

S
medio ambiente y desarrollo**G**estión 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



NACIONES UNIDAS



División de Desarrollo Sostenible y
Asentamientos Humanos

Santiago de Chile, abril de 2003

Este documento fue preparado por el señor Daniel González Vukusich, practicante de la División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos (DDSAH) de la CEPAL, en el marco del proyecto “Instrumentos y estrategias de gestión urbana para el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe”, que cuenta con el apoyo financiero del *Ministero degli Affari Esteri* del Gobierno de Italia. Este proyecto es parte de un conjunto de actividades sobre gestión urbana cuyo objetivo es mejorar las capacidades institucionales de los gobiernos nacionales y locales para resolver los problemas del desarrollo territorial en América Latina y el Caribe.

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

Publicación de las Naciones Unidas

LC/L.1802-P

ISBN: 92-1-322093-6

ISSN versión impresa: 1564-4189

ISSN versión electrónica: 1680-8886

Copyright © Naciones Unidas, marzo de 2003. Todos los derechos reservados

N° de venta: S.02.II.G.115

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 |
| Antecedentes: El proyecto "Estrategias e instrumentos de gestión urbana para el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe" (GUDS)..... | 7 |
| Objetivos de la investigación | 8 |
| I. Hacia una propuesta de análisis e intervención | 9 |
| 1. Antecedentes teóricos | 9 |
| 1.1 La pobreza urbana en América Latina | 10 |
| 1.2 El trabajo como activo principal: las teorías de la vulnerabilidad..... | 12 |
| 1.3 El papel del sector público..... | 14 |
| 1.4 Las perspectivas del desarrollo local y territorial | 15 |
| 1.5 El municipio como gobierno local..... | 16 |
| 2. Perspectivas de intervención | 17 |
| 3. Orientaciones para la investigación aplicada..... | 20 |
| II. Estrategias y mecanismos de intervención a partir de la experiencia chilena | 21 |
| 1. Metodología..... | 21 |
| 1.1 Orientaciones generales | 21 |
| 1.2 Diseño metodológico | 22 |
| 2. Análisis..... | 23 |
| 2.1 Contextualización general: los municipios y el desarrollo social | 23 |
| 2.2 Municipio y empleo: las Oficinas Municipales de Información Laboral (OMIL)..... | 24 |
| 2.3 Municipio y empleo: limitaciones y problemáticas | 29 |
| 2.4 Mecanismos de intervención: perspectivas para el fortalecimiento de las OMIL..... | 31 |

| | | |
|-------------|---|-----------|
| 3. | Experiencias relevantes..... | 37 |
| 3.1 | El Programa de Acciones Integradas para familias en extrema pobreza (PAI) de la Municipalidad de La Florida | 38 |
| 3.2 | La propuesta de la Comisión de Desarrollo Social de la Asociación Chilena de Municipalidades (ACHM) | 40 |
| III. | Síntesis analítica y conclusiones | 41 |
| | Bibliografía | 43 |
| | Listado de abreviaturas | 45 |
| | Anexo | 47 |
| | Serie Medio ambiente y desarrollo: números publicados | 51 |

Índice de cuadros

| | | |
|----------|---|----|
| Cuadro 1 | Comunas seleccionadas..... | 23 |
| Cuadro 2 | El municipio (OMIL) como ejecutor de la política nacional | 28 |
| Cuadro 3 | Intervención respecto de la demanda de empleo | 33 |

Índice de gráficos

| | | |
|-----------|---|----|
| Gráfico 1 | Modalidades de inserción institucional de las OMIL..... | 26 |
|-----------|---|----|

Resumen

A través de este trabajo de investigación se indaga acerca de las perspectivas actuales y potenciales de intervención municipal en el ámbito de la pobreza y del empleo, a nivel local. En la primera sección del documento se plantea una orientación teórica que apunta hacia la generación de una propuesta de análisis e intervención respecto de ese tema, sobre la base de una revisión de distintos enfoques y orientaciones existentes en la literatura y el debate contemporáneos, tales como las teorías de la vulnerabilidad, las visiones sobre el desarrollo local y los rasgos actuales de la pobreza urbana en América Latina. Al respecto, se propone como perspectiva de intervención sostenible la posibilidad de actuar sobre las condiciones asociadas al proceso de inserción en el mercado laboral de personas y hogares en situación de pobreza, a través de dos dimensiones de dicho mercado: la demanda y la oferta de empleo.

En la segunda parte –de carácter aplicado– se desarrollan los resultados de una investigación de campo, realizada en las cinco comunas más pobres de la provincia de Santiago, cuyo objetivo fue dar cuenta de las posibilidades y limitaciones específicas que configuran la acción municipal y evaluar las condiciones para la formulación de propuestas. Mediante la sistematización de prácticas, se espera posibilitar el desarrollo de estrategias inteligentes en torno al empleo y favorecer la ruptura de los circuitos de precarización laboral, mejorar la estructura productiva y disminuir la pobreza.

Introducción

Antecedentes: El proyecto "Estrategias e instrumentos de gestión urbana para el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe" (GUDS)

La presente investigación corresponde a un área definida de trabajo, dentro del marco más amplio del proyecto "Estrategias e instrumentos de gestión urbana para el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe" (GUDS), que la División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos (DDSAH) de la CEPAL ha desarrollado desde mediados de 1999, con el apoyo financiero del Gobierno de Italia. Como objetivo general, se ha planteado *mejorar las capacidades institucionales de los gobiernos locales¹ para resolver los problemas de gestión en el desarrollo territorial, centrándose en la pobreza urbana, dentro del contexto del desarrollo económico regional en América Latina y el Caribe*. Asimismo, se han trazado cuatro objetivos específicos, que se detallan a continuación:

- a) facilitar el acceso de los municipios a los sistemas de modernización de los métodos de gestión;
- b) prestar colaboración a los gobiernos locales en el diseño de políticas y programas;

¹ En términos generales, el concepto *gobierno local* se emplea asociado al nivel municipal, es decir, básicamente en referencia a un ámbito territorial menor que el de gobierno nacional o regional. Además, el municipio, en general, constituye una unidad relativamente equivalente en la mayoría de los países latinoamericanos.

- c) capacitar a los funcionarios municipales en la elaboración y administración de sistemas de gestión eficiente, e
- d) implementar un sistema de difusión de los resultados y las experiencias relevantes.

A partir de las inquietudes y necesidades expresadas a través del contacto directo con los propios municipios latinoamericanos, en el proyecto se han definido las siguientes tres grandes áreas temáticas para desarrollar el trabajo:

- a) gestión de los servicios urbanos;
- b) recuperación de las áreas centrales deterioradas de las ciudades, y
- c) mitigación² de las situaciones de pobreza urbana.

Esta investigación se concentra fundamentalmente en la tercera de esas actividades, vale decir, en los mecanismos de gestión y coordinación municipales tendientes a enfrentar la problemática de la pobreza urbana. De esta forma, constituye un insumo para la elaboración final de un conjunto de propuestas e instrumentos concretos de gestión destinados a apoyar y fortalecer la labor de los gobiernos locales y sus capacidades técnicas, institucionales y políticas.

Objetivos de la investigación

El objetivo básico es indagar sobre actuales y potenciales estrategias e instrumentos de gestión municipal para la superación de la pobreza, desde una perspectiva sostenible, pero con un particular énfasis en la *intervención respecto del empleo*. La orientación hacia la pobreza y el empleo proviene, principalmente, de ciertos progresos alcanzados en etapas previas del proyecto, las cuales han puesto de relieve la centralidad del factor empleo e ingresos laborales en la definición actual de la pobreza en las ciudades de la región (Arriagada, 2000). Esto, ciertamente, impone importantes desafíos a la acción de los gobiernos locales y, en consecuencia, al iniciar este estudio se profundiza en ese campo, definido por la relación entre el municipio y el empleo, en el ámbito local.

Para ese fin, y como lo revela el propio énfasis que se da en el proyecto al desarrollo de *estrategias e instrumentos*, la investigación comprende dos fases. En la primera, se examina una serie de elementos y orientaciones existentes en la literatura relativa al tema, a fin de permitir que el trabajo se oriente, de la mejor manera posible, hacia una *propuesta de perspectivas y mecanismos de intervención municipal con relación al empleo*.³ Luego, en la segunda fase, se toma contacto con la realidad municipal, a partir de la experiencia chilena, a través de un análisis en terreno que permita dar cuenta de las dinámicas de posibilidades y limitaciones de la gestión municipal en relación con la pobreza y el empleo, así como evaluar la potencialidad real de las perspectivas emanadas de la investigación teórica.

² En general, existe un uso relativamente indistinto de los términos mitigación, superación y disminución de la pobreza.

³ En otras palabras, se trata de que la discusión teórica ilumine respecto de hacia dónde dirigir la acción y qué posibles intervenciones en la esfera del empleo constituyen un potencial importante, siempre en la mira de una superación sostenible de la pobreza.

I. Hacia una propuesta de análisis e intervención

1. Antecedentes teóricos

Según se ha señalado, la presente investigación se inserta dentro de un esfuerzo mayor por desarrollar perspectivas e instrumentos que permitan apoyar la gestión de los gobiernos locales respecto del fenómeno de la pobreza y su superación, considerando como foco de trabajo el logro de una intervención sostenible en esa materia.⁴ De esta manera, resulta fundamental analizar, a la luz de la discusión que actualmente se encuentra en la literatura especializada, las posibilidades específicas de acción de acuerdo con los rasgos concretos que hoy muestra la pobreza urbana y con el instrumental que aportan las distintas aproximaciones teóricas. Así, en esta sección se discutirán una serie de elementos y enfoques existentes en la literatura, de modo de orientar la investigación respecto de una intervención sostenible para la superación de la pobreza.

Sin embargo, es necesario señalar que no es pretensión del presente trabajo el realizar una revisión exhaustiva de las perspectivas que a continuación serán examinadas –ya que varias de ellas, como es el caso de las teorías de la vulnerabilidad o los enfoques de desarrollo económico local, constituyen cuerpos profusamente documentados y

⁴ La noción de sostenibilidad indica que la intervención de las políticas sociales debe producir cambios permanentes en las condiciones manifestadas y experimentadas por las personas y hogares en situación de pobreza; de modo de asegurar el mantenimiento en el tiempo de ciertos estándares de ingreso y bienestar.

que exigirían individualmente un tratamiento intensivo—, sino que, básicamente se trata de relevar ciertos elementos fundamentales para apoyar el desarrollo de las estrategias y mecanismos de gestión municipal; de modo que se hará un uso básicamente instrumental de ciertos aspectos particulares de las perspectivas analizadas.⁵

1.1 La pobreza urbana en América Latina

a) El fenómeno de la vida urbana

Hacia comienzos del siglo XXI, virtualmente la mitad de la población del mundo vive en áreas urbanas (World Bank, 2000).⁶ En este sentido, el continuo desarrollo hasta hoy del proceso de urbanización en todo el mundo constituye una de las tendencias globales más nítidas de nuestra época, esperándose que para el período 2000-2030 prácticamente todo el crecimiento de la población mundial se concentre en las zonas urbanas (UN, 1999).⁷ Asimismo, se calcula que en el 2030 más del 60% de la población del planeta será urbana (UN, 1999).

Los mencionados elementos, sin embargo, adquieren formas particularmente singulares en las zonas menos desarrolladas del mundo. En América Latina, la población que vive en ciudades y pueblos ha aumentado en 10 puntos porcentuales en los últimos 20 años, alcanzando hacia el año 2000 el 75% del total de la región (World Bank, 2000).⁸ De hecho, en la última década, los procesos de urbanización y de extensión de las grandes áreas metropolitanas han mantenido ritmos sostenidos de crecimiento, incluso superiores a los observados hasta 1980 en los países más pobres del subcontinente (Clichevsky, 2000).

El anterior marco contribuye a indicar la relevancia y especificidad del fenómeno de la vida urbana. De hecho, es en las ciudades donde con mayor fuerza se experimenta el impacto de los fenómenos que impone un contexto global, y ciertamente en ellas la situación económica adversa de desaceleración y aumento del desempleo de los últimos años ha implicado particulares repercusiones.⁹ De esta manera, resulta importante comprender a la vida urbana, y más específicamente, a la pobreza urbana, como fenómenos que se enfrentan a dinámicas propias y que deben reconocerse en su especificidad como objeto de análisis e intervención.

b) La pobreza urbana en América Latina en los albores del siglo XXI

Las transformaciones políticas y económicas experimentadas por la región durante las últimas décadas —en un contexto global— han introducido importantes cambios en la configuración de las condiciones a las que deben enfrentarse la gran cantidad de hogares y personas que viven en situación de pobreza. La apertura hacia la economía mundial, el repliegue en las funciones del Estado —particularmente respecto de las productivas— y el preponderante rol del mercado en la asignación de recursos (Pizarro, 2001), sumados al descrito proceso de urbanización, han constituido elementos centrales en la conformación de los nuevos escenarios económicos y sociales.

⁵ En este sentido, se revela la orientación más técnicamente operativa que académica del presente trabajo de investigación.

⁶ La definición de “urbano” no es absoluta. Existen distintos criterios para distinguir a la población que será considerada como habitante de zonas urbanas, los que son definidos por los diferentes países. Sin embargo, un criterio general (aplicado en Chile) corresponde a considerar como área urbana a aquellos conjuntos de viviendas concentradas con más de 2.000 habitantes, o entre 1.001 y 2.000 habitantes, con el 50% de su población económicamente activa dedicada a actividades secundarias y/o terciarias. Fuente: www.mideplan.cl.

⁷ La tasa de crecimiento promedio anual de la población urbana esperada para ese período (1.8%) casi dobla a la de la población total (1.0%).

⁸ En Chile, la población urbana supera el 85% del total. Estimación para junio del 2000. Fuente: INE, 1999a.

⁹ De hecho, según muestran los datos de la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN) 2000, la reducción de la pobreza en Chile entre 1998 y 2000, si bien ya fue escasa, fue menor aún en las zonas urbanas que en las rurales; implicando así que la situación económica adversa de los últimos años ha impactado con mayor fuerza en las áreas urbanas.

La evolución de la pobreza en nuestros países muestra claras perspectivas en los últimos años. Hacia 1999, existían en la región algo más de 211 millones de personas pobres, lo que corresponde al 43.8% de la población total (CEPAL, 2001). Estas cifras revelan un cierto quiebre, en los últimos años de la década, en la hasta entonces manifiesta tendencia a la disminución de la pobreza experimentada desde comienzos de los noventa –luego de la denominada “crisis de la década perdida”¹⁰ (Arriagada, 2000) durante los años ochenta–; lo que ciertamente se encuentra ligado a la desaceleración y mayor volatilidad del crecimiento económico que han marcado a los últimos años (CEPAL, 2001).

Por su parte, acompañando al proceso de urbanización general, ha continuado el fenómeno de urbanización de la pobreza. De esta manera, si en 1970 la gran mayoría de los pobres vivía en zonas rurales (más del 63%), hacia el año 2000 la relación se ha invertido, y alrededor del 62% reside ahora en áreas urbanas (Arriagada, 2000). Asimismo, la incidencia de la pobreza dentro de las zonas urbanas supera el 37% (CEPAL, 2001).

Más allá de estas líneas generales, la pobreza urbana en América Latina también ha experimentado importantes transformaciones en un nivel cualitativo, en lo que respecta a las características principales que hoy acompañan y definen la vida de la población pobre. En nuestros países es posible distinguir una marcada tendencia que, en términos de Arriagada (2000), corresponde a un paso de la pobreza por necesidades básicas insatisfechas (NBI) a la pobreza por ingresos. Esta afirmación da cuenta de una evolución en la estructura de la pobreza, operada durante las últimas décadas, caracterizada por la constatación de que, a diferencia de las demás áreas en desarrollo del mundo, en América Latina existe un claro predominio de una pobreza económica (Arriagada, 2000), definida básicamente por indicadores monetarios y asociada estrechamente a empleo precario, subempleo –más que desempleo–¹¹ y bajas remuneraciones laborales (OIT, 2000). Asimismo, las NBI –caracterizadas centralmente por las carencias habitacionales, nutricionales, educacionales y de acceso a salud– han experimentado una progresiva disminución en prácticamente todo el subcontinente, de modo que actualmente la pobreza urbana, medida por índices monetarios (bajos ingresos, método de la línea de pobreza) presenta una incidencia mayor que las carencias físicas de acceso a agua potable y saneamiento domiciliario, que constituyen indicadores concretos de NBI.¹² Entre los factores asociados a este fenómeno, es posible identificar la avanzada urbanización de América Latina (en contraste con otras regiones en desarrollo, como el sur de Asia y África) y el aumento en la cobertura de los servicios básicos domiciliarios (Arriagada, 2000).¹³

De esta manera, hacia comienzos del siglo XXI, la situación laboral se encuentra estrechamente relacionada con la condición de pobreza en nuestras ciudades, mientras que los desequilibrios cualitativos y cuantitativos del mercado laboral configuran el principal factor explicativo de las situaciones de pobreza (Arriagada, 2000). Así, la inserción precaria en el mercado laboral –a la que típicamente acceden las personas y hogares pobres– constituye un elemento central en la reproducción de dicha condición:

¹⁰ En relación a esto, es relevante señalar que hasta hoy no se ha logrado recuperar los niveles de pobreza que existían en la década de los setenta.

