sus dueños y financiados por una subvención estatal más aportes de los padres). En el último lugar se ubican los establecimientos públicos (gestionados por los municipios y financiados por una subvención estatal). Varios estudios destacan que el principal motivo para estas diferencias es el origen socioeconómico de los alumnos, más que la calidad del colegio. Este argumento, no obstante, ha servido de base para cierta autocomplacencia en el sector, mientras el gasto total por alumno continúa muy desequilibrado entre la educación privada y la pública. Con todo, el sistema educacional se ha transformado en una caja de resonancia de las desigualdades ya existentes en Chile.

Por otra parte, dado el avance generalizado en cobertura, el sistema educacional debería ser un agente de movilidad social muy importante. No obstante, las comunas más pobres tienden a mostrar también menores niveles de alfabetización y menores años de estudio (ver gráfico 9). Asimismo, el rendimiento educacional de las comunas más pobres es menor que en comunas más ricas, como lo muestra el gráfico 10, donde se ve una asociación inversa entre el porcentaje de pobres (eje horizontal) y la calidad de la educación, en el eje vertical a través del puntaje en la prueba SIMCE para los estudiantes de segundo año medio.

Gráfico 9
TOTAL NACIONAL: AÑOS DE ESTUDIO Y POBREZA, 2000
(porcentajes)

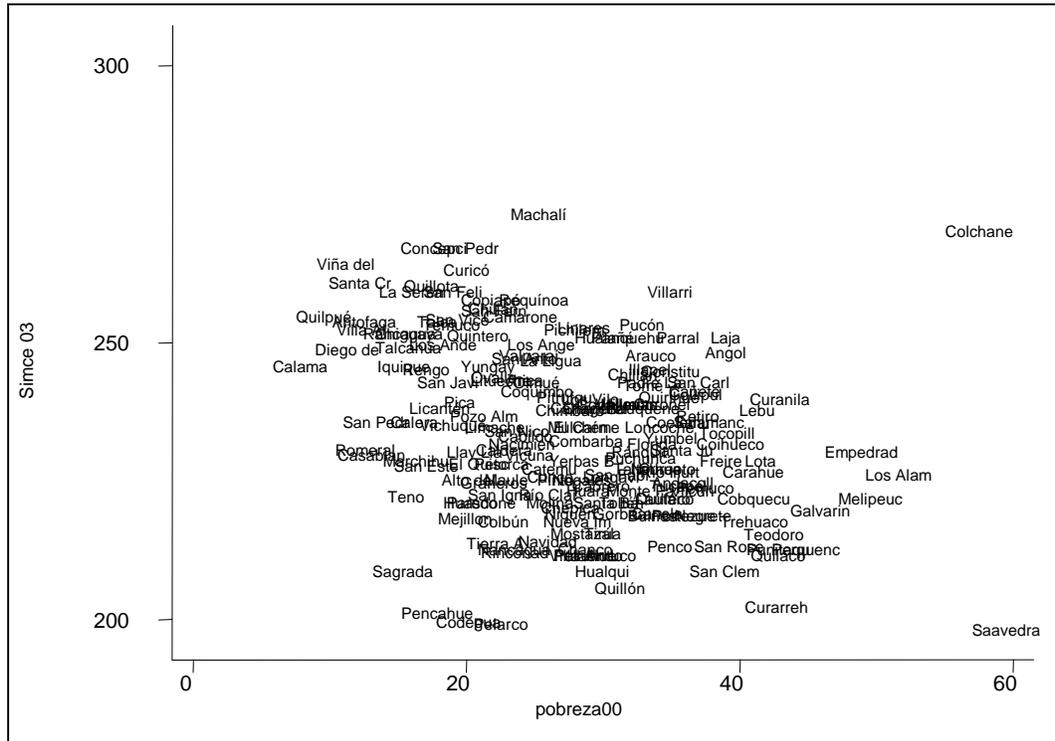


Fuente: Elaboración propia basada en datos de la Encuesta CASEN 2000.
Nota: La tasa de pobreza mide el número de personas pobres como porcentaje de la población.

Gráfico 10

TOTAL NACIONAL: CALIDAD DE LA EDUCACIÓN Y POBREZA

(tasa de pobreza en 2000 y puntaje del SIMCE para segundo medio en 2003)



Fuente: Elaboración propia basada en datos de la Encuesta CASEN 2000 y del Ministerio de Educación.
Nota: La tasa de pobreza mide el número de personas pobres como porcentaje de la población. El puntaje SIMCE es el promedio de las pruebas de matemáticas y lenguaje.

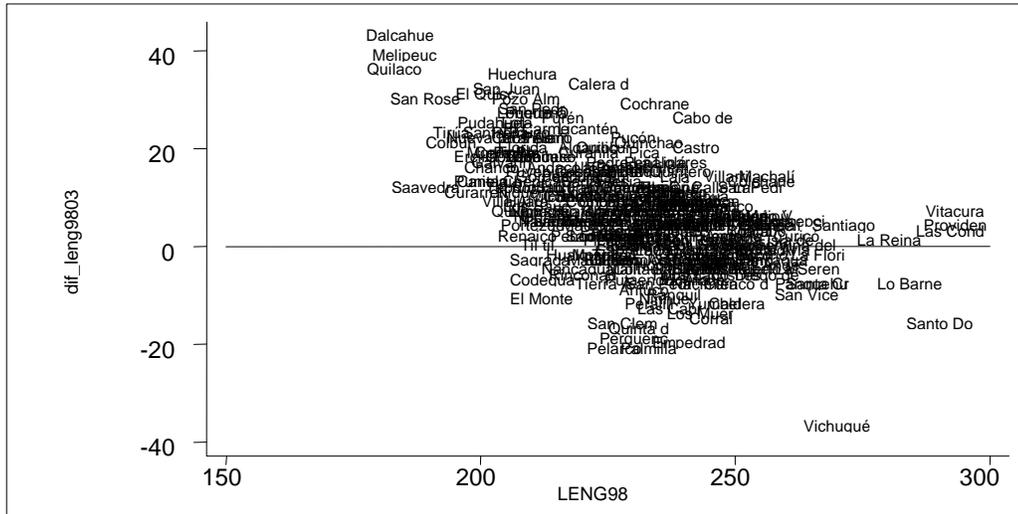
En términos de su evolución en el tiempo, a pesar del aumento en los recursos hacia el sector educacional, los resultados tampoco han sido muy satisfactorios. El gráfico 11.a muestra la evolución de los puntajes en la prueba SIMCE de lenguaje entre 1998 y 2003. Como antes, el eje horizontal mide el puntaje inicial y el eje vertical su evolución. En este indicador existe una tendencia a la mejoría (muchas comunas sobre la línea horizontal frente al cero, aunque un 27% de ellas empeora), la que es más intensa en las comunas que venían con peores puntajes. Sin embargo, la historia es muy distinta en la prueba SIMCE de matemáticas. Según el gráfico 11.b, la mayoría de las comunas está por debajo de la línea horizontal (68% de ellas), evidenciando un empeoramiento en sus resultados. Sobre la distribución de los cambios, es difícil establecer una tendencia.

Sin duda, este conjunto de hechos disminuye muy seriamente la probabilidad de que un estudiante de una comuna pobre acceda a una universidad tradicional, con lo cual se truncan, a su vez, las posibilidades de incrementar los años de estudio y acceder más tarde a empleos de alta productividad. De esta forma, se cierra un círculo de transmisión intergeneracional de la pobreza.

Gráfico 11.a

TOTAL NACIONAL: EVOLUCIÓN DEL RENDIMIENTO EN PRUEBA SIMCE DE LENGUAJE, 1998-2003

(prueba realizada por segundos medios, puntos)

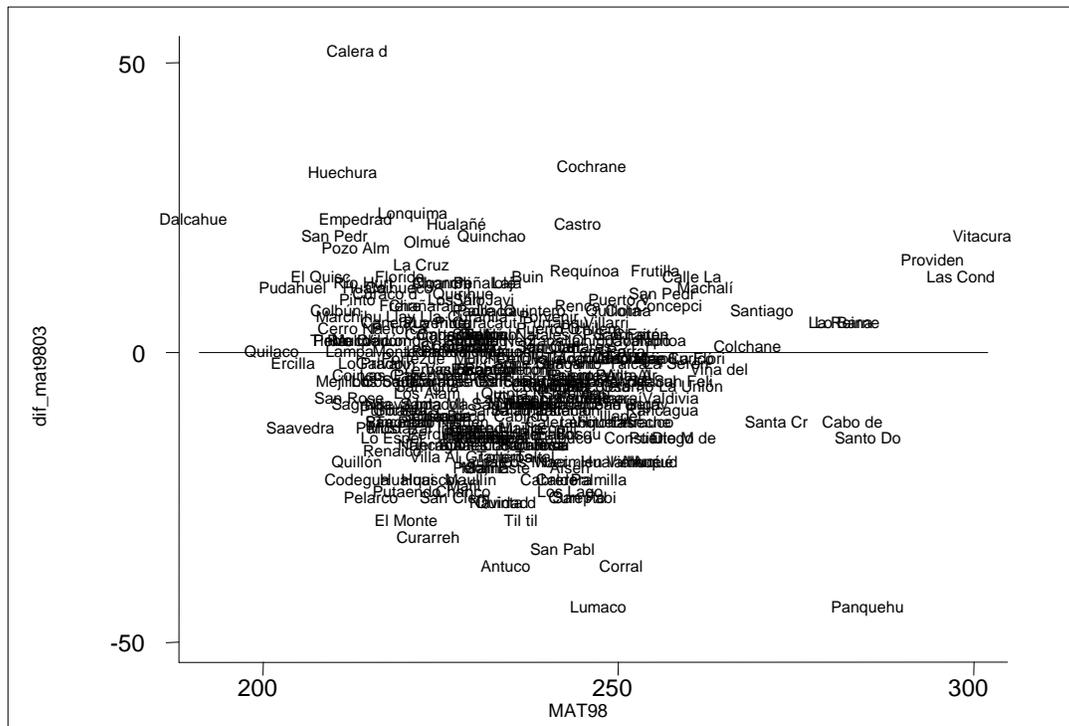


Fuente: Elaboración propia basada en datos del Ministerio de Educación.

Gráfico 11.b

TOTAL NACIONAL: EVOLUCIÓN DEL RENDIMIENTO EN PRUEBA SIMCE DE MATEMÁTICA, 1998-2003

(prueba realizada por segundos medios, puntos)



Fuente: Elaboración propia basada en datos del Ministerio de Educación.

4. Salud

Al igual que la educación, a comienzos de los años ochenta, se municipalizó la administración de la salud primaria. Esto en un contexto de ajuste en el gasto sectorial, dado que en 1990 el gasto real en salud por habitante era sólo el 65% del registrado en 1970 (Ffrench-Davis, 2003). Desde los años ochenta se pasó a un esquema mixto, donde el seguro de salud estatal tradicional (FONASA), comenzó a convivir con empresas privadas denominadas Instituciones de Salud Previsional (ISAPRE) en la administración de los requerimientos de salud de la población. Mientras FONASA opera sobre un principio de equidad y concentra a la población de menores recursos, las ISAPRE basan su gestión en el principio de un seguro privado y atienden a la población de mayores ingresos. Se ha constituido así una separación sistémica entre una salud para pobres y otra para ricos.

No obstante, a partir de 1990 tanto a nivel nacional como comunal se ha registrado un gran mejoramiento de los indicadores básicos de salud. Por ejemplo, la mortalidad infantil (niños menores de un año) descendió desde 16,8 por mil en 1990 a 7,8 por mil en 2002, ubicándose en el nivel más bajo de América Latina luego de Cuba. Un desafío permanente durante los últimos años ha sido mejorar la gestión de los servicios locales del sistema público de salud. Los resultados son heterogéneos en los referente al control de los costos, si bien se registra una mejoría generalizada en los indicadores de percepción de la atención (MIDEPLAN, 2001).

5. Integración social

Uno de los problemas serios en la sociedad chilena es la falta de integración social. A la mala distribución del ingreso en Chile se suman numerosas brechas como la deficiente distribución de las oportunidades futuras (educación) y una aún injusta distribución del acceso a la salud. Las distancias son intensas y se han traducido también en separaciones territoriales, lo que ha intensificado procesos de segregación de ciertos grupos: los sectores más pudientes se aíslan y se “protegen” levantando muros y contratando guardias, mientras los sectores más modestos se alejan de los centros de dinamismo económico. Es evidente que la segregación contiene también un elemento étnico, que se expresa en que ciertos grupos indígenas tengan una alta propensión a caer en el fondo de la escala social, esto tanto en las zonas rurales como en las urbanas.

La región metropolitana es un claro ejemplo de una dinámica territorial de segregación social. Durante la década de los ochenta esta región experimentó un marcado desplazamiento de las familias de menores ingresos desde las comunas del sector alto de la ciudad, atractivas para las familias de mayores recursos y, consecuentemente, con un mayor precio del suelo. Como resultado, estas comunas adquirieron gran dinamismo inmobiliario y comercial, mientras las segundas se vieron enfrentadas a un entorno de marginación social creciente, con poca vinculación con los sectores más modernos. Con ello, no sólo aumentó la distancia entre los ingresos de los ricos o pobres, o entre el nivel de los servicios básicos como educación y salud para ricos y para pobres, sino que también aumentó la distancia física entre ambos grupos, resultando una ciudad para ricos y una ciudad para pobres.

Naturalmente, la segregación física dificulta el encuentro y la comunicación entre ambos mundos. Esconde la pobreza de los grupos económicos más dinámicos y obstaculiza su eliminación. Aparece la estigmatización de la pobreza, donde el vivir en ciertas comunas determina una drástica disminución de las probabilidades de encontrar empleo en el sector moderno de la economía.

En la dinámica de segregación, sin duda el mercado inmobiliario juega un papel decisivo. Por una parte, los terrenos en los sectores más desarrollados de la ciudad tienen un alto precio que sólo puede ser alcanzado por familias de altos ingresos. Por otra parte, el gobierno debe realizar adquisiciones de terrenos en lugares con un bajo precio, para así llevar una solución habitacional a un mayor número de familias. Tal es el caso de la Comuna de La Pintana cuyas autoridades electas tuvieron que diseñar un plan que permitiera elevar el costo del suelo y promover un plano regulador que restringía drásticamente

el espacio para urbanización, con el fin de desestimular la llegada de “nuevos pobres” que aumentarían la presión por prestaciones sociales.¹⁰

El cuadro 2 refleja la nueva dinámica de segregación de los grupos de menores recursos en Chile. Mientras se realizan progresos notables en la consolidación de ciertos niveles “mínimos” en el acceso a servicios básicos y condiciones de vida digna, las distancias con los grupos más privilegiados se siguen expandiendo en áreas como el acceso a la educación y a los nuevos instrumentos tecnológicos de las sociedades modernas. Estos últimos elementos no resultan ser preocupaciones urgentes, pues el grueso de su efecto no se manifiesta en el presente, pero serán los que definan el desarrollo futuro de las personas que pertenecen a los grupos más marginados y sus hijos. Éste debería ser un tema cada vez más importante en la agenda pública. Las políticas oficiales han recogido en parte esta clase de inquietudes, incorporando al Programa Chile Solidario componentes pro-integración en una perspectiva amplia.

Cuadro 2
CONDICIONES DE VIDA EN CHILE, 2002

	Región metropolitana	Nacional
Acceso al mercado de trabajo	12,4%	13,5%
Tasa de desocupación		
Acceso a servicios básicos	97,6%	91,7%
Posee alcantarillado	99,0%	97,1%
Electricidad: acceso a red		
Acceso a tecnologías	16,8%	11,3%
Acceso a internet	31,0%	9,9%
Posee acceso a computador		

Fuente: CENSO 2002.

6. Pobreza, condiciones de vida y finanzas locales

¿Cómo se relaciona la pobreza con las finanzas locales? Existen dos hechos estilizados que determinan muy intensamente esta relación.

Por una parte, en comunas con una mayor cantidad de pobres tiende a haber propiedades de menor valor, menos activos que paguen patentes, menor actividad económica y, consecuentemente, menor capacidad para cobrar impuestos relacionados con el territorio. En otros casos, como se analizaba en la sección de segregación, en comunas con mayor actividad y valoración tiende a registrarse un desplazamiento de la población de menores ingresos a través de mecanismos de mercado.

El cuadro 3 presenta una estimación econométrica de los determinantes de los ingresos comunales autónomos por habitante para las comunas urbanas para las que se cuenta con información. La hipótesis es que la pobreza de la comuna afecta negativamente los ingresos municipales. Además, se han incluido como variables explicativas básicas el perfil productivo de la comuna y una variable *dummy* para la comuna capital (Santiago). De este ejercicio simple, se puede concluir que efectivamente la tasa de pobreza es una variable que ayuda a explicar los ingresos propios de las comunas urbanas de la manera esperada.

¹⁰ Para mayor información véase la última sección del presente documento.

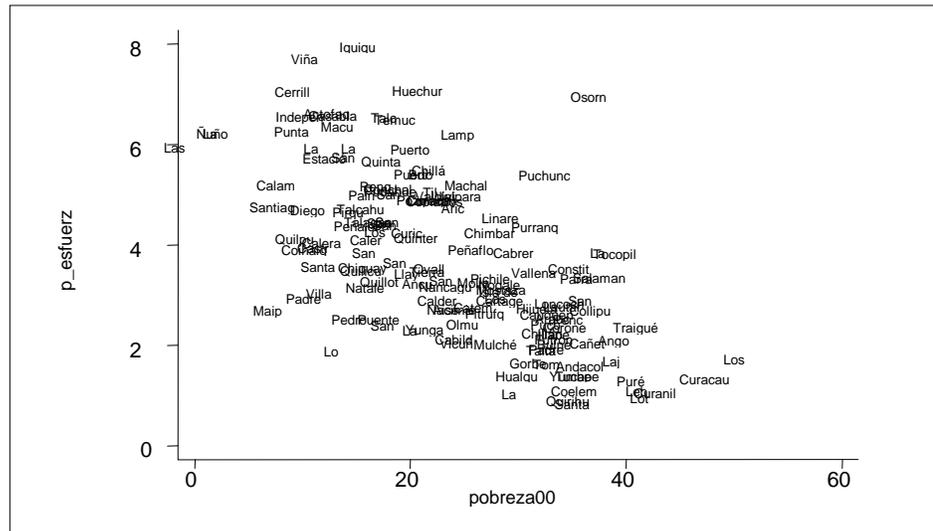
Cuadro 3
INGRESOS PROPIOS AUTÓNOMOS Y POBREZA, REGRESIÓN
VARIABLE DEPENDIENTE: INGRESOS PROPIOS AUTÓNOMOS POR HABITANTE, 2002

	Coficiente	t-Stat
Pobreza 2000	-0,72	-4,50*
Minería	22,9	2,89*
Construcción	120,79	6,83*
Comercio	3,57	1,08
Industria	2,03	0,35
Santiago	150,6	8,76*
R ² -Ajustado, 0,57		
Número de observaciones 144		

Fuente: Elaboración propia con base en CASEN 2000 y SINIM, 2002.
 Estimado por MCO. Constante no reportada
 *: significativo al 1%.

El gráfico 12 muestra esta regularidad empírica en el caso de las comunas de Chile, midiendo en el eje horizontal el porcentaje de ingresos propios como porcentaje de los ingresos totales. Es evidente que mientras mayor es la tasa de pobreza menor tiende a ser la capacidad de cada municipio para financiar sus ingresos.

Gráfico 12
COMUNAS URBANAS: TASA DE POBREZA Y ESFUERZO FISCAL
(porcentajes)



Fuente: elaboración propia con base en datos CASEN 2000 y SUBDERE.
 Nota: La tasa de pobreza mide el número de personas pobres como porcentaje de la población (año 2000). Esfuerzo fiscal indica los ingresos autónomos propios como porcentaje de los ingresos totales municipales (año 2002).

Sin duda, las necesidades urgentes de las comunas son directamente proporcionales a la tasa de pobreza de las comunas y se relacionan con carencias básicas. En este sentido, la tasa de pobreza (y, más aún, la tasa de indigencia) representa en sí misma un indicador de la necesidad de políticas locales activas para mitigar los efectos de la falta de ingresos de las personas. Pero, además, hay otros problemas asociados a la pobreza que demandan la acción del municipio como el desempleo, el acceso a una educación y salud de calidad, protección de un medio ambiente sano, espacios y oportunidades de recreación, etc.

Visto así, desde el punto de vista presupuestario, los municipios más pobres enfrentan mayores problemas y cuentan con menores recursos propios para resolverlos. Este fenómeno puede ser el punto de partida para los así llamados “círculos viciosos de pobreza”, es decir, una condición donde los efectos negativos de la pobreza se potencian recíprocamente, haciendo difícil su reducción. En este sentido, se hace necesaria la existencia de un sistema que garantice flujos de recursos adicionales hacia las comunas más pobres. En el caso de Chile y como se analiza en los capítulos siguientes, este traspaso de recursos se basa en un esquema institucional articulado a través de programas sectoriales que actúan desconcentradamente en los municipios y paralelamente por medio de los recursos que sustentan el esquema competencial que se gesta a partir del proceso de descentralización. Las principales fuentes de recursos son las siguientes:

- Transferencias directas desde el Gobierno Central principalmente en la forma de subvenciones por concepto de servicios prestados por el municipio. Las principales son las subvenciones escolares (entregadas según la matrícula en los establecimientos educacionales a cargo del municipio) y las subvenciones de salud a la atención primaria.
- Fondos concursables que se canalizan particularmente desde el presupuesto de los gobiernos regionales respectivos.
- Programas nacionales de desarrollo: Chile Barrio, Chile Solidario, Programa de apoyo a las 900 escuelas más pobres, entre otros. Estos programas focalizados son dirigidos desde el Gobierno Central para mejorar las condiciones de vida de grupos sociales rezagados. Ellos inyectan recursos significativos al desarrollo comunal, los que no necesariamente se reflejan en el presupuesto municipal sino que permanecen bien en el presupuesto del respectivo sector o son traspasados en la forma de ISAR o Convenios de Programación al presupuesto regional.
- Transferencias desde el Fondo Común Municipal, que distribuye ingresos desde los municipios más ricos hacia los municipios más pobres, calculadas precisamente a través de un indicador de pobreza.

La combinación de estas áreas de intervención ha ayudado a mejorar la equidad en la distribución de la acción del Estado a nivel comunal. Sin embargo persisten aún serios desafíos en términos de asegurar la universalidad de los logros alcanzados, además del riesgo que en los ciclos bajos de la dinámica económica, los indicadores consolidados tiendan a revertirse. En los próximos capítulos se describirán estas políticas, calificando su impacto y analizando sus principales nudos críticos, definiendo recomendaciones de política para avanzar hacia erradicar la pobreza crónica en Chile.

II. Estructura institucional descentralizada. El lento tránsito hacia la autonomía fiscal territorial

La presente sección describe las principales facetas del proceso de descentralización en Chile a partir de la vuelta de la democracia en marzo de 1990. En énfasis se coloca en analizar los avances respecto a consolidar los gobiernos regionales y las municipalidades como unidades territoriales de gobierno. En ambos casos, se distinguen la dimensión política, donde se incluyen las diversas instancias de participación de la ciudadanía; las administrativas, que recogen las diferentes competencias, funciones y atribuciones que estructuran las regiones y los municipios; y las fiscales, que abarcan el arreglo presupuestario que da espacio para la definición de los gastos y su respectivo financiamiento. Junto con examinar el grado de avance del proceso, se discuten sus principales problemas y se identifican sus respectivos desafíos pendientes. El objetivo de esta sección es analizar la estructura financiera descentralizada para el desarrollo territorial y la superación de la pobreza en Chile.

1. Las regiones en Chile: la tensión entre el centralismo y la autonomía e identidad regional

A partir de la reforma constitucional de 1991 se crean los Gobiernos Regionales, para enfrentar los problemas del centralismo, que se expresan en la enorme concentración de las capacidades de

decisión en el nivel central de gobierno (Marcel y Espinosa, 1994). La reglamentación de este mandato se materializa en la Ley 19.175 de 1992, o Ley Orgánica Constitucional de Gobierno y Administración Regional.

El Intendente –en conjunto con el Consejo Regional– conforman el Gobierno Regional, órgano descentralizado a cargo de la administración del Estado en la Región. Éste posee potestad sobre el desarrollo social, cultural y económico de su jurisdicción, el ordenamiento territorial del sistema de asentamientos humanos, el fomento a actividades productivas y la promoción de actividades científicas y tecnológicas (Art. 100 CP, art. 13 LOCGAR). En el Gobierno Regional, el Intendente, de nominación directa por parte del Presidente de la República, actúa como presidente del Consejo y como instancia ejecutiva del mismo (art. 100-102 CP).

Por su parte, el Consejo Regional está integrado por los consejeros, elegidos éstos por los concejales de cada conjunto de comunas de una misma provincia. El Consejo Regional es de carácter normativo, resolutivo y fiscalizador, está encargado de hacer efectiva la participación de la ciudadanía y debe conocer y aprobar los planes de desarrollo regional, el presupuesto y resolver acerca de la inversión del Fondo Nacional de Desarrollo Regional, FNDR, con base en una propuesta presentada por el Intendente.

Adicionalmente, en la estructura administrativa regional se encuentran las secretarías ministeriales regionales, el gabinete regional y las direcciones regionales de los servicios públicos. Éstos son órganos desconcentrados territorialmente del nivel central, cuya relación con el Gobierno Regional es sólo funcional y de colaboración.

Desde esta perspectiva, con la LOCGAR se consolida la regionalización de Chile al desconcentrarse la administración del Estado y establecerse en la región. Este proceso constituye un esfuerzo hacia la redemocratización, la modernización y la reforma del Estado, bases institucionales para avanzar hacia una mayor competitividad. Mediante la creación de los gobiernos regionales el país sienta las bases para consolidar el desarrollo regional, impulsado por la inversión pública descentralizada.

1.1. Financiamiento para el desarrollo regional

Para atender a las competencias, funciones y atribuciones que paulatinamente vienen siendo transferidas al gobierno regional, si bien es cierto las regiones no cuentan con recursos propios en el sentido amplio de la expresión, la Ley sí entrega potestad sobre dos recursos presupuestarios. El primero es el programa de gastos de funcionamiento, financiado directamente por el presupuesto del nivel central. Históricamente este componente constituye alrededor del 7% del presupuesto general y sostiene las funciones administrativas básicas de los niveles territoriales de la administración desconcentrada. El segundo es el programa de inversión regional, conformado con aportes del Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR) y otros recursos cuya finalidad sea el desarrollo regional. La financiación de ambos está igualmente prevista en la Ley de Presupuesto Nacional (LOCGAR, art. 71). En la siguiente sección se analiza este segundo programa por su impacto directo sobre el desarrollo regional y la generación de condiciones para la superación de la pobreza a nivel regional.

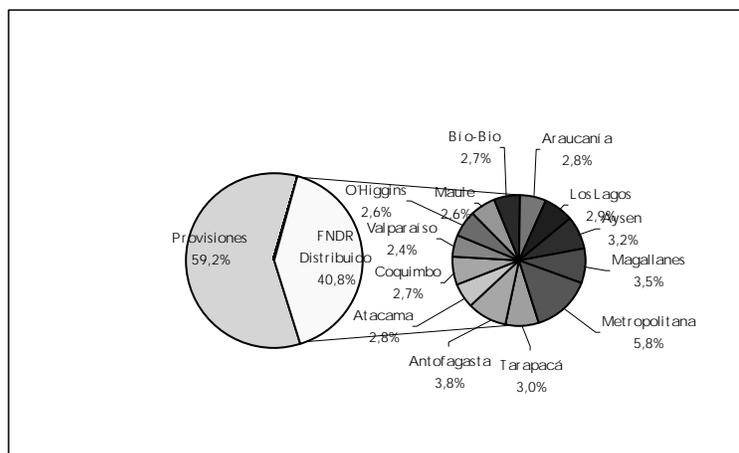
Un componente fundamental del programa de inversión regional es el Fondo Nacional de Desarrollo Regional el cual data de 1975 (Decreto ley N° 573 de 1974). Originalmente este fondo fue creado para atender el objetivo de fomento económico de las regiones, vía financiación de proyectos de infraestructura productiva y social. Con el tiempo, adquiere un carácter de compensación territorial, como instrumento para contribuir a paliar los costos sociales de los programas de ajuste estructural (Aghón y Cortés, 1997). En 1985 el FNDR pasa a operar vía un préstamo BID que estipula que los recursos del crédito tienen como destino financiar proyectos de inversión destinados a mejorar las condiciones de vida de los grupos de población con niveles de ingreso más bajo. Con este hecho, al fondo se le adiciona claramente un objetivo de equidad social. Complementariamente, en 1998 se le incorpora al FNDR una provisión de fomento productivo cuyo objetivo es entregar a los gobiernos regionales recursos adicionales para emprender iniciativas productivas regionales.

De acuerdo con el artículo 73 de la LOCGAR, el Fondo Nacional de Desarrollo Regional se constituye por una proporción del total de gastos de inversión pública que establece anualmente la Ley de Presupuestos. En este fondo se pueden distinguir claramente dos componentes. Por una parte está el «fndr tradicional» que son recursos de libre asignación distribuidos directamente a las regiones. El otro componente corresponde a las provisiones transferidas desde los ministerios sectoriales a la SUBDERE, para posteriormente ser distribuidas vía FNDR a las regiones (véase gráfico 13).

El «fndr tradicional» es un monto establecido y distribuido por el nivel central entre las regiones de acuerdo con criterios de compensación socioeconómica y territorial, procurando favorecer a aquellas que presentan un menor desarrollo relativo o que se encuentran más alejadas y menos densamente pobladas. Este fondo se divide en dos partes: una correspondiente al 90% del monto total y la otra al 10% restante. La distribución del 90% se expresa anualmente en la Ley de Presupuestos y se efectúa teniendo en cuenta las condiciones socioeconómicas y territoriales de cada región en relación con el contexto nacional, la ruralidad de los centros de población, el deterioro ecológico, los diferenciales en el costo de obras de pavimentación y construcción y su distancia respecto a la Región Metropolitana, tomando además en cuenta la no renovabilidad de los recursos naturales que conforman la base económica regional (arts 75-77, LOCGAR). Para la distribución interregional del 10% restante, el artículo 76 de la LOCGAR establece que 5% será destinado a estimular la eficiencia, considerando al menos el porcentaje de desembolsos efectivos en relación con el marco presupuestario del año anterior y con el monto de la cartera de proyectos de inversión elegibles para ser financiados mediante el mismo fondo, y el 5% restante se reservará para gastos de emergencia.

Por otra parte, las provisiones constituyen recursos sectoriales que paulatinamente han ido incorporándose a las arcas regionales, con el fin de complementar una política de inversión nacional que considere el ámbito de decisión regional desde el punto de vista de la focalización en los territorios. Éstas son de dos tipos: unas de libre disposición cuya utilización depende de la prioridad de inversión de cada región (provisiones de eficiencia, emergencia, compensación sanitaria, patentes mineras). Otras son las provisiones sectoriales que obedecen a una definición política y dependen de un ministerio específico. La distribución de estos recursos se elabora sobre la base de una proposición fundada de cada ministerio inversor.

Gráfico 13
DISTRIBUCIÓN FNDR, 2004



Fuente: Ley de Presupuestos del sector público, 2004.

No obstante se reconoce el impacto que ha tenido el FNDR para la consolidación de las regiones en Chile, este instrumento presenta aún limitaciones no menores de las cuales la principal tiene que ver con que éste sea único recurso efectivamente de libre disposición con que cuentan las

regiones máxime si se sabe que tradicionalmente no pesa más allá del 22% (incluidas las Provisiones) de la inversión pública total, con lo cual los grados de libertad de las regiones aparecen bastante estrechos.

Otra limitante es la multiplicidad de objetivos a que obedece el FNDR. Sin duda, sus cuatro objetivos –de desarrollo regional, de compensación territorial, de equidad social y de fomento económico regional– no sólo no son claramente complementarios sino que pueden actuar de manera antagónica entre sí, generando disputas permanentes por mayores asignaciones. En este sentido, la multiplicidad de objetivos que atiende el Fondo constituye una gran debilidad que sugiere un replanteamiento y una propuesta estratégica de rediseño de la operación de los distintos instrumentos con base en una concepción más integral y autónoma del desarrollo regional.

Por otra parte, al FNDR convergen diferentes demandas de inversión de impacto local. Este tipo de demandas genera una atomización de los recursos que afecta a proyectos relacionados con estrategias regionales de desarrollo de mayor impacto social. Por tanto, en la medida en que no se atiende los déficit presupuestarios municipales y se mantiene al FNDR como la principal fuente financiera de compensación, el impacto de estos recursos sobre el desarrollo regional sigue muy restringido. En todo caso, a pesar de este último limitante, en los diferentes estudios de evaluación se reconoce un cierto impacto distributivo territorial (equidad horizontal) de los recursos para inversión regional.

Finalmente, otra limitante es la deficiente coordinación entre las inversiones del FNDR con otras fuentes de financiamiento tales como los ministerios, lo que afecta la transparencia de los proyectos sectoriales ejecutados regionalmente. Además, dado que las inversiones sectoriales son aproximadamente cinco veces mayores que las inversiones del FNDR, el ámbito de decisión regional es relativamente pequeño, máxime si se tiene en cuenta que el gran tamaño de las provisiones respecto a los recursos distribuidos de modo incondicionado, no expresa necesariamente las prioridades de las estrategias regionales de desarrollo. Más bien estos recursos están encaminados a efectivizar regionalmente objetivos de carácter nacional, lo cual también restringe severamente el campo de decisión y autonomía regional.

1.2. La Inversión de Decisión Regional (IDR) y su impacto en la autonomía fiscal territorial

Frente a las limitaciones que persisten en el presupuesto de inversión regional, los gobiernos de la Concertación han tomado diferentes decisiones de política que buscan fortalecer al nivel regional como entidad territorial de gobierno. El presidente Eduardo Frei (1994-2000) se compromete a duplicar porcentualmente la IDR partiendo con una base de 21%, meta que hacia el final de su mandato se había cumplido por encima de lo previsto (44% en el año 2000). La fórmula fue la creación o fortalecimiento de los instrumentos de inversión regional: las Inversiones Sectoriales de Decisión Regional (ISAR), las Inversiones Regionales de Decisión Local (IRAL) y los Convenios de Programación, entre los más importantes (véase cuadro 4).

Las ISAR corresponden a los recursos de programas, estudios de preinversión y proyectos de inversión que, siendo de responsabilidad de un ministerio o de sus servicios centralizados o descentralizados, se deben materializar en una región específica con efectos económicos directos allí concentrados (Art. 79, LOCGAR). Según la Ley corresponde a cada gobierno regional resolver la distribución intraregional de tales recursos entre proyectos específicos que cumplan los criterios de elegibilidad que establezca el respectivo ministerio. En este sentido, las ISAR son de carácter semicondicionado dado que se reconoce a los gobiernos regionales discrecionalidad en la determinación última de dichos recursos pero dentro de los objetivos del sector específico de que se trate.

Además de su carácter semicondicionado, las ISAR presentan deficiencias importantes. Por ejemplo: los gobiernos regionales no pueden modificar la operación o metodología del programa respectivo, por lo cual no pueden adecuarlo a su especificidad regional; los recursos anuales son inestables pues dependen de las decisiones de los respectivos ministerios, además, estos programas no son la única alternativa de financiar el respectivo bien o servicio público, lo que genera problemas o tensiones de coordinación interinstitucional; finalmente, estos programas presentan dificultades en el acceso oportuno a información relevante para la toma de decisiones y coordinación presupuestaria pertinente, debido a que los niveles sectoriales indican tardíamente a las regiones sobre su interés en invertir en ellas. En respuesta a estos limitantes, como se puede observar en el cuadro 4, las Inversiones Sectoriales de Asignación Regional (ISAR) han ido desapareciendo como política de Estado, trasladando sus recursos al FNDR vía provisiones. De hecho, para el año 2004 sólo están en vigencia los programas de Mejoramiento de Barrios, Agua Potable Rural y Chiledeportes.

Por su parte, las IRAL fueron creadas como alternativa para asegurar la mejor coordinación interjurisdiccional en los proyectos de inversión, especialmente aquellos relacionados con los objetivos de alivio a la pobreza. Su propósito es incrementar el grado de autonomía comunal en la definición de inversiones de impacto local. Corresponden a transferencias sectoriales del nivel central, donde cada región asigna los recursos a comunas específicas y predefine sus prioridades de inversión de acuerdo con su respectiva estrategia de desarrollo regional. Los municipios priorizan y deciden los proyectos a financiar de acuerdo con sus propios criterios de focalización, incentivando mecanismos participativos para su presentación.

Diferentes sectores validan la importancia de esta modalidad de inversión pública, no obstante aún queda camino por recorrer. Siendo que los proyectos se movilizan desde las comunas, existe un gran número de municipalidades con limitada capacidad para la formulación y evaluación técnica de proyectos, lo que las deja al margen de la decisión sobre la inversión de impacto local. Por tanto, urge fortalecer los programas de capacitación y asistencia técnica, especialmente aquellos dirigidos a los municipios tradicionalmente rezagados institucionalmente y mayormente afectados por la pobreza.

Otro componente IDR son los Convenios de Programación o acuerdos formales entre uno o más Gobiernos Regionales y uno o más ministerios, que definen las acciones relacionadas con los proyectos de inversión a ejecutar conjuntamente en un año. Una de sus ventajas es que dan mayor legitimidad política a las inversiones sectoriales centrales, dado que éstas deben basarse en una concepción más estratégica de la región (Campero y otros, 1997). Estos instrumentos aparecen como idóneos frente a la problemática del desarrollo regional y como componentes importantes del ordenamiento territorial, pasando por los temas sociales, económicos y culturales. Permiten concertar inversiones de diversas entidades en un territorio determinado, ordenando la búsqueda de salidas a las necesidades que los convoca. No obstante, persisten limitaciones que restringen sus potencialidades y que se generan principalmente por la desconfianza en el papel motor de las estrategias regionales de desarrollo para definir las inversiones regionales. Si bien los Convenios de Programación han tenido dinamismo hasta el año 2003 (cuadro 4), no son objeto de seguimiento o evaluación del respecto gasto efectivo, y más bien la tendencia es hacia desincentivar la utilización de estos instrumentos.

Cuadro 4
PARTICIPACIÓN DE LA INVERSIÓN DE DECISIÓN REGIONAL SOBRE LA INVERSIÓN PÚBLICA TOTAL
(Miles de millones de pesos constantes de 2002)

Rubro	1994		2000		2001		2002		2003		2004	
	MM \$	%										
INVERSIÓN PÚBLICA NACIONAL												
Inversión real	828	88,4	770	82,2	807	80,8	907	83,0	896	78,4	932	75,6
Inversión sectorial de asignación regional	88	9,4	80	8,5	83	8,3	78	7,1	44	3,9	23	1,9
Ajuste provisión FNDR	20	2,2	55	5,9	77	7,7	83	7,6	120	10,5	157	12,7
Ajuste transferencia Capital e IRAL	0	0,0	31	3,3	31	3,1	24	2,2	83	7,3	121	9,8
Total inversión pública nacional	936	100	937	100	998	100	1.093	100	1.144	100	1.232	100
INVERSIÓN REGIONALIZADA												
a. FNDR												
Distribuido	86	44,4	93	22,4	95	20,5	100	19,3	100	17,5	107	17,3
Provisión	20	10,4	55	13,3	77	16,7	83	16,1	120	20,8	157	25,4
Subtotal FNDR	107	54,9	149	35,7	172	37,3	183	35,4	220	38,3	263	42,6
b. Inversión sectorial de asignación regional												
Programa Mejoramiento de Barrios	28	14,2	30	7,2	33	7,1	36	7,0	27	4,7	11	1,7
Programa Mejoramiento Urbano	8	4,2	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0
Caminos secundarios	22	11,1	18	4,2	23	5,0	8	1,6	0	0,0	0	0,0
Pavimentación urbana y conservación aguas lluvias	10	4,9	2	0,4	5	1,1	17	3,3	4	0,7	0	0,0
Agua potable rural	6	3,3	23	5,5	19	4,2	14	2,6	10	1,7	10	1,6
DIGEDER - Instituto Nacional del Deporte	2	0,8	2	0,5	2	0,4	3	0,5	3	0,5	2	0,4
FOSIS	10	5,2	3	0,8	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0
Ministerio de Salud	3	1,3	2	0,5	1	0,1	0	0,0	0	0,0	0	0,0
Subtotal ISAR	88	45,1	80	19,2	83	17,9	78	15,0	44	7,7	23	3,7
c. Inversión Regional de Asignación Local												
Programa de Mejoramiento Urbano	0	0,0	16	4,0	13	2,7	13	2,4	9	1,6	8	1,4
FOSIS	0	0,0	15	3,6	19	4,1	12	2,3	10	1,8	9	1,4
Subtotal IRAL	0	0,0	31	7,5	31	6,8	24	4,7	20	3,4	17	2,8

(continúa)

Cuadro 4 (conclusión)

Rubro	1994		2000		2001		2002		2003		2004	
	MM \$	%										
d. Convenios de programación	0	0,0	110	26,5	115	25,0	113	21,9	136	23,7	89	14,4
e. Otros												
Pavimentos participativos	0	0,0	16	3,9	19	4,1	32	6,1	34	5,8	33	5,4
Otros (Chile Barrio, Subs. PET, Viv. sin Deuda)	0	0,0	30	7,1	41	8,9	63	12,1	92	16,0	137	22,2
Otros (vialidad urb., fronteras y FN del Deporte).	0	0,0	0	0,0	0	0,0	25	4,8	29	5,1	55	8,9
Subtotal Otros	0	0,0	46	11,1	60	13,0	119	23,0	155	27,0	225	36,5
Total inversión regionalizada	194	100	416	100	462	100	517	100	575	100	617	100
Inversión regionalizada / Inversión pública total (%)		20,8		44,4		46,3		47,3		50,2		50,1
FNDR total / Inversión pública regionalizada (%)		54,9		35,7		37,3		35,4		38,3		42,6
FNDR total / Inversión pública total (%)		11,4		15,9		17,3		16,8		19,2		21,4
FNDR distribuido / Inversión púb.regionalizada (%)		44,4		22,4		20,5		19,3		17,5		17,3

Fuente: Con base en información SUBDERE y Ley de Presupuestos de cada año.

En seguimiento a esta política de fortalecimiento financiero regional, el Presidente Ricardo Lagos (2000-06) se compromete a elevar la IDR a 50% del total de la inversión pública, meta que en el año 2003 es superada (véase cuadro 4). Además, con el propósito de ampliar la capacidad de coordinación del gobierno regional, el Presidente Lagos propone incrementar la participación del FNDR en el total de la inversión pública, mediante la inclusión paulatina en este mecanismo, de todos los programas de inversión de impacto regional o local, lo cual se efectivizaría gradualmente reasignando las provisiones sectoriales, con el objeto de que estos recursos superen su carácter sectorial y pasen a ser netamente regionales. Por este motivo, los instrumentos ISAR e IRAL muestran una tendencia a desaparecer, así para el año 2000 las primeras representaban 19,2% de la inversión pública regional y las segundas cerca del 7,5%, mientras que para el año 2004, el peso relativo de las ISAR es de 3,7% y el de las IRAL es sólo de 2,8 por ciento.

Complementariamente, producto del segundo Consejo de Intendentes convocado por el Presidente Lagos en el año 2000, se creó la figura de Convenios Marco, los cuales son acuerdos político-programáticos plurianuales suscritos por los intendentes y los distintos sectores que tienen como objetivo fundamental reforzar la visión territorial en la programación de inversiones. Además, en el ámbito de la planificación territorial, a través de la reforma a la Ley No. 19.175 del año 2001, se le entrega a los gobiernos regionales competencias relativas a la aprobación de los planes reguladores intercomunales, metropolitanos, comunales y los planes seccionales (Subdere, 2004b).

En este escenario, durante el período 2000-2004, los principales componentes de la inversión de decisión regional son el FNDR y los programas sectoriales relacionados con las políticas de gobierno de superación de la pobreza, con énfasis en el desarrollo urbano. Esto se evidencia en el hecho que el rubro «Otros» del cuadro 4 pasa de representar el 11,1% de la IDR en el año 2000 a 36,5% en el año 2004. Los principales programas que hacen parte de esta categoría –que tienen relación directa con los objetivos de superación de la pobreza urbana– son los Pavimentos Participativos, los Programas Especiales para Trabajadores (PET), el Programa Subsidio Estándar Mínimo o Vivienda Social Dinámica sin deuda, el Programa Chile Barrio y el Programa de Desarrollo Urbano.

1.3. Desafíos pendientes de la Inversión de Decisión Regional

Es importante destacar esta batería de instrumentos para el financiamiento de la inversión territorial ciertamente permite un mayor margen de acción al nivel regional de gobierno para avanzar hacia sus metas de desarrollo. No obstante reconocer avances, en términos de los objetivos de descentralización fiscal, persisten grandes desafíos. En efecto, las fuentes alternativas que componen la Inversión de Decisión Regional en general corresponden a modalidades de transferencias y acuerdos con una lógica muy sectorial y son financiados casi exclusivamente por el nivel central, lo que merma la capacidad de incidencia regional en las decisiones de inversión pública.

Además, en general la IDR tiene sólo un carácter presupuestario nacional por cuanto se elabora con base en los datos que se presentan al Congreso Nacional para la aprobación de la Ley de Presupuesto de cada año. Es nacional toda vez que la inversión pública real (uno de sus componentes) no está determinada regionalmente. Esto significa que la IDR no es efectiva, es decir, que no se calcula con base en el gasto real efectivo de cada región. Esta limitante obedece principalmente a que en el país no existen presupuestos regionales sino sectoriales, lo cual dificulta o, mejor dicho, imposibilita determinar los montos de inversión pública real a nivel región.

Frente a esta limitante, a partir del año 2003 el gobierno nacional está realizando el seguimiento a la distribución final y el gasto efectivo de los programas incluidos como IDR, lo cual involucra al FNDR y sus provisiones, los recursos ISAR e IRAL, los Convenios de Programación y

los demás fondos sectoriales. Esto es una expresión de la preocupación del gobierno por transparentar el impacto real de este componente de la inversión pública sobre la autonomía fiscal regional.

2. El municipio chileno: ¿gobierno o administración local?

En Chile, el municipio se encuentra regido por la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades o Ley 18.895 de 1992 (versión de 1999), que dictamina que la administración local de las comunas reside en las municipalidades. Éstas 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 autoridades municipales son el alcalde y el concejo municipal, las cuales son elegidas por votación popular a partir de 1992. El alcalde es el responsable de la gestión comunal, además cuenta con iniciativa exclusiva en determinadas materias a resolver por el concejo y la facultad de veto. Aunque el alcalde está sujeto a fiscalización, no es censurable o removible salvo por impedimento severo, por contravención grave a las normas sobre probidad administrativa o por notable abandono de sus deberes. El Concejo es el órgano normativo, resolutivo y fiscalizador, encargado de hacer efectiva la participación de la comunidad local. Este órgano no puede intervenir en la administración interna del municipio aún cuando dentro de sus funciones está el aprobar el presupuesto y el Plan de Desarrollo Comunal. Los acuerdos del Concejo se adoptan en general por la mayoría absoluta de los concejales asistentes a la sesión respectiva, situación no aplicable en el caso de empates, frente a los cuales el alcalde resuelve. El poder y responsabilidad política del alcalde es mayor a la del Concejo, lo que actúa como obstáculo para el perfeccionamiento democrático en el nivel local.

La Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades establece que éstas tienen funciones privativas y compartidas. Las primeras son aquellas tradicionalmente ejercidas por el municipio como la prestación de servicios públicos domiciliarios, la administración de bienes municipales y nacionales de uso público existentes en la comuna y la aplicación de disposiciones sobre transporte y tránsito público. La reforma de 1999 amplía la potestad municipal en áreas como la planificación y regulación urbana, la confección del plan regulador comunal, además de la elaboración y aprobación del presupuesto municipal, el plan de desarrollo comunal y el de ordenamiento territorial comunal. Las segundas son aquellas que las municipalidades pueden desarrollar directamente o con otros órganos del Estado y que se relacionan con salud pública, medio ambiente, educación y cultura, turismo y recreación, vivienda social y desarrollo de actividades de interés común en el ámbito local como la asistencia social, capacitación y promoción del empleo, regulación y prestación del transporte público y de la vialidad urbana y rural, urbanización e infraestructura sanitaria y prevención de riesgos, la promoción de la igualdad de género, seguridad ciudadana, entre otras actividades de interés común en el ámbito local.

Resultado del reordenamiento competencial originado por el proceso de descentralización y reforma del Estado desde los años noventa, el municipio ha pasado de ser un mero administrador comunal a 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 (Ley 19.602 Orgánica Constitucional de Municipalidades). Este hecho se potencia si se toma en consideración que a partir de la última reforma municipal (1999), la Ley establece que el traspaso de nuevas funciones al municipio debe ir acompañado de los recursos financieros respectivos, lo que ciertamente protege a la municipalidad de desajustes o presiones fiscales causadas por arreglos administrativos al interior del Estado. Además, producto de esta reforma, a los municipios se les confirió potestad para el asociativismo municipal, se establece la

obligatoriedad de coordinar los servicios públicos en el territorio comunal y se otorga mayor capacidad de fiscalización al concejo municipal.

Un hito importante en el fortalecimiento de la gestión administrativa municipal tuvo lugar con la modificación del artículo 110 de la Constitución que permite flexibilizar las plantas municipales. También se incorporan elementos para la promoción de la participación ciudadana y se introducen auditorías externas por parte del Consejo Municipal (esta facultad sólo puede ejercerse una vez al año en los municipios cuyos ingresos anuales superen las 6.250 unidades tributarias anuales, y cada dos años para el resto de los municipios).¹¹ Otra modificación importante introducida con la reforma de 1999 es la promoción del fomento productivo como competencia municipal y el fortalecimiento de la autonomía municipal en materia de desarrollo económico local.

Las atribuciones traspasadas crecientemente del nivel central a las municipalidades desde los años ochenta, 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%. El cuadro 5 presenta la evolución de la estructura porcentual del gasto municipal entre los años 1990-2002, donde se evidencia la importancia de las transferencias corrientes para educación y salud y otras transferencias al sector público y privado (que en general son para financiar los programas de asistencia social y de alivio de la pobreza, más el aporte de cada comuna al Fondo Común Municipal). En segundo lugar están los bienes y servicios de consumo cuyo principal componente son los servicios a la comunidad. La inversión real ejecutada representa cerca del 20% del total del gasto municipal, porcentaje que representa el margen de discrecionalidad efectiva de la municipalidad con respecto a su presupuesto total. Vale aclarar que esta cifra corresponde a un promedio nacional, no obstante las municipalidades tienen un presupuesto de inversión bastante diferenciado dada la alta heterogeneidad territorial y estructural de las comunas en Chile.

Cuadro 5

ESTRUCTURA DEL GASTO MUNICIPAL, 1990-2002, PARTICIPACIÓN PORCENTUAL ANUAL

Rubro	1990	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Personal	16,1	21,1	18,4	19,8	19,3	19,2	20,4	19,5	19,5
Bienes y servicios de consumo	34,7	32,3	28,7	28,9	28,9	28,7	29,7	31,0	30,8
Servicios a la comunidad	21,6	19,3	16,7	17,5	17,6	17,5	18,4	18,9	19,1
Gastos administrativos	13,1	13,0	12,0	11,4	11,3	11,2	11,3	12,0	11,7
Transferencias corrientes	26,4	22,2	29,4	29,7	28,5	28,5	27,4	29,7	30,3
Transferencias a educación	7,0	8,6	7,7	7,5	6,2	6,5	6,4	6,4	6,7
Transferencias a salud	2,7	4,0	4,2	4,4	4,5	4,3	4,1	4,4	4,3
Otras Transferencias	16,8	9,6	17,5	17,8	17,7	17,7	16,8	19,0	19,3
Inversión real ejecutada	20,7	19,6	21,4	18,4	19,6	19,3	18,1	16,5	16,4
Otros gastos	1,9	4,7	2,2	3,2	3,7	4,1	4,4	3,3	3,0
Total gastos presupuestarios	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: Elaboración propia con base en información provista por la División de Municipalidades de Subdere.

Si bien se han consolidado importantes logros en términos del fortalecimiento competencial municipal, todavía el proceso de descentralización se encuentra en fase de maduración y debe ser objeto de revisiones y adecuaciones para garantizar que la entidad cumpla con el mandato de satisfacer las necesidades de la comunidad local y asegurar su participación en el progreso económico, social y cultural comunal. En efecto, el gran número de competencias, funciones y atribuciones traspasadas a las municipalidades han sido definidas uniformemente por la Ley, sin considerar la alta heterogeneidad estructural de las comunas en materia de recursos, su base

¹¹ SUBDERE (2002).

económica, su población o su localización geográfica, lo que sin duda profundiza las brechas y las disparidades territoriales.