¹¹ Según señala Arriagada (2000), la pobreza urbana en nuestra región posee un componente mayor de subempleo que de desempleo. De hecho, de acuerdo con datos de la CEPAL (citados en el mismo texto), siete de cada diez hogares pobres urbanos se encuentran en dicha condición debido a bajos ingresos laborales y sólo dos como consecuencia del desempleo. Sin embargo, si bien el desempleo en América Latina es menor que en otras regiones (Europa, por ejemplo), se debe considerar que gran parte de las personas que se cuentan como empleadas sólo acceden a trabajo en el sector informal, lo que ciertamente mantiene altos grados de precarización laboral.

¹² La evolución en estos aspectos ha sido clara durante los últimos 20 años. En 1980, el 30% de la población urbana se ubicaba por debajo de la línea de la pobreza, pero el 54% no tenía acceso a saneamiento. En cambio, hacia 1997 la relación se ha invertido, ubicándose las carencias físicas por debajo de la pobreza económica (32% y 36%, respectivamente).

¹³ Estas consideraciones vuelven a reflejar la especificidad de las dinámicas y problemáticas del medio urbano. Ciertamente, las constataciones referentes a la evolución de las NBI no son extrapolables a la población rural.

“En la práctica, el acceso al empleo en las ramas modernas y en las grandes empresas, vale decir en el sector dinámico de la economía, se encuentra restringido a personas con formación altamente calificada. Para el resto de la fuerza de trabajo las oportunidades se reducen a las ramas de baja productividad y a las micro y pequeñas empresas, las que normalmente ofrecen bajos salarios y se caracterizan por una mayor precariedad” (Pizarro, 2001).

En este contexto, la discusión respecto de la calidad de los trabajos –especialmente en lo referente a la posibilidad de acceso a ingresos aceptables y estables– adquiere particular relevancia, ya que ésta aparece estrechamente ligada a la situación de pobreza. Así, la preocupación por el “empleo decente”,¹⁴ al menos en este sentido, deja de ser una consideración superflua, propia de países desarrollados –o una necesidad post-material, para emplear el ya clásico término de R. Inglehart–, para situarse en el centro mismo de la discusión respecto de la pobreza y su superación.

De esta manera, considerando el anterior contexto, es posible considerar el factor empleo como variable central en la configuración de la pobreza urbana hoy y como elemento fundamental a la hora de enfrentar esta condición.¹⁵ Así, la fuerza de trabajo constituye el más importante de los recursos con que cuentan las personas y hogares ante la perspectiva de superar la situación de pobreza y acceder a una mejor calidad de vida (Pizarro, 2001; Kaztman, 1999; Moser, 1998).

1.2 El trabajo como activo principal: las teorías de la vulnerabilidad

Probablemente uno de los principales aportes realizados por el conjunto de aproximaciones analíticas que hoy conocemos como teorías de la vulnerabilidad está dado por el reconocimiento inicial de que las personas y hogares que se desenvuelven en una situación de pobreza no sólo experimentan necesidades y carencias, sino que además poseen y controlan una serie de recursos y capacidades con los cuales desarrollan sus estrategias de supervivencia. Tradicionalmente, al conceptualizar y medir la pobreza se tiende a hacer referencia a una serie de carencias en relación a ingresos, necesidades básicas, educación, condiciones de vida, etc. Sin embargo, al no enfatizar en los déficit, sino en los recursos, los enfoques de la vulnerabilidad logran descubrir y abarcar una serie de aspectos que constituyen una importante aportación analítica, pero que sobre todo abre grandes desafíos a la implementación de políticas hacia la pobreza.

El concepto de vulnerabilidad –al igual que el de desarrollo sostenible– parece haber sido importado a las disciplinas sociales desde las ciencias de la naturaleza.¹⁶ Sin embargo, durante la década de los noventa su uso se consolidó dentro de los círculos intelectuales y gubernamentales latinoamericanos; en los cuales muchas veces, sin mayor detención, se le emplea como sinónimo de pobreza (Pizarro, 2001). No obstante, este concepto hace referencia a ciertos rasgos bien definidos.

La relevancia obtenida por esta aproximación proviene centralmente de la constatación de que, efectivamente –y particularmente en un contexto urbano–, grandes grupos de la población se han visto enfrentados a situaciones de inseguridad ante el impacto provocado por las condiciones asociadas al “nuevo patrón de desarrollo” (Pizarro, 2001) consolidado en las últimas décadas, caracterizado por la apertura hacia la economía mundial, el retiro del Estado de la actividad productiva y el rol predominante del mercado en la asignación de recursos:

“Es cierto que la apertura al mundo, el predominio del mercado en la vida económica y el repliegue del Estado de las funciones que tuvo en el pasado ampliaron los espacios de actuación de ciertas capas de la población, con nuevas y mayores oportunidades profesionales y de negocios. Pero, por otra parte, también provocaron un cambio tan rápido y de tanta envergadura en la

¹⁴ Según se ha introducido el concepto, básicamente por la OIT y su Programa de Trabajo Decente.

¹⁵ Tanto desde quienes viven esa condición como desde las políticas sociales, como se desarrollará más adelante.

¹⁶ De acuerdo con Pizarro (2001), originalmente aparece en estudios sobre los desastres naturales y su impacto en las comunidades.

*economía y en las instituciones*¹⁷ que acentuaron las condiciones de vulnerabilidad de las personas y familias de ingresos medios y bajos en las áreas urbanas (...)" (Pizarro, 2001).

De esta manera, la noción de vulnerabilidad remite directamente a la idea de riesgo, y más específicamente, de riesgo diferencial (Arriagada, 2000). En otras palabras, este concepto apunta a comprender la capacidad que posee un individuo o grupo para controlar, adaptarse o hacer frente a las fuerzas y cambios que lo afectan (Pizarro, 2001; Kaztman, 1999; Moser 1998); siendo la constatación básica el hecho de que existen profundas diferencias en los recursos y capacidades con que cuentan distintos segmentos de la población para encarar los fenómenos económico –sociales que en ellos impactan. De esta manera, el nivel de vulnerabilidad se encuentra en directa relación con la posesión o control de recursos o activos (Kaztman, 1999); y desde esta perspectiva es posible comprender a los pobres como “*administradores estratégicos de un portafolio complejo de activos*” (Moser, 1998), estableciéndose así una particular preocupación por la manera en que ellos utilizan y movilizan los recursos –escasos– con que cuentan. Sin embargo, en términos aportados por Kaztman (1999), estos recursos sólo se convierten propiamente en activos en tanto se vinculan a las *estructuras de oportunidades* que les presenta el contexto social; y en este sentido, las eventuales modificaciones en el nivel de vulnerabilidad de personas y hogares están dadas tanto por los cambios en los recursos que poseen o controlan como por las variaciones en los requerimientos de acceso a la estructura de oportunidades de su medio (Kaztman, 1999). De esta forma, los activos interactúan con las oportunidades sociales y de mercado para generar ingresos, una mejor calidad de vida y la percepción psicológica de bienestar (World Bank, 2001).

De manera más específica, y empleando una distinción clásica, Kaztman describe tres grandes ámbitos desde los cuales se dibujan las estructuras de oportunidades, las que se definen como las probabilidades de acceso a bienes, a servicios o al desempeño de actividades: el mercado, el Estado, y la sociedad, en tanto instituciones básicas del orden social. Sin embargo, y en concordancia con lo señalado por Pizarro, el autor diagnostica una creciente centralidad del mercado en la definición de las estructuras de oportunidades, acompañado de un relativo debilitamiento del Estado y de las instituciones primordiales (familia y comunidad) como instancias de integración social. No obstante, y a pesar de esta centralidad, el mercado no ha logrado constituirse en un mecanismo suficiente y eficaz para resolver los problemas de integración y movilidad, ni para garantizar formas efectivas de mejoramiento del bienestar general (Kaztman, 1999). De esta manera, para el autor, existe un rol fundamental que debería ser asumido por el sector público.¹⁸

Los fenómenos estructurales hasta aquí analizados ponen de manifiesto, nuevamente, que la capacidad de *trabajo* constituye el principal de estos recursos con que cuentan las personas y hogares de los grupos medios y bajos, y que en gran medida la potencial superación de una condición de pobreza y vulnerabilidad extrema tiene que ver con la consecución de una adecuada vinculación e inserción en la estructura de oportunidades que ofrece el mercado laboral –expresada en empleos menos precarios, mejor remunerados, más estables, entre otros–. De este modo, *potenciar, aprovechar y movilizar de manera óptima el activo trabajo con que se cuenta constituye una de las perspectivas centrales en el desarrollo de personas y hogares*¹⁹ en situación de pobreza.

¹⁷ El autor destaca como expresiones de estas transformaciones “en la economía y en las instituciones” la prioridad alcanzada por la política de “equilibrios macroeconómicos”; el fin de la universalidad en la política social –ante el paradigma de la focalización–; la privatización de servicios públicos; la escasa regulación laboral; el debilitamiento de las organizaciones sindicales; el crecimiento del sector informal; y la preponderancia de los valores individuales por sobre las lógicas colectivas, entre otros elementos.

¹⁸ Tema que se discutirá a continuación.

¹⁹ Un aporte adicional de los enfoques de la vulnerabilidad está dado por el particular énfasis que éstos hacen en los hogares, en tanto unidades analíticas y de intervención. Éstos ciertamente poseen características y dinámicas que deben ser consideradas en su particularidad –centralmente con relación al portafolio propio de activos que administran–.

De acuerdo con Pizarro (2001), la vulnerabilidad en la esfera del empleo se expresa centralmente en América Latina en un contexto de precarización, desregulación y segmentación laboral. En términos generales, estos elementos se encuentran asociados a la creciente *heterogeneidad de la estructura productiva*, caracterizada por los profundos diferenciales de productividad, inversión y desarrollo técnico que se observan entre las áreas dinámicas de actividad (ciertas ramas modernas y grandes empresas) y el resto de los sectores de la economía. Esta situación genera que sólo una minoría de trabajadores alcance empleos bien pagados y de calidad en los núcleos de actividad modernos, mientras que la mayor cantidad de puestos de trabajo –y de mala calidad– se concentra en empresas de baja productividad y en el sector informal (Pizarro, 2001). De esta forma, resulta necesario asumir esta configuración en las estructuras de oportunidades del mercado laboral para así orientar las potenciales posibilidades de intervención y apoyo hacia el activo trabajo de personas y hogares pobres.

1.3 El papel del sector público

Los factores estructurales hasta aquí analizados plantean profundos desafíos a la acción del Estado en materia de desarrollo económico y social. En este sentido, las políticas de intervención hacia la superación de la pobreza necesariamente deben asumir la centralidad del mercado en la asignación de recursos, procurando potenciar sus fortalezas y corregir las distorsiones que éste genera.

Por una parte, la configuración de una pobreza urbana definida centralmente por empleo precario y bajos ingresos laborales implica que el tradicional rol subsidiario o asistencial de las políticas públicas –dirigido típicamente hacia el ámbito de las NBI– se revele claramente insuficiente ante la perspectiva de una superación sostenible de la pobreza, al no necesariamente introducir una modificación en esta inserción precaria en el mercado y en el nivel de ingresos percibido. Por otra parte, la situación de alta vulnerabilidad de la población pobre determinada por la escasa posesión o control de activos en relación al trabajo –con una baja o nula calificación laboral como rasgo característico– y por la adversa estructura de oportunidades definida por la gran heterogeneidad productiva y la segmentación del mercado laboral, dibuja un contexto relativamente adverso para la acción pública, que implica la necesidad de vincularse con el sector privado. A nivel social es el mercado, y no el Estado, el encargado de generar empleo e ingresos²⁰ –y las consecuentes posibilidades de integración, movilidad y superación de la condición de pobreza.

No es posible desconocer que el sector público posee un rol económico relevante, en general, y en el desarrollo del empleo, en particular. Básicamente, el Estado cumple una función reguladora, de garante de las “reglas del juego”, asegurando las condiciones para el desempeño óptimo del sector privado y la distribución de la riqueza (a parte de la función productiva que mantiene en algunas ramas).²¹ Además, desarrolla un papel más activo en la promoción de la actividad económica y del empleo, fundamentalmente en la línea del fomento productivo. En este sentido, con el fin de potenciar el desarrollo de las actividades de mercado, existe toda una institucionalidad pública ad-hoc, principalmente dirigida hacia el apoyo a la mediana, pequeña y microempresa, así como políticas de desarrollo sectorial (pesca, agricultura, minería, etc.). De esta manera, se apunta a que mediante el crecimiento y fortalecimiento de la gestión empresarial se logrará, a su vez, la expansión en cantidad y calidad del empleo. Y en el circuito de implementación de la política

²⁰ El empleo público en los países latinoamericanos corresponde a un promedio de alrededor del 10% del empleo total, mientras que en Chile esta cifra llega aproximadamente al 7% –considerando las instituciones descentralizadas como municipios y servicios de salud y educación– (Marcel, 1997). En períodos de desempleo, esta cifra puede incrementarse a través de los programas coyunturales o de emergencia; sin embargo, como se observa, estos programas apuntan a paliar situaciones críticas más que a constituir una perspectiva para la superación sostenible de la pobreza.

²¹ Véase, por ejemplo, el documento *Las políticas públicas del gobierno del presidente Ricardo Lagos – Área económica*. Ministerio Secretaría General de la Presidencia, Noviembre de 2000. www.minecon.cl

social, dentro de la institucionalidad existente, el municipio constituye un nivel y un actor relevante (Ábalos, 2000).

En esta línea, y mirando nuevamente a través de las teorías de la vulnerabilidad, el Estado –y los gobiernos locales, dentro de éste– tiene un importante rol en la activación del recurso trabajo con que cuentan personas y hogares en situación de pobreza, ya sea desarrollando las capacidades de éstos, originando estructuras de oportunidades o generando las condiciones para el aprovechamiento de las que proporciona el mercado.

1.4 Las perspectivas del desarrollo local y territorial

De forma similar a lo realizado por las teorías de la vulnerabilidad, la aparición de ciertos enfoques que han enfatizado en el nivel local como unidad de desarrollo y en el territorio como ámbito concreto de intervención, constituyó un importante refresco para las agotadas políticas públicas latinoamericanas a partir de la década de los ochenta. Hacia esos años el paradigma conformado durante décadas de acción estatal –caracterizado por una visión centralista, universalista, vertical y sectorial– se encontraba severamente cuestionado en su eficiencia y eficacia, en el marco de las importantes transformaciones que se operaban en los modelos de desarrollo económico y de administración del Estado. Asimismo, existía una particular preocupación por la orientación básicamente asistencialista de las políticas públicas, que en un contexto de creciente apertura, competitividad e innovación productiva se hacía claramente insuficiente y exigía un viraje hacia una actividad más promocional.

A estas cuestiones han contribuido a responder las perspectivas locales de desarrollo. En primer lugar, se debe señalar que estos enfoques centran su atención en el reconocimiento de la enorme heterogeneidad de las distintas regiones y territorios, que típicamente escapaba a la orientación tradicional universalista y sectorial de la intervención estatal. Y en este sentido, presentan como objetivo básico el logro de mayor eficiencia y eficacia en las políticas de desarrollo económico y social, a través de la adecuación y diseño específico de los programas e instrumentos de fomento de acuerdo a las demandas y características de los sistemas productivos locales (Aghón, 2001). Así, el elemento fundamental se encuentra en el reconocimiento, como punto de partida, de las particularidades que poseen las localidades y territorios –fundamento de la perspectiva del *desarrollo económico local*– en los distintos ámbitos que constituyen su configuración específica (bases productivas, mercado de trabajo, recursos naturales, capacidades empresariales, infraestructuras, institucionalidad política, tradiciones culturales, etc.).