Respecto a las funciones sociales compartidas, al ser la municipalidad financieramente dependiente de las transferencias de los ministerios sectoriales o del presupuesto regional, 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 sobre la regularidad en el traspaso de estos recursos– la entidad queda en situación desmejorada para efectivizar sus competencias y funciones. Esto por cuanto incluso en el evento que estas entidades realicen esfuerzos para cumplir con sus compromisos, su capacidad financiera es muy estrecha para atender la diversidad de demandas locales. Las autoridades municipales, especialmente aquellas de las comunas pobres, frecuentemente se ven ante el dilema de tener que supeditar los intereses de su comunidad electora a las prioridades de inversión de los programas sectoriales de los cuales dependen financieramente, hecho que juega en contra de la esencia misma de la gobernabilidad democrática.

Por otra parte, no siempre el Plan De Desarrollo Comunitario –PLADECO– constituye un instrumento efectivo para la toma de decisiones de mediano plazo, en particular, para la priorización de inversiones por cuanto no todas las municipalidades lo mantienen vigente y actualizado. Además, en general éste no es participativo, como lo exige la Ley, optándose por encuestas, entrevistas o consultas menores a organizaciones vecinales y sociales (cuando esto ocurre). De este modo, no se logra una integración categórica de agentes claves para el desarrollo como las empresas, sus gremios, las organizaciones sindicales o las cooperativas. Finalmente, aunque se viene integrando el fomento productivo en la agenda municipal, la escasez de recursos y de personal técnico adecuado constituyen limitaciones que entran la efectividad de estas iniciativas (Rosales, 2004).

Complementariamente, por Ley las municipalidades deben contar con un Plan Regulador actualizado, que es un instrumento básico para determinar regulaciones específicas del territorio comunal (áreas residencial, comercial, naturales, recreativas, etc.). En la definición de este instrumento de planificación, participan el gobierno regional que debe aprobarlo y el Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU) responsable tanto de su supervisión técnica como de la elaboración de los planos reguladores intercomunales. Por su parte, las comunas tienen derecho de veto sobre los planos reguladores intercomunales, pero deben adaptarse a ellos una vez vigentes. En la práctica, esta segmentación de funciones en la elaboración del plano regulador ha operado como obstáculo, ya que la dependencia de otros niveles de gobierno termina atrasando su respectiva implementación, lo que implica que frecuentemente las inversiones privadas se atrasen, sean desviadas a otros territorios o bloqueadas definitivamente.

Otra limitante es la falta de coordinación entre los PLADECO y los planos reguladores. Así por ejemplo, un PLADECO determina una zona industrial, pero no necesariamente el plan de urbanismo regula dicho uso industrial. En consecuencia, los planes reguladores deben superar estos limitantes a fin de lograr convertirse efectivamente en orientadores de la actividad económico-productiva y la inversión privada en el desarrollo local.

Lo concreto es que la gran mayoría de los municipios del país no cuenta con equipos técnicos y profesionales suficientes para cumplir estas funciones complejas. Esto ocurre porque no se ha desarrollado el aprendizaje necesario, porque no se tiene claridad sobre su campo específico de competencia o porque los escasos recursos municipales no permiten la contratación suficiente de profesionales. Estas falencias son más profundas y más difíciles de superar justamente en las comunas más rezagadas económica y productivamente, hecho que por sí mismo restringe la posibilidad de avanzar hacia la superación de la brecha territorial del desarrollo en Chile.

2.1 Financiamiento para el desarrollo comunal

La Ley establece que el presupuesto municipal está compuesto por: i) los ingresos de capital cuyo componente principal lo constituyen las rentas para inversiones, y ii) por los ingresos corrientes que incluyen los ingresos propios, el Fondo Común Municipal y las transferencias provenientes tanto del sector público como del privado, entre otros. En la búsqueda de instrumentos para el fortalecimiento financiero de las municipalidades, en los últimos años se han reformado la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades y las Leyes de Rentas Municipales y de Impuesto Territorial, con el objetivo de democratizar el sistema municipal y avanzar hacia una mayor eficiencia en la administración comunal. Como resultado y visto de manera agregada en el cuadro 6, los recursos municipales han crecido sustantivamente, pasando, de \$419.300 miles de pesos en 1990 a \$1.112.215 miles de pesos en el año 2002 lo que significa un crecimiento de 165,3% en términos reales (7,2% de crecimiento promedio anual), ritmo que han mantenido los ingresos tributarios, los derechos y los recursos provenientes de la participación municipal en el Fondo Común Municipal (182,8% para el periodo analizado).

Los **ingresos propios municipales** consideran los impuestos de beneficio local compuestos por el impuesto territorial, las patentes comerciales, las patentes de alcoholes y los permisos de circulación. Incluyen también los derechos municipales.

El impuesto territorial recae sobre el avalúo de los bienes raíces y es pagado por el propietario u ocupante del bien inmobiliario a la Tesorería General de la República. Éste es un impuesto de beneficio municipal pero su administración es responsabilidad del nivel central a través del Servicio Nacional de Impuestos Internos. De su recaudo total, el 40% es de beneficio directo para el municipio donde se encuentra el bien y el 60% restante es destinado al Fondo Común Municipal para ser redistribuido. La excepción corresponde a Santiago, Las Condes, Vitacura y Providencia –las comunas de mayores ingresos– que aportan al FCM el 65% de lo recaudado por este concepto. A pesar de la importancia de este recurso y de su carácter local, existen numerosas exenciones en el pago del impuesto territorial determinadas por el gobierno central, las que van desde la mitad a la totalidad de los valores a pagar, respecto de lo contemplado en la Ley. Dada la gran importancia del impuesto territorial en los ingresos municipales, llama la atención la falta de preocupación de las autoridades nacionales para obtener un mejor rendimiento de este tributo.

Las Patentes Comerciales se aplican por la municipalidad respectiva al ejercicio de toda profesión, oficio, industria, comercio, arte u otra actividad lucrativa secundaria o terciaria –sea cual fuere su naturaleza o denominación (incluidas las patentes de alcoholes). Las tesorerías municipales son las responsables del recaudo de este tributo. Sin embargo, para el caso de empresas donde existe una casa matriz y sucursales ubicadas en diversos territorios, el impuesto es recaudado por las diferentes municipalidades involucradas en proporción al número de trabajadores por unidad o lugar de trabajo. La excepción corresponde a la Municipalidad de Santiago, la cual, a partir de la reforma de la Ley de Rentas Municipales del año 2000, debe girar el 55% de lo recaudado por concepto de patentes comerciales al Fondo Común Municipal. Igualmente, las municipalidades de Providencia, Las Condes y Vitacura deben traspasar al Fondo Común Municipal el 65% de su recaudo por patentes comerciales y patentes de alcoholes.

Por otra parte, los permisos de circulación constituyen un impuesto anual a beneficio exclusivo de la municipalidad donde éste se registre. El permiso otorgado por cualquier municipalidad habilita al vehículo para circular en todo el territorio nacional. La base imponible sobre la cual se aplica este impuesto es el precio corriente del vehículo en la plaza. Los permisos de circulación tienen una tasa progresiva de acuerdo con el valor del vehículo y el 62,5% del total recaudado se gira al Fondo Común Municipal.

Finalmente, los derechos municipales corresponden a las prestaciones que están obligadas a pagar a las municipalidades las personas naturales o jurídicas de derecho público o privado que obtengan de la administración local una concesión o permiso o que reciban un servicio de la misma. Dentro de esta categoría están también las concesiones que se pactan sobre los bienes municipales o nacionales de uso público que se encuentran ubicados dentro del casco urbano municipal. Los derechos municipales son de recaudación directa porque la municipalidad beneficiaria los percibe totalmente.

La segunda fuente de recursos para los municipios la constituye el **Fondo Común Municipal** el cual ha sido concebido como un mecanismo solidario de redistribución de ingresos, destinado a reducir el desequilibrio fiscal horizontal, apoyando financieramente a las municipalidades de menores recursos. A partir de la reforma a la Ley de Rentas del año 2000, el FCM está compuesto por el 60% de las contribuciones territoriales (como ya se explicó la excepción son las municipalidades de Santiago, Las Condes, Vitacura y Providencia que contribuyen con el 65% de lo recaudado por este concepto); por permisos de circulación, el aporte municipal es de 62,5%. Por pago de patentes comerciales, la ley establece que las cuatro municipalidades con mayores recursos propios tienen que aportar, Santiago con un 55% de su recaudo y Providencia, Vitacura y Las Condes con un 65% del mismo. La Ley también prevé aportes del gobierno central, aunque en la práctica, recién en el marco de la discusión de la Ley de Rentas II en curso en el Parlamento, se aprobó el aporte fiscal de 6.500 millones de pesos anuales desde el año 2005, más \$750 millones por contribuciones que comenzarán a pagar algunas entidades fiscales.

La distribución del 90% del Fondo Común Municipal se determina por decreto cada tres años considerando indicadores de pobreza comunal, la diferencia de beneficios fiscales y las restricciones a la base impositiva local (porcentaje de predios exentos del impuesto territorial). El 10% restante se distribuye anualmente en relación con los indicadores de eficiencia en la gestión y las situaciones de emergencia.

Los principales problemas que presenta este mecanismo de financiamiento son las elevadas tasas de dependencia hacia él de algunos municipios, por lo que la responsabilidad local por financiar los bienes y servicios públicos locales se diluye, llegando a desestimular el esfuerzo fiscal local para desarrollar mecanismos autónomos de financiamiento. Hay también costos administrativos innecesarios, dado que cerca de la mitad de los recursos que conforman el FCM son devueltos a los municipios aportantes.

Otra fuente de recursos para las municipalidades la constituyen las **transferencias** las cuales provienen principalmente del gobierno central –también del nivel regional– y están destinadas a financiar proyectos de inversión en infraestructura y la oferta de subsidios sociales (madres jefas de hogar, adultos mayores, subsidio de agua potable, entre otras). Los ministerios de Educación y de Salud igualmente traspasan los recursos para sostener la operación de los establecimientos básicos y medios de enseñanza y los centros de salud primaria administrados por las municipalidades. No obstante, en la mayoría de los casos los recursos de transferencia no alcanzan a cubrir los costos de la prestación de servicios por lo que muchas municipalidades deben complementar estos montos con recursos propios.

Otras transferencias de relevancia son las provenientes de fondos concursables de carácter nacional o regional que aunque son de beneficio local, se administran sectorialmente, por lo que no se reflejan en los presupuestos municipales. Se tratan más bien de recursos con criterios de asignación definidos centralmente, que animan a los municipios a presentar propuestas de proyectos novedosos para su financiamiento. Ejemplos relevantes de este tipo de fondos son el Programa de Mejoramiento Urbano y Equipamiento Comunal y el programa Chile Barrio, administrados por el nivel

central de gobierno que son parte de la política nacional para la superación de la pobreza, con énfasis en los sectores urbanos.

Habida cuenta de la abundancia de fondos existentes (se estiman en más de 200 según Martelli, 2000), cada uno con trámites, criterios y plazos particulares, los municipios deben enfrentar una compleja e incierta competencia si recurren a ellos. Aunque se reconoce que los fondos concursables refuerzan la idoneidad técnica de los proyectos, es evidente que la elaboración de los mismos tiende a regirse principalmente por la oferta de fondos definidos centralmente, en vez de priorizarse las necesidades locales o las potencialidades de desarrollo con que cuentan los propios territorios.

2.2 Nudos críticos para la autonomía financiera local

A nivel normativo, hoy en día se puede hablar de un Chile con un esquema municipal moderno y con capacidad de incidencia tanto en la generación de recursos como en las potestades del gasto público. No obstante, en el transcurso de la década pasada, la composición porcentual de los ingresos municipales para cada año es muy similar a la del promedio del período, la cual se caracterizaba por una alta dependencia del sistema de transferencias intergubernamentales: si se suman los ingresos provenientes de la participación en el Fondo Común Municipal, a aquellos provenientes del rubro transferencias para inversión, más las subvenciones de educación y salud per cápita y subsidio de agua potable, se tiene que cerca del 60% de los ingresos municipales corresponde a transferencias (cuadro 6), hecho que evidencia una alta fragilidad del sistema de financiamiento local.

Esta fragilidad se explica, desde el punto de vista de las mismas municipalidades, por una actitud pasiva de las mismas para fiscalizar, cobrar sus gravámenes y generar mecanismos novedosos de generación de recursos propios que les permita reducir su dependencia de las transferencias, especialmente de las correspondientes al Fondo Común Municipal. Desde el punto de vista del esquema competencial, por el marco restrictivo de tributación que no permite a los municipios autonomía para la determinación de las tasas de impuestos y además les impone desde el centro múltiples exenciones al impuesto territorial. Lo deseable en este sentido es consolidar una estructura de ingresos en la cual los recursos propios tengan cada vez un mayor peso relativo, sin embargo y pesar de los cambios impulsados en la última década, este desafío está todavía lejos de consolidarse.

En síntesis, 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 las 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 que entran una gestión más efectiva de las municipalidades en la provisión descentralizada de servicios.

Estas limitaciones del sistema de financiamiento local afectan más drásticamente a las comunas pobres, donde se concentra la pobreza, y por tanto donde se percibe mayor presión social por prestaciones sociales, especialmente aquellas relacionadas con carencias básicas. A la vez, la tasa de pobreza y de indigencia de las comunas implica la necesidad de políticas locales activas para mitigar los efectos de la falta de ingresos de las personas. No obstante, es evidente que mientras mayor es la tasa de pobreza comunal menor tiende a ser la capacidad de cada municipio para generar recursos propios que le permitan atender eficazmente sus respectivas demandas sociales (véase gráfico 12). En consecuencia, desde el punto de vista presupuestario, los municipios más pobres enfrentan mayores problemas y presiones sociales y cuentan con menores recursos para resolverlos de manera autónoma. Como se explicó en el capítulo anterior, este fenómeno puede ser el punto de partida para las así llamadas “trampas de pobreza” o “círculos viciosos de pobreza”, es decir, una condición donde los efectos negativos de la pobreza se potencian recíprocamente, haciendo difícil su reducción. En este sentido, urge la existencia de un sistema que fortalezca financieramente las comunas más pobres y que dinamice las

economías locales más frágiles. El desafío mayor es el desarrollo económico local como base de sustentación financiera de la superación de la pobreza de las comunas de Chile.

Cuadro 6
ESTRUCTURA DE LOS INGRESOS MUNICIPALES, 1990-2002
(Miles de millones de pesos de 2002 y estructura porcentual anual)

Rubro	1990		1995		1999		2000		2001		2002	
	\$	%	\$	%	\$	%	\$	%	\$	%	\$	%
1. Ingresos Corrientes												
Ingresos Tributarios												
Impuesto territorial	55 102	13,1	81 190	10,9	120 631	12,2	127 516	12,8	131 311	12,4	130 000	11,7
Permisos de circulación	32 285	7,7	51 412	6,9	52 434	5,3	52 192	5,2	43 153	4,1	52 134	4,7
Patentes	38 221	9,1	75 542	10,1	110 283	11,2	114 119	11,5	123 326	11,6	143 182	12,9
Subtotal ingresos tributarios	125 608	30,0	208 143	27,8	283 348	28,7	293 827	29,5	297 790	28,1	325 315	29,2
Derechos Municipales												
Derechos de aseo	7 077	1,7	16 278	2,2	34 196	3,5	37 746	3,8	38 264	3,6	39 810	3,6
Derechos varios	28 184	6,7	52 862	7,1	67 099	6,8	72 573	7,3	75 803	7,1	79 664	7,2
Multas e intereses	13 263	3,2	22 763	3,0	34 749	3,5	31 149	3,1	29 292	2,8	25 825	2,3
Subtotal derechos municipales	48 523	11,6	91 902	12,3	136 043	13,8	141 468	14,2	143 359	13,5	145 298	13,1
Fondo Común Municipal	110 771	26,4	200 222	26,8	253 661	25,7	265 540	26,7	299 676	28,3	313 316	28,2
Transferencias para inversiones	23 541	5,6	69 235	9,3	109 717	11,1	97 684	9,8	80 998	7,6	81 853	7,4
Otras transferencias	102 134	24,4	164 278	22,0	191 202	19,3	176 880	17,8	220 716	20,8	227 131	20,4
Total ingresos corrientes	410 577	97,9	733 781	98,1	973 970	98,5	975 399	98,1	1 042 539	98,3	1 092 913	98,3
2. Ingresos de capital												
Renta de inversiones	8 724	2,1	14 076	1,9	14 636	1,5	19 225	1,9	17 707	1,7	19 302	1,7
Total Ingresos Municipales	419 301	100	747 857	100	988 606	100	994 625	100	1 060 247	100	1 112 215	100

Fuente: Elaboración propia con base en información provista por la División de Municipalidades de SUBDERE.

III. El complejo tránsito entre centralismo, desconcentración y descentralización para la superación de la pobreza urbana

Como ya se mencionó, una preocupación permanente de los gobiernos de la concertación ha sido la superación de la pobreza, como estrategia fundamental para la consolidación democrática en Chile. Esto ha implicado una adecuación institucional no menor: en 1990 se creó el Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN)¹² y bajo su dirección se articularon el Servicio Nacional de la Mujer (Ley N° 19.023 de 1991) con rango ministerial, el Instituto Nacional de la Juventud (Ley 19.042 de 1991), la Comisión Nacional de Pueblos indígenas,¹³ el Fondo Nacional para la Discapacidad¹⁴ y el Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS) como un servicio público descentralizado especializado en el financiamiento de planes, programas, proyectos y actividades que apunten al desarrollo social, con prioridad en el apoyo a los grupos

¹² La misión del ministerio queda descrita en la Ley N° 18.989 que le da origen, cuando establece que es el encargado de: diseñar y aplicar políticas, planes y programas de desarrollo nacional y regional; proponer las metas de inversión pública y evaluar los proyectos de inversión financiados por el Estado; armonizar y coordinar las diferentes iniciativas del sector público encaminadas a erradicar la pobreza; orientar la cooperación internacional que el país reciba y otorgue; e, implementar y ejecutar las políticas y programas orientados hacia grupos prioritarios: infancia, juventud, adulto mayor, discapacitados, mujeres e indígenas, a través de sus servicios relacionados. www.mideplan.cl

¹³ Creada en 1993, con la promulgación de la Ley Indígena 19.253.

¹⁴ La creación de este fondo, en 1994, por mandato de la Ley 19.284 de Integración Social de las Personas con Discapacidad, fue una respuesta a la constante demanda de este sector de la población, para disponer de un organismo orientado a la satisfacción de sus necesidades.

poblacionales más pobres y vulnerables.¹⁵ En palabras de Raczynski y Blázquez (2001), la oferta de programas que se consolidó durante la década de los noventa es densa, frondosa y múltiple: hacia 1995 había 114 programas, cantidad que aumentó a 125 en 1996 y más de 145 hacia fines de 1998.

Para el año 2004 la oferta institucional de programas sociales ha tendido a hacerse más compleja. De acuerdo con el estudio *Consolidado de la oferta pública de programas y servicios sociales*, del Departamento de Desarrollo de Políticas Sociales, Ministerio de Planificación (2004),¹⁶ para este año en Chile operan 306 programas provenientes de 34 instituciones que incluyen Ministerios, Servicios, entidades públicas y fundaciones. Esta oferta de programas es supremamente amplia respecto a la población sujeta de su intervención, los objetivos que atienden, los recursos que insumen y servicios que ofertan, las estrategias de intervención, la dependencia institucional y modalidad de financiamiento, entre otras, situación que dificulta su coordinación y operativización en el territorio.

Dado que una misión fundamental del Estado es la equidad social, en su espíritu estos programas están dirigidos a mejorar la calidad de vida de todos los chilenos y chilenas, con prioridad en la población en situación de mayor pobreza y vulnerabilidad social o aquella con menores oportunidades de acceso a los beneficios del desarrollo. Además, esta oferta programática también refleja el compromiso del Estado respecto a garantizar equitativamente el efectivo cumplimiento y protección de los derechos sociales, económicos y culturales para su población. A partir de este marco, la política social para el año 2004 que contribuye al objetivo de superación de la pobreza urbana, se puede caracterizar de acuerdo con los siguientes ámbitos de intervención: desarrollo urbano; pobreza y promoción social; generación de ingresos y empleo; participación ciudadana y empoderamiento.

De acuerdo con estos ámbitos definidos, en la siguiente sección se presentan algunos de los programas emblemáticos que conforman el campo político institucional para la superación de la pobreza en Chile. El énfasis se coloca sobre la pobreza urbana en atención a que la gran mayoría de la población chilena (86,3%) habita en los centros urbanos y es allí donde la pobreza tiende a crearse y reproducirse en mayor magnitud y con características muy particulares. El análisis tiene una doble entrada. Por una parte, se presentan los programas nacionales con mayor impacto social en el territorio y que a la vez tienen algún grado de avance respecto a la descentralización de sus funciones. Por otra parte, se discute la forma cómo a nivel municipal se abordan los objetivos de política social en el mismo ámbito de intervención, esto es, la oferta local de política pública con impacto relevante sobre la situación de la pobreza en Chile.

1. Desarrollo urbano

En este ámbito de intervención, uno de los grandes protagonistas institucionales es el Ministerio de Vivienda y Urbanismo bajo el cual se articula la gran mayoría de programas comprometidos con el desarrollo de infraestructura urbana, vía la generación de soluciones habitacionales para la población pobre o de acciones de dotación y mejoramiento del equipamiento comunitario. También hacen parte de esta trama institucional el Ministerio del Interior, el Ministerio de Planificación y Cooperación, el Ministerio de Obras Públicas, el FOSIS, el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo y la Fundación para la Promoción y Desarrollo de la Mujer, entre otros. Algunos de los programas nacionales que

¹⁵ El Fondo de Solidaridad e Inversión Social, FOSIS, inició sus actividades el 1° de enero de 1991, después que el Presidente de la República Patricio Aylwin, promulgara la ley 18.989, el 19 de julio de 1990, donde se daba vida a un proyecto ambicioso que buscaba superar la extrema pobreza en Chile. Antes de completar dos años de funcionamiento FOSIS consolidó su presencia y su trabajo en todas las regiones del país, legitimando una forma particular de avanzar hacia la tarea de superación de la pobreza, con una veintena de programas destinados a invertir con la gente, apoyando sus iniciativas, aumentando sus capacidades, ampliando su formación y compartiendo con ella la tarea de desarrollar actividades destinadas a mejorar sus condiciones de vida y de trabajo. www.fosis.cl.

¹⁶ Alarcón, Rodrigo (2004), *Consolidado de la oferta pública de programas y servicios sociales*, Santiago de Chile, Departamento de Desarrollo de Políticas Sociales, Ministerio de Planificación.

contribuyen con este objetivo son el Programa Chile Barrio, el Programa de Vivienda Social Dinámica sin Deuda, los Fondos Concursables para proyectos habitacionales solidarios, el Programa de Vivienda Progresiva, el Programa de Mejoramiento Comunitario y el Programa de Mejoramiento Urbano y Equipamiento Comunitario.

En este tipo de programas la participación del municipio es relevante como nexo entre la oferta pública y las demandas ciudadanas, en identificar la población a ser beneficiada y en algunos casos, como el programa Chile Barrio o el programa de Mejoramiento del Equipamiento Comunitario, el municipio además se compromete con co-financiamiento a través de sus recursos propios. La interlocución y diálogo entre la comunidad beneficiaria del programa con los actores públicos y privados relevantes de la comuna, es una tarea claramente liderada por los municipios.

Para la administración financiera, el gobierno regional toma relevancia puesto que varios de los trámites presupuestarios se realizan a través del FNDR por medio de instrumentos como las provisiones o las ISAR o IRAL. En términos de ejecución, el Gobierno Regional define la gradualidad de la intervención por comuna, y además focaliza y planifica la inversión de acuerdo con las características de la demanda y la oferta comunal, la Estrategia Regional de Desarrollo y las prioridades de inversión que se establezcan en la Región.

La participación ciudadana también es relevante a través de los comités vecinales, entre otras formas organizativas. Por ejemplo, el Comité de Asentamientos Urbanos, conformado por la población beneficiaria y por las organizaciones que la representan, es la contraparte activa de las acciones de algunos de estos Programas, encargado de impulsar el control ciudadano respecto a la implementación y logro de sus objetivos.

Este involucramiento de diferentes actores territoriales habla de cierto grado de descentralización de la oferta pública para el desarrollo urbano que, aunque todavía con un sesgo bastante administrativo, evidencian un esfuerzo del Estado por entender la problemática del urbanismo dentro del contexto territorial y, por tanto, abrir la oferta pública de programas de desarrollo urbano a las entidades subnacionales de gobierno, como actores estratégicos.

1.1 Competencias y atribuciones municipales para el desarrollo urbano

Con el avance del proceso de descentralización, se amplía el marco competencial hacia las municipalidades partiendo de la premisa de buscar una mayor eficiencia en razón a que estas entidades cuentan con información más real para la priorización de inversiones, tienen mayor capacidad de coordinación entre actores y recursos tanto humanos como financieros, pueden promover directamente la participación de la sociedad civil y conocen su propia caracterización socioeconómica, lo que puede contribuir a una más eficaz focalización del gasto en sectores poblacionales más deprimidos.

Respecto al desarrollo urbano, la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades (art 3), prevé como funciones privativas de las municipalidades aquellas relacionadas con la planificación y regulación de la comuna y la confección del plan regulador comunal; la promoción del desarrollo comunitario; la aplicación de las disposiciones sobre transporte y tránsito públicos dentro de la comuna; la aplicación de las disposiciones sobre construcción y urbanización, sujetándose a las normas técnicas de carácter general que dicte el ministerio respectivo; y son responsables del aseo y ornato de la comuna”. Los principales instrumentos de apoyo para estas competencias son: el plan de desarrollo comunal (PLADECO), el plan regulador y el presupuesto municipal.

El Plan de Desarrollo Comunitario (PLADECO) es el instrumento más importante para la planificación local, el cual debe existir en todos los municipios con vigencia mínima de cuatro años (Ley 19.602), considerando el desarrollo económico, el desarrollo social, el ordenamiento territorial, la seguridad ciudadana, los servicios públicos y el medioambiente. Lo que se persigue es planificar el desarrollo local y ejecutar las acciones en virtud de los requerimientos y problemas que se detectan.

Tradicionalmente los PLADECOS se concentran en temas relacionados con el desarrollo administrativo y social, reflejando de esta forma las prioridades de los municipios, donde la práctica predominante ha sido la planificación sectorial y de corto plazo. Además, debido a las propias limitaciones estadísticas, los escasos recursos destinados al levantamiento sistemático de información, la escasez de alternativas eficaces de involucramiento de la ciudadanía y la falta de una estrategia de desarrollo territorial, al final la planificación resulta más bien siendo un listado de problemas locales, sin mayor articulación ni coherencia ni con lo que se consideraría una visión de futuro comunal, ni con relación a los objetivos y condicionamientos de las Estrategias Regionales de Desarrollo, lo cual limita su posibilidad de ser un verdadero instrumento de priorización de inversiones a nivel local.

Como se mencionó en el capítulo precedente, el plano regulador es un instrumento que establece funciones específicas al territorio de la comuna (residencial, comercio, áreas naturales, recreativas, etc.), ayuda a generar señales al sector productivo y contribuye a garantizar una buena coexistencia de actividades muy distintas. Con todas las limitaciones aún no resueltas, cada vez más se reconoce desde la misma gestión municipal y los actores sociales, la importancia de un plano regulador actualizado y bien diseñado como base para hacer la comuna más atractiva para las inversiones locales y para nuevos inversionistas foráneos que encuentran en ella buenas oportunidades de negocio. Sin duda, éste es un instrumento a fortalecer y perfeccionar. El principal desafío es lograr que su diseño se estructure sobre la base de la participación ciudadana y avanzar hacia su articulación con el PLADECOS, para que se consolide en un instrumento efectivo y moderno de planificación del desarrollo territorial.

Desde la perspectiva presupuestaria, la disponibilidad de recursos propios le permite a las municipalidades financiar buena parte de los servicios que presta a la comunidad, especialmente porque justamente respecto a esta fuente, en la ciudadanía se fortalece el compromiso cuando ve que efectivamente el cargo financiero que le imputan se traduce en obras de desarrollo de su comuna. Sin duda, la comunidad valora ampliamente la generación de un entorno urbano sano y por tanto legitima los cobros asociados a este bienestar. No obstante, aunque es evidente la importancia del esfuerzo fiscal local, las municipalidades parten de bases estructurales muy diferentes por lo cual los resultados en términos de consolidar la autonomía financiera son muy disímiles. De hecho, un gran porcentaje de los municipios del país depende del Fondo Común Municipal. Como ya se ha expresado, justamente las municipalidades más frágiles financieramente, son aquellas localizadas en las comunas pobres con muy altas demandas sociales, lo que les deja mínimos grados de libertad para aunar recursos propios para la promoción del desarrollo local.

En el presupuesto municipal también tienen importancia significativa los recursos de los fondos concursables sectoriales como el Fondo de Desarrollo Vecinal, FONDEVE, el cual es una modalidad de inversión en el espacio comunal que activa la participación de las organizaciones vecinales en la identificación y resolución de déficit de infraestructura por medio de proyectos vecinales de inversión. De acuerdo con lo expuesto en el capítulo anterior, estos fondos tienen la ventaja de permitir un mayor control sobre la idoneidad técnica de los proyectos, no obstante implican el riesgo de que la elaboración de los mismos se rija por la oferta de fondos para áreas sectorialmente definidas, en vez de las necesidades locales y las potencialidades de su propio desarrollo. Además, las municipalidades no están en igualdad de condiciones técnicas para formular proyectos y no todas pueden contratar servicios de consultoría o apoyo técnico para estos fines. Por otra parte, la complejidad es mayor habida cuenta de la abundancia de fondos existentes, cada uno con sus trámites, criterios y plazos particulares. En este sentido, sería deseable simplificar los procesos y fortalecer las capacidades propias de los equipos profesionales a nivel municipal.

A pesar de la importancia cada vez mayor que los presupuestos municipales adquieren como instrumentos de planificación de las inversiones, durante muchos años los municipios han carecido de estrategias de desarrollo, volcando sus energías a la constitución de carteras de proyectos. La cantidad, variedad y calidad de los mismos no siempre aseguran el equilibrio entre las inversiones orientadas a los temas sociales, económico-productivos, culturales, ambientales y de infraestructura. En general, buena parte de las municipalidades concentran sus esfuerzos en las funciones que tradicionalmente han

atendido, dejando de lado acciones decididas a potenciar el desarrollo urbano de manera integral. En este sentido, sólo si hay buenos proyectos de desarrollo urbano, éstos podrán competir con aquellos destinados a otras carencias comunales. El problema no necesariamente es de recursos, sino de generar políticas que fortalezcan la institucionalidad municipal, para que esté en condiciones reales y efectivas de generar consensos que legitimen su proyecto urbano y para potenciar su capacidad de incidencia a favor de un desarrollo territorial y social más equilibrado.

2. Promoción social y programas para la superación de la pobreza

La trama institucional del Estado para la superación de la pobreza es amplia y compleja en términos de las poblaciones que atiende y los objetivos que privilegia. A partir del proceso de reforma del Estado impulsado desde el retorno de la democracia en 1990, se han consolidado desde programas que parten de la definición clásica de pobreza como insuficiencia de ingresos hasta aquellos que incorporan nuevas dimensiones y categorías analíticas a fin de entender este fenómeno y estar en capacidad de generar políticas públicas que permita su atención integral. Desde una perspectiva operativa, las instituciones sectoriales que de una u otra manera contribuyen con la superación de la pobreza, aterrizan en el municipio bien de manera desconcentrada (la mayoría de las veces) o descentralizadamente cuando el municipio tiene algún grado de incidencia en la toma de decisiones concernientes a los intereses de su comuna. Varios de los programas integran a la sociedad civil organizada como parte sustantiva en sus diferentes etapas y además cada vez más estos esfuerzos operan coordinadamente a través de sus objetivos programáticos como garantía de una acción integral en el territorio de que se trate.

Algunos de los programas que parten de una definición de pobreza como insuficiencia de ingresos operan vía subsidios monetarios entregados directamente a las familias con mayores índices de pobreza y marginalidad, como una forma de aliviar la presión sobre su respectivo presupuesto familiar. Ejemplo es el programa de MIDEPLAN de “Subsidio al Pago de Consumo de Agua Potable y Alcantarillado de Aguas Servidas (SAP)”,¹⁷ el cual consiste en el pago de parte del Estado del 60% del costo de los primeros quince metros cúbicos de consumo de agua potable para el sector urbano y del 50% de los quince metros cúbicos, para el sector rural. Este beneficio dura tres años pudiendo renovarse.

Otros programas tienen como objetivo último contribuir a que sus beneficiarios superen sus condiciones de pobreza de manera gestionada comunitariamente. Este es el caso, por ejemplo, del Programa de Desarrollo Social del Fosis¹⁸ el cual, a través de sus componentes de Proyectos autogestionados de desarrollo social y Proyectos de servicios especializados, entrega herramientas a su población beneficiaria para manejar los riesgos frente a los cuales son particularmente vulnerables. Aunque el carácter de este programa es nacional, su aplicación se materializa a nivel regional, por medio del mecanismo de asignación de recursos o Inversión Regional de Asignación Local (IRAL).

Con el tiempo se ha generado una suerte de consenso alrededor de la necesidad de ampliar este concepto de pobreza integrando en él otras dimensiones relacionadas con la escasa presencia de capital humano, el débil capital social comunitario y la alta vulnerabilidad de las familias ante sucesos que las afectan como enfermedades, accidentes, cesantía y otros. El sentido de incorporar estas otras variables es una estrategia clave para el diseño de políticas públicas adecuadas que permitan atender de manera integral la pobreza extrema, coordinando las acciones que desde el Estado se lideran a fin de optimizar los recursos involucrados y los impactos previstos. Además, en el diseño de este tipo de programas se prevé la necesidad de movilizar la capacidad potencial que tienen las familias beneficiarias de alcanzar la autonomía financiera, rescatando su dignidad como garantía para la sustentabilidad de los logros obtenidos.

¹⁷ Basado en la guía del trámite fácil, www.tramitefacil.gov.cl

¹⁸ Con base en www.fosis.cl

Un ejemplo de este tipo de estructura fue el “Programa Integral para la Superación de la Pobreza Urbana”, creado a través de un Convenio de Cooperación entre el Gobierno de Chile y Unión Europea con vigencia entre los años 1999 y 2002. Su objetivo general fue contribuir a superar las condiciones de pobreza crónica o “pobreza dura urbana” en los sectores focalizados de las comunas de Cerro Navia, Peñalolén y La Pintana, en la Región Metropolitana, y de Talcahuano y San Pedro de La Paz en la Región del Bío-Bío. El énfasis se colocó en un enfoque de género, atención a grupos prioritarios y la innovación tecnológica, buscando prioritariamente generar acciones de desarrollo integral dirigidas hacia las familias más pobres: inserción de estas familias en las redes de protección social, mejoramiento de su entorno habitacional y territorial, y potenciación de su autonomía económica. Mediante estos ejes programáticos se pretendió abarcar integralmente un conjunto relevante de elementos para la mejora de las condiciones de vida de las familias.

El Programa se lideró desde el Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN), con aportes técnicos y financieros del Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU) y del FOSIS. La Agencia de Cooperación Internacional (AGCI) fue la entidad responsable de la administración financiera de los aportes comunitarios y nacionales en el marco del respectivo Convenio de Cooperación. Su ejecución se realizó potenciando prioritariamente la estructura institucional local encabezada por los municipios, complementándose con la instalación y operación de mesas de trabajo y la promoción de una red local de intervención y protección social, donde participaban los actores sociales de cada una de las comunas a intervenir. Este programa operó descentralizadamente siendo responsabilidad de las instancias comunales y territoriales la planificación del trabajo, esto es, efectuar las priorizaciones, adaptaciones y orientaciones específicas para su implementación en cada territorio. El espíritu del programa fue fortalecer las capacidades institucionales de las municipalidades constituyéndolas en actores centrales en el trabajo con la población en extrema pobreza en el ámbito local.

El ejemplo paradigmático de programas para la superación de la pobreza extrema que combinan una metodología que permite coordinar los programas, proyectos y recursos que emergen desde la trama institucional del Estado, a la vez que moviliza la capacidad potencial que tienen las familias beneficiarias de alcanzar su autonomía financiera, es el Programa Chile Solidario. Este programa surge durante el presente gobierno del Presidente Lagos, estructurado como un Sistema de Protección Social para abordar la extrema pobreza de 225.000 familias en Chile. La misión institucional del Programa es incorporar, entre el año 2002 y 2006, a las familias beneficiarias a la red de protección social del Estado, de manera garantizada y/o preferencial, según sea el beneficio, lo cual supone la vinculación, interacción y readecuación efectiva de toda la oferta programática existente.

Según MIDEPLAN (2002), las familias se seleccionan con base en la información que proporciona la Ficha de Caracterización Socioeconómica CAS II, y son contactadas de manera personalizada para su incorporación al Sistema de forma gradual: 56.055 familias en el año 2002; en el año 2003 la meta fue atender a 60.318 familias y 15.675 familias unipersonales mayores de 65 años; 59.806 familias en el año 2004 y 33.219 familias en el año 2005. A agosto de 2004, el sistema que Chile Solidario había incorporado a 125 mil familias (55,5% de la meta) de 332 comunas del país con 2.300 apoyos familiares en contacto directo con los beneficiarios.

Para efectivizar estas metas, la incorporación de las familias al sistema se formaliza a través de un “contrato familiar” de mejoramiento de las condiciones de vida, de acuerdo con el cual el gobierno es responsable de poner al servicio de los integrantes del grupo familiar un conjunto de apoyos y recursos institucionales. Por su parte, la familia se compromete a trabajar por superar aquellos aspectos de mayor precariedad y necesidad definidos por ellos mismos, haciendo uso de las oportunidades que la red social local le ofrece.

Los componentes del Sistema son los siguientes:

- Apoyo Psicosocial (Programa Puente, ejecutado por FOSIS): Consiste en un acompañamiento personalizado por parte de un profesional o técnico, a través de un sistema de visitas

periódicas en cada domicilio. El rol fundamental de este profesional es constituirse en enlace entre las familias y las redes públicas y privadas de promoción social, en las áreas de identificación, salud, educación, dinámica familiar, habitabilidad, trabajo, ingresos, capacitación e inserción laboral, nivelación de estudios y/o competencias técnicas, ayudas técnicas para personas con discapacidad, prevención y rehabilitación de drogadicción, entre otras. Este acompañamiento dura veinticuatro meses, constituyéndose en un estímulo para potenciar las fortalezas de la familia como núcleo.

- Bono de Protección a la familia que es asignado en montos decrecientes durante los veinticuatro meses de su participación: US\$17,5 mensual durante los seis primeros meses, US\$13,3 mensual entre el séptimo mes y el año, US\$9,2 mensual entre el mes trece y el año y medio y US\$5,8 mensual por los últimos seis meses. Este beneficio se asocia al cumplimiento de los términos del contrato familiar que se firme y es entregado a la mujer de la familia. Este componente tiene previsto que las familias beneficiarias del apoyo personalizado y que al final del periodo hayan cumplido con las condiciones establecidas en el contrato, sean beneficiadas de manera automática por una asignación de protección equivalente al valor de un subsidio familiar, el que se prolongará por tres años y tiene el objetivo de estimular el egreso exitoso.
- Subsidios monetarios garantizados: Las 225.000 familias integradas al Sistema tendrán la garantía de asignación de las prestaciones monetarias tradicionales a las que tienen derecho por sus condiciones familiares: Subsidio Único Familiar para todos los menores de 18 años, Pensión Asistencial de Vejez para todos los mayores de 65 años, Pensión Asistencial de Invalidez para los miembros de estas familias que sufran alguna invalidez, Pensión Asistencial a las personas con discapacidad mental, Subsidio de Agua Potable para cubrir el 100% de las cuentas respectivas de hasta quince metros cúbicos de consumo mensual (actualmente el subsidio cubre el 75% del total de familias con conexión).
- Acceso preferente a Programas de Promoción Social: Entre otras áreas, programas de nivelación de estudios y/o de competencias laborales, ayudas técnicas para personas con discapacidad, prevención y rehabilitación de drogas, atención de niños y niñas en situación de riesgo social, prevención y apoyo ante situaciones de violencia intrafamiliar, cotización previsional para los jefes de familia cesantes integrados al sistema a partir del año 2005, y un subsidio preferente de contratación para los jefes de familia desocupados integrados al sistema, en el marco del programa pro-empleo, actualmente en ejecución.

El Programa se encuentra a cargo de una Secretaría Ejecutiva y el Comité Técnico del Chile Solidario. La primera, integrada por profesionales de MIDEPLAN, tiene como objetivos vincular con el Sistema de Chile Solidario a las instituciones públicas y privadas necesarias para la incorporación de las familias en situación de extrema pobreza a la red de protección social. El segundo está integrado por todas las instituciones que cuentan con oferta programática para estas familias y sus objetivos son entregar apoyo institucional en la implementación del Programa Chile Solidario, recomendar medidas para el perfeccionamiento de la Operación del Sistema y servir de nexo entre el Sistema y la oferta programática institucional de las instituciones miembro.

Territorialmente el programa opera a través de una Secretaría Ejecutiva Regional cuyas funciones son la implementación del sistema de información de beneficiarios a nivel regional, la elaboración de un sistema geo-referenciado de información, la coordinación con instituciones regionales y la supervisión en la selección de familias. Esta Secretaría actúa a través de: a) un Comité Ejecutivo Regional, cuyas funciones son analizar el contexto político regional en el que se instala el Sistema Chile Solidario, adoptar medidas que proporcionen viabilidad política en la región al Sistema, e identificar sus posibles nudos críticos; b) un Comité Técnico Regional, cuyas funciones son entregar apoyo institucional en la implementación del Sistema en la región, recomendar medidas para el perfeccionamiento de su operación y servir de nexo entre el mismo y la oferta programática de las instituciones miembro; y c) un

Comité Consultivo Regional de la Sociedad Civil que constituye una instancia de apoyo y retroalimentación para el funcionamiento del sistema en las regiones.

A nivel local, el Sistema Chile Solidario considera indispensable la participación de las municipalidades para la instalación y operación del Programa Puente en las comunas. A cada municipalidad se le ha pedido su incorporación formal y, para aquellas que han aceptado la invitación, el Programa ha iniciado la instalación de la Unidad de Intervención Familiar. Lo mismo ocurre con la nominación del personal municipal y de las áreas de salud y educación que participan como «apoyos familiares» provistos por la red local de instituciones. El Programa reconoce a las municipalidades como las instituciones locales con capacidad de intermediar prácticamente en la totalidad de los servicios y beneficios públicos dirigidos a las poblaciones más pobres.

En el marco conceptual del programa Chile Solidario se ha incluido la variable territorial como factor fundamental que contribuye a explicar la pobreza en Chile. No obstante, no es evidente que esta apreciación se tuviera desde el comienzo del Sistema si bien la municipalidad siempre ha tenido un rol como nexo entre la oferta institucional y las familias beneficiarias. Lo novedoso es que con el tiempo, el territorio ha ganado fuerza como variable analítica de la pobreza, razón por la cual se viene realizando un esfuerzo importante por fortalecer las municipalidades en su rol de encargadas familiares, pero con información pertinente y que favorezca la toma de decisiones adecuada a la realidad comunal, esto es, que permita una mayor coordinación de las diferentes intervenciones sectoriales y territoriales para asegurar un impacto integral en la atención de la población en vulnerabilidad social.

Frente a este propósito, a partir de enero del 2005 Mideplan puso en marcha un Sistema de Información Territorial con el propósito de hacer seguimiento al avance de la implementación del Sistema de Protección Social Solidario, enfatizando en indagar sobre las necesidades de los beneficiarios y características de su entorno. Esto con el propósito de optimizar la elaboración de propuestas de intervención hacia las familias de extrema pobreza. Este módulo de monitoreo y gestión de familias Chile Solidario se ha consolidado como una plataforma informática desarrollada en Internet, que permite capturar y cuantificar la demanda de las familias por cada “dimensión” y “condiciones mínimas”, a nivel territorial para todo el país (región, provincia y comuna)

El sistema tiene la finalidad de articular la red de servicios públicos comprometidos con el Sistema de Protección Social y fortalecer las capacidades locales (municipios) de cada región, con el objetivo de lograr una mejor gestión en el cumplimiento de las condiciones mínimas de cada familia, así como a nivel de los componentes que el sistema trabaja. La etapa de montaje del Sistema de Protección Social Chile Solidario se ha cumplido en todo el país. El esfuerzo en la actualidad se está encaminando hacia el seguimiento de las familias que egresan del Programa Puente como un esfuerzo adicional de acompañamiento para prevenir que ellas vuelvan a caer en situación de precariedad.

Sin duda se puede decir que se ha profundizado el carácter descentralizado del programa, poniendo acentos en la importancia del nivel local no sólo como administrador de servicios sino como agente de toma de decisiones estratégicas y pertinentes a la realidad territorial. En palabras del Presidente Ricardo Lagos,¹⁹ “el gobierno nacional ha entendido que no es suficiente con cumplir las metas de cobertura de 225.000 familias sino que resulta fundamental generar las condiciones para que los logros de las familias se mantengan en el tiempo y las prestaciones hacia ellas sean siempre de calidad”. Por otra parte, gracias al diseño original del Sistema y a la dinámica que éste ha venido adquiriendo, cada vez más se reconoce el rol fundamental que cumplen las municipalidades frente a los objetivos de la política social. Ahora la pregunta es cómo fortalecer entonces a estas entidades de gobierno como gestoras de políticas de desarrollo local como base estructural que permita acercar a las comunas pobres y rezagadas a la dinámica de la economía moderna y avanzar decididamente hacia la equidad social.

¹⁹ Discurso de inauguración del Tercer Encuentro Nacional de Encargados Municipales de las Unidades Familiares del Sistema Chile Solidario, celebrado en Santiago el 3 y 4 de marzo de 2005.

A manera de conclusión, el Estado ha demostrado ampliamente efectividad en términos de superación de la pobreza, sin embargo, la concentración del ingreso continúa siendo un problema grave. Ya no basta con políticas sociales que tengan a las familias como centro. La tarea pendiente es desarrollar condiciones para que los diferentes territorios puedan aprovechar sus potencialidades o endogeneizar aquellas que el entorno les ofrece, de manera que se dinamicen sus economías, se mejoren las oportunidades de generación de empleo e ingreso para sus pobladores y, por tanto, las municipalidades puedan efectivizar un mayor esfuerzo fiscal para atender sus demandas sociales. Se puede decir que no habrá superación de la pobreza mientras no se gesten condiciones reales y sustentables para la promoción del desarrollo local. Sin duda, el Estado central ha fortalecido su misión con la equidad poniendo el énfasis de la política social en la pobreza extrema, ahora tiene que ser ingenioso en términos de definir políticas e instrumentos que le permitan prevenir el surgimiento de nuevos pobres o la caída de los logros consolidados. El tema pendiente es revertir los efectos perversos de la heterogeneidad estructural de Chile, esto es, consolidar pasos certeros que permitan revertir las brechas sociales y territoriales persistentes en el país. La tesis que aquí se sostiene es que justamente éste es el principal desafío actual para consolidar la gobernabilidad democrática y asegurar el paso definitivo de Chile al mundo desarrollado.

2.1 El protagonismo creciente de los municipios en la promoción social

A partir de los avances en el proceso de descentralización y al alero de esta amalgama de programas sociales diseñados en el nivel central y que suponen la incorporación activa del municipio en diversos aspectos relativos a su implementación, un campo en el que ciertamente la municipalidad ha ganado gran protagonismo, es el relacionado con la promoción social, en particular la prestación de los servicios de educación básica, atención primaria en salud, subsidios asistenciales a la pobreza, equipamiento y mobiliario urbano, atención y fomento de áreas verdes, protección del medio ambiente y manejo de residuos domiciliarios. Estas funciones se radican generalmente en la respectiva Dirección de Desarrollo Comunitario (Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, art. 22).

En el sector específico de la salud, Fernández y Serrano (2002) destacan dentro las principales reformas, la creación del Fondo Nacional de Salud (FONASA) como institución financiera encargada de recaudar los ingresos provenientes del presupuesto nacional y de las cotizaciones obligatorias para salud en el sistema público; el reforzamiento del rol del Ministerio de Salud como agente de decisión de las políticas y como entidad normativa, supervisora y evaluadora; la descentralización del Sistema Nacional de Salud (SNS) en veintiséis servicios autónomos regionales; y la posibilidad de los trabajadores de elegir entre adherir al sistema público de salud (FONASA) o a las compañías de seguro de salud privadas (ISAPRE) operantes desde 1981.

Respecto a las municipalidades en particular, destaca el hecho que la ley les confiere responsabilidad directa por los servicios de atención primaria e infraestructura. En efecto, a partir de las reformas implementadas desde los años ochenta, a las municipalidades les corresponde la administración de los consultorios de salud primaria, con un financiamiento provisto originalmente a través de transferencias del gobierno central en la forma de subvenciones por las prestaciones otorgadas (Sistema de Facturación por Atención Prestada FAPEM) y por la liberalización del régimen laboral del personal correspondiente (Fernández y Serrano, 2002). Más adelante, el financiamiento de las prestaciones de salud se garantiza a través de un sistema de capitación.

Dentro de este esquema, destaca la cobertura alcanzada por los servicios de atención primaria. Según SUBDERE (2002) los principales resultados son los siguientes: Dentro del sistema de atención en salud primaria los municipios administran 240 consultorios urbanos, 163 consultorios rurales y 1.113 postas rurales. Por otra parte, sesenta y tres comunas atienden a universos de menos de 3.500 habitantes. En el otro extremo, Puente Alto, que es la comuna con mayor inscripción de población para ser atendida por el sistema municipal, atiende a 240 mil personas. Esto implica que, en términos agregados, los servicios de salud municipal atienden a una población de 7,4 millones de personas lo que equivale a casi

el 50% de la población total nacional. El 70% de los gastos relacionados a estos servicios es financiado por el Ministerio de Salud, y el 30% restante es responsabilidad directa de los municipios.

Para el caso de la educación, al municipio le compete la administración de los establecimientos públicos encargados del nivel básico (ocho años de educación), régimen que contempla además de los colegios públicos de carácter gratuito, aquellos de carácter particular subvencionados por el Estado. La prestación de estos servicios es financiada por transferencias que el gobierno central le asigna a los colegios (públicos y particulares subvencionados) en la forma de subvenciones por alumno, por asistencia diaria al respectivo centro educativo.

En relación con las coberturas, destacan los indicadores de logros alcanzados por el sistema público desde los años ochenta. Según SUBDERE (2002), la educación municipal en Chile representa un 58% de la oferta educativa total, atendiendo a dos millones de niños y niñas a través de 4.600 establecimientos educacionales. Esto significa que cerca del 90% de la niñez en edad escolar es atendida por el sistema público bien directamente en los colegios municipales o en centros privados a través de subvenciones estatales.

A pesar de los avances en relación con las competencias municipales de educación y salud y en particular respecto a la cobertura de los servicios, existen cuestionamientos respecto a la calidad de los mismos y su impacto sobre los objetivos de la equidad social. Por ejemplo, los resultados de las pruebas del Sistema de Medición de la Calidad de la Educación –SIMCE– son preocupantes respecto al persistente rezago de los colegios municipales y de muchos de los particulares subvencionados. De hecho, para el año 2003 dentro de los mejores colegios del país sólo se encontraba un reducido número de colegios municipalizados (ejemplos destacados son el Instituto Nacional para varones y el liceo Carmela Carvajal para mujeres), lo que contrasta con la meta del Gobierno que habla de aumentar al doble los resultados en términos de calidad de la educación pública para el año 2005. En todo caso es importante señalar que desde el año 2002 los colegios subvencionados y de regiones han logrado incorporarse a la lista de los mejores resultados en la prueba SIMCE. Otro indicador que presenta resultados elocuentes de esta realidad es la Prueba de Selección Universitaria (PSU) que, para fines del año 2004, muestra que las brechas entre los colegios públicos y privados se mantienen invariantes. Son diferencias de puntajes que superan los 100 puntos entre ambos tipos de colegios. La insuficiencia académica de los 169 mil jóvenes que rindieron a fines del año 2004 la PSU significa que 54.373 alumnos (el 32,1%) no superarían los 450 puntos y, por ende, quedarían automáticamente eliminados de acceder a alguna de las 25 universidades tradicionales del país.²⁰

Una limitante de estos servicios de educación y salud es que al municipio se le reconoce un rol importante en su administración, no obstante, la responsabilidad técnica, la definición de políticas y el financiamiento respectivo siguen siendo competencia exclusiva de los ministerios respectivos, lo que en últimas restringe la autonomía municipal en estos campos y termina subordinando los intereses y necesidades locales a los objetivos y metas sectoriales. Esta limitación es más clara si se tiene en cuenta que los municipios operan más bien como intermediarios financieros entre los ministerios y los prestadores de los servicios respectivos, lo que les deja muy poco margen de maniobra para atender sus propias prioridades y necesidades en estos aspectos específicos.