De acuerdo con Vázquez Barquero (2000), las visiones locales típicamente asumen que los territorios poseen un conjunto de potencialidades que es posible desarrollar: “*La hipótesis de partida es que las localidades y territorios tienen un conjunto de recursos (económicos, humanos, institucionales y culturales) y de economías de escala no explotadas, que constituyen su potencial de desarrollo.*” Y más específicamente, si las propias comunidades locales son capaces de hacerse cargo de desencadenar los procesos de activación, se habla de desarrollo endógeno.²²

Considerando los elementos anteriores, este autor llega a definir el desarrollo económico local como “*un proceso de crecimiento y cambio estructural que mediante la utilización del potencial de desarrollo existente en el territorio conduce a la mejora del bienestar de la población de una localidad o región*” (Vázquez Barquero, 2000).

Otros autores hacen referencia al desarrollo económico local como una dimensión que, al enfatizar en la importancia de los niveles microeconómicos y territoriales, complementa la orientación principal hacia las políticas de equilibrios macro, siendo ambos niveles necesarios para

²² Nótese que la dimensión institucional constituye uno de los componentes que configuran la realidad territorial, por lo que al hablar de comunidad local ciertamente se incluye a los gobiernos locales, como parte importante de los tejidos económico-productivos.

el desarrollo económico (Aghón, 2001). Sin embargo, se destaca que existen algunos aspectos relevantes que sólo consiguen ser cabalmente abordados desde una perspectiva territorial, tales como la introducción de innovaciones productivas y la calificación apropiada de los recursos humanos.²³ Por su parte, otros autores señalan la importancia del desarrollo local como contraparte de la globalización (Arocena, 1995; Silva Lira, 2001).

Un último elemento relevante dice relación con el concepto de territorio. Al hacer referencia a esta noción, no se está indicando el mero escenario físico de la actividad económica, sino que este concepto implica una forma específica de comprensión de las dinámicas y sinergias particulares que se producen en el nivel local (Vázquez Barquero, 2000). Así, por ejemplo, es en el territorio donde las personas y hogares concretos experimentan la situación de pobreza, con todas sus expresiones y complejidades.

Los enfoques locales y territoriales de desarrollo se consolidaron como alternativa para la política social durante la década de los noventa, donde comenzaron a expresarse en la implementación concreta de programas, proyectos y mecanismos de intervención. Asimismo, han constituido uno de los pilares básicos para la justificación y profundización de los procesos de descentralización que, en mayor o menor grado, han constituido una tendencia general en los países latinoamericanos durante la última década (Finot, 2001). De esta manera, se expresa una importante asociación entre la consolidación de las lógicas locales de desarrollo y la creciente importancia del municipio, en tanto institucionalidad ad-hoc para la gestión local; particularmente, en razón de su central posición operativa y de intervención en territorio, que le otorga una especial capacidad para articular y acceder a las demandas, intereses y particularidades del tejido económico y social local.

1.5 El municipio como gobierno local

Hasta el minuto los términos municipio y gobierno local se han empleado de manera relativamente indistinta. Sin embargo, la noción de *gobierno local* contiene ciertas implicancias que le otorgan un carácter y una orientación más específica, básicamente ligada a la capacidad efectiva de los municipios para constituirse en gestores del territorio, es decir, para hacerse cargo activamente del desarrollo de la comunidad local, en las distintas dimensiones que esto implica, a partir de las condiciones reales y particulares a las que se enfrentan. En este sentido, es posible avanzar en la comprensión del proceso de descentralización –uno de los pilares básicos de los proyectos de modernización del Estado– como el *conjunto de dinámicas a través de las cuales el municipio se transforma propiamente en gobierno local*, adquiriendo las capacidades (políticas, técnicas, humanas, financieras) y asumiendo las orientaciones para liderar los procesos de desarrollo económico local, superación de la pobreza y mejoramiento de la calidad de vida de la población, en concertación con los demás actores relevantes en el territorio.²⁴

Las perspectivas y estrategias asociadas a los enfoques territoriales han relevado la centralidad de las administraciones locales en la gestión de los procesos de desarrollo económico (Albuquerque, 1997). No obstante, los municipios constituyen actores económicos relevantes en el territorio no sólo por su eventual intervención en los procesos productivos a través de mecanismos específicos de fomento, sino porque poseen una suerte de gestión económica-productiva difusa:

“When we think about the role of government in economic development, there is a tendency to focus on activities that directly affect business decisions as subsidies, special infrastructure, tax abatements, and so forth. However, a more important role may be performing a variety of

²³ Aspecto que resultará especialmente relevante a la luz de los desarrollos posteriores.

²⁴ En este sentido, es importante destacar que local no es sinónimo de municipal o comunal (Aghón, 2001). De hecho, los circuitos productivos locales no se conforman estrictamente de acuerdo a los límites administrativos, por lo que resulta de particular relevancia el hecho de que muchas veces el desarrollo económico local requiere de estas asociaciones con municipios vecinos y otras instancias de la institucionalidad territorial, sea pública o privada.

traditional tasks well, creating an overall atmosphere that encourages economic development. A well-functioning government can contribute to the elusive but important <<business climate>>" (Blair, 1995).

Esta capacidad amplia del municipio para repercutir en el desarrollo económico local se encuentra relacionada, entonces, con una serie de instrumentos y funciones que habitualmente maneja, tales como el ordenamiento y planificación del territorio (con el plan regulador como herramienta básica), la gestión de los servicios urbanos, la aplicación de impuestos y contribuciones (patentes, permisos de edificación, etc.), la administración de la educación y la salud municipalizada, el aseo y ornato, y la promulgación de reglamentos y ordenanzas municipales, entre otros. En este sentido, el municipio juega un rol relevante en la generación de un entorno favorable a la actividad económica.

De manera más específica, las administraciones locales realizan una serie de actividades que tienen como fin explícito el intervenir en los procesos económicos. En esta línea, y ante el sólo incipiente proceso de descentralización, aparecen básicamente como administradores y/o ejecutores de una serie de programas y recursos –que en su mayoría proceden de un nivel central– orientados al fomento productivo, la promoción de empleo y la capacitación, que vienen definidos por la política nacional y sobre los cuales en la práctica poseen escaso poder discrecional. Sin embargo, respecto de este punto, sí se hace particularmente relevante la forma en que el municipio procesa e interactúa con estos recursos, y desarrolla la capacidad para orientarlos de manera adecuada y específica a la realidad local, en concordancia con una perspectiva de desarrollo territorial.

En relación a lo anterior, el factor decisivo parece estar dado por la capacidad efectiva del municipio para convertirse y asumirse como gobierno local, y por lo tanto, como responsable inmediato del desarrollo de su territorio, con un particular énfasis en las situaciones de pobreza. En este sentido, un punto fundamental está en reconocer que para el logro cabal de este estatus existen elementos que escapan al control del propio municipio –como la persistencia de estructuras centralistas y la habitual insuficiencia de recursos que deriva de ella–, pero que hay otros que dependen directa e indirectamente de él, los que se encuentran asociados –como elementos centrales– al desarrollo de una orientación específica para enfrentar las problemáticas de desarrollo económico, empleo y pobreza, y al fortalecimiento de sus capacidades institucionales y de recursos humanos.

2. Perspectivas de intervención

¿Cómo enfrentar, desde el municipio, una pobreza que posee como rasgos centrales el empleo precario y los bajos ingresos laborales? Los antecedentes hasta aquí analizados reflejan la enorme complejidad de esta pregunta, pero a la vez presentan ciertos elementos para responderla.

En primer lugar, la discusión anterior destaca la importancia de analizar el mercado laboral al enfrentarse a la pobreza. En este sentido, los pobres son pobres –y permanecen en esa condición– en gran medida porque típicamente sólo acceden a una inserción precaria en el mercado laboral, que les determina inestabilidad, escasa protección y bajos ingresos. Y esta situación tiene su origen tanto en los limitados recursos de trabajo que poseen las personas y hogares en situación de pobreza como en la adversa configuración de las estructuras de oportunidades brindadas por el mercado.

En segundo lugar, se revela la insuficiencia, para la superación de una pobreza de estas características, de muchas de las actividades de carácter básicamente asistencialista de la política social (particularmente de los municipios). En este sentido, por ejemplo, los programas de empleo de emergencia, que han tenido un desarrollo tan importante en Chile durante los últimos años, si bien han permitido paliar la situación de cesantía de muchos hogares, claramente no constituyen una intervención que apunte a superar la pobreza, ya que no introducen una modificación en los

factores estructurales que determinan un contexto negativo de inserción (la escasez de activos de los pobres, la heterogeneidad productiva y segmentación del mercado laboral, etc.).²⁵ Por lo demás, dado el actual modelo económico, el hecho de que el Estado genere empleo de manera extraordinaria no va a redundar en una superación sostenible de la pobreza, ya que a nivel social es el mercado el encargado de generar empleo e ingresos.

De esta manera, si el objetivo de la política social apunta a una superación sostenible de la pobreza, ella debe hacer frente a los factores estructurales –que en este caso están dados por la inserción precaria en el mercado laboral–, y no coyunturales. Para realizar una intervención sostenible, se revela como una potente estrategia la posibilidad *de actuar sobre el proceso de inserción en el mercado laboral de personas y hogares en situación de pobreza*, de modo de fortalecer y desarrollar esa inserción que ellos logran.

El carácter de dicha intervención se encuentra dado por la propia naturaleza del mercado laboral. Éste, como todo mercado, posee dos dimensiones básicas:

- Demanda de empleo: dada por las unidades productivas en el territorio (empresas de todos los tamaños), las que requieren de fuerza de trabajo para operar.
- Oferta de empleo: corresponde a las personas y hogares, quienes se movilizan hacia el mercado laboral para vender su fuerza de trabajo.

Considerando estos elementos, y como perspectiva de políticas, la importancia de esta distinción está en que ambos aparecen como ámbitos de intervención; es decir, que es posible actuar sobre las condiciones asociadas tanto a la demanda como a la oferta de trabajo. Se trata de realizar una intervención propiamente sostenible, es decir, que transforme y altere las *condiciones de inserción*, de modo de introducir modificaciones en las configuraciones estructurales asociadas a ambas esferas.

La intervención respecto de la demanda, en términos generales, corresponde al ámbito que hasta hoy se ha denominado de fomento productivo. Ésta es una dimensión que si bien recién se está consolidando como esfera de gestión municipal, existen ya numerosas experiencias, y lo que es más importante, se asume ampliamente que el municipio posee responsabilidades respecto de esta área. En esta línea se insertan un complejo conjunto de iniciativas e instituciones que buscan fortalecer y expandir la gestión de las unidades productivas, de modo que éstas generen más puestos de trabajo e inicien procesos de desarrollo económico local; y en este sentido, la acción respecto de este ámbito puede constituir una intervención sostenible en miras a elevar el nivel de empleo y de los salarios.

Por su parte, las acciones dirigidas hacia la oferta presentan un nivel más difuso de desarrollo. En este sentido, si bien normalmente la política social desarrolla una serie de actividades de reinserción laboral y capacitación, *en general no se identifica una orientación específica dirigida a apoyar una movilización óptima hacia el mercado laboral de los recursos de trabajo con que cuentan las personas y hogares pobres y a mejorar sus condiciones de empleabilidad* (al menos al nivel en que es asumido y tematizado el ámbito del fomento productivo). Así, ésta constituye una esfera que ciertamente requiere de un mayor desarrollo, pero que se presenta como fundamental para lograr una inserción menos precaria en el mercado laboral.

De esta forma, el punto fundamental se encuentra en reconocer, examinar y fortalecer las capacidades actuales y potenciales del municipio para realizar una intervención en el proceso de inserción en el mercado laboral, *tanto respecto de la demanda como de la oferta*. De acuerdo con lo

²⁵ No obstante, esto no significa que las actividades asistenciales deban ser suprimidas. De hecho, siguen siendo necesarias –sobre todo para recuperar un nivel mínimo de bienestar–, pero por sí solas son insuficientes. En este sentido, el debate respecto de una orientación asistencialista versus una orientación promocional o habilitadora tiene mucho de ficticio, ya que ambas constituyen dimensiones complementarias.

hasta aquí revisado, la hipótesis inicial corresponde a que *el municipio puede constituirse en un actor relevante respecto de la intervención en ambos ámbitos*.

Sin embargo, y como complemento, se debe indicar que no sólo es *posible* orientar la intervención tanto hacia la demanda como hacia la oferta, sino que además es *necesario*. La acción respecto de la demanda apunta a incrementar la productividad de las empresas y a generar más puestos de trabajo, mientras que la orientación micro propia del apoyo hacia la demanda permite abarcar aspectos que difícilmente son enfrentados cabalmente desde otras perspectivas.²⁶ Sin embargo, sobre todo, es fundamental avanzar hacia una comprensión del desarrollo económico local como un proceso que se funda y requiere del fortalecimiento de ambas esferas. La generación de procesos de desarrollo económico local y de superación de la pobreza no puede sostenerse sólo en el fortalecimiento de las unidades productivas (la demanda), sino que requiere de un apoyo paralelo respecto de las condiciones de la oferta de empleo, es decir, de los recursos con que cuentan personas y hogares en situación de pobreza para insertarse en el mercado laboral. El desarrollo de ambas esferas aparece como central cuando se trata de activar los mencionados procesos, ya que un desarrollo económico local propiamente sostenible –orientado hacia la reducción de la pobreza– debe encauzarse hacia la expansión de la calidad y cantidad de la actividad económica, una mayor productividad de las empresas, un aumento de la demanda interna territorial y finalmente hacia un mejoramiento de las condiciones de vida de la población, particularmente de los grupos más vulnerables; y, como se observa, todos éstos son elementos que involucran necesariamente el desarrollo de las condiciones y activos asociados tanto a las unidades productivas como a las unidades oferentes de fuerza de trabajo (personas y hogares).²⁷ Asimismo, el desarrollo armónico de ambas dimensiones se revela como una potente perspectiva en relación a la reducción de la heterogeneidad de la estructura productiva y la segmentación del mercado laboral, aspectos que, según se examinó, se encuentran estrechamente asociados a la reproducción de una inserción precaria en el trabajo de amplios grupos de la población.

Finalmente, se debe señalar que la aproximación aquí propuesta, dada por la posibilidad de intervención en el proceso de inserción en el mercado laboral (en sus dos dimensiones), pretende un doble valor: por un lado, como perspectiva de intervención, es decir, como marco que permita orientar el diseño e implementación de programas y políticas; y por otro, como instrumental analítico, que permita examinar y sistematizar las intervenciones y políticas que hoy se desarrollan.

3. Orientaciones para la investigación aplicada

A la luz de los lineamientos desarrollados en las páginas anteriores, es posible definir ciertas perspectivas claras para la observación empírica. Así, el presente trabajo de investigación procura *indagar en las capacidades reales de los municipios, de acuerdo con las características de la institucionalidad existente, para ejercer un rol de efectiva intervención en el proceso de inserción en el mercado laboral de personas y hogares en situación de pobreza, a través de un impacto en las condiciones asociadas a la demanda y/u oferta de empleo*.

²⁶ Véase el punto desarrollado en Aghón (2001), mencionado en el capítulo dedicado a las perspectivas del desarrollo local, según se llama la atención en la nota al pie N° 24.

²⁷ No obstante, como se descubrirá en el desarrollo del trabajo, la presente investigación finalmente genera una orientación más específica hacia las posibilidades de intervención respecto de la oferta. Este hecho encuentra su fundamento en el carácter más difuso y novedoso con que aparece esta área de intervención –al menos en comparación con la línea de apoyo a la demanda, el fomento productivo–, de modo que puede constituir un mayor aporte a la discusión respecto de las posibilidades de gestión municipal –sin descuidar ni desconocer la importancia del fortalecimiento de ambas dimensiones–.

Además de los elementos ya examinados, este objetivo incluye el análisis de la estructura institucional básica de los municipios en Chile,²⁸ particularmente en relación a la esfera del empleo. Esto responde a la idea de profundizar inicialmente en la situación real y concreta de la gestión municipal, para luego examinar las alternativas de fortalecimiento o innovación en torno a la perspectiva de intervención propuesta.

Así, la perspectiva general arriba enunciada se desglosa para la fase empírica en los siguientes objetivos específicos:

- Caracterizar los mecanismos institucionales a través de los cuales el municipio se relaciona con el ámbito del trabajo en su comuna (Oficinas Municipales de Información Laboral, OMIL).
- Identificar potenciales mecanismos de gestión municipal de intervención en el proceso de inserción en el mercado laboral de personas y hogares en situación de pobreza. Este objetivo, a su vez, se desglosa en dos componentes:
 - a) Examinar el rol y los mecanismos a través de los cuales el municipio interviene y fortalece la demanda por empleo (unidades productivas en el territorio).
 - b) Examinar el rol y los mecanismos a través de los cuales el municipio interviene y fortalece la oferta de empleo, vale decir, apoya una movilización óptima hacia el mercado laboral de los recursos de trabajo con que cuentan las personas y hogares en situación de pobreza y mejora sus condiciones de empleabilidad.

El examen de estos aspectos, además, debe insertarse en todo momento en el contexto de la manera en que los municipios enfrentan la tarea global de la superación de la pobreza, dentro del marco general de las políticas públicas en el país.

²⁸ La investigación, particularmente en su componente empírico, se encuentra basada y referida a la realidad chilena. Sin embargo, dado el marco general desarrollado hasta aquí, sus elementos analíticos y conclusiones resultan plenamente evaluables en cuanto a su aplicabilidad y replicabilidad en el contexto más amplio de América Latina.

II. Estrategias y mecanismos de intervención a partir de la experiencia chilena

1. Metodología

1.1 Orientaciones generales

El diseño de un proceso investigativo resulta, ante todo, una tarea creativa. En este sentido, se procura dar cuenta de la particularidad y diversidad empírica de los fenómenos y dinámicas examinadas, en el marco del ámbito específico definido e iluminado por la discusión teórica. De esta manera, la propia naturaleza de la esfera de estudio y de los objetivos anteriormente trazados dibuja ciertas perspectivas para el trabajo empírico.

En primer lugar, la investigación en terreno desarrolla básicamente una orientación cualitativa. Una aproximación de esta naturaleza resulta particularmente relevante cuando se trata de examinar con relativa profundidad los procesos complejos y la riqueza del fenómeno –especialmente en relación al marco específico de posibilidades y limitaciones que configuran el ámbito de acción municipal en relación a pobreza y empleo–. Asimismo, permite incorporar, como dimensión fundamental, la experiencia y valoración subjetiva de los propios actores ligados al quehacer municipal.

En segundo lugar, el análisis señala una orientación descriptiva. De esta manera, se trata de dar cuenta de la situación concreta de la gestión municipal, como punto de partida para la discusión respecto de las capacidades actuales y potenciales de intervención respecto de empleo y pobreza, a través de la presentación de la institucionalidad básica y de una serie de mecanismos específicos asociados a dicha esfera.

Finalmente, el estudio adquiere una dimensión evaluativa, en el sentido de examinar críticamente los enfoques e instrumentos utilizados por los municipios para actuar sobre el empleo – así como la ausencia de ellos–. En términos generales, el criterio de evaluación básicamente corresponde al de la “best practice” –o mejor práctica–, es decir, la identificación de los mecanismos y perspectivas de desempeño óptimo, o que constituyen los casos más desarrollados; para así dibujar una serie de posibilidades para el fortalecimiento de la gestión promedio y la replicación de las experiencias más exitosas –desde la perspectiva analítica y de intervención propuesta en el presente trabajo–.

1.2 Diseño metodológico

La observación empírica de los elementos asociados a los objetivos de investigación se desarrolla, en términos generales, en el marco de un estudio de casos. En este sentido, siendo la unidad de análisis el ámbito de gestión municipal en relación a la esfera del trabajo y la superación de la pobreza, la observación concreta se realizó en cinco municipios de la Región Metropolitana de Santiago.²⁹

a) Muestreo

La selección específica de los municipios donde se realizó el trabajo de campo responde básicamente a dos criterios intencionales. En primer lugar, se deben considerar comunas de naturaleza eminentemente urbana, dado el contexto del proyecto GUDS y la discusión respecto de los rasgos de la pobreza. Así, de acuerdo con esta condición, se ha seleccionado como marco muestral la provincia de Santiago, el cual asegura el carácter urbano de la población en su interior. En segundo lugar, se debe trabajar en comunas con un componente importante de pobreza, de modo que esta problemática constituya uno de los factores centrales que afectan a la realidad comunal y, presenten entre sí configuraciones relativamente comparables en relación a la situación de pobreza. De esta forma, se seleccionaron finalmente las cinco comunas más pobres de la provincia de Santiago, de acuerdo con los datos de la encuesta CASEN 2000, las que corresponden a las siguientes. (Véase cuadro 1).

A su vez, al interior de cada municipio, y de acuerdo a la intención de considerar como punto de partida la institucionalidad existente en relación a la esfera del empleo, se considera como sub-unidad básica de observación a las oficinas laborales municipales, las OMIL.

En el análisis del ámbito de gestión municipal hacia empleo y pobreza, resulta particularmente relevante incorporar la visión de otros organismos ligados directamente al quehacer municipal en esta esfera. En concreto, se consideran en la investigación los elementos aportados por el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE) –el cual básicamente constituye el interlocutor técnico central de las OMIL– y por la Asociación Chilena de Municipalidades (AChM), que apoya y orienta la gestión municipal en diversos ámbitos.

²⁹ Sin embargo, es importante señalar que la presente investigación no pretende realizar un examen detallado y descriptivo (y menos una evaluación) de cada uno de los casos observados. En general, se trata de desarrollar un análisis basado en casos y dar una cuenta global, más que específica. En este sentido lo más relevante son las conclusiones y reflexiones que puedan emerger de la observación; esto aparece como lo principal ante la perspectiva de aportar a la discusión general acerca de municipio, pobreza y empleo.

Cuadro 1
COMUNAS SELECCIONADAS

| Provincia de Santiago | |
|-----------------------|--|
| Comuna | % de población bajo la línea de pobreza |
| 1. La Pintana | 31.1 |
| 2. San Ramón | 29.0 |
| 3. Lo Espejo | 27.0 |
| 4. Renca | 25.7 |
| 5. Cerro Navia | 23.9 |

Fuente: CASEN 2000.

Finalmente, se considera el análisis de otros casos destacados, de acuerdo a la relevancia de la experiencia, en relación al marco que da origen al presente trabajo; particularmente respecto a experiencias innovadoras en la esfera de intervención hacia la oferta de trabajo.

b) Instrumentos

Tomando en cuenta el carácter básicamente cualitativo de la presente investigación, el trabajo en terreno comprende la aplicación de diversas técnicas de recolección de información. En concreto, el diseño considera como instrumento principal la realización de una serie de entrevistas en profundidad –semi-estructuradas– básicamente en las jefaturas de las OMIL, además de la observación directa y la recopilación del material documental que pueda ser aportado por los actores. De esta manera, se pretende lograr una comprensión lo más global posible de los procesos y dinámicas asociados a la intervención municipal hacia empleo y pobreza.

2. Análisis

2.1 Contextualización general: los municipios y el desarrollo social

“La administración local de cada comuna o agrupación de comunas que determine la ley reside en una municipalidad.

Las municipalidades 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” (Artículo 1º, Ley de la República de Chile N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades).

Los municipios poseen un rol fundamental en la promoción del desarrollo económico y social de las comunidades y en el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes. Constituyen típicamente el primer nivel de contacto entre la institucionalidad pública y la población general, y se encuentran en una central posición operativa y de intervención en el territorio. Asimismo, poseen un conjunto de funciones privativas y compartidas –relacionadas con la planificación y regulación del territorio, las obras municipales, el aseo y ornato, la administración del tránsito, la educación y la salud, por sólo nombrar algunas– que en su conjunto ejercen un importante impacto en las condiciones de vida de la población. Sin embargo, una de las tareas más relevante de su gestión dice relación con la acción social municipal.

El municipio, en tanto representante local de la institucionalidad pública, cumple una importante y compleja labor en el área del desarrollo social. En este sentido, el objetivo final de la acción social municipal coincide con los de la política nacional en la materia: *erradicar la pobreza*

y apoyar a los grupos vulnerables de la comuna en la solución de sus problemas más urgentes (Transversal, 2001).

La gestión de la acción social municipal recae típicamente en las Direcciones de Desarrollo Comunitario (DIDECO),³⁰ las cuales, a su vez, presentan diversas configuraciones internas, según se observa en los distintos municipios del país. Estas direcciones, a través de sus distintas unidades, articulan una serie de roles y funciones, los que básicamente tienen que ver con la administración e implementación de las actividades asistenciales (pensiones y subsidios), la formación de oficinas temáticas (mujeres, jóvenes, adultos mayores), la promoción de la participación ciudadana –a través del desarrollo de las organizaciones comunitarias– y la aplicación de las herramientas de estratificación y focalización (ficha CAS II); además de mantener una vinculación con las áreas de gestión en salud, educación, vivienda, empleo y, recientemente, fomento productivo.³¹ Todas estas labores, no obstante su diversidad, se orientan al fin explícito –recogido tanto en la literatura como en el discurso de los propios funcionarios municipales– de la superación de la pobreza; y en su conjunto logran un relevante impacto en el apoyo a los grupos más vulnerables.

A partir de la observación en terreno es posible apreciar en la acción social municipal una relativamente limitada integración de estas distintas funciones y tareas en relación a una estrategia mayor de superación sostenible de la pobreza. En este sentido, la excesiva departamentalización con que las distintas sub-unidades tienden a desarrollar su acción se constituye en una clara limitación para las posibilidades de gestión; sin embargo, esto se vuelve relevante, sobre todo, ante la ausencia –o precariedad– de una planificación general de la acción contra la pobreza, que defina y coordine una acción complementaria de los diferentes ámbitos. Así, por ejemplo, el Plan de Desarrollo Comunal (PLADECO) –principal instrumento de la gestión municipal, definido en la legislación– en muchos casos no logra constituirse en una herramienta operativa para la gestión, o definir cabalmente una estrategia municipal de intervención hacia la esfera de la pobreza.³² Esta situación redundante en que típicamente la acción social se circunscribe al desempeño de un conjunto de tareas básicas, contribuyendo a la definición de una labor característicamente asistencialista.³³

Se hace especialmente relevante avanzar en el desarrollo de esta función de coordinación y planificación de la acción hacia la pobreza, de forma de integrar y dar coherencia a una labor importante pero dispersa.³⁴ Y en este sentido, es fundamental la incorporación de la intervención hacia la esfera del empleo –como ámbito central– dentro de una estrategia mayor de superación sostenible de la pobreza.

2.2 Municipio y empleo: las Oficinas Municipales de Información Laboral (OMIL)

Dentro del ámbito de la acción social municipal, se encuentra la gestión respecto del área laboral. De esta forma, y siempre apuntando hacia el objetivo *de indagar en las capacidades de los municipios para realizar una efectiva intervención sobre el proceso de inserción en el mercado laboral*, resulta fundamental comenzar el examen a partir de los mecanismos institucionales existentes a través de los cuales el municipio se vincula con la esfera del empleo. Dentro de la

³⁰ La existencia de una estructura especializada en desarrollo social, como son las DIDECO –o una unidad equivalente–, es obligatoria, de acuerdo a la legislación, sólo para las comunas de más de 100.000 habitantes.

Nota: Todas las comunas consideradas en la presente investigación poseen una población por sobre esta cantidad, según datos del INE (1999b).

³¹ De acuerdo a las variaciones de la orgánica interna municipal.

³² De hecho, de acuerdo a un diagnóstico realizado por la Intendencia Metropolitana, como limitaciones institucionales básicas se destacan la “*utilización inefectiva de los instrumentos de gestión disponibles*” e incluso la “*inexistencia en un número considerable de municipios de PLADECO, plan regulador y de instrumentos de inversión*” (GORE, 2000).

³³ Orientación que, como se ha comentado, si bien es necesaria, no es suficiente para apuntar a una estrategia de superación sostenible de la pobreza.

³⁴ Lo que ciertamente se encuentra ligado en forma directa a que el municipio, en tanto gobierno local, vaya desarrollando una orientación más proactiva en relación a la gestión del territorio y a la problemática de la pobreza.

relativamente diversa orgánica interna municipal, las Oficinas Municipales de Información Laboral (OMIL) constituyen la institucionalidad ad – hoc en relación a los ámbitos del trabajo, capacitación laboral y fomento productivo –las unidades municipales de intervención respecto de la esfera del empleo– (Transversal, 2001), y conforman unidades relativamente estándares entre los distintos municipios, desarrollando ciertas tareas mínimas de acuerdo a las consideraciones legales, técnicas y administrativas.

Las OMIL se constituyen en convenio entre la municipalidad y el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE),³⁵ y se encuentran en continuidad con las antiguas oficinas municipales de colocación (OMC), quienes fueron su antecesor operativo.³⁶ De esta manera, las OMIL poseen una doble dependencia: administrativamente dependen del propio municipio y técnicamente del SENCE. Este último organismo define las líneas principales de acción y las tareas mínimas que componen la labor de estas unidades; y en este sentido, diseña la política nacional, la que en términos generales se orienta a las actividades asociadas al apoyo en información, orientación, intermediación laboral (relacionar oferta y demanda de empleo), capacitación, administración del subsidio de cesantía y fomento productivo (apoyo a la microempresa).³⁷

Institucionalmente, las OMIL no se insertan de una manera única en los respectivos organigramas municipales. Aunque en general dependen de la Dirección de Desarrollo Comunitario (DIDECO), se aprecian importantes diferencias en la posición institucional de estas oficinas, lo que eventualmente redundará en diferencias en la orientación de su acción –particularmente en los casos en que se ha desarrollado al interior del municipio un área especializada de desarrollo económico local o fomento productivo–.³⁸ De esta manera, las formas más habituales de inserción de las OMIL se reflejan en el siguiente esquema. (Véase gráfico 1).

Esta situación se constituye en la primera expresión de un rasgo que conforma una inicial línea de conclusiones empíricas: la constatación de que existe un *importante grado de heterogeneidad en las labores, funciones, configuraciones y orientaciones* que poseen las OMIL entre las distintas municipalidades observadas. Si bien hasta cierto punto ésta es una situación esperable –dada la reconocida diversidad en las realidades municipales–, la heterogeneidad se hace relevante en tanto se observa entre municipios que enfrentan contextos relativamente similares, situaciones de pobreza de su población y control de medios distintos y variados.

³⁵ Lo que implica que no todos los municipios poseen OMIL; según datos SENCE, 216 de 341 (total de comunas del país) cuentan con esta oficina. Normalmente, son las comunas más pequeñas, rurales y de menor planta municipal las que no tienen en funcionamiento esta oficina especializada.

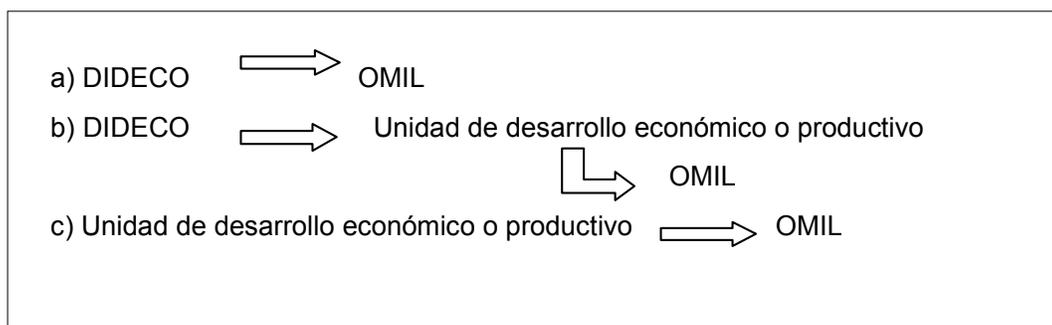
³⁶ El cambio en la nomenclatura respondió a la intención de comenzar a transformar el rol de las OMIL hacia una perspectiva más integral. Sin embargo, y como se profundizará más adelante, la heterogeneidad que se observa en la labor de estas unidades determina que en algunos municipios se siga hablando de oficina de colocaciones, mientras que en otros, más avanzados en este ámbito, ya se esté proponiendo un cambio en la significación de la “I” de la sigla, de “Información” a “Intermediación”, reflejando una orientación aún más específica.