²⁰ Luis Riveros, rector la Universidad de Chile en entrevista con el diario El Mercurio, 22 de diciembre de 2004. En palabras del rector, las inequidades son preocupantes. Por ejemplo, en Matemática, los colegios pagados sacaron 588 puntos, mientras que los municipalizados 475. En Lenguaje, en los planteles pagados fue de 580 puntos, en tanto que en los municipales fue de 474 puntos. Por otra parte, entre regiones también se reflejan estas diferencias. Por ejemplo, las regiones III y XII obtuvieron apenas 7 puntajes nacionales cada una, mientras que la Región Metropolitana sola sacó 194 jóvenes con ese alto rendimiento académico. No obstante, se llama la atención sobre el hecho que las notas de los alumnos de estas regiones no están acordes a las calificaciones que tienen en sus respectivos colegios, lo que podría hacer pensar que los resultados académicos reales están sobrevalorados. Un ejemplo es la I Región, que tiene 476 puntos en Lenguaje, 477 en Historia y Ciencias Sociales y 479 puntos en Ciencias, pero el promedio de notas de sus alumnos está en los 580 puntos. La persistencia de las brechas implica que no ha variado la inequidad al interior del sistema escolar chileno. En sentido, el rector indicó que ese problema de la educación media no está resuelto y corresponde que las autoridades del caso asuman con urgencia una corrección.

Por otra parte, el esquema de financiamiento no ha sido del todo virtuoso, en particular para el caso de la educación. En general, desde la década de los ochenta las municipalidades afrontan un déficit importante en este sector, en particular respecto a la provisión social de los funcionarios municipales. Esta última restricción opera tanto para educación como para salud y se refleja, entre otras cosas, en que la gestión del personal respectivo se rige por el Estatuto Docente y por el Estatuto de Atención Primaria, los cuales, de acuerdo con Fernández y Serrano, 2002 (citando a Di Gropello y Cominetti 1998), aunque fueron pensados para resolver problemas asociados a la gestión de los recursos humanos, a la larga terminaron más bien rigidizándola. Un efecto de esto es que las remuneraciones de los trabajadores de los respectivos servicios contratados por los municipios no se negocian con los mismos sino con el nivel central. Se puede decir que, en el campo de la educación y la salud, los municipios no poseen suficiente autonomía programática o financiera ni flexibilidad en la gestión, lo cual aparece como limitación para consolidar la descentralización en Chile.

Otras competencias municipales relevantes están relacionadas con la administración de una red social que entrega diversos beneficios de tipo asistencial, consistentes en subsidios monetarios tales como el subsidio único familiar, la pensión asistencial, el subsidio de cesantía y los programas de empleo de emergencia. En general, las competencias municipales referidas al campo de la promoción social están de una u otra manera estrechamente vinculadas con el desafío de la superación de la pobreza, y operan a través de la articulación entre el municipio y algunos servicios públicos sectoriales. 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 programas por lo que las decisiones ulteriores siguen siendo ajenas a su capacidad de incidencia.

Si bien se reconoce que con estas experiencias los municipios están adquiriendo un importante aprendizaje relativo al manejo de instrumentos y metodologías para atender los desafíos de la pobreza, lo que sin duda potencia su posibilidad de asumir autónomamente este tipo de responsabilidades, todavía persisten algunas limitantes importantes desde la perspectiva de la descentralización que operan en contravía de los objetivos del desarrollo social territorial.

En particular, es importante definir claramente la responsabilidad de cada nivel de gobierno respecto a la provisión de servicios sociales básicos, fortalecer la autonomía financiera municipal y establecer criterios de calidad y de contenidos que permitan hacerle seguimiento a este tipo de prestaciones, y además garantizar que, en el traspaso de fondos desde el centro a las municipalidades, se tenga en cuenta el costo diferenciado de dicha prestación a nivel territorial. Además, abrir el espacio de injerencia de las municipalidades (a través por ejemplo de su participación activa en los respectivos Convenios Marco) en el diseño, implementación y evaluación de los programas de promoción social de tal manera que cada vez más éstos sean flexibles y reconozcan la especificidad de las comunas y territorios para que garanticen un impacto integral en el desarrollo local.

3. Generación de empleo e ingresos

Durante los gobiernos de la Concertación, el Estado ha mantenido prioridad en temas relacionados con la equidad, en particular respecto a promover una mejor redistribución del ingreso vía mayores empleos y oportunidades de desarrollo para las empresas y en particular para el sector de las micro y pequeñas empresas. Este sector específico es prioridad, por una parte, por cuanto absorbe cerca del 80% de la fuerza laboral y, por otra, es el más vulnerable frente a los ciclos económicos, razones que lo hacen estratégico para el objetivo de la superación de la pobreza, en particular aquella de carácter urbano.

Algunas de las líneas de acción mediante las cuales las instituciones públicas responsables de la promoción del fomento productivo tienen presencia en el territorio son: el desarrollo de la capacidad

productiva empresarial y la modernización de técnicas de gestión empresarial transversales para todo tipo y tamaño de empresas; la generación de alternativas equitativas de acceso al crédito para las diferentes organizaciones productivas; la promoción de la asociatividad productiva; la integración entre el fomento productivo y el desarrollo económico territorial; y la promoción del empleo y la capacitación como base para fomentar la dinámica laboral. Para cada una de estas líneas, las diferentes instituciones tienen definidos programas que atienden sus propios objetivos y metas de población y de impacto geográfico. En la tabla 1 se presentan de manera muy general, una breve muestra de los programas de intervención estatal en el tema del fomento productivo organizados de acuerdo con sus objetivos globales.

Estos programas e instrumentos nacionales tienen oficinas en todas las regiones del país, en algunas provincias e, incluso, en ciertas municipalidades de acuerdo con sus áreas de influencia. Funcionan a través de encargados comunales o regionales, oficinas móviles o agentes de desarrollo local, no obstante buena parte de ellos no depende de la autoridad territorial sino que son la representación desconcentrada del servicio en el territorio por lo que su articulación con la región o la municipalidad es bastante superficial.

Recuadro 1

CHILE: ACCIONES INSTITUCIONALES DE FOMENTO PRODUCTIVO

Financiamiento

Banco del Estado
Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP)
Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR)
Corporación de Fomento de la Producción (CORFO)
Fondo de Garantía para Pequeños Empresarios (FOGAPE)
Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS)
Servicio de Cooperación Técnica (SERCOTEC)

Asistencia técnica (gestión, producción, comercio exterior y asociatividad)

SERCOTEC. Programa Microempresas
FOSIS. Programa Apoyo a la Microempresa
INDAP. Servicio de Asesorías Especializada (SAE)
CORFO. Fondo de Asistencia Técnica (FAT)
PROCHILE. Dirección de Promoción de Exportaciones

Capacitación

Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE)
Fondo Nacional de Capacitación (FONCAP)
Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP)
Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS)
Fundación para la Innovación Agraria (FIA)
Fondo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico (FONDECYT)

Desarrollo tecnológico e innovación productiva

Servicio de Cooperación Técnica (SERCOTEC)
Corporación de Fomento de la Producción CORFO
Fondo de Fomento al Desarrollo Científico y Tecnológico (FONDEF)
Fundación para la Innovación Agraria (FIA)
Empresa Nacional de Minería (ENAMI)
Comisión Nacional del Medio Ambiente (CONAMA)
Fondo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico (FONDECYT)

Fuente: elaboración propia con base en Ley de Presupuesto, 2004.

De acuerdo con la Ley de Presupuestos para el año 2004, un total de 283 mil millones de pesos está destinado al fomento productivo, dinero del cual buena parte está direccionado específicamente a fortalecer el sector de las micro y pequeñas empresas. Si se considera, por ejemplo, que el presupuesto total del Fondo Nacional de Desarrollo Regional (incluidas las provisiones) es de \$271 mil millones, se puede pensar que el problema no necesariamente está en el acceso a recursos, sino más bien en la eficiencia y eficacia con que éstos se gestionan.

Elocuente en este sentido es el hecho que, revisando la Ley de Presupuestos del 2004, para este año estarían articulados al fomento Productivo diecisiete instituciones con una oferta de treinta y siete programas diferentes. De acuerdo con Abalos (2000), la dispersión de objetivos, la diversidad de estrategias de intervención, la dificultad para la coordinación interjurisdiccional y la heterogeneidad de instrumentos, generan competencia innecesaria e impactos indeseados que afectan la integralidad de las acciones para impulsar el desarrollo territorial equilibrado y sustentable.

Para superar estas limitaciones, las instituciones centrales vienen trabajando en fortalecer su coordinación a través del Comité público-privado para el Fomento de la Micro y Pequeña Empresa, el cual busca una mejor distribución de tareas y asignación de recursos entre los diversos instrumentos y organismos articulados en torno al fomento productivo. En el ámbito de la planificación se han consolidado lazos de trabajo entre diferentes actores sectoriales. Un ejemplo en este sentido es el convenio INDAP-PRODEMU cuyo objetivo es articular y coordinar una estrategia para habilitar a mujeres rurales de localidades pobres en la ejecución de roles productivos en los ámbitos silvoagropecuario, artesanía tradicional y turismo rural.

Otro ejemplo relevante es el convenio FOSIS, SERCOTEC e INDAP que formaliza el Programa EMPRENDE CHILE de Desarrollo Económico Territorial, cuyo objetivo es apoyar el desarrollo de oportunidades económicas para empresas de pequeña escala y la población activa. Este Programa cuenta con la participación activa de CORFO y otras instituciones de fomento en diversas regiones. A través de este programa, las instituciones comprometidas trabajan coordinadamente con las gobernaciones y municipalidades, para entregarle a los territorios instancias y mecanismos regulares de cooperación público-privada, por medio de los cuales sus actores concuerden planes estratégicos de desarrollo económico territorial. Se pretende que con la diversificación de la oferta de servicios y productos de las empresas de pequeña escala, se amplíe el horizonte de empleabilidad y acceso a fuentes laborales más dignas para la población activa y se generen las bases de sustentabilidad para un desarrollo territorial equilibrado.

A nivel de las municipalidades también existe una variedad de lazos formales directos con los ministerios y los servicios centrales. Destacan los acuerdos de cooperación con los ministerios de Salud, Educación, INDAP, MINVU, MOP, SERCOTEC, FOSIS e INDAP, teniendo los seis últimos mayor relevancia en términos de su aporte al desarrollo territorial. Por medio de este tipo de convenios, las instituciones sectoriales concretizan sus programas a través de los municipios, por ejemplo, en los programas y convenios relacionados con el fomento productivo, las Oficinas Municipales de Intermediación Laboral sirven de ventanilla única de oferta y demanda de empleo y capacitación. Algunos ejemplos relevantes en este sentido son:²¹

- El programa de Desarrollo Local a cargo de INDAP y que se ejecuta por convenio con las Municipalidades. Su objetivo es apoyar el desarrollo de capacidades técnicas, de gestión y organizacionales de las familias de pequeños productores agrícolas de menores recursos, para que mejoren sus ingresos por ventas de excedentes de la producción agrícola, principalmente la producción silvoagropecuaria y de otras actividades rurales complementarias (turismo rural, artesanía, etc.).
- El programa Apoyo a Actividades Económicas de Sectores en Condiciones de Pobreza que FOSIS ejecuta a través de las municipalidades. Su objetivo es apoyar a trabajadores por cuenta propia y microempresarios para que obtengan, producto de su actividad económica, ingresos familiares por sobre la línea de la pobreza. FOSIS ofrece ayuda a quienes desean iniciar o mejorar sus negocios, financia asesorías, capacitación, comercialización y acceso al crédito, apoya el desarrollo del entorno de las iniciativas emprendedoras (sistemas de información, redes y/o contactos con otros empresarios), entre las principales medidas.

²¹ Véase las páginas web institucionales de los respectivos servicios: www.indap.cl, www.sercotec.cl, www.fosis.cl, www.corfo.cl.

La generación de estos acuerdos interinstitucionales contribuye a multiplicar el efecto de las intervenciones, generando encadenamientos productivos y aumentando la competitividad de los “clusters” o agrupamientos de empresas y cadenas productivas en los diferentes territorios. No obstante, frente a las limitaciones pendientes, urge generar una metodología de intervención sectorial construida desde una perspectiva territorial. Implica, entre otras, la obligatoriedad de que las intervenciones sectoriales que se definan atiendan los objetivos del plan de desarrollo comunal o de la estrategia de desarrollo regional, según sea el alcance y magnitud del proyecto en cuestión. Además, abrir el espacio de participación e injerencia de las municipalidades en el diseño, ejecución y evaluación de los programas sectoriales de fomento productivo de tal manera que cada vez más éstos sean flexibles y reconozcan la especificidad de las comunas y territorios, y logren un impacto mucho más intencionado hacia el desarrollo económico local. Implica también promover la participación activa de las municipalidades en los convenios marco y convenios de programación que se gestan a nivel de coordinación entre los gobiernos regionales y las instituciones sectoriales. El esquema de cofinanciamiento de proyectos puede ser una buena alternativa para asegurar la participación de los diferentes niveles de la gestión pública en proyectos de inversión hacia el fomento productivo y el desarrollo económico local.

Otras acciones menos sustantivas y más operativas tienen que ver con la necesidad de simplificar trámites, unificar los criterios para la postulación a fondos concursables, generar mecanismos de discriminación positiva frente a las comunas, poblaciones y realidades territoriales más pobres y rezagadas. Se trata de generar acciones integrales centradas como prioridad en las comunas y poblaciones más vulnerables pero atendiendo unos objetivos claros de desarrollo territorial como base de sustentabilidad para los logros consolidados.

Es importante aprovechar la experiencia y aprendizaje que en las instituciones sectoriales, regionales y municipales se ha generado con respecto al fomento productivo y al desarrollo económico local. Generar una estrategia de cooperación entre estas entidades por medio, por ejemplo, de servicios de desarrollo y de fortalecimiento institucional resulta una tarea de la máxima relevancia. Los bancos de buenas prácticas, las dinámicas de cooperación horizontal y la sistematización y difusión de experiencias tanto exitosas como no exitosas son estrategias que vienen contribuyendo a esta causa, no obstante su alcance todavía es limitado. Las universidades regionales son las llamados a liderar este desafío.

Por otra parte, la información de que se dispone respecto a la dinámica territorial del sector de las micro y pequeñas empresas, se encuentra dispersa, no cuenta con suficientes niveles de desagregación, y en muchos casos está construida en base a marcos conceptuales y de agregación no comparables. La carencia de diagnósticos diferenciados acerca de los diversos segmentos que componen este sector en las distintas regiones y comunas, es otro factor que limita la definición y aplicación de políticas adecuadas de fomento productivo. No obstante, se reconoce un cierto aprendizaje en este sentido. Por una parte, paulatinamente los municipios vienen desarrollando esfuerzos por definir y mantener actualizado su respectivo plan regulador, como instrumento genuino de orientación de inversiones. Por otra parte, las instituciones centrales desarrollan esfuerzos importantes por contar con sistemas de información que permitan el cruce de programas, objetivos y áreas de intervención y que faciliten la evaluación y la toma de decisiones. Ejemplos en este sentido son los siguientes:

- INDAP cuenta con el registro de todos los créditos adjudicados por tipo de usuario, beneficio recibido o comuna.
- Desde el 2000, FOSIS viene consolidando una base de datos sobre proyectos, en la cual se puede obtener información comunal con un Banco de Proyectos, donde se registra y hace seguimiento a las intervenciones de la institución por tipo de programa.
- SERCOTEC cuenta con un sistema de control de gestión con bases de datos que incluyen información sobre cada uno de los proyectos y las municipalidades comprometidas.

- El SENCE también posee una base de datos en la que es posible identificar las intervenciones de la institución en cada comuna por tipo de proyecto.

Integrar toda esta información entre sí, hacerla compatible, simplificarla y presentarla de modo que sea útil para los funcionarios municipales y los productores locales, es la manera específica de descentralizar la información y ponerla a disposición de los clientes finales. Tarea nada fácil que, entre otros aspectos, requiere de la decisión política de la autoridad de transparentar la información de que se dispone.

Aprovechando este instrumental de información masificable a través de Internet y las redes computacionales, es posible lograr un sistema descentralizado de seguimiento y evaluación del fomento productivo con el municipio como unidad de agregación y al territorio eco—productivo y cultural como unidad de sistematización y análisis. Éste permitiría homogenizar la entrada de información relevante para realizar los análisis de la evolución del sector productivo, realizar comparaciones transversales e históricas sobre los instrumentos de fomento y la evolución de las diversas actividades económico productivas, tanto a nivel local como regional. Pero, sobretodo, un sistema de información integrado y abierto a las municipalidades, a las regiones y a los productores permitiría generar señales correctas tanto para la promoción de las inversiones como para la toma de decisiones para los diversos niveles de gobierno y, en especial, para los propios emprendedores locales. En este sentido, la tecnología de la información se colocaría al servicio del desarrollo local.

3.1 Competencias municipales de fomento productivo

La reforma de 1999 a la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades (art. 4) sancionó que a las municipalidades les corresponde velar por la capacitación, promoción del empleo y el fomento productivo. La forma en que las acciones de fomento productivo se han incorporado a la dinámica municipal es variada y depende del contexto económico y social de cada comuna. En algunos casos se ha generado como reacción ante problemas económicos y demandas específicas de la comunidad, concretados en diagnósticos donde destaca la pequeña producción y el comercio local como la principal fuente de empleo. En otros se trata más bien de una respuesta a la oferta pública (FOSIS, SERCOTEC, SENCE) y de organismos no gubernamentales, de conectarse con el municipio para implementar programas de capacitación y asistencia técnica. En general, las municipalidades tienen tres áreas de intervención relacionadas con esta competencia: promoción del empleo, capacitación laboral y fomento productivo local.

En el área de promoción del empleo, los beneficiarios son personas inactivas con necesidad de trabajar, mujeres jefas de hogar, cesantes, desempleados o personas que buscan trabajo por primera vez, trabajadores activos que desean cambiar de trabajo y empresas pequeñas y medianas que precisan de personal calificado o semicalificado para el área productiva, administrativa o de servicios. En esta tarea se articulan:

- Las Oficinas de Intermediación Laboral (OMIL) que funcionan como ente articulador entre la oferta y la demanda del empleo, generando acciones que promueven el desarrollo de la pequeña empresa como fuente generadora de empleo y recursos para la comuna.
- El Programa de Intermediación Laboral que se encuentra destinado a gestionar y coordinar un sistema público y gratuito de empleo, sirviendo de nexo para acercar la oferta y la demanda del mismo.
- El Programa de Subsidio a la Cesantía por medio del cual la Municipalidad mantiene un registro de cesantes para subsidiarlos temporalmente mientras obtienen una nueva ocupación.

El área de capacitación laboral, destinado a que los municipios promuevan la mano de obra calificada en su comuna. Sus beneficiarios son personas de escasos recursos, adultos y jóvenes, desocupados o inactivos, que requieren capacitación a través de un sistema de becas. Este programa es liderado por el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE) y su socio en el territorio es el

municipio, encargado de identificar las necesidades particulares a nivel comunal y actuar como intermediario entre la oferta y la demanda de capacitación para garantizar su efectiva focalización en las poblaciones pobres o en mayor vulnerabilidad frente al trabajo.

Finalmente, el área de fomento productivo local funciona a través del Programa Nacional de Apoyo a la Microempresa, destinado a ejecutar acciones tendientes a fomentar y apoyar la labor empresarial de la comuna, especialmente de la microempresa. La Ley faculta al Municipio a ejecutar acciones de fomento productivo a través de instituciones privadas, públicas y/o articulación de ambas en acciones de acceso a crédito directo, apoyo técnico, capacitación y apoyo a la gestión.

A pesar de los notables avances, las experiencias exitosas de oficinas o departamentos municipales de fomento productivo son todavía incipientes además que éstas aún no se han instaurado en la totalidad de las municipalidades, en particular por sus propias limitaciones respecto a recursos financieros y humanos. Además, la capacidad que tienen estas oficinas de planificar, supervisar y evaluar las acciones de fomento productivo y desarrollo económico local no siempre es óptima, entre otras razones, por su poca capacidad de iniciativa en particular frente al nivel central de gobierno, por la fragilidad financiera de los presupuestos municipales y por la falta de estímulos para una política de desarrollo productivo con clara orientación hacia el territorio.

En este contexto, es importante entender que si bien la teoría económica afirma que el mercado es un buen asignador de recursos en la medida que sea suficientemente transparente y no presente trabas mayores que dificulten su operación, esta teoría tiene serias limitaciones especialmente a nivel local dada la tremenda heterogeneidad estructural que caracteriza a un país como Chile. En efecto, existe una gran cantidad de “fallos de mercado” que tienen expresión básicamente local, por ejemplo la falta de caminos para sacar la producción, la información accesible y oportuna sobre mercados y precios, o el acceso ágil a servicios superiores como el crédito o la asistencia técnica para innovar. Los municipios no tienen recursos ni facultades para intervenir de modo de corregir el funcionamiento de los mercados locales de insumos, tecnología, créditos o productos finales. Al mismo tiempo, la práctica muestra que no es realista pensar que estos fallos se pueden corregir con piloto automático desde el nivel central. Por tanto, un gran desafío de política pública es asignar a los municipios y las regiones competencias claras y complementarias en este sentido y los recursos necesarios para aplicarlas.

Se evidencia la necesidad de generar estrategias que permitan superar estos fallos de mercado pero desde una perspectiva territorial, esto es, atendiendo la heterogeneidad estructural del país para que los municipios pequeños y pobres no terminen siendo los grandes sacrificados. Algunas acciones estratégicas son las siguientes:

- Fortalecer las microfinanzas teniendo como criterio básico el favorecer el acceso al crédito a las microempresas, priorizando las comunas tradicionalmente rezagadas. Sin duda existen políticas bancarias destinadas a favorecer los microemprendimientos, no obstante éstas se rigen por las leyes del mercado financiero, por lo cual su impacto se direcciona hacia el sector de la pequeña y mediana empresa y las comunas con un cierto dinamismo económico ya consolidado. Los avales colectivos o institucionales, los créditos colectivos, las tasas de interés diferenciadas, microcapital semilla son fórmulas que se pueden probar a fin de favorecer el acceso a este mercado de parte de las microempresas. Además es necesario generar mecanismos que permitan acceder a estos recursos tanto para adquisición de capital fijo como para capital de trabajo. Estas acciones contribuirían a fortalecer el aporte y compromiso de las microempresas con el desarrollo económico local.
- Generar políticas de capacitación con base territorial. Implica hacer un esfuerzo mancomunado para adecuar la oferta de capacitación a la dinámica del mercado laboral y productiva específica de cada territorio. La capacitación y la asesoría institucional pueden constituirse en instrumentos de política potentes que fortalezcan los microemprendimientos. No obstante, avanzar en este sentido implica una oferta diferenciada de acuerdo con las dinámicas y las demandas territoriales.

- Igualmente es necesario revisar las políticas de subsidio para micro y pequeños emprendimientos, para garantizar que en éstos una variable determinante sea el territorio. Se trata de generar condiciones que permitan focalizar los recursos públicos de subsidios en los sectores más pobres y vulnerables creando bases mínimas para su autonomía financiera. La transparencia en el acceso a los subsidios, administración simple de los mismos, su orientación a objetivos definidos, son instrumentos que complementariamente contribuirían en este sentido.

Urge entonces generar una política de desarrollo económico local, lo cual demanda optimizar la calidad de la producción local y lograr una oferta de calidad, que se edifique desde la base territorial propia. Lo que se busca es avanzar hacia la consolidación de una cultura local emprendedora. El estímulo a la eficiencia recaudatoria y el acceso a nuevas fuentes de financiamiento, la promoción de alianzas estratégicas con el sector público y privado, la gestión de nuevas y creativas fuentes de recursos propios para el financiamiento del gasto público local, son ejemplos claros de estrategias que se abren con una gestión municipal descentralizada y que para este objetivo resultan de la máxima relevancia.

Por otra parte, si bien en los últimos años se ha avanzado en discusiones y estudios técnicos preliminares para profundizar el arreglo competencial descentralizado, éste es todavía un recorrido inconcluso. En particular en las nuevas funciones que ha adquirido el municipio en el campo del fomento productivo,²² todavía no se tienen claras sus responsabilidades directas o aquellas donde el actuar municipal está sujeto a las decisiones sectoriales o de mayor jerarquía. Este es el caso, por ejemplo, del rol de la municipalidad como agente del desarrollo económico local, frente al cual las atribuciones que aparecen en la Ley Orgánica de Municipalidades son muy generales y no prevén una política integral de atención a este ámbito específico, más allá de acciones puntuales que se localizan especialmente en las respectivas DIDECO, a través de la Oficina Municipal de Intermediación Laboral.

Para atender a estos vacíos es importante definir claramente y con base en el principio de subsidiariedad, las competencias, funciones y atribuciones de cada nivel de gobierno, como estrategia para fortalecer la coordinación interjurisdiccional y para resolver los conflictos y tensiones de poder que en últimas terminan afectando la eficiencia en las acciones públicas y, con ello, la legitimidad de los gobiernos locales. La discusión tendría que avanzar hacia definir un arreglo competencial que reconozca y atienda la heterogeneidad estructural chilena, estableciendo competencias diferenciadas o criterios de graduación de municipios de manera que intencionadamente se encaminen esfuerzos para eliminar la brecha territorial respecto al acceso a los beneficios del desarrollo.

4. Participación ciudadana y empoderamiento

Sin duda, el avance más significativo respecto a la participación ciudadana tiene que ver con la conceptualización de ésta como base para el empoderamiento de la ciudadanía como sujeto de derecho. Esta apuesta del Estado es un logro de las luchas reivindicativas de los diferentes movimientos sociales a la vez que es respuesta a los compromisos adquiridos por éste a través de los tratados internacionales a favor de los derechos humanos y muy en particular en lo que dice relación con los derechos sociales, económicos y culturales, y más recientemente con los derechos colectivos y del medio ambiente. Estos compromisos internacionales tienen expresión en la alta jerarquía del Estado a través de las oficinas nacionales que se institucionalizan como campo político para la promoción y garantía de tales derechos. Tal es el caso del Servicio Nacional de la Mujer, el Servicio Nacional de Menores, la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena, por ejemplo. Estas estructuras tienen presencia territorial de manera desconcentrada, generalmente a través de las respectivas direcciones regionales y en algunas

²² Más allá de la reforma de 1999 donde se incluyó el fomento productivo en la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, este ámbito de acción no ha sido objeto de ningún desarrollo normativo, con lo cual todavía aparece demasiado amplio y sin dejar claras las responsabilidades o capacidad de ingerencia real de las municipalidades al respecto.

municipalidades, dependiendo de las prioridades de política o de las particularidades de las poblaciones específicas de la comuna en cuestión.²³

Este avance se ha favorecido también por el proceso de descentralización, a partir del cual la participación ciudadana se plantea como la estrategia necesaria para garantizar la más alta correspondencia entre la oferta de bienes y servicios básicos y las demandas sociales, y una mayor capacidad de respuesta y de transparencia de parte de los gestores públicos en el propósito de generar condiciones de desarrollo más equitativas y sostenibles que permitan profundizar la gobernabilidad democrática. La estrategia contempla además de la legitimación de las autoridades municipales a través de su elección por sufragio universal, la apertura de espacios institucionales para la participación de la población en el fortalecimiento de la gestión pública municipal y la habilitación ciudadana para la toma de decisiones locales.

Por tanto, desde una perspectiva normativa, la descentralización es reconocida como un proceso eminentemente político que significa la creación y legitimación de espacios para la participación y el empoderamiento de la sociedad civil en la gestión pública. Esta apertura implica a su vez nuevos desafíos para los distintos grupos históricamente discriminados o subrepresentados, en orden a ocupar los nacientes espacios y asumir con responsabilidad las nuevas herramientas de cambio. Las organizaciones sociales como agentes de transformación, y la perspectiva de la ciudadanía como instrumento de análisis, encuentran en este contexto una oportunidad muy valiosa para avanzar hacia una mayor equidad e integración social.

La participación ciudadana cualifica la gestión pública en la medida que permite a las autoridades y tomadores de decisiones conocer de cerca las necesidades, demandas y expectativas de los diferentes sujetos sociales. A través suyo, la municipalidad adquiere la capacidad y sensibilidad para identificar y atender, a través de su oferta de política pública específica, a las diferentes necesidades y prioridades de sus pobladores, atendiendo a sus condicionantes socioeconómicos y también los culturales, étnicos, de género, etc., y tiene mayores elementos de juicio para priorizar inversiones respondiendo al principio de la equidad, con lo cual también se gana en la racionalización de los recursos municipales que en general son escasos. Además, la participación ciudadana exige la rendición de cuenta de parte de las autoridades con lo cual se garantiza también la probidad y transparencia en las decisiones de gasto público. Este paso entre actor votante y actor decidor y fiscalizador implica la ampliación del concepto de ciudadanía dado que los sujetos sociales, a la vez que participan en la elección de sus autoridades, abandonan su papel pasivo frente a la gestión pública local y pasan a ser actores estratégicos de la misma.

Por su parte, a partir de su larga trayectoria de participación, las organizaciones sociales han logrado un gran aprendizaje relacionado con la gestión pública local que puede y debe ser aprovechada por los municipios y que tiene que ver con su capacidad de establecer relaciones de fuerza y presión con los poderes locales, de gestionar recursos ante agentes nacionales como internacionales, su capacidad propositiva frente a los tomadores de decisiones y su capacidad de liderazgo y motivación por los asuntos que atañen a la comunidad.

A través de la participación y compromiso de las organizaciones sociales tanto de carácter funcional como territorial se avanza en la visibilización de las discriminaciones y subordinaciones que afectan a los diferentes estamentos poblacionales (mujeres, etnias, minorías sexuales, discapacitados, por ejemplo) en el espacio territorial y en contener la presión necesaria para avanzar hacia medidas concretas tendientes a la superación de dichas limitaciones, relacionadas con temas tan sensibles como por ejemplo el empleo e ingresos, acceso a vivienda digna, violencia intrafamiliar, roles estigmatizados, salud sexual y reproductiva, educación y formación para la convivencia y dignidad humana.

²³ Por ejemplo, el Servicio Nacional de la Mujer aplica sus líneas de acciones temáticas y programáticas, impulsando su ejecución a nivel nacional, para lo cual cuenta con trece direcciones regionales que proyectan la gestión del Servicio en sus respectivos ámbitos regionales y territoriales.

Por supuesto que paralelamente a la apertura de espacios para la participación surge una lógica de actuación e interrelación de intereses sociales. Cada grupo social que participa en el proceso de toma de decisiones de política pública municipal, tiende a privilegiar sus propias motivaciones e intereses corporativos, los cuales pueden ser en muchos casos convergentes y complementarios al «bien común» pero, en otras, son contradictorios y fuentes de conflicto. A través de los procesos de negociación y consenso, formación de alianzas estratégicas, generación de confianzas entre unos y otros actores, se generan redes sociales que se potencian a sí mismas como actores políticos y «empoderan» a sus asociados en la defensa y conquista de sus derechos ciudadanos.

Así, el espacio municipal se convierte también en el espacio fundamental para concretar un tejido de redes tanto institucionales como de la sociedad civil. Dentro de este tejido, la municipalidad, el concejo municipal y su cuerpo técnico son el punto de referencia para el resto de los actores presentes. Sin embargo, las interrelaciones mutuas entre los otros actores pueden ser tanto o más importantes que la de cada uno con el municipio dado que, con la sinergia que se genera por la acción colectiva, se potencian las organizaciones sociales en términos de efectivizar su capacidad de incidencia en la toma de decisiones locales.

4.1 Hacia la gobernabilidad democrática a nivel municipal

En el camino hacia profundizar la gobernabilidad democrática a nivel local en Chile, los municipios han abierto e institucionalizado nuevos espacios para el diálogo y la generación de acuerdos con la población local. Como ya se mencionó, la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades establece la participación ciudadana en el desarrollo comunal mediante los Consejos Económicos y Sociales Comunales (CESCO). Además, su modificación de 1999 determina que el municipio debe establecer, mediante las ordenanzas municipales y considerando las características particulares de cada comuna, las modalidades de participación de la ciudadanía. Esta modificación también fortalece la figura del plebiscito comunal, permitiendo su realización por iniciativa del alcalde, del consejo o de los ciudadanos inscritos en los registros electorales.

Por otra parte, con la reforma a la Ley de Juntas de Vecinos y Organizaciones Comunitarias (Ley 19.418 de 1995) se refuerza a las organizaciones sociales territoriales, las que tienen por atribución representar a los habitantes y vecinos ante las autoridades municipales. Además, pueden celebrar acuerdos que tengan incidencia sobre el progreso de su respectiva unidad vecinal, en particular en aspectos relacionados con el desarrollo urbano, la seguridad ciudadana, el desarrollo social y desarrollo económico local, y proponer iniciativas sobre el medio ambiente, cultura, deportes, recreación, patentes de alcoholes, emergencias. Las juntas de vecinos son la expresión más común de iniciativas de participación territorial. Otras experiencias de participación ciudadana de carácter funcional son las organizaciones poblacionales según su condicionamiento socioeconómico, esto es, mujeres jefas de hogar, juntas de apoderados, tercera edad, cesantes, temporeros, etc.

Un aspecto en el cual se presentan avances en la democracia local es la obligación del alcalde de rendir cuenta pública acerca de su gestión anual ante el Concejo Municipal y la ciudadanía. Esta medida se complementa con la obligación que el CESCO adquiere en la última reforma a la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades respecto a pronunciarse frente a la rendición de cuenta pública de la autoridad municipal, en particular sobre la cobertura y eficiencia de los servicios básicos hacia la comuna, además adquiere discreción para interponer un recurso de reclamación cuando la situación lo amerite.

Algunas municipalidades no sólo han abierto espacios de participación para la consulta o para la ejecución de los programas sino que, además, a los ciudadanos se les reconoce un rol sustantivo en los espacios de toma de decisiones y respecto al control y fiscalización de la cuestión pública. Ejemplos relevantes de las comunas urbanas de la región metropolitana son: el presupuesto participativo de San Joaquín, las mesas de consulta para la elaboración o actualización de los Planes de Desarrollo Comunitario de La Pintana, Peñalolen y Lo Espejo, el Plan Regulador Ciudadano de Pudahuel y el

programa “Aprendiendo a hacer Pavimentos Participativos” en la Florida.²⁴ Aunque los ejemplos en este sentido todavía son modestos, esta perspectiva de la ciudadanía como sujeto de derecho es una contribución de la máxima relevancia y que va más allá de la cuestión pública local. Implica un fortalecimiento de la democracia en el sentido amplio, que se basa en el reconocimiento de los derechos humanos como fundamento ético del arreglo institucional.

En las municipalidades del país existen diferentes alternativas para la participación ciudadana, no obstante, persisten limitantes no menores. En el caso de espacios de participación vinculados con los objetivos de promoción social prevalece un marcado sesgo sectorial y en muchos casos asistencialista. La limitante está en que el diseño de estos programas no se fundamenta en un objetivo mayor de desarrollo con equidad social sino más bien constituye un esfuerzo asistencialista dirigido a este grupo poblacional específico en respuesta a su situación de postergación. Nuevamente una posible explicación a este limitante está en el hecho que buena parte de estos programas fueron estructurados desde el centro de una manera homogénea para que se adecuen a presión a realidades locales muy heterogéneas y diversas.

Por otra parte, la participación en muchos casos no es el resultado natural de la cultura y tradición política sino que es una práctica inducida bien desde los mismos gobiernos locales o desde el nivel central a fin de que, conjuntamente entre Estado y sociedad civil, se hagan cargo de algunos problemas específicos de las comunidades, o para viabilizar los objetivos de política que se dictan desde el centro. Incluso, en muchos de los programas centrales financiados por las entidades internacionales de crédito, se condiciona la participación de las comunidades para el acceso a ciertos beneficios que son pensados, diseñados y priorizados desde el centro sin que necesariamente reflejen las prioridades y necesidades locales. Es tan así que buena parte de los programas sociales centralmente definidos involucran al nivel local de gobierno tan sólo para su administración pero restringiendo al máximo su posibilidad de innovación o adecuación a la realidad local.

Otro limitante para el acercamiento entre el municipio y las organizaciones sociales es que no siempre a éstas últimas se les reconoce el derecho a la autonomía, y en algunos casos incluso sus iniciativas son inhibidas por las autoridades locales por cuanto sólo se les valora como beneficiarios de programas específicos. Esto se traduce en que las organizaciones sociales tampoco hacen mayor esfuerzo por acercarse al gobierno local, al cual más bien deslegitiman como interlocutor válido para sus demandas. En este sentido, un importante esfuerzo a realizar es promover prácticas educativas que potencien la autonomía de las organizaciones sociales y en particular de los grupos poblacionales tradicionalmente subordinados debido a su posición de desventaja con respecto a otros grupos y organizaciones con mayor trayectoria de reconocimiento y valoración de su participación.

Además, dado que los recursos con que cuentan los municipios son escasos pero la presión por beneficios es alta, especialmente en lo referente a programas sociales, las autoridades terminan privilegiando las coberturas por sobre las calidades. Con esto a la larga todos pierden en el sentido que se atomizan los recursos en programas de poco o nulo impacto. En el caso de la educación, por ejemplo, el impacto puede ser incluso negativo dado que, cuando se desatienden los objetivos de calidad, los y las estudiantes se desmotivan y tienden hacia la deserción escolar, o cuando salen de sus respectivos liceos se encuentran en condición de desigualdad frente a estudiantes adscritos en los programas educativos privados, con lo cual les es tremendamente difícil acceder en condiciones competitivas a niveles superiores de educación o a trabajos calificados, lo cual constituye una tremenda limitante para la movilidad social.

Finalmente, a pesar que se reconocen avances importantes en la consolidación de una cultura de la transparencia y la rendición de cuentas, la disolución de responsabilidades entre diversos niveles del Estado –por efecto de las competencias compartidas– hace que sean recurrentes las dudas acerca de a quién le compete garantizar la calidad de los servicios que tradicionalmente fueron atendidos por los ministerios sectoriales, por ejemplo, de salud, educación municipal o la dotación de infraestructura

²⁴ Para mayor detalle véase www.municipium.cl, El portal del buen gobierno municipal.

social. Tampoco se tiene claridad respecto a los estándares mínimos, ni de los criterios que éstos deben atender, con lo cual en la práctica no se entregan referentes a la ciudadanía para ejercer un efectivo control y fiscalización del actuar municipal.

Estas limitaciones pueden explicar el hecho que hoy en día las organizaciones comunitarias muestren una disminución importante de su representatividad, con los riesgos que esto conlleva tanto para una más efectiva práctica gubernamental, como para el fortalecimiento de la democracia misma. Por su parte, los CESCO a menudo no se constituyen o en muchos casos funcionan con una visión corporativista de sus miembros. Las juntas de vecinos no operan en todas las unidades territoriales y en muchas de ellas predominan las desconfianzas y la falta de voluntad para el trabajo colaborativo. Además, sólo en el 54% de los municipios se ha constituido un fondo de desarrollo vecinal con cargo al presupuesto municipal destinado a financiar proyectos e iniciativas ciudadanas presentados por las organizaciones territoriales (SUBDERE, 2002).

Atender estas limitaciones es un desafío pendiente para una mayor gobernabilidad local. Implica una participación ciudadana más allá del voto, que efectivice la capacidad de las comunidades para incidir en los nuevos, complejos y cambiantes ámbitos del poder. Sin duda, el gran desafío es que la gestión municipal genere impactos positivos, además de sus objetivos específicos, en la conciencia social ciudadana, en la identidad local y en la adhesión a proyectos de territorio comunal que permitan profundizar la democracia e impulsar el desarrollo local.

5. Gestión municipal para la superación de la pobreza. Comuna de La Pintana

Durante el gobierno militar, se gestó una política de reubicación de familias pobres basada en una política de los mínimos, acorde con la Ley de Excepción de Vivienda Social: mínimas superficies útiles habitacionales; mínimas superficies prediales; mínimos anchos de calles y pasajes; mínimos espesores de pavimentos; nula infraestructura para aguas lluvias; mínimo equipamientos de áreas verdes y recreacionales; mínimo equipamiento social, entregándose sólo las instalaciones de faenas mejoradas; nula presencia de otros equipamientos comunitarios, sociales, colegios y consultorios (véase, www.digap.cl).

Producto de esta política, la comuna de La Pintana²⁵ se constituye en una de las principales receptoras de familias pobres erradicadas de las comunas de Las Condes, La Reina, Providencia y Ñuñoa, esto explicado por la oferta de suelos baratos para la urbanización. En consecuencia, La Pintana experimentó un crecimiento demográfico tremendo, es así que entre 1970 y 1986, su población aumentó de 35.603 a 142.074 habitantes, con los impactos y presiones que este fenómeno trae sobre la municipalidad respecto a la dotación de equipamiento y de infraestructura, además de los problemas de desempleo y de acceso a servicios básicos de parte de su población. La situación era tan tensa que en 1984, el 52,6% de la población de la comuna vivía en campamentos de radicación, nuevos campamentos y poblaciones de erradicación, lo que significaba una fuerte demanda por atención social sobre la municipalidad. De esta manera, la comuna se alimenta originalmente de pobladores desarraigados que llegan no buscando una identidad local, sino un dormitorio puesto que su vida laboral y sus redes sociales se enmarcan en otro contexto geográfico.

Desde la elección popular de alcaldes y concejales –que ha favorecido por cuarta vez consecutiva al militante del Partido por la Democracia Jaime Pavez como Alcalde–, las autoridades municipales

²⁵ Además de entrevistas personales a Manuel Valencia, Director de Gestión Ambiental y a Germán Saavedra, director del Departamento de Educación Ambiental, esta experiencia se relata con base en: Rosales, M. (2003), *pobrezas y riquezas de La Pintana*, Santiago de Chile, IULA/SACDEL. Red de Desarrollo Económico Local, “La Pintana. Hacia un desarrollo sustentable”, Experiencias de desarrollo económico local chilenas, www.redel.cl, Dirección de Gestión ambiental, Ilustre Municipalidad de La Pintana, página web institucional, www.digap.cl Los datos presentados provienen del Programa de Sistema Nacional de Indicadores Municipales de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo www.sinim.cl, y de la Encuesta de Caracterización Socioeconómica CASEN 2000 (último dato disponible a nivel municipal).

están comprometidas con un estilo de gestión para el desarrollo sustentable. Más allá de generar políticas y recursos para atender los problemas puntuales de la pobreza, la apuesta principal está en consolidar un proyecto de desarrollo de mediano plazo referente a lograr que La Pintana se constituya como una «comuna verde», donde se compatibilicen los objetivos de equidad y promoción social con la protección del medio ambiente. De acuerdo con Rosales (2003), esta política implica asumir una visión integral del desarrollo, con énfasis en la consistencia e integración de las políticas de intervención en el territorio.

El programa de gestión del desarrollo sustentable que promueve la autoridad municipal parte de un marco conceptual acorde con lo comprometido por el gobierno Chileno en la Cumbre de La Tierra, realizada en 1992, en Río Janeiro, respecto a la Agenda Social 21. Se trata de una iniciativa de Naciones Unidas que promueve que los países impulsen, a nivel local, un programa de acción integral que atienda a las diferentes esferas que definen al desarrollo sustentable, esto es, la social y económica, la conservación y gestión de los recursos naturales para el desarrollo y el fortalecimiento de los grupos vulnerables (mujeres, jóvenes, pueblos indígenas).

La efectivización de la Agenda Social 21 es un tremendo desafío para La Pintana máxime si se tiene en cuenta que justamente esta comuna es la que tiene el índice de pobreza más alto en la Región Metropolitana. En efecto, según los datos del Sistema Nacional de Indicadores Municipales (SINIM 2003), sobre una base poblacional de 190.085 estimada por el INE, el índice de pobreza de la comuna es de 31,1% que se divide entre 20,6% de población pobre no indigente y 10,5% de población indigente. Sin duda, esta situación genera tensiones no menores tanto en lo referente a los recursos con que cuenta la municipalidad para atender las difíciles problemáticas sociales que se viven al interior de la comuna, como entre sus mismos habitantes puesto que un buen número de ellos complementa sus ingresos monetarios con la atención social que puede prestarle la municipalidad y, por tanto, son arduos competidores entre sí frente a los posibles beneficios o subsidios que potencialmente pueden recibir por su situación de vulnerabilidad social.

No obstante las cifras todavía tan crudas y a pesar de la estigmatización con que surge La Pintana como comuna pobre y peligrosa, a partir de la gestión municipal del último decenio, la comuna ha experimentado importantes mejoras en la calidad media de vida. Por una parte, vale destacar como un factor positivo el desaceleramiento demográfico experimentado. Si se observan los datos presentados, el crecimiento poblacional ha tendido a disminuir fuertemente, pasando de una tasa de 7,8% para el período 1982-1992 a una de 1,3% para el decenio 1992 – 2002.

Como se mencionó anteriormente, este cambio demográfico es producto de una acción decidida de parte de las autoridades locales referente a desestimular la llegada de “nuevos pobres” a la comuna, a partir de al menos dos iniciativas relevantes: Por una parte, una importante inversión en infraestructura social y comunitaria que incide en mejorar la calidad de los servicios sociales que presta la municipalidad y la elevación del precio del suelo urbano para los programas de vivienda social. Por otra, la comuna define un plano regulador que recorta el trazado urbano a 40% de la superficie comunal. Con estas dos medidas claramente es muy difícil emprender nuevos proyectos de urbanización. Este logro es consecuente con el compromiso del Alcalde con la Agenda Social 21 toda vez que privilegia la protección de zonas rurales o de preservación ecológica dentro de la comuna y contribuye a limitar el crecimiento desmedido del gran Santiago, con los efectos positivos que esta acción trae sobre la situación del medio ambiente. Este es un claro ejemplo de cómo integrar el concepto de “desarrollo humano sustentable” en la gestión municipal.

El estilo de gestión del último decenio ha innovado institucionalmente también. A partir de la ya existente Unidad de Aseo y Ornato, se crea la Dirección de Gestión Ambiental, órgano al interior de la municipalidad responsable de “promover el desarrollo sustentable en el territorio de la comuna aportando con soluciones locales a la problemática ambiental global”.

Esta dirección se estructura teniendo a la cabeza un director y cuatro departamentos de gestión: El departamento de operación ambiental tiene como misión promover el mejoramiento continuo de los procesos de gestión ambiental y comunitario de los entornos vecinales a través del mejoramiento de la

calidad de los servicios ambientales. El departamento de Áreas Verdes trabaja por el diseño, aseo, mantenimiento y ornato de los espacios públicos definidos como áreas verdes, contribuyendo al mejoramiento ambiental y calidad de vida de los habitantes de la comuna, evaluando y proponiendo proyectos de hermoseamiento de los jardines, áreas verdes y forestación en la comuna. El departamento de Salud Ambiental es el encargado de prevenir la proliferación de plagas y controlar la contaminación de los suelos, aire y aguas en la comuna. Finalmente, el departamento de Educación Ambiental es responsable de facilitar los procesos educativos y comunicacionales en pos de crear las condiciones subjetivas (conciencia) y materiales (empoderamiento, organización, cooperación, etc.) en las organizaciones formales de la comunidad, en las redes sociales y vecinales interesadas por una nueva relación entre sociedad humana–ambiente (www.digap.cl).

La Dirección de Gestión Ambiental ha implementado importantes iniciativas ambientales. Destacan:

- Un mini zoológico, localizado en el patio del edificio municipal y que promueve la valoración de la comunidad hacia la fauna nativa. Este proyecto que está dirigido especialmente a los niños que acompañan a sus padres a hacer trámites municipales, es interesante puesto que además de promover la educación ambiental, es un mecanismo pensado para acercar a los pobladores a la municipalidad, especialmente a las madres que no tienen con quien dejar el cuidado de sus hijos mientras ellas se encuentran en el trámite respectivo, ofreciendo un lugar de esparcimiento y recreación para los menores.
- Una planta de compostage, donde se recicla la basura orgánica de mercados y ferias. El compost producido se utiliza íntegramente en el vivero municipal para la producción de plantas, árboles y arbustos para el espacio público. Este producto le significa a la Municipalidad un ahorro anual de cerca de 50 millones de pesos (total aunado de diferentes ítems, por ejemplo, ahorro de vertedero, transporte, horas laborales, compra de compost).
- Un vivero forestal que distribuye plantas a escuelas y parques municipales. Adicionalmente produce, incorpora y estudia especies para el jardín educativo y medicinal y ha desarrollado módulos de cactáceas, sebáceas, medicinales, especias, plantas acuáticas y bulbosas con la finalidad de incrementar su patrimonio en especies y desarrollar el interés de la comunidad en el conocimiento de la flora.
- Un museo natural interactivo, visitado constantemente por estudiantes.
- Una clínica veterinaria móvil que ha reducido la presencia y reproducción masiva de perros y gatos.

La Pintana también es uno de los municipios de la Región Metropolitana que posee ordenanza ambiental marco, cuyos componentes son: deterioro urbano, saneamiento básico, contaminación del aire, zoonosis y tenencia de animales, higiene ambiental y seguridad industrial, aseo, ornato, mercados, ferias libres de chacareros, ferias persas y cachureos.

Adicionalmente, La Pintana es una de las pocas comunas de Santiago que tiene plan regulador vigente, el cual asigna usos no tradicionales a los suelos urbanos, como la zona de protección ecológica y el área de interés agropecuario (donde se ubica la Facultad de Medicina Veterinaria de la Universidad de Chile). Uno de los proyectos emblemáticos del futuro comunal es el nuevo Parque Metropolitano, de 180 hectáreas, que incorporará un parque ecológico y recreativo metropolitano y el nuevo zoológico de Santiago. Destacan también iniciativas de desarrollo como el parque industrial; la construcción de la nueva doble vía de Santiago al sur del país; y el nuevo centro cívico comunal, acciones que sin duda promueven la identidad y el arraigo local.

Estos proyectos se reconocen, tanto a nivel de la institución misma como por diferentes estudios que relevan esta experiencia (Rosales, 2003), como hitos fundamentales para la promoción y la toma de conciencia comunal sobre el tema ambiental. Un ejemplo relevante es el estadio municipal, el cual, a

pesar de haber sido construido por una municipalidad pobre en una comuna pobre, constituye una obra de alto estándar de calidad conformado por dos canchas de fútbol empastadas, capacidad para seis mil espectadores e iluminación artificial, habilitado para la práctica de fútbol, tenis, atletismo, ciclismo y patinaje. Además, este estadio es centro de operación de una tremenda red de organizaciones comunitarias lo que contribuye al objetivo del empoderamiento de la comunidad local.

La acción integral para la atención de la pobreza se expresa en los resultados de todo el conjunto de programas con que cuenta la municipalidad para estos fines. Según datos del SINIM, la municipalidad ha pasado de entregar, por cada 100 habitantes de la comuna, 1,3 subsidios familiares en el año 2000 a 2,2 en el año 2003, la eficacia en la entrega de subsidios de agua potable es superior a 85% en los últimos tres años, entre otros indicadores que muestran una activa labor municipal por la promoción social. Por ejemplo, entre los años 1999 y 2003 se presentan los siguientes avances: la tasa de alfabetización comunal pasa de 70,4% a 95,5%; la cobertura de educación municipal crece de 18,5% a 19,5%; la cobertura salud primaria municipal pasa de 53,1% a 89,6%; la cobertura de agua potable que pasa de 97,0% a 99,7% y de alcantarillado de 87,0% a 98,9%.²⁶

El trabajo de la municipalidad de La Pintana es bastante meritorio máxime si se tiene en cuenta que justamente por ser una municipalidad pobre en una comuna pobre, las posibilidades de consolidar un esfuerzo fiscal mayor vía ingresos propios son muy limitadas (para el año 2003 no más de 10% de los ingresos municipales corresponden a ingresos propios). Si se observan los datos del SINIM, es evidente la alta dependencia de los ingresos de la municipalidad respecto al Fondo Común Municipal (cercana a 60% durante los últimos cinco años) lo que indica una alta fragilidad presupuestaria, especialmente si se tienen en cuenta además las cuentas complementarias que no se reflejan en el presupuesto municipal pero que tienen incidencia en su situación financiera, en la cual se aprecia una alta dependencia de la entidad respecto a los recursos del nivel regional (vía FNDR) o de los presupuestos sectoriales que en general son condicionados desde el centro sin reflejar necesariamente las prioridades o necesidades locales (cuadro 7).

En todo caso llama la atención el hecho que pese a que los ingresos propios son bajos en comparación con los ingresos totales, su destino es principalmente la inversión. Además el gasto en personal y de consumo interno es inferior, para los últimos cinco años, a 40% lo que indica un factor de eficiencia en el uso de recursos. Incluso, a pesar las limitaciones presupuestarias, el municipio no tiene deuda pública, lo que muestra disciplina fiscal y cuentas presupuestarias ordenadas.