³⁷ Aunque esta última función no siempre corresponde la labor habitual de las OMIL; ya sea porque escapa a la estricta jurisdicción técnica del SENCE, porque es asumida por otras unidades o porque simplemente posee un escaso desarrollo dentro del municipio.

³⁸ La que a su vez puede o no pertenecer a la DIDECO. Sin embargo, la relevancia de este punto está en que, de acuerdo con el SENCE, las OMIL que han mostrado un mayor despegue en sus funciones tienden a estar asociadas a la existencia de una de estas unidades de fomento productivo.

Gráfico 1

MODALIDADES DE INSERCIÓN INSTITUCIONAL DE LAS OMIL



Fuente: Elaboración propia.

De esta manera, a modo de examinar con más detención la señalada heterogeneidad, se vuelve útil introducir ciertas distinciones analíticas y operativas.

En primer lugar, de forma genérica, es posible identificar dos áreas principales de acción de las OMIL. Una de ellas dice relación con los *servicios* entregados por la oficina, que básicamente corresponden al apoyo en la colocación laboral o intermediación entre oferta y demanda de trabajo (ámbito que define propiamente la actividad habitual de las OMIL); mientras que a la otra esfera corresponden el conjunto de tareas asociadas a una labor de *promoción*, referidas principalmente a fomento productivo y capacitación. *Servicios* y *promoción* constituyen, así, dimensiones de la acción de las OMIL y en ambas es posible descubrir importantes diferencias en los mecanismos de gestión específicos entre los distintos municipios observados.

Adicionalmente, una segunda distinción relevante es aportada por el Manual *Gestión Municipal en Chile* (Transversal, 2001). Este texto establece una diferencia entre el municipio como *ejecutor de la política nacional* (definida centralmente por la jurisdicción técnica del SENCE) y en tanto *gestor autónomo de proyectos*, lo que implica el diseño e implementación de sus propias iniciativas. A continuación se examinarán con mayor detenimiento estas distinciones y las relaciones entre ellas.

a) El municipio como ejecutor de la política nacional

De acuerdo a los lineamientos emanados del SENCE y la legislación, las OMIL desarrollan una serie de tareas básicas. Como elemento inicial, estas oficinas llevan un registro de los trabajadores de la comuna que llegan a inscribirse a la municipalidad, generalmente porque se encuentran cesantes,³⁹ quienes entonces pueden acceder a los distintos servicios otorgados por la oficina. Además, en general mantienen un contacto con un conjunto de empresas, de diferentes tamaños y características. A partir de estos elementos, las OMIL entregan sus distintas prestaciones –tanto para los trabajadores como para las empresas–, relacionando demanda y oferta de empleo.

Uno de los *servicios* básicos desarrollados por las OMIL dice relación con la entrega de *información y orientación* respecto de una serie de perspectivas laborales. Esta área, según es delineada por el SENCE, pretende ayudar a un mejor funcionamiento del mercado laboral –a través de la disminución de las asimetrías de información– y a lograr una adecuada difusión de las posibilidades e instrumentos existentes para apoyar en su fortalecimiento laboral tanto a personas como empresas. Así, por ejemplo, a través de esta línea se informa y se orienta respecto de los

³⁹ Las OMIL también pueden inscribir y operar con personas que tienen trabajo, pero que esperan acceder a cursos de capacitación o a aumentar su nivel de ingresos. Sin embargo, como se discutirá, esta es una actividad claramente marginal frente al trabajo de intermediación y colocación para cesantes.

mecanismos de acceso a capacitación, de las postulaciones a créditos y beneficios (programa de franquicia tributaria por capacitación) y, como elemento principal, acerca de las posibilidades laborales (cupos de trabajo) que han llegado a la oficina desde las empresas. En este sentido, las personas inscritas en la OMIL tienen derecho a revisar regularmente el listado de vacantes publicados por ella.

Estrechamente ligada a esta primera función se encuentra la línea de trabajo más reconocida de las OMIL, que dice relación propiamente con las actividades de *intermediación y colocación*. Por medio del acercamiento entre la oferta y demanda de empleo, se procura colocar laboralmente a los trabajadores cesantes y satisfacer los requerimientos de mano de obra de las empresas. Para este fin, típicamente los municipios comunican a través de la prensa escrita los servicios ofrecidos por los trabajadores que tienen inscritos,⁴⁰ de acuerdo con sus distintos oficios y profesiones, y responden a las solicitudes de mano de obra que les hacen llegar las empresas. De esta forma, logran manejar un número variable de puestos de trabajo para sus inscritos.

Por su parte, otro de los servicios gestionados por las OMIL corresponde a la administración del *subsidio de cesantía*. En este sentido, éstas son las encargadas de acreditar la pérdida de empleo –por razones ajenas a la voluntad del trabajador–, reuniendo los antecedentes necesarios (finiquito, liquidaciones de sueldo), para que el subsidio pueda ser cobrado en la caja de compensación respectiva, durante un plazo no superior a un año.

Respecto de su rol *promocional*, en la política nacional aparecen dos áreas básicas de gestión. En primer lugar, la OMIL es la encargada de intermediar el acceso a los cursos y programas de *capacitación* que entrega el SENCE. Normalmente los municipios manejan un cierta cantidad de cupos para capacitación, los que son destinados a las personas inscritas en la OMIL. El proceso concreto de selección de los beneficiarios puede recaer en la propia oficina municipal, o en el organismo técnico de ejecución de la capacitación (OTEC); en este último caso, la OMIL se limita a proporcionar los listados de personas que posee en sus registros. Asimismo, la oficina puede mantener ciertas vinculaciones con otros organismos de la institucionalidad pública –los más habituales son FOSIS, SERCOTEC y SERNAM– quienes les proporcionan de posibilidades de capacitación para sus trabajadores inscritos o para las empresas (medianas y pequeñas, básicamente), que busquen aumentar las destrezas de su personal.

En segundo lugar, y muy ligado al punto anterior, se encuentra la función propiamente de *fomento productivo*. Este es un ámbito de acción municipal que, como se ha comentado, si bien es un área incipiente, ya presenta un cierto grado de desarrollo en los distintos municipios. De esta forma, en esta esfera la OMIL constituye un interlocutor importante en el nivel local de las instituciones básicas de la política nacional de fomento a la mediana, pequeña y microempresa, FOSIS, SERCOTEC y CORFO. Así, la municipalidad juega un rol en cuanto al acceso a créditos, a capacitación en gestión y a mejoras en las perspectivas de comercialización, como principales iniciativas en la materia.

No obstante, esta función no siempre es asumida propiamente por las OMIL, dado que escapa a la estricta jurisdicción técnica del SENCE y a las labores que éste define para la acción general de estas oficinas. Cuando esto sucede, se resuelve empíricamente a través de dos situaciones contrapuestas. Por una parte, se ha indicado que en varios municipios se han desarrollado durante los últimos años unidades especializadas en fomento productivo o desarrollo económico local, las que asumen esta función mediante estructuras diferentes a la propia OMIL,⁴¹ mientras que, por otra parte, se observa que en ciertos municipios la función de fomento productivo presenta un escaso o nulo desarrollo, lo que significa que simplemente no es asumida como ámbito de acción municipal

⁴⁰ Los municipios corren con este gasto o consiguen los avisos de manera gratuita.

⁴¹ En concreto, tres de los cinco municipios considerados en la investigación cuentan con un área especializada en fomento productivo o desarrollo económico local.

y que no existe una unidad que de forma más o menos especializada asuma una responsabilidad y una interlocución con los organismos de la política nacional en la materia.

Cuadro 2
EL MUNICIPIO (OMIL) COMO EJECUTOR DE LA POLÍTICA NACIONAL

| Principales líneas de acción | |
|------------------------------|-----------------------------|
| Servicios | Información / Orientación |
| | Intermediación / Colocación |
| | Subsidio de cesantía |
| Promoción | Capacitación |
| | Fomento productivo |

Fuente: Elaboración propia.

Si bien éstas son actividades básicas, presentes en la mayoría de los municipios, la constatación relevante está dada por la diversidad de formas específicas que adquiere entre las distintas OMIL la gestión de cada una de estas tareas, lo que determina a su vez distintos niveles de impacto. De esta manera, las diferencias en la gestión de estas áreas constituye un factor de particular importancia en la configuración de la potencia de la intervención que realizan las OMIL.

b) El municipio como gestor autónomo de proyectos e iniciativas

Los municipios en general, y particularmente los de las comunas más pobres, se ven obligados a desempeñar una gran cantidad de tareas con un conjunto limitado de recursos, tanto económicos como humanos e institucionales. Sin embargo, en muchos casos ellos mismos diseñan e implementan distintas estrategias e iniciativas dirigidas hacia la esfera del empleo –o hacia la pobreza, en un marco más amplio–, y en ese sentido se constituyen en gestores autónomos de proyectos.

Esta constituye un área en la que se aprecia una gran diversidad entre los municipios observados; y la variedad comprende desde aquellos que se limitan a realizar estrictamente las tareas mínimas de la política nacional, hasta los que poseen elaborados proyectos propios y una institucionalidad especializada para desarrollarlos.

En general, las iniciativas autónomas de los municipios en el área del empleo pueden ser relacionadas con los ámbitos señalados respecto de la política nacional. En primer lugar, en la esfera de los servicios, es posible destacar particularmente las estrategias desplegadas en el área de intermediación/colocación, sobre todo en lo referente a la captación de vacantes laborales; y en segundo lugar (y como ámbito privilegiado para el desarrollo de proyectos autónomos), respecto de las actividades de promoción, resultan especialmente importantes las actividades ligadas a la capacitación (ejemplos los constituyen la gestación propia –y con recursos municipales– de programas de nivelación de estudios de enseñanza básica y media,⁴² o la conformación de un OTEC municipal)⁴³ y a los mecanismos e instancias diseñadas para el apoyo y fortalecimiento a los microempresarios, los que se encuentran estrechamente ligados a la existencia de unidades de fomento productivo o desarrollo económico local (como es el caso de un centro para el acceso al comercio electrónico de los microempresarios de la comuna en la municipalidad de Cerro Navia).

⁴² Caso de La Pintana.

⁴³ Caso de Cerro Navia.

La capacidad del municipio para gestionar autónomamente sus propios proyectos en esta área se relaciona con el desarrollo de ciertos factores. En este sentido, como elemento inicial se destaca el posicionamiento de la gestión hacia el empleo (o el desarrollo económico, en términos más generales) dentro del propio quehacer municipal, con su respectiva expresión en términos del presupuesto municipal y personal asignado. Asimismo, resulta central la orientación y la capacidad para gestionar recursos externos, postulando a los fondos disponibles pero, sobre todo, asociándose con la institucionalidad pública que opera en el territorio (FOSIS, SERCOTEC, CORFO, etc.); de hecho, en este sentido lo más relevante pasa a ser cómo el municipio se apropia o procesa un conjunto de recursos que típicamente proceden del nivel central. Finalmente, adquiere especial relevancia la capacidad para comprometer en el apoyo a proyectos de desarrollo local al sector privado –tanto solidario como lucrativo–, el cual puede ser una importante fuente de recursos para la implementación de las iniciativas municipales.

Los mencionados factores contribuyen a configurar las distintas realidades municipales. No obstante, la descrita situación de heterogeneidad observada entre los distintos municipios no se reduce a las diferencias entre aquellos que desarrollan proyectos propios y los que carecen de éstos, sino que –y tal vez en algo más relevante aún–, ésta se encuentra dentro de la misma ejecución de las tareas básicas consignadas en la política nacional; determinando así resultados e impactos tremendamente disímiles a partir de la pura implementación de las actividades habituales de las OMIL.⁴⁴ Las diferencias y matices que son posibles de apreciar entre los distintos municipios en la ejecución de la política nacional se relacionan, en gran medida, con esta eventual capacidad del actor municipal para gestionar estrategias y proyectos autónomamente, en tanto ésta resulta *expresión de una orientación específica del municipio* para asumir una labor proactiva y definida hacia una intervención en la esfera de empleo y pobreza. La presencia de una orientación de este tipo, que debe provenir de las autoridades políticas y técnicas municipales, se constituye en un elemento clave en el despegue de la intervención del gobierno local respecto de empleo y pobreza.

2.3 Municipio y empleo: limitaciones y problemáticas

La gestión de los municipios hacia la esfera del empleo, delineada hasta aquí en sus aspectos principales, se encuentra asociada a importantes limitaciones. Éstas dibujan un contexto especialmente relevante cuando se trata de examinar las posibilidades para desarrollar y fortalecer una intervención más específica e intencionada respecto del ámbito del trabajo.

En primer lugar, se debe mencionar la siempre patente escasez de recursos económicos y de fuentes de financiamiento, que significa que normalmente las OMIL se encuentren evitando incurrir en gastos excesivos.⁴⁵ Además, en el caso de que la institucionalidad pública central destine recursos para la comuna en cuestión, la escasez se expresa en el muy limitado poder discrecional que el municipio alcanza sobre esos recursos. Asimismo, también es importante considerar en este aspecto el eventual precario posicionamiento del tema empleo al interior del propio presupuesto municipal –que se concentra en las actividades asistenciales tradicionales y posiblemente en las “más visibles” (obras, ornato, áreas verdes, etc.)–, lo que redundará en el poco despegue de la intervención.⁴⁶

⁴⁴ De hecho, como se sostendrá más adelante, las OMIL presentan un gran potencial para realizar una efectiva intervención sostenible sobre el proceso de inserción en el mercado laboral –y particularmente sobre las condiciones asociadas a la oferta de trabajo–, a partir del estricto fortalecimiento o gestión óptima de las tareas contempladas en las líneas generales de la política nacional, sin siquiera tener que asumir un desarrollo particular como gestor autónomo de proyectos.

⁴⁵ “(...) A nosotros ojalá nos cueste cero peso. Damos todas las facilidades del recinto, de todo lo que necesiten, eso sí; pero nosotros gastar recursos municipales que hay para, no”. Entrevista OMIL San Ramón.

⁴⁶ Aunque con el aumento en el desempleo nacional que se ha experimentado en los últimos años, en general el tema empleo ha alcanzado una posición más central en las agendas. Sin embargo, cabe preguntarse si la preocupación va más allá de la situación puramente contingente.

Por otra parte, un elemento recurrente en la discusión respecto de la gestión municipal – constatado en la observación empírica– dice relación con el tema de los recursos humanos. En general, los funcionarios ligados a la labor de las OMIL, además de ser pocos, en muchos casos no presentan una particular idoneidad técnica, existiendo una clara escasez de profesionales.⁴⁷ Asimismo, los continuos esfuerzos desarrollados por mejorar las competencias del recurso humano municipal topan con la frecuente rotación, por motivos políticos, de los cargos técnicos, lo que implica que personas y equipos que han sido capacitados y han ganado una “expertise” práctica, se terminan perdiendo.⁴⁸

No obstante, las dificultades adquieren una particular expresión cuando se trata de comprender y vincular la gestión hacia el empleo con una estrategia sostenible de superación de la pobreza; y en este sentido, se revelan ciertos elementos centrales que constituyen importantes limitaciones para el logro de una capacidad efectiva de intervención sobre las condiciones asociadas al proceso de inserción en el mercado laboral de personas y hogares en situación de pobreza.

De este modo, es necesario señalar que, por lo general, la intervención actual hacia el empleo no apunta a ni forma parte de una estrategia más amplia de superación sostenible de la pobreza. No se expresa una planificación explícita, integral, para coordinar las distintas esferas de acción municipal –con la intervención respecto del empleo como elemento central– en función de este objetivo mayor. Así, por ejemplo, los PLADECO hasta el momento no han demostrado ser un instrumento plenamente operativo, que permita orientar con la suficiente desagregación la gestión de las distintas unidades municipales (y específicamente la acción hacia el empleo).

En esta línea, y de forma más específica, la actividad habitual de las OMIL plantea ciertas problemáticas que enfrentar. En primer lugar, es posible constatar que la estricta labor de intermediación y colocación, si bien puede lograr paliar una momentánea situación de cesantía y vulnerabilidad, no contribuye necesariamente a una superación de la pobreza en el mediano plazo, y que de hecho puede tender a *reproducir la precaria inserción en el mercado laboral* a la que típicamente acceden personas y hogares en situación de pobreza, hecho que, como se ha indicado, se encuentra tan estrechamente asociada a esa condición. Esto implica que la intermediación/colocación, si bien entrega un servicio que es altamente valorado por los beneficiarios, no constituye propiamente una intervención en el sentido de alterar las condiciones asociadas al proceso de inserción en el mercado laboral. La OMIL ayuda al trabajador a conseguir empleo, le otorga un cierto respaldo institucional ante los ojos del empleador, pero –se insiste, si la función se remite estrictamente a servir de buzón de colocaciones– no deja una marca, un impacto más allá en las condiciones con que ese trabajador continuará insertándose laboralmente en el futuro (ya que además es muy probable que el trabajo conseguido por la OMIL reproduzca un perfil de empleo precario y bajos ingresos).

Junto con esta tendencia potencial a la reproducción del circuito de precarización, se observa que la labor de las OMIL se encuentra expuesta a la *generación de ciertos mecanismos de exclusión*. Esto refiere a la idea de que, debido a los limitados recursos y vacantes laborales, sólo ciertos grupos acceden a los empleos –que típicamente corresponden a aquellos que poseen algún tipo de activos–, mientras que van quedando fuera del ámbito de acción de estas oficinas ciertos colectivos de difícil inserción laboral –y que en muchos casos corresponden a los más pobres de los pobres– tales como discapacitados, las personas con escasa o nula calificación, con antecedentes penales o con problemas de adicción, así como aquellos a los que anteriormente se les ha conseguido empleo pero han tenido malas experiencias (no se han presentado, fueron despedidos, etc.). Asimismo, como mecanismo para mejorar su propia gestión y acceder a más vacantes, las OMIL procuran mantener un cierto prestigio frente a las empresas que les requieren de trabajadores,

⁴⁷ Los cargos profesionales, según se observó, son casi íntegramente ocupados por asistentes sociales, y la gran mayoría son mujeres.

⁴⁸ Fuente: Entrevista SENCE.

para lo cual tienden a priorizar a los mejores elementos y no a los más difíciles. De esta forma, en estos procesos hay un riesgo de generar mecanismos de exclusión que dejen sin posibilidades a los grupos más vulnerables y de más difícil inserción laboral.⁴⁹

De esta forma, estos procesos no sólo no contribuyen a la superación sostenible de la pobreza, sino que incluso pueden aportar a su reproducción.

2.4 Mecanismos de intervención: perspectivas para el fortalecimiento de las OMIL

La intervención municipal respecto del empleo, así como tiene limitaciones, también posee fortalezas. Sin embargo, particularmente es posible identificar los principales mecanismos a través de los cuales el municipio efectivamente logra introducir una transformación en las condiciones asociadas al proceso de inserción en el mercado laboral, tanto respecto de la demanda como de la oferta de empleo. De esta forma, en esta sección se examinarán los mecanismos más destacados encontrados a partir de la observación, de manera de delinear una suerte de “mejor práctica” que permita orientar las posibilidades de fortalecimiento de la acción de las OMIL y hacer frente a las importantes limitaciones señaladas en el capítulo anterior.

a) Intervención respecto de la demanda de empleo: el fomento productivo municipal

En términos generales, la demanda de empleo asociada al mercado laboral está constituida por las unidades productivas –empresas de todos los tamaños y características– que requieren de fuerza de trabajo para operar. En este sentido, la intervención respecto de este ámbito corresponde a la línea que típicamente se ha denominado de fomento productivo, la que normalmente comprende acciones de desarrollo empresarial (con especial énfasis en la mediana, pequeña y microempresa,⁵⁰ quienes son las principales proveedoras de empleo en el país), acceso a créditos y subsidios, capacitación en gestión, etc.; con el objetivo de fortalecer y desarrollar las unidades productivas a fin de que éstas incrementen sus niveles de productividad, creen más puestos de trabajo y generen mayor riqueza. En este contexto, el municipio se inserta de forma particular dentro de la institucionalidad pública asociada al fomento productivo, adquiriendo una mayor relevancia durante los últimos años.

El fomento productivo no constituye una novedad como perspectiva de intervención estatal. De hecho, en Chile ya en los años 30's aparece la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO), y durante gran parte del siglo XX los modelos de industrialización y sustitución de importaciones –fundados en la pretensión de expandir las capacidades productivas nacionales– constituyeron la orientación principal de la acción pública en los países latinoamericanos. Sin embargo, durante las últimas décadas, los importantes cambios operados en las orientaciones económicas globales –encabezados por una tendencia general al repliegue del Estado– han introducido grandes transformaciones a las posibilidades de intervención en esta línea. De manera más específica, recientemente, a la luz de las perspectivas locales y territoriales de desarrollo, ha sido destacada la relevancia del municipio –en tanto gobierno local– como actor principal dentro de los procesos económicos en el territorio, y particularmente por su central posición operativa y de intervención en el nivel local (Alburquerque, 1997; Ábalos, 2000).⁵¹ De esta manera, a modo de tendencia general, en los últimos años el tema del fortalecimiento productivo ha venido

⁴⁹ Este es un punto que se ve apoyado por el hecho de que los organismos capacitadores (OTEC) muchas veces se les paga de acuerdo a trabajador capacitado y colocado; de manera de que si son ellos quienes seleccionan a las personas que ingresarán a los cursos, pueden precisamente tomar no a los más deficitarios, sino a aquellos que tienen más posibilidades de conseguir un empleo.

⁵⁰ Distinción realizada, desde 1991, basándose en los volúmenes de venta. Para una explicación detallada, puede consultarse la información del Servicio de Cooperación Técnica (www.sercotec.cl)

⁵¹ Ejemplos dentro de una profusa literatura.

posicionándose dentro de la agenda de gestión municipal; de hecho, en 1999, una modificación a la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades (Transversal, 2001) incorporó explícitamente la labor de fomento productivo dentro de las funciones municipales.⁵²

En concordancia con lo anterior, durante los últimos años distintos municipios en Chile y Latinoamérica han ido progresivamente implementando áreas o unidades especializadas en desarrollo económico local, fomento productivo y apoyo a la micro y pequeña empresa; de manera que, si bien ésta constituye una esfera de acción que aún se está consolidando y donde hay aún mucho por hacer, existen ya abundantes experiencias y lo que es más importante, se asume ampliamente que el municipio posee responsabilidades respecto de este ámbito –aunque muchas veces se limite a una mera ejecución o intermediación frente a iniciativas provenientes de la institucionalidad central–.

De esta forma, las principales áreas de actividad a través de las cuales el municipio puede apoyar la demanda de empleo, fortaleciendo la gestión de las unidades productivas en el territorio (sea como gestor autónomo de proyectos o como actor relevante en el circuito de inversión pública central), se sintetizan en el cuadro 3.⁵³

El conjunto de estas actividades, y la función de fomento productivo en general –dependiendo del grado de desarrollo que presente en un determinado municipio–, puede lograr un importante impacto respecto de las condiciones relativas a la demanda de empleo asociada al proceso de inserción en el mercado laboral –especialmente si apunta a introducir modificaciones respecto de la productividad de las empresas, perspectivas de comercialización, etc.– y en este sentido, constituir una intervención sostenible en miras a elevar el nivel de empleo y los salarios (y por lo tanto a reducir la pobreza). De esta forma, resulta fundamental continuar apoyando y profundizando el desarrollo de esta área de intervención al interior de las OMIL –en caso de que ella la asuma– o generando las unidades específicas de fomento económico y productivo que se hagan cargo del tema.

⁵² De esta manera, el artículo 4° de la citada ley señala lo siguiente: “Las municipalidades, en el ámbito de su territorio, podrán desarrollar, directamente o con otros órganos de la administración del Estado, funciones relacionadas con: a) (...) d) La capacitación, la promoción del empleo y el fomento productivo.” Nótese la distinción “directamente (se entiende autónomamente) o con otros órganos”. Fuente: Ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades.

⁵³ Aquí se da cuenta de las principales líneas de actividad que se encontraron empíricamente en ejecución en los distintos municipios observados.

Cuadro 3
INTERVENCIÓN RESPECTO DE LA DEMANDA DE EMPLEO

| El fomento productivo municipal | |
|--|---|
| Área | Descripción / Objetivo |
| Franquicia SENCE | Beneficios tributarios por capacitación de los trabajadores. |
| Acceso a créditos | Financiamiento para el desarrollo productivo. |
| Capacitación en gestión | Incremento de las capacidades técnicas empresariales. |
| Bonificación a la contratación | Subsidio por la incorporación de más trabajadores. |
| Microemprendimiento | Apoyo a la capacidad emprendedora y asociativa, dirigida a la generación de nuevas iniciativas productivas. |
| Comercialización | Organización de ferias, encuentros, acceso al comercio electrónico, etc. |

Fuente: Elaboración propia.

b) Intervención respecto de la oferta de empleo

Como se ha indicado, la generación de procesos de desarrollo económico local y de superación sostenible de la pobreza no pueden fundarse enteramente en el fortalecimiento de la demanda de empleo, sino que requieren de un desarrollo paralelo de las unidades oferentes de fuerza de trabajo, vale decir, de las personas y hogares que movilizan sus capacidades laborales hacia el mercado a cambio de una remuneración.

La intervención hacia la oferta es un área que exige una particular detención. Si bien ésta es una esfera sobre la cual tradicionalmente se actúa –típicamente a través de acciones de capacitación o nivelación de estudios–, ciertamente presenta un desarrollo menor que el área de apoyo hacia la demanda (el fomento productivo), en términos de su definición como un ámbito específico de intervención, institucionalidad ad-hoc, etc. Además, y como rasgo central, se descubre en las propias OMIL un gran potencial empírico para ejercer un rol de efectiva intervención sobre las condiciones de la oferta,⁵⁴ tematizado como el *apoyo a una movilización óptima hacia el mercado laboral de los recursos de trabajo con que cuentan personas y hogares, y el mejoramiento de sus condiciones de empleabilidad*. Éste constituye un potencial que no se encuentra del todo explotado, pero que se revela como una herramienta importante de apoyo en el sentido de una superación sostenible de la pobreza.

De esta forma, se hace particularmente relevante identificar, a partir de las configuraciones empíricas, dónde se encuentran en concreto estas potencialidades para intervenir en la oferta y cómo es posible desarrollarlas. Para este fin, resulta útil establecer una distinción entre las dos unidades consignadas como oferentes de fuerza de trabajo: personas y hogares. Ambas poseen particularidades y fenómenos propios y, sobre todo, poseen diferentes portafolios de activos, respecto de los cuales es posible intervenir.

⁵⁴ Asociada al proceso de inserción en el mercado laboral.

i) Unidad de intervención: personas

La actividad de las OMIL se dirige preferentemente hacia los trabajadores. Éstos son los principales beneficiarios de sus labores habituales, tanto en la esfera de los servicios (intermediación/colocación) como de la promoción (capacitación). Sin embargo, como se ha indicado, muchas veces la acción de estas oficinas no contribuye a lograr una superación de la condición de pobreza e incluso puede llevar a reproducir el circuito de inserción precaria y bajos ingresos. Esta situación puede ser sintetizada a través de la idea de que dichos fenómenos encuentran su origen en el hecho de que las OMIL a menudo *no realizan propiamente una intervención en las condiciones* con que los individuos se insertan en el mercado laboral, en el sentido de introducir un cambio, generar un impacto y alterar las posibilidades que manejan los trabajadores. Sin embargo, en un punto particularmente relevante, a partir de la observación se descubre que las OMIL podrían asumir de forma mucho más potente e intencionada la capacidad de realizar esta intervención –e impactar de manera mucho más efectiva en las condiciones enfrentadas por los trabajadores– *estrictamente a través del fortalecimiento y profundización de las líneas de operación habitual* que estas poseen y según son establecidas por el SENCE. Con el objeto de examinar con más detención esta afirmación, a continuación se desglosan punto por punto las perspectivas a través de las cuales es posible potenciar las labores generales de las OMIL de modo de lograr constituir efectivos mecanismos de intervención.⁵⁵

- La función básica de *información y orientación*, dependiendo de su naturaleza, genera un enorme potencial de intervención, el que se desaprovecha al consistir esta función en la mera inscripción del trabajador cesante y en la publicación de las vacantes de trabajo que llegan a la oficina. No obstante, cuando se pierde el carácter de simple inscripción para constituir una *entrevista*, es posible comenzar a indagar en la situación más específica de la persona, averiguar su historia laboral y situación familiar, detectar necesidades e intereses de capacitación (así como hábitos laborales inadecuados) y desarrollar habilidades básicas de búsqueda de empleo (construcción de currículum, presentación personal). Asimismo, este trabajo personalizado puede derivar en la generación de una *estrategia de reinserción laboral*, diseñada en conjunto por la OMIL y el trabajador involucrado, que incluya orientación y capacitación, así como apoyo psicológico y motivacional. De este modo, la OMIL desarrolla propiamente una intervención con el trabajador, comenzando a desarrollar perspectivas para una mejor inserción laboral de éste.
- La labor central de *intermediación/colocación*, como se ha visto, presenta importantes limitaciones –y el central riesgo de reproducir el circuito de inserción precaria, bajos ingresos y mantenimiento de la situación de pobreza en el mediano plazo–. Es posible afinar el trabajo en este sentido, precisamente cuidando no caer en este círculo. En este sentido, existe la potencialidad para desarrollar lo que resulta adecuado denominar “*colocación proactiva*”, es decir que cuide aspectos más específicos respecto de la calidad y perspectivas futuras del empleo en el cual se está insertando al trabajador. Se trata de procurar colocar a la gente en un buen trabajo –que se logre una mejor inserción laboral–, considerando factores como la estabilidad, el nivel salarial, las condiciones de seguridad (físicas y previsionales) y de beneficios, la regularidad de los contratos de trabajo, e incluso aspectos como la lejanía respecto del domicilio (y por lo tanto, el gasto en locomoción). Asimismo, la OMIL puede considerar el historial de las empresas a las que han derivado trabajadores, observando posibles antecedentes de incumplimiento de contratos, retraso o no-pago de remuneraciones, etc., de modo de evitar volver a operar

⁵⁵ Se debe reiterar que los mecanismos señalados a continuación se descubren a partir de la propia observación empírica, sintetizando y desarrollando las “mejores prácticas” o experiencias más avanzadas en la materia, encontradas en los diferentes municipios.

con ellas. En este sentido, también se trata de fortalecer el respaldo institucional otorgado por la municipalidad a la persona que va a solicitar trabajo. Asimismo, un elemento central en el desarrollo óptimo de la labor de intermediación corresponde a la existencia de una política y una estrategia activa de vinculación con las empresas de la comuna y de la región (a través de visitas periódicas, cartas y llamados respaldados por el alcalde), de manera de acceder de forma expedita a vacantes laborales.

- El siguiente punto se encuentra estrechamente relacionado con el anterior. Para desarrollar esta función más fina, de colocación proactiva –en el sentido de apuntar a romper el circuito de precarización– y lograr acceder a mejores condiciones laborales para sus trabajadores, la OMIL requiere de un cierto posicionamiento y “prestigio institucional” frente a las empresas, en tanto gestor eficiente de fuerza de trabajo. Para esto, el municipio típicamente procura satisfacer las demandas de las empresas con los trabajadores adecuados y que además respondan de manera responsable –para que así, en el futuro, las empresas vuelvan a recurrir a las OMIL cuando requieran contratar personal–. Sin embargo, esta válida estrategia lleva asociada el riesgo de generar mecanismos de exclusión, respecto de ciertos *colectivos de más difícil inserción laboral*⁵⁶. De esta manera, es necesario comprender que, en términos organizacionales, ciertas formas de exclusión son necesarias (e incluso deseables) para el funcionamiento óptimo de la gestión de la oficina; sin embargo, también es necesario asumir que se debe tomar conciencia de las posibles exclusiones generadas y desarrollar un trabajo más específico (que probablemente quede fuera de la acción de la OMIL) con esos grupos de más difícil inserción,⁵⁷ de modo de no dejar desprotegidos a los más pobres de los pobres.⁵⁸
- Por su parte, se debe considerar que la capacidad de intervención de las OMIL no sólo puede orientarse hacia el trabajo con personas cesantes, sino que también, y como potente área de gestión, es posible dirigir la acción hacia trabajadores con empleo que perciban ingresos bajos, cercanos al salario mínimo. En este sentido, así como se habló de estrategia de reinserción laboral, también existe la posibilidad de generar *estrategias de mejoramiento salarial*, que permita acceder a estas personas a niveles más estables de ingresos.⁵⁹
- Adicionalmente, siempre es importante continuar el fortalecimiento de las actividades de *capacitación y nivelación de estudios*, como mecanismos concretos para elevar la empleabilidad de los trabajadores y sus posibilidades para acceder a mejores empleos y mejor remunerados. Sin embargo, es fundamental que estas actividades vayan acompañadas de un apoyo integral respecto de la inserción laboral, ya que por sí solas no garantizan los objetivos esperados.