No obstante los avances, el problema de La Pintana es tan complejo que, aunque ciertamente se ha generado un entorno más favorable al desarrollo, la pobreza sigue siendo su gran desafío. Por ejemplo el hacinamiento donde más del 40% de los hogares alberga allegados familiares o amigos (Rosales, 2003), el desempleo comunal que es cercano al 15% y los reducidos niveles de ingreso de la población por debajo del nivel medio de la región metropolitana. Según la Encuesta Casen, los ingresos autónomos mensuales para las familias de la región metropolitana son de \$615.000 mientras los de La Pintana son de 270.000 pesos (siendo la comuna con ingresos autónomos familiares más bajos después de María Pinto), con un promedio de 4,1 personas por hogar, lo que significa una alta dependencia económica sobre el jefe de hogar (28% de los cuales son mujeres).

Una de las limitantes está en el ciclo económico que, aún siendo favorable para reducir ampliamente el impacto de la pobreza en el país y en la región metropolitana en particular, todavía no ha sido lo suficientemente dinámico para absorber la mano de obra de los desempleados de comunas tradicionalmente pobres como es el caso de La Pintana. Ante este problema ni los programas nacionales de generación de ingresos y empleo, ni las iniciativas municipales parecen ser suficientes. A pesar de los avances, un desafío con el que sigue lidiando la política de superación de la pobreza es diseñar estrategias económicas que permitan palear, desde los territorios mismos, los efectos adversos del ciclo económico sobre la población económicamente activa, con énfasis particular sobre las poblaciones más pobres y vulnerables.

²⁶ Véase Sistema Nacional de Indicadores Municipales SINIM. www.sinim.cl

Cuadro 7
MUNICIPALIDAD DE LA PINTANA. INGRESOS Y GASTOS MUNICIPALES, 1999-2003
(Participación porcentual)

	1999	2000	2001	2002	2003
Ingresos municipales					
Ingresos propios permanentes	14,6	13,4	10,5	9,5	10,1
Fondo Común Municipal / total ingresos	57,8	58,9	59,6	62,4	64,2
Ingresos por transferencias / total ingresos	12,8	13,4	5,4	1,6	0,6
Otros ingresos / total ingresos	14,8	14,3	24,5	26,5	25,1
Total ingresos municipales	100	100	100	100	100
Gastos municipales					
Gastos corrientes / total gastos	74,7	73,6	81,6	83,8	79
Otros gastos / total gastos	0,6	1,1	1,1	1,4	nd.
Inversión municipal / total gasto	24,7	25,3	17,3	14,8	21
Total gastos	100	100	100	100	100
Inversión recursos propios / total inversión	72,3	72,8	60,5	87,9	96,6
Inversión recursos externos / total inversión	27,3	27,2	39,5	12,1	3,4
Gastos en personal / gastos corrientes	25,8	26,9	26,8	26,3	27,7
Bienes consumo interno / gastos corrientes	10,1	9,6	10,5	10,3	11
Servicios comunidad / gastos corrientes	26,7	29,7	29,1	28,6	30,5
Transferencias corrientes / gastos corrientes	36,5	33,5	33,4	34,8	30,8
Gastos corrientes / ingresos totales	72,6	76,6	66,2	65,1	62,2

Fuente: SINIM, 2004.

IV. Desarrollo territorial como sustento para la superación de la pobreza: desafíos pendientes

De acuerdo con lo argumentado en los capítulos precedentes, los gobiernos de la Concertación han manifestado de diferentes maneras su preocupación por superar la pobreza, como eslabón fundamental para profundizar la democracia y el desarrollo en el país. La estrategia ha contemplado el fortalecimiento del crecimiento económico el cual sustenta un aumento consistente de los salarios reales, lo que junto con la reforma laboral y la reducción de las tasas de desempleo, ciertamente ha favorecido buena parte de los trabajadores de Chile.

Paralelamente se ha transitado hacia un marco conceptual en el cual el ingreso es sólo una variable más que explica la pobreza. Otras dimensiones se han incorporado para el diseño de la política pública respectiva: las condiciones habitacionales básicas, incluyendo la disponibilidad de vivienda y el acceso a redes de alcantarillado y electricidad; la carencia de capacidades básicas (educación y salud) que enfrentan las personas al interior de la sociedad; la autonomía económica que permite a las personas y comunidades aprovechar dignamente los beneficios del desarrollo; y la integración social, que encierra aspectos de equidad centrales en la convivencia al interior de un país. Complementariamente se ha entendido que la pobreza va más allá de la situación particular de la persona o familia y centra su atención también en el entorno respectivo. En este sentido, la pobreza también implica fragilidad del entorno productivo y cultural, deterioro ambiental y limitados espacios públicos para el esparcimiento y el deporte, por ejemplo.

Para atender de manera integral estas dimensiones de la pobreza, Chile consecuentemente ha experimentado en los últimos años un aumento muy significativo del gasto social. Paralelamente ha requerido una adecuación institucional regida por dos lógicas: una referente a la reforma y modernización del Estado como máquina central del aparato público, y otra relacionada con el proceso de descentralización que transfiere poder a los niveles subnacionales de gobierno para que, desde su propio marco competencial, éstos sean los protagonistas del desarrollo de su propio territorio.

En un escenario como el chileno caracterizado por una tremenda heterogeneidad estructural, responder al desafío de la superación de la pobreza de las personas y de los territorios es una tarea de suma complejidad. Se entiende que la promoción del desarrollo local no es competencia exclusiva de los municipios ni tampoco potestad única del gobierno nacional. Es más bien un proceso donde, a partir de la descentralización, el principio de subsidiariedad toma plena relevancia, esto es, los diferentes niveles de gobierno asumen funciones específicas y complementarias respecto a los objetivos que se proponen. En este ejercicio, el Estado central enfatiza su responsabilidad de generación de lineamientos de política y en garantizar unos estándares óptimos de equidad social y territorial. Las regiones tienen un claro rol de coordinación y dinamización interjurisdiccional. Por su parte, los municipios están llamados a asumir el liderazgo, por su condición privilegiada de ser el estamento de gobierno más cercano a la realidad local. En este proceso, además, el principio del control ciudadano toma máxima relevancia y en él, la participación social se constituye en la base de legitimación de dicho proceso.

Desde esta perspectiva, urge garantizar que, con la potestad, competencias, recursos y el instrumental de gestión que la descentralización le provee a las unidades subnacionales de gobierno, éstas efectivamente fortalezcan su capacidad de incidencia y de articulación de su respectivo proyecto de territorio. Esta perspectiva implica que el marco competencial descentralizado siendo único, sea lo suficientemente flexible para que recoja la heterogeneidad estructural chilena, potenciando que los territorios, desde su propia especificidad, respondan a los desafíos que la era global impone respecto a superar las brechas sociales y consolidar un desarrollo humano y sostenible para su propia población.

El debate está abierto y ciertamente ha sido centro de preocupación y de inspiración de nuevos argumentos e iniciativas que ven a la descentralización no como un fin en sí mismo, sino como una estrategia o una oportunidad para potenciar el desarrollo desde la propia base territorial. Algunas medidas de política pendientes se presentan a continuación.

Desde una perspectiva regional, el aumento de la inversión de decisión regional (IDR) con respecto a la inversión pública total, ha sido uno de los aspectos emblemáticos del proceso de descentralización en los últimos años. No obstante, los recursos regionales todavía presentan un fuerte condicionamiento debido especialmente al alto componente de financiamiento sectorial. En el FNDR del año 2004 el condicionamiento sectorial es de 60% de los recursos, considerando que el «fndr tradicional» (no teniendo en cuenta las provisiones sectoriales) es el único componente sujeto exclusivo de decisión regional. Esto, sumado a la inexistencia de una base tributaria, explica que en el ámbito de la descentralización fiscal, la política sea de gradualidad y selectividad extrema. De este modo, cualquier iniciativa en este sentido debe conciliar obligadamente la estabilidad macropresupuestaria con la heterogeneidad de las potencialidades regionales y la necesidad de focalizar eficientemente una compleja serie de inversiones sociales de carácter sectorial.

Otra restricción tiene que ver con que el nivel regional tiene como único ingreso propio el 70% de las patentes mineras que representa una mínima parte en comparación con las transferencias centrales para gastos de inversión. Además, los gobiernos regionales reciben el 65% correspondiente a la enajenación de bienes raíces fiscales de la región, pero vía transferencia del FNDR, por lo que este ingreso no puede considerarse como recurso propio. Lo mismo ocurre con la Ley de Drogas que constituye ingreso propio del Gobierno Central pero que luego se distribuye a las regiones. Sin duda, la posibilidad de establecer tributos de clara identificación regional –como la explotación de recursos naturales renovables por la vía de un gravamen específico– es uno de los temas pendientes que puede contribuir en el avance y sostenibilidad del proceso descentralizador y que seguramente le significaría a

las regiones mayores grados de libertad para aportar financieramente al objetivo de la superación de la pobreza desde una perspectiva de desarrollo territorial equilibrado.

Para afrontar el importante desafío de consolidar una fuente de ingresos propios para las regiones es fundamental generar una Ley de Rentas Regionales. Empero este tema no es prioridad gubernamental pues aunque la iniciativa se ha discutido en diversos ambientes gubernamentales y académicos, no ha logrado constituirse en proyecto de Ley para ser incluido en la agenda parlamentaria.

Si bien se reconocen avances en el ámbito legal y en el traspaso de recursos y atribuciones, persiste el déficit de identidad, consolidación, autonomía y capacidad decisoria de los Gobiernos Regionales. Un factor adicional que contribuye a esta situación de debilidad del nivel intermedio de la administración chilena es la falta de precisión en las responsabilidades y la gran variedad de funciones compartidas entre distintos niveles de gobierno. Esto genera problemas de coordinación interjurisdiccional, lo que dificulta las acciones vinculadas a la aplicación de las estrategias de desarrollo regional y local. En gran medida esto se explica por el desequilibrio de poder entre el gobierno regional y las autoridades sectoriales. Además, en el nivel intermedio, las autoridades de los servicios desconcentrados dependen y rinden cuentas a su superior en el nivel nacional y no al Intendente. Por su parte, en el Intendente predomina su papel de representante del Presidente de la República en la región, más que su rol de representante de la comunidad regional. Un factor adicional de descoordinación es la dificultad para relacionar las políticas del nivel regional con el nivel comunal, debido a la carencia de instrumentos de coordinación efectivos entre ambas entidades.

En el área de la gestión, un problema identificado es la ausencia de sistemas información para evaluar la marcha y operación de los organismos descentralizados. Por ello no es posible establecer mecanismos de incentivos a la innovación y a las buenas prácticas institucionales. Este tema no ha sido resuelto pese a los esfuerzos del Programa de Mejoramiento de la Gestión (PMG) y del avance en el establecimiento de metas de programación a los Gobiernos Regionales.

Finalmente, uno de los principales problemas percibidos en los diferentes diagnósticos gubernamentales y académicos lo constituye el elevado centralismo de los recursos y poder político, que se materializa en la tremenda concentración económica, demográfica, industrial, financiera, informativa, cultural y de servicios en la Región Metropolitana. Las grandes desigualdades y diversidades que existen en Chile no son compensadas con una división territorial y administrativa adecuada y permanecen como un obstáculo mayor para la modernización y desarrollo del país. El centralismo se constituye, además, en el principal y más potente factor de resistencia a la descentralización y democratización del país.

Por otra parte, con el avance del proceso de la descentralización sin duda se ha fortalecido el nivel municipal, a través de las crecientes competencias, funciones y atribuciones que se les viene asignando, además de la aprobación y revisión de la Ley de Rentas Municipales, que permite la generación de recursos propios y aumenta aquellos redistribuidos por el Fondo Comunal Municipal (FCM). Se garantiza así un margen mayor de autonomía fiscal. Son sólidos también los avances políticos de la democracia local que se expresan tanto en la elección popular de las autoridades municipales como en la apertura de espacios para la participación ciudadana en los diferentes ámbitos de poder y toma de decisiones públicas locales.

El cuantioso volumen de recursos que de diversas maneras se administran a nivel municipal tiene un impacto directo sobre las condiciones de vida de la población local y corrobora el fortalecimiento de la capacidad municipal. Entre estos recursos destaca la administración de las transferencias del Estado, traspasadas directamente del nivel central a las comunas mediante los diversos programas de inversión física y social. Entre éstos se encuentran aquellos destinados a subvencionar la prestación de educación básica y salud primaria y los subsidios de asistencia social, éstos últimos tendientes a garantizar un mínimo de autosuficiencia financiera para las poblaciones más pobres y vulnerables.

Igualmente relevantes en el sentido de aunar recursos y esfuerzos destinados a atender poblaciones en situación de pobreza y vulnerabilidad social, son los espacios de participación municipal en la decisión de asignación de los fondos de Inversión Regional de Asignación Local (IRAL) y otros

fondos sectoriales, varios de los cuales surgen como parte del paquete de medidas que se promueven dentro del programa nacional de superación de la pobreza. Dado que gran parte de los recursos traspasados al municipio se materializa a través de fondos concursables, se ha fortalecido además la experticia técnica y propositiva de algunos equipos municipales en la postulación de proyectos. El acceso a estos recursos y el mayor conocimiento técnico sobre administración y gestión de proyectos de desarrollo incrementa el margen de influencia en la toma de decisiones de inversión, incentivo adicional para avanzar hacia la equidad territorial e impulsar el desarrollo local en un marco de mayor gobernabilidad democrática. Sin duda, todo ello contribuye al fortalecimiento de la presencia municipal en el escenario actual de alta competencia entre territorios.

No obstante esta vía aún se encuentra en proceso de consolidación, en particular es necesario garantizar una autonomía fiscal municipal efectiva, especialmente por efecto de las tremendas limitaciones persistentes en las responsabilidades sobre el gasto. Como se presentó en los capítulos precedentes, a nivel territorial siguen primando los condicionamientos, las prioridades y los objetivos de los ministerios sectoriales dada su condición de financistas de las inversiones, hecho que es particularmente sensible en las instituciones que hacen parte de la política social. Romper la extrema dependencia financiera de las transferencias intergubernamentales es uno de los principales desafíos a resolver para profundizar la descentralización fiscal, para que las municipalidades chilenas efectivamente estén en condición de acometer iniciativas de impacto en el desarrollo local de sus territorios, como estrategia sustentable y de largo plazo para la superación de la pobreza.

Por otra parte, a pesar de la importancia de los presupuestos municipales como instrumentos de planificación de inversiones, durante varios años buena parte de los municipios ha carecido de planes de desarrollo comunal o –si los han tenido– éstos han sido débilmente formulados. De hecho, los municipios enfocan sus esfuerzos más bien a la constitución de carteras de proyectos, lo que no necesariamente asegura el equilibrio global entre las inversiones orientadas a temas muy diversos: sociales, culturales, de fomento productivo, medioambientales, de infraestructura. Además, estas carteras de proyectos se relacionan más con las funciones tradicionales de las municipalidades, lo que limita la posibilidad de implementar políticas integrales en las que prime una visión de conjunto y de largo plazo del proceso de desarrollo territorial.

En una perspectiva global de fortalecimiento de la autonomía fiscal local, un desafío mayor es lograr una gestión financiera activa, fuera de las fuentes tradicionales de ingreso (impuestos, tasas o contribuciones). Esta gestión implica fortalecer técnica y políticamente las municipales generando o promoviendo mecanismos que les permita realizar gestiones financieras ordenadas y autónomas. El acceso de los municipios a fuentes de crédito privados para fines de inversión y mejoramiento de servicios, con condiciones que aseguren el servicio de la deuda y eviten el endeudamiento excesivo y la búsqueda de sistemas de financiamiento novedosos para mejorar el gasto público local, son alternativas todavía restringidas que valdría la pena evaluar como parte de una estrategia de financiamiento de proyectos locales de desarrollo de largo plazo.

Otro desafío es mejorar la administración de los impuestos locales, promoviendo la reducción de la evasión y la elusión, para lo cual es fundamental demostrar a los contribuyentes que los ingresos recaudados en la comunidad son invertidos eficientemente en bienes y servicios y que reflejan sus prioridades y necesidades. Se trata de promover un pacto fiscal sustentado en la transparencia y la rendición de cuentas como principio legitimador de la gestión pública local.

En el país se han generado importantes aprendizajes, por ejemplo, en la administración de permisos de circulación, que operan ahora más ágilmente al ofrecerse incentivos para que los contribuyentes elijan la municipalidad donde realizar su aporte. En el mismo sentido destaca el trabajo que realizan el Servicio de Impuestos Internos –SII– y la Tesorería General de la República en la administración y recaudo del impuesto territorial donde se actualizan los catastros inmobiliarios mediante acuerdos de cooperación entre cada municipalidad y esos servicios. Incluso, el SSI y la Tesorería General operan masivamente vía Internet, lo que constituye un aprendizaje organizacional

importante, que puede ser objeto de adecuación a la realidad local para efectivizar la gestión recaudatoria municipal.

Una demanda que se viene gestando hace varios años es la conveniencia de revisar las exenciones al impuesto territorial, además de revertir los importantes déficit de financiamiento que se originan en necesidades locales siempre crecientes frente a un flujo de recursos congelado proveniente del nivel central.²⁷

Todo lo anterior no sólo mejora las condiciones económicas de los municipios en su conjunto, sino que también estimula la transparencia y responsabilidad política de las autoridades municipales, principios fundamentales para garantizar la legitimidad y gobernabilidad democrática y para consolidar las bases de un desarrollo local con equidad social.

En este sentido, un paso clave es promover la más amplia participación de la sociedad civil para presionar hacia una mayor equidad del gasto y la inversión, perfeccionando así la democracia municipal. La institucionalización de la participación requiere incluir las distintas etapas del proceso de diseño, administración, gestión y evaluación de la política pública municipal. Además de crear instancias participativas obligatorias para el proceso local de toma de decisiones, es conveniente ejecutar los programas y proyectos en conjunto con la comunidad y los agentes locales involucrados (de este modo se logra además movilizar aportes financieros de las contrapartes respectivas) y la generación de cuerpos de consulta y supervisión, con atribuciones legales claras para lograr su efectividad. En este sentido, en el país se han generado experiencias de gestión abiertas a la participación ciudadana, que permiten una mayor transparencia y hacen posible la rendición de cuentas legitimando así la planificación participativa.

En efecto, la realización de convocatorias de participación ciudadana para establecer compromisos de gestión del desarrollo entre el Estado y la Sociedad Civil se observan casi exclusivamente en el nivel local. Allí, la ley estimula las consultas ciudadanas para la priorización de proyectos comunales de inversión, el plebiscito sobre aspectos de administración y desarrollo local comunal, además que otorga personalidad jurídica a las diferentes iniciativas organizativas de la ciudadanía. No obstante, éste es un campo de acción que necesita ser promovido y potenciado mucho más. Es necesario incentivar la cultura del control ciudadano y garantizar el concurso efectivo de la población local en las decisiones y ejecución descentralizada de las políticas públicas. Las escuelas locales de liderazgo y la habilitación de espacios efectivos de participación ciudadana en el desarrollo local no sólo solucionan problemas concretos sino que promueven los valores de la democracia.

Igualmente es importante generar mecanismos que incentiven la operación efectiva de las diversas organizaciones comunitarias, legitimando su presencia y utilidad para la gestión municipal. Un desafío concreto en este sentido es fortalecer el compromiso en el seguimiento por parte de la ciudadanía misma respecto del trabajo de las diversas organizaciones funcionales y territoriales, para asegurar la efectiva representación de sus intereses y demandas ciudadanas y para presionar por una mayor capacidad de incidencia de tales organizaciones en los ámbitos de poder y de toma de decisiones, al menos dentro de los márgenes del presupuesto municipal.

En el mismo sentido se deben llevar a cabo esfuerzos para asegurar conductas más pluralistas de las autoridades municipales. Parece necesario revisar la actual división política administrativa del país y correlacionarla con los registros y circunscripciones electorales a fin de mejorar las condiciones de representatividad y garantizar una relación fluida entre ciudadanos, organizaciones sociales, grupos de interés local y fuerzas políticas.

Con la misma prioridad se debe incentivar la modernización y fortalecimiento institucional de los municipios en áreas como la planificación estratégica participativa, la modernización de la gestión y la capacitación del recurso humano, entre las más importantes. Una planificación estratégica participativa

²⁷ Los déficit financieros municipales, especialmente aquellos provenientes de los servicios de salud y educación, son asumidos por los municipios mediante sus limitados recursos propios. Dado que los recursos propios son demandados por otros proyectos locales que no son prioridad para los fondos supramunicipales, los déficit impactan negativamente la inversión de decisión autónoma local.

estimula la convergencia de los recursos humanos y financieros –públicos, privados y de la sociedad civil– en las metas del desarrollo territorial. Es necesario generar mejores mecanismos de coordinación interinstitucional (en especial para la lenta coordinación pública–pública); y estimular los espacios para la concertación, coordinación y establecimiento de alianzas entre los diversos actores locales. Lo que se recomienda es establecer una flexible institucionalidad “marco” dentro de la cual cada territorio pueda adecuar su propia organicidad e integrar así a los actores sociales específicos de su realidad.

Otro desafío no menor es fomentar mecanismos de evaluación de la gestión. Uno de los problemas que afronta la gestión municipal es la ausencia de sistemas de información como base para evaluar su desempeño con relación a los compromisos adquiridos. Para responder a este vacío, se considera de la mayor importancia promover unidades especializadas en la gerencia de sistemas de indicadores integrales para el seguimiento a la gestión institucional y de evaluación de resultados sociales de los planes de desarrollo comunal. Estos sistemas pueden estar articulados en módulos. Por ejemplo, un módulo para la gestión municipal interna, que incluya el seguimiento de la gestión presupuestaria, financiera, física y administrativa de las actividades y proyectos adelantados en el marco del plan de desarrollo comunal, según su naturaleza y clasificación por programas. Otro módulo puede valorar los resultados logrados en el desarrollo social y económico local, mediante indicadores que evalúen la eficiencia, eficacia, equidad, pertinencia, coherencia y calidad de los bienes y servicios ofrecidos. En la medida de lo posible debe considerarse la sostenibilidad técnica, administrativa, ambiental y social de los proyectos y la participación comunitaria en la gestión institucional. El cruce entre los resultados de ambos módulos permitiría a la municipalidad evaluar la consistencia de su gestión y la armonía entre los objetivos de su política; esto es, los impactos que genera la gestión municipal en la promoción del desarrollo local integral, información sumamente importante para optimizar la toma de decisiones dentro de una estrategia eficaz de la superación de la pobreza.

Finalmente, una agenda del corto plazo para la profundización de la descentralización fiscal con impacto municipal implica sistematizar y difundir las lecciones de política y los aprendizajes de gestión y de vínculos con la comunidad generados desde las buenas e innovadoras prácticas municipales. Existe una gran cantidad de proyectos y programas piloto en los gobiernos locales, pero probablemente sólo una pequeña parte de ellos contempla la evaluación y divulgación sistemática de los resultados. En este sentido, en el país se vienen realizando esfuerzos para la generación de capacidades institucionales y la promoción de buenas prácticas de gestión pública local, especialmente en los municipios más pobres, por ejemplo a través del Programa de Fortalecimiento Institucional Municipal (PROFIM) de SUBDERE, o actualmente con el proyecto “Fondo Saber” para la selección y replicabilidad de buenas prácticas de gestión municipal, que obedece a un esfuerzo conjunto entre la Asociación Chilena de Municipalidades, SUBDERE, la Fundación para la Superación de la Pobreza y la Agencia de Cooperación Técnica Alemana, GTZ. Éste es un campo que debe potenciarse, como base para promover la reflexión e incentivar el intercambio interinstitucional de aprendizajes. En estas reflexiones es importante que el territorio como unidad de análisis esté siempre presente. Esto es, que las municipalidades y las diferentes organizaciones privadas y de la sociedad civil del nivel local participen activamente para expresar sus juicios y estimular la replica adaptada de las buenas prácticas en los propios territorios y misiones institucionales.

Los elementos que de manera somera se presentan en esta sección constituyen algunos desafíos para la construcción de una agenda de corto plazo para profundizar la descentralización en Chile. Se hace referencia al corto plazo dado que la gran mayoría de las propuestas presentadas no requieren revisión legal y pueden hacerse efectivas a través del marco legal vigente con lo cual se elude uno de los principales obstáculos. Sin embargo, el punto de partida definitivo es la voluntad política real de fortalecer los niveles territoriales de gobierno como punta de ancla para mejorar el arreglo competencial descentralizado. Concretar la voluntad política y abrir el espacio de reflexión y compromiso de los diferentes actores, sectores y poderes involucrados constituye un hito prioritario para profundizar o pasar a una nueva fase –con responsabilidad política y financiera– del proceso de descentralización fiscal como base institucional que permita consolidar el desarrollo local integral y avanzar hacia la equidad social y territorial en Chile.

Bibliografía

- Abalos, J.A., (1997) “Descentralización fiscal y transferencia de competencias: Aproximación general y propuestas para el fortalecer los gobiernos regionales en Chile”, Santiago, CEPAL, Serie Política Fiscal No. 102.
- Aghón, G. (1996), “Descentralización fiscal en América Latina. Balance y principales desafíos”, Santiago, CEPAL, Naciones Unidas, Proyecto CEPAL/GTZ.
- Aghón, G. (1997), “Fortalecimiento de las finanzas municipales: dificultades y nuevos desafíos para los países de la región”, en Aghón y Edling (1997), “Descentralización fiscal en América Latina: Nuevos desafíos y agenda de trabajo”, Santiago, CEPAL, proyecto CEPAL/GTZ.
- Aghón y Edling (1997), “Descentralización fiscal en América Latina: Nuevos desafíos y agenda de trabajo”, Santiago, CEPAL, proyecto CEPAL/GTZ.
- Aghón, G. y Cortés, P (1999) Descentralización fiscal en Chile: limitaciones, desafíos y algunas propuestas, Informe final Consultoría Proyecto CEPAL/SUBDERE (policopiado).
- _____ (1998), Descentralización y gobiernos municipales en América Latina, en Jordan, R. y Simioni, D. compiladores (1998), “Ciudades intermedias en América Latina y el Caribe: Propuestas para la gestión urbana”, CEPAL, Ministero degli Affari Esteri Cooperazione Italiana (LC/L1117).
- Aghón, G., Albuquerque, F. y Cortés, C. Comp. (2001), “Desarrollo Económico Local y Descentralización en América Latina: Un análisis comparativo”, Santiago, Proyecto CEPAL/GTZ sobre desarrollo económico local y descentralización, CEPAL, LC/L.1549.
- Alarcón, R. (2004), Consolidado de la oferta pública de programas y servicios sociales, Santiago de Chile, Departamento de Políticas Sociales, Ministerio de Planificación (policopiado).