De esta forma, a través de esta serie de mecanismos de desarrollo y fortalecimiento, se trata de comprender que las actividades de las OMIL correspondiente a la esfera de los servicios,⁶⁰ pueden pasar a convertirse también en propiamente promocionales; en este sentido, por ejemplo, la función de intermediación/colocación –que incluso poseía el riesgo de reproducir el circuito de

⁵⁶ Como ya se comentó en el capítulo correspondiente a las limitaciones y problemáticas. Grupos que quedan en esta situación son los discapacitados, los trabajadores con escasa o nula calificación y aquellos que poseen antecedentes penales (muchas veces las empresas exigen a las OMIL el papel de antecedentes antes de la contratación).

⁵⁷ Trabajo que conduce directamente hacia el involucramiento del hogar, como unidad de intervención.

⁵⁸ La propia encuesta CASEN 2000 reveló un importante problema en la focalización de la política social, específicamente en la dificultad de llegar a los más vulnerables. En concreto, la encuesta muestra que si bien la pobreza general disminuyó alrededor de un punto porcentual entre 1998 y 2000, la indigencia aumentó. Fuente: MIDEPLAN, 2001.

⁵⁹ De hecho, el SENCE tiene tipificada esta línea de acción, a través del *reentrenamiento laboral de trabajadores perceptores de ingresos cercanos al salario mínimo*.

⁶⁰ Véase la distinción sintetizada en el cuadro 2.

precarización–, con el desarrollo de este trabajo más específico, proactivo e intencionado pasa a conformar claramente una *intervención*, transformando las condiciones de inserción laboral que enfrentaba el trabajador y logrando objetivos que difícilmente éste podría haber conseguido por su propia cuenta.

ii) Unidad de intervención: hogares

Los hogares constituyen una unidad de intervención fundamental no sólo asociados a un nivel analítico, sino principalmente porque éstos constituyen unidades reales, operativas, conformadas por un grupo de miembros que aportan conjuntamente para la satisfacción de sus necesidades básicas (en primer lugar la alimentación).⁶¹ En este sentido, los hogares manejan un conjunto de recursos distintos a los de las personas (consideradas individualmente), por lo que deben ser examinados en su especificidad.

No obstante, se debe considerar que ciertamente la acción respecto de los hogares empíricamente escapa a la labor que desempeñan típicamente las OMIL. Por esta razón, a continuación, junto con examinar más detenidamente –de manera similar a lo realizado respecto de las personas– ciertas perspectivas para el fortalecimiento y desarrollo de un rol de efectiva intervención sobre el proceso de inserción en el mercado laboral, se revisarán ciertas experiencias, que si bien escapan al diseño general de la investigación (de hecho, no corresponden a los cinco casos considerados centralmente en la observación), surgieron como iniciativas relevantes durante el proceso de recolección de información.

Respecto de los hogares, el tema que se hace especialmente relevante corresponde al apoyo para una movilización óptima de los recursos de trabajo con que éstos cuentan. En este sentido, a partir de la observación empírica se destacan ciertos aspectos.

- Ante el bajo nivel de ingresos –determinado por la situación de empleo precario, subempleo o desempleo del jefe de hogar–, las familias se ven obligadas a buscar nuevas fuentes de recursos. Así, muchas mujeres, tradicionalmente dueñas de casa, se movilizan hacia el mercado laboral buscando trabajo por primera vez, con escasa o nula calificación técnica, lo que las sitúa en un escenario particularmente complicado.⁶² De esta forma, se hace relevante orientar un especial apoyo a la mujer y al hogar, ya que si ésta se moviliza hacia el mercado laboral también típicamente genera una serie de impactos en la situación interna de la propia familia (cuidado de los hijos, tareas de la casa, etc.); y porque si la cónyuge logra una inserción adecuada en el empleo puede constituir un apoyo fundamental para los ingresos del hogar (y el ubicarse por sobre un umbral de mera subsistencia).
- Sin embargo, ante esta misma situación de bajos ingresos, también es posible observar que en ciertos casos no es la cónyuge la que se moviliza hacia el mercado laboral, sino que, por temas culturales (“machismo”), sociales (no se tiene con quién dejar a los niños menores) o de incentivos perversos (mayor rentabilidad inmediata), son los hijos los que salen a buscar empleo. Y en este sentido, la principal problemática asociada a este fenómeno, como es reconocido, radica en el riesgo de deserción escolar y reproducción de la pobreza en el mediano y largo plazo; ya que, si bien el ingreso aportado por los hijos puede contribuir a la disminución de la vulnerabilidad inmediata del hogar, ciertamente no constituye una perspectiva que pueda permitir apuntar a una superación

⁶¹ Y dada esta definición operativa de hogar resulta más adecuado emplear éste término que el de familia, el que presenta otras connotaciones. Sin perjuicio de lo anterior, esta última palabra puede ser empleada aquí, con fines puramente estilísticos.

⁶² “(...) últimamente ha venido mucha gente a inscribirse, pero gente que para mí no son cesantes, sino, por ejemplo, son dueñas de casa, que se han visto en la obligación de salir a buscar trabajo (...) Entonces para nosotros es más difícil aún poder darle trabajo a esa gente, porque no tiene experiencia en nada”. Entrevista OMIL San Ramón.

sostenible de la pobreza, y más bien tiende a perpetuar intergeneracionalmente esta condición.

- La consideración del hogar como unidad de intervención además permite un tratamiento más cercano de los potenciales problemas intrafamiliares que puedan estar influyendo en una subutilización o movilización inadecuada de recursos de trabajo hacia el mercado laboral. En este sentido, las situaciones de violencia, adicciones, discapacidad o enfermedades al interior del hogar⁶³ claramente limitan sus capacidades de trabajo potenciales, por lo que un apoyo respecto de estas materias puede constituir una efectiva intervención sobre las condiciones a las que se enfrentan los hogares pobres para insertarse laboralmente.

Por su parte, así como se discutió respecto de las personas, en el caso de los hogares también es posible, a través de un trabajo conjunto entre municipio y familia, desarrollar *estrategias de incremento de los ingresos*, sea apoyando una mejor inserción laboral de los miembros adultos del hogar, o fomentando las iniciativas de autoempleo, microemprendimiento y trabajo en el hogar.

No se debe perder de vista que el objetivo final de estos mecanismos –tanto para personas como hogares– está en realizar propiamente una intervención, es decir alterar las condiciones a partir de las cuales estas unidades oferentes de fuerza de trabajo se insertan en el mercado. Y si bien esta intervención no asegura estrictamente la consecución de una mejor inserción laboral, ciertamente permite generar nuevas posibilidades y cambios en las estructuras de oportunidades (en términos de Kaztman) a las que se enfrentan las personas y hogares en situación de pobreza.

3. Experiencias relevantes

La intervención hacia los hogares constituye un área emergente de trabajo. Sin embargo, desde distintos orígenes y sin vinculación entre sí, se han desarrollado en los últimos años algunas iniciativas particularmente relevantes respecto de lo que Kaztman (1999) llama “*abrir la caja negra que encierra los recursos de los hogares y las estrategias que éstos utilizan*”. De hecho, en cierta medida es posible afirmar que una insatisfacción general con la política de corte básicamente asistencialista de la acción social municipal ha ido derivando en una creciente preocupación por las posibilidades de intervención respecto de los propios hogares, ante el objetivo de lograr una superación sostenible de la pobreza.

A continuación se revisarán algunos casos que, a pesar de encontrarse al margen del diseño general de la investigación, emergieron en tanto experiencias relevantes a partir del propio proceso de recolección de datos; y que precisamente aportan sustento empírico a la posibilidad de intervenir eficazmente sobre las condiciones y recursos de los hogares en situación de pobreza, a través de la capacidad para comprometer al propio hogar en un proyecto de desarrollo integral y superación de la pobreza.

⁶³ Tema asociado a la discusión anterior respecto de los grupos de difícil inserción laboral y los mecanismos de exclusión.

3.1 El Programa de Acciones Integradas para familias en extrema pobreza (PAI) de la Municipalidad de La Florida

Entre las iniciativas innovadoras encontradas a partir de la recolección de información, se destaca particularmente esta experiencia desarrollada en la Municipalidad de La Florida. El Programa de Acciones Integradas (PAI) pretende representar un cambio en el enfoque de la política social municipal, en el sentido de que trabaja con familias, más que con personas aisladas, sale a la comunidad e invita a las familias a participar, en vez de desarrollar la tradicional “labor de ventanilla”.

El objetivo general del programa apunta a brindar atención preferente a las familias en extrema pobreza de la comuna, integrando los servicios municipales, locales y los beneficios de la red social del Estado disponibles, a través de una estrategia centrada en potenciar los proyectos de vida y desarrollo de cada una de las familias atendidas; de modo de activar sus energías disponibles y expandir su responsabilidad en la solución de sus problemas –además de entregar directamente bienes y servicios–. En este sentido, constituye un programa altamente focalizado y hecho a la medida de cada hogar, procurando básicamente comprometer a sus distintos integrantes con la superación de su situación de extrema pobreza.

El PAI surge en 1997 a partir de un diagnóstico de la realidad comunal y de una insatisfacción con la red social existente en la mayoría de los municipios. Estos elementos apuntaban básicamente a que la orientación pasiva y asistencial de la acción municipal no lograba un impacto especialmente respecto de las familias en extrema pobreza. A partir de esta constatación, la dirección de desarrollo social de la Municipalidad recibió un importante apoyo institucional –encabezado por el Alcalde y el Consejo– para experimentar una nueva estrategia de intervención.

El PAI es implementado por una coordinadora y un número de operadoras. Éstas llevan el contacto directo con los hogares, y cada una maneja una cartera de familias.⁶⁴ La vinculación con los hogares, según indica el diseño básico del PAI, comprende la realización de una serie de etapas:

- Selección de la familia: de acuerdo a los puntajes de la ficha CAS, la referencia de otros programas o del consultorio de salud. Se identifica una familia en situación de extrema pobreza.
- Contacto inicial y habilitación básica: se explica el programa a la familia y se la invita a participar. Se establece un vínculo a través de las visitas periódicas de la operadora al hogar y de algún miembro de la familia al municipio. De esta forma, se realiza un diagnóstico conjunto de la situación material y psicosocial de la familia y se establecen ciertos compromisos iniciales simples (como el sacar cédula de identidad o inscribirse en el consultorio o en la OMIL).
- Intervención: esta etapa se basa en la construcción e implementación de un plan de acción, concordado entre la familia y la operadora, que apunte al desarrollo de tareas más complejas y al logro de un cierto estado deseado futuro (que puede tener relación con lo laboral, la vivienda, tratamiento contra el alcoholismo, etc.). Así, la operadora va entregando apoyo material y afectivo, facilitando el acceso a las redes de la institucionalidad pública, pero dejando siempre que la familia tome la iniciativa y busque las alternativas de acción.
- Egreso y seguimiento posterior: paulatinamente, a medida que la familia va ganando en autonomía y la operadora pasa a ser parte de una red mayor de recursos con que ésta

⁶⁴ Actualmente en el PAI trabajan tres personas, una coordinadora y dos operadoras, todas asistentes sociales de profesión. Cada operadora lleva un número de alrededor de 30 familias. Asimismo, al mes de Octubre, durante el año 2001 se había intervenido en aproximadamente 80 familias.

cuenta, se acerca la etapa de egreso, el que se produce de mutuo acuerdo. Se revisan los logros respecto del plan de acción y se evalúa si la familia se siente capaz de seguir sola. Posteriormente, un operador distinto recoge la situación y las impresiones de la familia una vez que ha egresado del programa.

Actualmente existe una gran satisfacción con los resultados del programa, a pesar que a modo de evaluación sólo se cuenta con ciertas estimaciones realizadas el año 1999, en base a la experiencia de los dos años anteriores. En este marco, se aprecian importantes logros en diferentes aspectos, como en la situación en vivienda (aumento en la cantidad de familias que obtuvo casa propia y en aquellas que se encuentran postulando), en empleo (incremento en el porcentaje de familias en que al menos un integrante tiene trabajo estable, aumento en el nivel de ingresos del hogar y ordenamiento del presupuesto familiar), en salud (100% de las familias inscritas en los consultorios y con asistencia periódica a controles), y en el tratamiento de adicciones (especialmente el alcoholismo). Asimismo, hay una situación preferencial respecto de los otros programas municipales, lográndose cupos en los jardines infantiles, en cursos de capacitación y acceso a subsidios, pensiones y becas.

Además, en el plano subjetivo, el éxito del programa se aprecia en las impresiones que manifiestan las propias operadoras. Ellas, a pesar del desgaste profesional y humano que significa trabajar en el PAI, expresan una particular satisfacción por lo que denominan "la generación de un proceso irreversible" de cambio en la situación de vida de las familias, reflejado en la patente modificación de prácticas, visiones y expectativas de vida. Para las operadoras, existen dos factores claves para explicar el éxito de esta forma de intervención: el hecho de que el PAI pretenda acercar una serie de posibilidades –"y no plata"– a los hogares pobres que ellos deben utilizar, así como devolverles ciertas confianzas básicas; y la capacidad que tiene esta modalidad para comprometer los esfuerzos de los propios integrantes de las familias⁶⁵ para la superación de sus problemas más urgentes y el mejoramiento en su calidad de vida.

Sin embargo, pese a los esfuerzos desplegados, se estima que alrededor de un 20% de las familias inicialmente contactadas no se incorporan al programa o desertan tempranamente.

Un aspecto que se ha destacado a su vez por su vital importancia ante una intervención de esta naturaleza dice relación con el recurso humano ligado al programa. Este elemento presenta una especial complejidad, ya que esta metodología exige desprenderse de muchas de las prácticas habituales de la asistencialidad tradicional,⁶⁶ y además demanda aptitudes no sólo técnicas y profesionales, sino rasgos valóricos y de personalidad compatibles con el trabajo. De esta forma, este aspecto debe ser especialmente considerado en el diseño y ejecución de iniciativas de este tipo.

Finalmente, es necesario destacar el apoyo y compromiso institucional, técnico y político del municipio con el programa. El PAI opera íntegramente con financiamiento municipal, y actualmente se evalúan sus posibilidades de ampliación, dado que ha comprobado constituir una intervención más sostenible en relación a la superación de la pobreza, sin significar un costo elevado. Además, ha aportado la constatación empírica de que es posible realizar un importante trabajo de activación de los recursos y energías con que cuentan las personas y hogares en situación de pobreza.

⁶⁵ De hecho, el compromiso y la actitud de las familias es destacado como un elemento central.

⁶⁶ Dado que un elemento central del programa consiste en no crear una dependencia, sino que procurar siempre que las iniciativas y propuestas provengan de la propia familia.

3.2 La propuesta de la Comisión de Desarrollo Social de la Asociación Chilena de Municipalidades (AChM)

Siguiendo una línea paralela y una historia absolutamente distinta, la Comisión de Desarrollo Social de la AChM –encabezada por su presidente, el alcalde de la ciudad de Quillota–, en su afán por lograr fortalecer la capacidad de intervención municipal con relación a la superación de la pobreza, ha arribado a un modelo que presenta enormes similitudes con lo desarrollado en La Florida.

La propuesta de la comisión encuentra básicamente dos antecedentes, ambos fundados particularmente en la experiencia del equipo de trabajo del municipio de Quillota. En primer lugar, existía una profunda insatisfacción por la excesiva segmentación y departamentalización con que típicamente se desarrolla la gestión de las áreas sociales (básicamente las DIDECO), las que se encuentran compuestas por una serie de oficinas (de la mujer, del adulto mayor, jóvenes, OMIL, etc.) pero con una escasa coordinación hacia una planificación integral de superación de la pobreza y mejoramiento de la calidad de vida de la población. Y en segundo lugar, se gestó en ese municipio una iniciativa que sirvió de complemento y respuesta a esa insatisfacción. Tal experiencia consistió básicamente en el desarrollo de un programa para disminuir la deserción del sistema escolar de los niños de las escuelas municipales de la comuna. Para esto, se contactó a las familias cuyos hijos habían desertado de las escuelas durante el año anterior, y se las invitó a participar de esta iniciativa, que implicaba que la Municipalidad apoyaba especialmente al hogar pero con el compromiso de que los niños volverían a la escuela. Los resultados fueron sencillamente espectaculares, lográndose una reducción enorme de la deserción.

A partir de esta insatisfacción y de esta experiencia, la Comisión llegó a la conclusión de que es posible transformar los mecanismos de intervención que hasta hoy son habituales en los distintos municipios. Su hipótesis de partida es que los hogares pobres están dispuestos a asumir *contratos sociales*, compromisos para salir de la pobreza, si es que reciben apoyo y la institucionalidad municipal se compromete por su parte. De esta forma, la Comisión propone una completa transformación de las DIDECO municipales –caracterizadas por una acción sectorial, segmentada y escasamente coordinada–, a través de la formulación de dos grandes mecanismos: el modelo de intervención familiar (MIF) y el modelo de intervención comunitario (MIC). De esta forma, las unidades relevantes pasan a ser hogares y territorios, sobre los cuales es posible desarrollar un apoyo integral respecto de distintas dimensiones. Así –y de forma muy similar a lo pretendido por el PAI, a través de un proceso de ingreso, intervención y egreso–, el objetivo final es contar con familias y comunidades autogestoras, capaces de hacerse cargo de sus propios proyectos y perspectivas de mejoramiento.

Los casos anteriores muestran que no sólo es posible a un nivel teórico postular la potencialidad de la intervención respecto de los recursos y capacidades con que cuentan los hogares, sino que existe apoyo concreto que demuestra la viabilidad de esta perspectiva (como aporta centralmente el PAI);⁶⁷ y además que ya se está asumiendo como perspectiva específica de políticas sociales en el ámbito municipal. Asimismo, se revela la particular posibilidad de la institucionalidad pública para convertirse en un eficaz suministrador de estructuras de oportunidades (en términos de Kaztman), en el sentido de activar los recursos latentes de personas y hogares, acercar las posibilidades que entrega el mercado y generar nuevas oportunidades. Finalmente, es necesario constatar que, de acuerdo a estas experiencias, la intervención integral respecto del hogar constituye un mecanismo potente para activar el recurso trabajo, junto con las dimensiones anexas que ciertamente influyen en él; conformando una unidad idónea para apreciar las complejas dinámicas y sinergias que establecen los activos entre sí.

⁶⁷ No obstante, en este contexto se hace más relevante aún poder contar en el futuro con una evaluación y una sistematización más acabada del impacto logrado por el programa.

III. Síntesis analítica y conclusiones

La constatación inicial respecto de la centralidad del factor empleo e ingresos laborales en la configuración de la pobreza hoy en nuestras ciudades abre una importante discusión y un desafío para las políticas sociales, particularmente si se apunta a la generación de mecanismos específicos de gestión que permitan lograr una reducción sostenible de la pobreza. Asimismo, la centralidad del mercado en la asignación de recursos y de oportunidades obliga a que las políticas se vinculen con las dinámicas de fortalezas y limitaciones que presenta la operación de este mecanismo, y procuren corregir sus distorsiones. En este sentido, la propuesta emanada del presente trabajo se sintetiza en que hoy en nuestras ciudades, como parte de una estrategia mayor en relación a disminución de las situaciones de pobreza, es necesario intervenir respecto del empleo y el mercado laboral; y que esta intervención puede y debe orientarse hacia la instalación de procesos de transformación en las condiciones asociadas tanto a la demanda como la oferta de empleo. En esta línea, el apoyo a una inserción menos precaria en el mercado laboral, el fortalecimiento de las condiciones de empleabilidad, la expansión de las capacidades productivas y de gestión de las medianas y pequeñas empresas, y la disminución de la heterogeneidad productiva deben constituir elementos presentes en las perspectivas de acción del mundo público, sobre todo si se encuentran hoy tan estrechamente ligadas a la definición de la condición de pobreza.

En este contexto, la posibilidad de intervenir en el proceso de inserción en el mercado laboral aparece como una amplia posibilidad de gestión. Sin embargo, una intervención propiamente sostenible debe apuntar hacia el apoyo de las dos grandes dimensiones que este

proceso lleva asociadas, es decir, tanto hacia la demanda como hacia la oferta de empleo. De esta forma es posible generar dinámicas realmente integrales de desarrollo económico local y aportar en la reducción de las brechas en la estructura productiva y de la segmentación del mercado laboral.

El municipio, en tanto actor principal de la institucionalidad pública en el nivel local, juega un rol central en la administración de las políticas sociales en el territorio. Sin embargo, hasta qué punto posee las capacidades para asumir una activa intervención en el proceso de inserción en el mercado laboral permanece en la discusión. En este sentido, la presente investigación permite afirmar que el municipio efectivamente interviene tanto respecto de la demanda de empleo (de forma incipiente, pero ya asumida y tematizada) como de la oferta (pero de una manera bastante menor y poco intencionada), aunque de forma bastante limitada; y lo que es más importante aún, esta intervención no forma parte por lo general de una estrategia mayor de superación sostenible de la pobreza. De esta forma, se hace particularmente relevante que el municipio, en tanto gobierno local, asuma una orientación específica para hacerse cargo del desarrollo integral de su territorio y, que en ese marco, intervenga técnicamente respecto de la esfera del empleo en miras a una disminución sostenible de la pobreza.

De esta manera, es necesario que, por una parte, se continúen desarrollando las capacidades municipales para intervenir respecto de la demanda de empleo –el fomento productivo municipal–, ya que si bien el tema aparece bastante posicionado y asumido, no presenta el mismo desarrollo a nivel de implementación; y a la vez se requiere, de forma complementaria, el desarrollo de un apoyo hacia la oferta –a los recursos y capacidades de trabajo con que cuentan personas y hogares pobres–, como potente mecanismo para romper el circuito de empleo precario, bajos ingresos y pobreza al que típicamente acceden los grupos más vulnerables.

Las OMIL se caracterizan por el desarrollo de una gestión centrada más en los servicios que en lo promocional. Sin embargo, manifiestan una gran potencialidad para realizar una intervención mucho más específica respecto de la oferta de trabajo. En este sentido, la observación empírica demuestra que a través del fortalecimiento de las tareas y funciones más clásicas de estas oficinas –alcanzando los niveles óptimos o “mejores prácticas”, que son posibles de descubrir dispersas entre distintos municipios– las OMIL pueden llegar a realizar una activa intervención en el proceso de inserción en el mercado laboral, desarrollando las capacidades de personas y hogares y vinculándolas a perspectivas menos precarias de empleo. Sin embargo, hay un gran camino por recorrer.

En esta línea, el apoyo hacia los hogares se revela como una poderosa posibilidad empírica. A pesar de que existen muy pocas experiencias concretas, lo observado a partir de los casos de La Florida y Quillota reflejan que intervenir en el propio grupo familiar genera dinámicas y sinergias particulares –que por ejemplo se reflejan en una mejor movilización hacia el mercado de los recursos de trabajo con que cuenta el hogar– y que, de esta forma, existen mayores posibilidades de introducir modificaciones sostenibles respecto de prácticas, visiones, estrategias y estructuras mentales; en síntesis, de activar los recursos y energías para que los hogares se transformen efectivamente en gestores de su propio desarrollo.

Bibliografía

- Ábalos, José Antonio (2000), *El fomento al desarrollo productivo local: Orientaciones, actores, estructuras y acciones. La situación en Chile en los noventa*. CEPAL/GTZ, Santiago.
- Aghón, Gabriel (director del proyecto) (2001), *Desarrollo económico local y descentralización en América Latina: Un análisis comparativo*. CEPAL/GTZ, Santiago.
- Albuquerque, Francisco (1997), *Fomento productivo municipal y gestión del desarrollo económico local*. ILPES/CEPAL, Santiago.
- Arocena, José (1995), *El desarrollo local: Un desafío contemporáneo*. Nueva Sociedad, Caracas.
- Arriagada, Camilo (2000), *Pobreza en América Latina: Nuevos escenarios y desafíos de políticas para el hábitat urbano*. CEPAL, División de Medio Ambiente y Asentamientos Humanos, serie medio ambiente y desarrollo, Santiago.
- Blair, John P. (1995), *Local economic development. Analysis and practice*. Sage publications, Thousand Oaks, California.
- Benavides, Maricela (2000), *Estudio de caso a nivel local: El programa municipal de desarrollo empresarial (PROMDE) y la experiencia de la municipalidad de Ilo, Perú*. CEPAL/GTZ, Santiago.
- CEPAL (2001), *Panorama social de América Latina*. Santiago.
- Clichevsky, Nora (2000), *Informalidad y segregación urbana en América Latina. Una aproximación*. CEPAL, División de Medio Ambiente y Asentamientos Humanos, serie medio ambiente y desarrollo, Santiago.
- Documento final Seminario – Taller *Desarrollo y gestión local*. Fundación Friedrich Ebert e ILPES/CEPAL, Santiago, 1997.
- Finot, Iván (2001), *Descentralización en América Latina: Teoría y práctica*. ILPES/CEPAL, serie gestión pública, Santiago.
- FOSIS (2002), *Construyendo un Puente. Fundamentos y resultados esperados*. Documentos del promotor familiar.

- Gobierno Regional de la Región Metropolitana (2000), *Estrategia de Desarrollo Región Metropolitana de Santiago 2000-2006*. Santiago.
- INE (1999a), *Compendio estadístico 1999*. www.ine.cl
- ____ (1999b), *Panorama comunal. Síntesis estadística. Chile 1999*. www.ine.cl
- Kaztman, Rubén (coordinador) (1999), *Activos y estructuras de oportunidades. Estudios sobre las raíces de la vulnerabilidad social en Uruguay*. PNUD/CEPAL, Montevideo.
- Ley de la República de Chile N° 18.695 *Orgánica Constitucional de Municipalidades*. www.servel.cl
- Marcel, Mario (1997), *Modernización del Estado e indicadores de desempeño en el sector público: La experiencia chilena*. Santiago.
- MIDEPLAN (2001), *Pobreza e indigencia e impacto del gasto social en la calidad de vida. Resultados de la encuesta CASEN 2000*. www.mideplan.cl
- Ministerio Secretaria General de la Presidencia (2000), *Las políticas públicas del gobierno del presidente Ricardo Lagos – Área económica*. www.minecon.cl
- Moser, Caroline (1998), *The asset vulnerability framework: reassessing urban poverty reduction strategies*. World Development, vol. 26, N° 1, January 1998, Washington D.C.
- Organización Internacional del Trabajo (2000), *Crear oportunidades para los jóvenes: El programa de trabajo decente de la OIT*. www.ilo.org
- Pizarro Hofer, Roberto (2001), *La vulnerabilidad social y sus desafíos: Una mirada desde América Latina*. CEPAL, División de Estadística y Proyecciones Económicas, Serie estudios estadísticos y prospectivos, Santiago.
- Salinas, Jorge (2000), *La gestión local, su administración, desafíos y opciones para el fortalecimiento productivo municipal en Caranaví, departamento de La Paz, Bolivia*. CEPAL, Santiago.
- Salvat, Pablo (2000), *El porvenir de la equidad: Una contribución desde el debate filosófico contemporáneo*. MIDEPLAN, Unidad de estudios prospectivos, Santiago.
- Silva Lira, Iván (2001), *Desarrollo económico local (condiciones de éxito en un mundo globalizado)*. Apunte docente del Curso Internacional de Gestión Urbana y Desarrollo Sostenible, CEPAL, Santiago.
- Transversal (2001), *Manual Gestión Municipal en Chile*. Santiago.
- United Nations (1999), *World urbanization prospects: The 1999 revision*. Population Division. www.un.org/popin
- Vázquez Barquero, Antonio (2000), *Desarrollo económico local y descentralización: Aproximación a un marco conceptual*. CEPAL/GTZ, Santiago.
- World Bank (2001), *World Development report 2000/2001*. Washington D.C. www.worldbank.org
- ____ (2000), *World Development Indicators Database*. www.worldbank.org

Listado de abreviaturas

| | |
|------------|--|
| AchM | : Asociación chilena de municipalidades. |
| CAS | : Ficha de caracterización socioeconómica. |
| CASEN 2000 | : Encuesta de caracterización socioeconómica nacional. |
| CEPAL | : Comisión Económica para América Latina y el Caribe. |
| CORFO | : Corporación de fomento de la producción. |
| DMAAH | : División de Medio Ambiente y Asentamientos Humanos, CEPAL. |
| DIDECO | : Dirección de desarrollo comunitario. |
| FOSIS | : Fondo de solidaridad de inversión social. |
| GORE | : Gobierno regional. |
| GUDES | : Proyecto Estrategias e Instrumentos de Gestión Urbana para el Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe. |
| INE | : Instituto nacional de estadísticas. |
| OIT | : Organización Internacional del trabajo. |
| OMC | : Oficina municipal de colocaciones. |
| OMIL | : Oficina municipal de información laboral. |
| OTEC | : Organismo técnico de ejecución de capacitación. |
| PLADECO | : Plan de Desarrollo Comunal. |
| SENCE | : Servicio nacional de capacitación y empleo. |
| SERCOTEC | : Servicio de cooperación técnica. |
| SERNAM | : Servicio nacional de la mujer. |

Anexo

Los desarrollos recientes en políticas públicas en Chile: el Sistema Chile Solidario y el Programa Puente

En los meses posteriores a la realización del presente trabajo de investigación, la intención por desarrollar políticas públicas más orientadas hacia la activación de los recursos y energías latentes de los hogares pobres y que permitan trabajar con la población bajo la línea de indigencia desde una perspectiva integradora, se ha plasmado durante el año 2002 en el lanzamiento del Sistema Chile Solidario y el Programa Puente, como componente básico e inicial de dicho Sistema. Esta iniciativa se construye desde la búsqueda por erradicar la pobreza extrema en el país, y pretende en gran medida generar la reformulación del circuito de implementación de las políticas sociales en el país. El propósito del Programa Puente, según es definido por el FOSIS –institución a cargo de su diseño e implementación–, apunta a que “*familias en situación de indigencia, logran satisfacer sus necesidades básicas, a través de la generación de ingresos autónomos superiores a la línea de indigencia, y la activación de las habilidades sociales necesarias para su integración a las redes locales disponibles*”. Operativamente, el programa invita a incorporarse a las familias que poseen más bajos puntajes CAS⁶⁸ en las distintas comunas, estableciéndose una relación a largo plazo entre el hogar y un profesional denominado apoyo o promotor familiar –de manera muy similar, como se observa, a lo desarrollado en años anteriores por el PAI de la Municipalidad de La Florida y a lo planteado por la Asociación Chilena de Municipalidades, según se destacó en las experiencias relevantes–. Así, el programa busca el desarrollo de ciertas condiciones mínimas y un trabajo promoción de los hogares en situación de indigencia respecto de siete ámbitos (o pilares) del Puente: *identificación, salud, educación, dinámica familiar, habitabilidad y calidad de vida, trabajo e ingresos*. Durante el segundo semestre del 2002 se desarrollará la implementación concreta del programa, el que en un plazo de cuatro años debe intervenir en las familias más pobres de las distintas comunas del país, desde el soporte municipal.⁶⁹ En este sentido, el programa Puente constituye una potente apuesta por las metodologías de intervención respecto de lo que aquí se ha denominado las unidades oferentes de fuerza de trabajo y posiciona centralmente este ámbito en el nivel municipal. De esta forma, se espera en los próximos meses comenzar a contar con el respaldo empírico concreto y las evaluaciones de impacto de la intervención que permitan efectivamente una medición de la potencia de la línea aquí descrita.

⁶