- Albuquerque, F. (1997), Espacio, territorio y desarrollo económico local, en “Persona y Sociedad”, vol. XI, N° 1, abril, Santiago de Chile, Instituto Latinoamericano de Doctrina y Estudios Sociales -ILADES.
- Asociación Chilena de Consejeros Regionales, Congreso extraordinario de Consejeros regionales, documento de trabajo, diciembre de 1998.
- Campero P., Espinosa J., Salín, A., Valenzuela D., (1997), *El Caso Chileno, Coloquio Técnico sobre Descentralización fiscal en los Países del Cono Sur*, Ministerio del Interior, SUBDERE, Asunción, 2-4 diciembre.
- Caro, C. (2000), *Finanzas subnacionales de política SUBDERE*, Santiago de Chile, Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, documento de trabajo.
- CEPAL (2004), “Panorama social de América Latina y el Caribe”, Santiago de Chile, Naciones Unidas.
- Consejo Nacional para la Regionalización y Descentralización de Chile, “Cumbre de las Regiones”, Viña del Mar 1 y 2 de Octubre, 1998.
- Cortés, P. y Salín, A. (2002), *Reforma financiera regional I: Una propuesta*, Santiago, Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, Ministerio del Interior de Chile, documento de trabajo
- Edling, H. (1997), *Ingresos no tributarios de los gobiernos subnacionales: base teórica, la experiencia internacional y recomendaciones*, en Aghón y Edling (1997), “Descentralización fiscal en América Latina: Nuevos desafíos y agenda de trabajo”, Santiago, CEPAL, proyecto CEPAL/GTZ.
- Fernández, I., Serrano, C. (2002), *Buenas prácticas de gestión municipal. Lecciones y desafíos en cuatro áreas claves*, Informe final, Santiago de Chile, CIEPLAN, Fondo para el Estudio de las Políticas Públicas de la Universidad de Chile, SUBDERE, Fundación Ford (policopiado).
- Ffrench-Davis, R. (2003), “Entre el Neoliberalismo y el Crecimiento con Equidad. Tres Décadas de Política Económica en Chile”, Santiago, Tercera edición, J.C. Sáez Editor.
- FOCUS, Estudios y Consultorías LTDA. (1998), *Actualización y diseño del Fondo Común Municipal*, Santiago de Chile, Subsecretaría de Desarrollo Regional (policopiado).
- Garay Acuña, I. (1997), *Los convenios de programación como instrumentos para potenciar el ordenamiento territorial*, Santiago, Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (policopiado).
- Instituto Nacional de Estadística, Censos 1992 y 2002 de población y vivienda, Gobierno de Chile.
- Inzunza, I. (1998), *Descentralización de recursos hacia los gobiernos regionales en Chile*, Santiago de Chile, CEPAL, Serie “Política Fiscal”, No. 100.
- Krause-Junk (1996), *La descentralización fiscal en América Latina: Una perspectiva internacional*, en Aghón, G. (1996), “Descentralización fiscal en América Latina. Balance y principales desafíos”, Santiago, CEPAL, Naciones Unidas, Proyecto CEPAL/GTZ.
- Larrañaga, O. (1999) (coordinador), “Potencialidades y Oportunidades: Un Enfoque Global de la Pobreza y de su Medición”, Santiago de Chile, Universidad de Chile, Departamento de Economía y Fundación Nacional de Superación de la Pobreza.
- Marcel, M. y Espinosa, J. (1994), “*Descentralización Fiscal: El caso de Chile*”, Santiago de Chile, CEPAL, Serie “Política Fiscal” No. 57.
- Martelli, G. (2000), “Manual para financiamiento municipal: Fondos y programas públicos para la postulación de las municipalidades”. Santiago de Chile, Transversal Ltda.
- Martelli, G. y Valenzuela, E. (1999), *Propuestas de Reformas a los Gobiernos Regionales para su fortalecimiento y democratización* (Documento de discusión de la Friedrich Ebert Stiftung), abril de 1999.
- Ministerio de Educación (2003), “Indicadores de la educación en Chile, 2002”, Santiago, Gobierno de Chile.
- Ministerio de Hacienda, Dirección de Presupuestos, “Ley de Presupuestos del Sector Público”, años 1990-2004.
- Ministerio de Planificación y Cooperación (2002), *Síntesis de los principales enfoques, métodos y estrategias para la superación de la pobreza*, Santiago de Chile, MIDEPLAN, Documento de Trabajo.
- _____ (2002), “Sistema Chile Solidario”, Santiago, Gobierno de Chile.
- _____ (2001a), “Situación de Salud”, Informe Ejecutivo, Santiago, Gobierno de Chile.
- _____ (2001b), *Pobreza e Indigencia e impacto del gasto social en la calidad de vida*, Santiago de Chile, MIDEPLAN, Documento de Trabajo (informe ejecutivo).
- _____ Encuesta de Caracterización Socioeconómica CASEN, varios años.
- Porto, A. y Sanguinetti, P. (1997), *La descentralización fiscal, transferencias intergubernamentales y la distribución regional y personal del ingreso: situación latinoamericana*, en Aghón y Edling (1997), “Descentralización fiscal en América Latina: Nuevos desafíos y agenda de trabajo”, Santiago, CEPAL, proyecto CEPAL/GTZ.

- PNUD (2000), *Desarrollo humano en las comunas de Chile*, Santiago de Chile, PNUD-MIDEPLAN, “Temas de Desarrollo Humano Sustentable”, No. 5.
- Pressaco, F. (2000), Pressaco, F. (2000) *Descentralización, municipio y democracia: Claves del debate*, en Huerta, M.A. (Coord.), “Descentralización, municipio y participación ciudadana: Chile, Colombia y Guatemala”, Santiago, Universidad Alberto Hurtado, Pontificia Universidad Javeriana, Universidad Rafael Landívar, Unidad para la promoción de la democracia UPD/OEA).
- Presidencia de la República de Chile (1980), “Constitución Política de Chile”, Santiago.
- Raczynski, D. (2002), *Equidad, inversión social y pobreza. Innovar en cómo se concibe, diseña y gestiona las políticas y los programas sociales*, Seminario “Perspectivas Innovativas en Política Social. Desigualdades y Reducción de Brechas de Equidad”, Santiago de Chile, MIDEPLAN – CEPAL.
- Raczynski, D., Serrano, C. (2003), *Chile: Programas de superación de la pobreza y capital social. Evidencias y aprendizajes de la experiencia en Chile* (Versión Preliminar), Santiago de Chile, CEPAL, Seminario “Capital social y programas de superación de la pobreza: lineamientos para la acción”.
- _____ (2001) (Eds), *Superación de la Pobreza y Gestión Descentralizada de la Política y los Programas Sociales*, en “Descentralización. Nudos Críticos”, Santiago de Chile, CIEPLAN – Asesorías para el Desarrollo.
- Rosales. M. (2004), “El Buen Gobierno Local”, Santiago de Chile, SACDEL. Inédito.
- _____ (2003), *Pobreza y Riquezas de La Pintana*, Santiago de Chile, IULA/SACDEL/ Programa de Gestión Urbana, policopiado.
- Sen, A. (1996), *Capacidad y bienestar, claves esenciales del desarrollo*, en Nussbaum M. y Sen. A (comp.), “La calidad de vida”, México, Fondo de Cultura Económica.
- Sistema Nacional de Indicadores Municipales, Bases de datos varios años, Santiago de Chile, Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo.
- Spahn, P. (1997), *El gobierno descentralizado y el control macroeconómico*, en Aghón y Edling (1997), “Descentralización fiscal en América Latina: Nuevos desafíos y agenda de trabajo”, Santiago, CEPAL, proyecto CEPAL/GTZ.
- Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (2004), *Un municipio para vivir mejor. Lineamientos de buen gobierno local*, Santiago de Chile, Ministerio del Interior, policopiado.
- _____ (2004b), “El gobierno regional que queremos para liderar el desarrollo territorial y articular la gestión pública en la región. Lineamientos de buen gobierno regional”, Santiago de Chile, Ministerio del Interior.
- _____ (2004c), *Principales fundamentos y objetivos de las modificaciones de la Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional, aprobadas por la Cámara de Diputados*, Santiago de Chile, Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo - División de Políticas, Departamento de Estudios Regionales (policopiado).
- _____ (2003), “Fuentes de recursos para el desarrollo regional y local”, Santiago de Chile, Ministerio del Interior.
- _____ (2002), “El Chile descentralizado que queremos: Hacia un nuevo municipio”, Santiago de Chile, Ministerio del Interior.
- _____ (2001), “El Chile descentralizado que queremos. Un proyecto de todos”, Santiago de Chile, Ministerio del Interior.
- _____ (2000), *Diagnóstico sobre el proceso de descentralización en Chile*, División de evaluación y cuentas públicas”, Santiago, policopiado.
- _____ (1998), “Reflexión y Análisis sobre el proceso de descentralización en Chile”, Santiago de Chile, Ministerio del Interior, MIDEPLAN y PNUD.
- _____ (1997), “Evaluación ex-post FNDR 1990-1994”, Santiago de Chile, Ministerio del Interior.
- Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo / Universidad Austral (2002), *Análisis y propuesta de financiamiento para gobiernos regionales*, Informe Final Consultoría Universidad Austral, Santiago de Chile, Ministerio del Interior, policopiado.
- Subsecretaría Regional Ministerial de Planificación y Coordinación (2003), *Conclusiones del Seminario sobre la primera década de Gobiernos Regionales: La descentralización del Estado permite ejercer más plenamente los derechos de las personas*, Boletín Informativo, Valparaíso, Ministerio de Planificación.

Uriola, R. (1998), *Descentralización fiscal y regionalización en Chile*, Santiago (policopiado).

Valenzuela, J. (1997), *Descentralización fiscal: Los ingresos municipales y regionales en Chile*, Santiago de Chile, CEPAL/GTZ, Serie "Política Fiscal" 101.

Páginas web institucionales consultadas:

- <http://www.fosis.cl/framearea.asp>
- <http://www.sercotec.cl/index.asp>
- <http://www.indap.cl/>
- <http://dipres.cl>
- <http://www.minecon.cl/>
- <http://www.ppu.cl>
- <http://www.mideplan.cl/>
- <http://www.minvu.cl/>
- <http://www.sinim.cl/>
- <http://www.subdere.gov.cl/>
- <http://www.chilebarrio.cl/>
- <http://www.tramitefacil.gov.cl>
- <http://www.prodemu.cl>
- <http://www.odepa.gob.cl>
- <http://www.sence.cl>
- <http://www.municipium.cl>
- <http://www.redel.cl>
- <http://www.digap.cl>



NACIONES UNIDAS

Serie

CEPAL

medio ambiente y desarrollo

Números publicados

59. La dimensión espacial en las políticas de superación de la pobreza urbana, Rubén Kaztman (LC/L.1790-P) N° de venta: S.02.II.G.104 (US\$ 10.00), mayo de 2003. E-mail: dsimioni@eclac.cl [www](#)
60. Estudio de caso: Cuba. Aplicación de Instrumentos económicos en la política y la gestión ambiental, Raúl J. Garrido Vázquez (LC/L.1791-P), N° de venta: S.02.II.G.105 (US\$ 10.00), mayo de 2003. E-mail: jacquatella@eclac.cl [www](#)
61. Necesidades de bienes y servicios ambientales en las micro y pequeñas empresas: el caso mexicano, Lilia Domínguez Villalobos (LC/L.1792-P), N° de venta: S.02.II.G.106 (US\$ 10.00), mayo de 2003. E-mail: mschaper@eclac.cl [www](#)
62. Gestión municipal para la superación de la pobreza: estrategias e instrumentos de intervención en el ámbito del empleo, a partir de la experiencia chilena, Daniel González Vukusich (LC/L.1802-P), N° de venta: S.02.II.G.115 (US\$ 10.00), abril de 2003. E-mail: rjordan@eclac.cl [www](#)
63. Necesidades de bienes y servicios para el mejoramiento ambiental de las pyme en Chile. Identificación de factores críticos y diagnóstico del sector, José Leal (LC/L.1851-P), N° de venta: S.03.II.G.15 (US\$ 10.00), marzo de 2003. E-mail: mailto:mschaper@eclac.cl [www](#)
64. A systems approach to sustainability and sustainable development, Gilberto Gallopín (LC/L.1864-P), Sales N°: E.03.II.G.35 (US\$ 10.00), March, 2003. E-mail: ggallopin@eclac.cl [www](#)
Sostenibilidad y desarrollo sostenible: un enfoque sistémico, Gilberto Gallopín (LC/L.1864-P), N° de venta: S.03.II.G.35 (US\$ 10.00), mayo de 2003. E-mail: ggallopin@eclac.cl [www](#)
65. Necesidades de bienes y servicios ambientales de las pyme en Colombia: identificación y diagnóstico Bart van Hoof (LC/L.1940-P), N° de venta: S.03.II.G.98 (US\$ 10.00), agosto, 2003. E-mail: mschaper@eclac.cl [www](#)
66. Gestión urbana para el desarrollo sostenible de ciudades intermedias en el departamento de La Paz, Bolivia, Edgar Benavides, Nelson Manzano y Nelson Mendoza (LC/L.1961-P), N° de venta: S.03.II.G.118 (US\$ 10.00), agosto de 2003. E-mail: rjordan@eclac.cl [www](#)
67. Tierra de sombras: desafíos de la sustentabilidad y del desarrollo territorial y local ante la globalización corporativa, Roberto P. Guimarães (LC/L. 1965-P), N° de venta: S.03.II.G.124 (US\$ 10.00), septiembre de 2003. E-mail: rguimaraes@eclac.cl [www](#)
68. Análisis de la oferta de bienes y servicios ambientales para abastecer las necesidades de las pyme en Chile. Base de datos y evaluación de potencialidades, José Leal (LC/L.1967-P), N° de venta: S.03.II.G.127 (US\$ 10.00), septiembre de 2003. E-mail: mschaper@eclac.cl [www](#)
69. Servicios públicos urbanos y gestión local en América Latina y El Caribe: problemas, metodologías y políticas, Ivonne Antúnez y Sergio Galilea O. (LC/L.1968-P), N° de venta: S.03.II.G.128 (US\$ 10.00), septiembre de 2003. E-mail: rjordan@eclac.cl [www](#)
70. Necesidades de bienes y servicios ambientales de las pyme en Colombia: oferta y oportunidades de desarrollo, Bart van Hoof (LC/L.1971-P), N° de venta: S.03.II.G.129 (US\$ 10.00), septiembre de 2003. E-mail: mschaper@eclac.cl [www](#)
71. Beneficios y costos de políticas públicas ambientales en la gestión de residuos sólidos: Chile y países seleccionados, José Concha Góngora, (LC/L.1992-P), N° de venta: S.02.II.G.154 (US\$ 10.00), octubre de 2003. E-mail: rguimaraes@eclac.cl [www](#)
72. La responsabilidad social corporativa en un marco de desarrollo sostenible, Georgina Núñez (LC/L.2004-P), N° de venta: S.02.II.G.165 (US\$ 10.00), noviembre de 2003. E-mail: gnunez@eclac.cl [www](#)
73. Elementos claves y perspectivas prácticas en la gestión urbana actual, Francisco Sagredo Cáceres y Horacio Maximiliano Carbonetti (LC/L.2015-P), N° de venta: S.03.II.G.176 (US\$ 10.00), noviembre de 2003. E-mail: rjordan@eclac.cl [www](#)

74. Análisis comparativo de las necesidades ambientales de las pyme en Chile, Colombia y México, Ursula Araya (LC/L.2016-P), N° de venta: S.03.II.G.177 (US\$ 10.00), noviembre de 2003. E-mail: mschaper@eclac.cl [www](#)
75. Pobreza y acceso al suelo urbano. Algunas interrogantes sobre las políticas de regularización en América Latina, Nora Clichevsky (LC/L.2025-P), N° de venta: S.03.II.G.189 (US\$ 10.00), noviembre de 2003. E-mail: rjordan@eclac.cl [www](#)
76. Integración, coherencia y coordinación de políticas públicas sectoriales (reflexiones para el caso de las políticas fiscal y ambiental), Juan Carlos Lerda, Jean Acquatella y José Javier Gómez (LC/L.2026-P), N° de venta: S.03.II.G.190 (US\$ 10.00), diciembre de 2003. E-mail: jacquatella@eclac.cl [www](#)
77. Demanda y oferta de bienes y servicios ambientales por parte de la pyme: el caso argentino, Martina Chidiak (LC/L.2034-P), N° de venta: S.03.II.G.198 (US\$ 10.00), diciembre de 2003. E-mail: mschaper@eclac.cl [www](#)
78. Cláusulas ambientales y de inversión extranjera directa en los tratados de libre comercio suscritos por México y Chile, Mauricio Rodas (LC/L.2038-P), N° de venta: S.03.II.G.204 (US\$ 10.00), diciembre de 2003. E-mail: gacuna@eclac.cl [www](#)
79. Oferta de bienes y servicios ambientales para satisfacer las necesidades de micro y pequeñas empresas: el caso mexicano, David Romo (LC/L.2065-P), N° de venta: S.04.II.G.8 (US\$ 10.00), enero de 2004. E-mail: mschaper@eclac.cl [www](#)
80. Desafíos y propuestas para la implementación más efectiva de instrumentos económicos en la gestión de América Latina y el Caribe: el caso de Perú, Raúl A. Tolmos (LC/L.2073-P), N° de venta: S.04.II.G.16 (US\$ 10.00), febrero de 2004. E-mail: jacquatella@eclac.cl [www](#)
81. Desafíos y propuestas para la implementación más efectiva de instrumentos económicos en la gestión de América Latina y el Caribe: el caso de Argentina, Eduardo Beaumont Roveda (LC/L.2074-P), N° de venta: S.04.II.G.17 (US\$ 10.00), febrero de 2004. E-mail: jacquatella@eclac.cl [www](#)
82. Microcrédito y gestión de servicios ambientales urbanos: casos de gestión de residuos sólidos en Argentina, Martina Chidiak y Néstor Bercovich (LC/L.2084-P), N° de venta: S.04.II.G.23 (US\$ 10.00), marzo de 2004. E-mail: mailto:mschaper@eclac.cl [www](#)
83. El mercado de carbono en América Latina y el Caribe: balance y perspectivas, Lorenzo Eguren C. (LC/L.2085-P), N° de venta: S.04.II.G.24 (US\$ 10.00), marzo de 2004. E-mail: mailto:jacquatella@eclac.cl [www](#)
84. Technological evaluation of biotechnology capability in Amazon institutions, Marília Coutinho (LC/L.2086-P), Sales N°: S.04.II.G.25 (US\$ 10.00), March, 2004. E-mail: jgomez@eclac.cl [www](#)
85. Responsabilidad social corporativa en América Latina: una visión empresarial, María Emilia Correa, Sharon Flynn y Alon Amit (LC/L.2104-P), N° de venta: S.04.II.G.42 (US\$ 10.00), abril de 2004. E-mail: gnunez@eclac.cl [www](#)
86. Urban poverty and habitat precariousness in the Caribbean, Robin Rajack and Shrikant Barhate (LC/L.2105-P), Sales N°: E.04.II.G.43 (US\$ 10.00), April, 2004. E-mail: rjordan@eclac.cl [www](#)
87. La distribución espacial de la pobreza en relación a los sistemas ambientales en América Latina, Andrés Ricardo Schuschny y Gilberto Carlos Gallopín (LC/L. 2157-P), N° de venta: S.04.G.85 (US\$ 10.00), junio de 2004. E-mail: ggallopin@eclac.cl [www](#)
88. El mecanismo de desarrollo limpio en actividades de uso de la tierra, cambio de uso y forestería (LULUCF) y su potencial en la región latinoamericana, Luis Salgado. (LC/L. 2184-P), N° de venta: S.04.II.G.111 (US\$ 10.00), octubre de 2004. E-mail: jacquatella@eclac.cl [www](#)
89. La oferta de bienes y servicios ambientales en Argentina. El papel de la Pymes, Andrés López (LC/L. 2191-P), N° de venta: S.04.II.G.118 (US\$ 10.00), octubre de 2004. E-mail: jleal@eclac.cl [www](#)
90. Política y gestión ambiental en Argentina: gasto y financiamiento. Oscar Cetrángolo, Martina Chidiak, Javier Curcio, Verónica Guttman (LC/L. 2190-P), N° de venta: S.04.II.G.117 (US\$ 10.00), octubre de 2004. E-mail: cdemiguel@eclac.cl [www](#)
91. La sostenibilidad ambiental del desarrollo en Argentina: tres futuros. Gilberto Carlos Gallopín (LC/L. 2197-P), N° de venta: S.04.II.G.123 (US\$ 10.00), octubre de 2004. E-mail: ggallopin@eclac.cl [www](#)
92. A coordenação entre as políticas fiscal e ambiental no Brasil: a perspectiva dos governos estaduais. Jorge Jatobá (LC/L. 2212/Rev.1-P), N° de venta: S.04.II.G.134 (US\$ 10.00), novembro de 2004. E-mail: jgomez@eclac.cl [www](#)

93. Identificación de áreas de oportunidad en el sector ambiental de América Latina y el Caribe. Casos exitosos de colaboración entre industrias para formular alianzas. Ana María Ruz, Hernán Mladinic (LC/L.2249-P), N° de venta: S.05.II.G.7 (US\$ 10.00), enero de 2005. E-mail: jleal@eclac.cl [www](#)
94. Políticas e instrumentos para mejorar la gestión ambiental de las pymes en Colombia y promover su oferta en materia de bienes y servicios ambientales. Bart van Hoof (LC/L.2268-P), N° de venta: S.02.II.G.21 (US\$ 10.00), febrero 2005. E-mail: jleal@eclac.cl [www](#)
95. Políticas e instrumentos para mejorar la gestión ambiental en las pymes y promover la oferta de bienes y servicios ambientales: el caso mexicano. David Romo (LC/L.2269-P), N° de venta: S.04.II.G.22 (US\$ 10.00), febrero 2005. E-mail: jleal@eclac.cl [www](#)
96. Políticas para mejorar la gestión ambiental en las pymes argentinas y promover su oferta de bienes y servicios ambientales. Néstor Bercovich, Andrés López (LC/L.2270-P), N° de venta: S.05.II.G.23 (US\$ 10.00), febrero 2005. E-mail: jleal@eclac.cl [www](#)
97. Evolución de las emisiones industriales potenciales en América Latina, 1970-2000. Laura Ortíz M., Andrés R. Schuschny, Gilberto C. Gallopín (LC/L.2271-P), N° de venta: S.04.II.G.24 (US\$ 10.00), febrero 2005. E-mail: ggallopín@eclac.cl [www](#)
98. Crédito y microcrédito a la mipyme mexicana con fines ambientales: situación y perspectivas. David Romo Murillo (LC/L.2281-P), N° de venta: S.05.II.G.33 (US\$ 10.00), abril 2005. E-mail: jose.leal@cepal.org [www](#)
99. Sustainable human settlements development in Latin America and the Caribbean. Lucy Winchester (LC/L.2287-P), Sales N°: E.05.II-G.39 (US\$10.00), February, 2005. E-mail: lucy.winchester@cepal.org [www](#)
100. Coordinación de las políticas fiscales y ambientales en la República Dominicana. Magdalena Lizardo y Rolando M. Guzmán (LC/L. 2303-P), N° de venta: S.05.II.G.51 (US\$ 10.00), marzo 2005. E-mail: jose.gomez@cepal.org [www](#)
101. Evaluación de la aplicación de los beneficios tributarios para la gestión e inversión ambiental en Colombia. Diana Ruiz Benavides, Gerardo Viña Vizcaíno, Juan David Barbosa Mariño y Alvaro Prada Lemus. (LC/L.2306-P), N° de venta: S.05.II.G.55 (US\$ 10.00), abril 2005. E-mail: jose.gomez@cepal.org [www](#)
102. Coordinación entre las políticas fiscal y ambiental en el Perú. Manuel Glave Tesino (LC/L.2327-P), N° de venta: S.05.II.G.72 (US\$ 10.00), junio 2005. E-mail: jose.gomez@cepal.org [www](#)
103. El gasto medio ambiental en Perú: exploración inicial. Javier Abugattás (LC/L.2349-P), N° de venta: S.05.II.G.88 (US\$ 10.00), julio 2005. E-mail: carlos.demiguel@cepal.org [www](#)
104. Panorama do comportamento ambiental do setor empresarial no Brasil. Karen Pires de Oliveira (LC/L.2351-P), N° de venta: P.05.II.G.90 (US\$ 10.00), agosto 2005. E-mail: carlos.demiguel@cepal.org [www](#)
105. Ecoeficiencia: marco de análisis, indicadores y experiencias. José Leal (LC/L.2352-P), N° de venta: S.05.II.G.91 (US\$ 10.00), agosto 2005. E-mail: jose.leal@cepal.org [www](#)
106. Gasto y desempeño ambiental del sector privado en Colombia. Carlos Manuel Herrera Santos (LC/L.2356-P), N° de venta: S.05.II.G.94 (US\$ 10.00), agosto 2005. E-mail: carlos.demiguel@cepal.org [www](#)
107. Política fiscal para la gestión ambiental en Colombia. Mary Gómez Torres (LC/L.2357-P), N° de venta: S.05.II.G.95 (US\$ 10.00), agosto 2005. E-mail: jose.gomez@cepal.org [www](#)
108. Oportunidades para a coordenação de políticas agrícolas e ambientais no Brasil. Aécio S. Cunha (LC/L.2358-P), N° de venta: P.05.II.G.96 (US\$ 10.00), septiembre 2005. E-mail: jose.gomez@cepal.org [www](#)
109. O sistema municipal e o combate à pobreza no Brasil. Beatriz Azeredo, Thereza Lobo (LC/L.2379-P), N° de venta: P.05.II.G.123 (US\$ 10.00), septiembre 2005. E-mail: daniela.simioni@cepal.org [www](#)
110. El sistema municipal y la superación de la pobreza en Colombia. Alberto Maldonado (LC/L.2380-P), N° de venta: S.05.II.G.124 (US\$ 10.00), septiembre 2005. E-mail: daniela.simioni@cepal.org [www](#)
111. El sistema municipal y la superación de la pobreza y precariedad urbana en Chile. Patricia Cortés (LC/L.2381-P), N° de venta: S.05.II.G.125 (US\$ 10.00), septiembre 2005. E-mail: daniela.simioni@cepal.org [www](#)

Algunos títulos de años anteriores se encuentran disponibles

- El lector interesado en adquirir números anteriores de esta serie puede solicitarlos dirigiendo su correspondencia a la Unidad de Distribución, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile, Fax (562) 210 2069, correo electrónico: publications@eclac.cl.

www Disponible también en Internet: <http://www.cepal.org/> o <http://www.eclac.org>

Nombre:
Actividad:
Dirección:
Código postal, ciudad, país:
Tel.: Fax: E.mail: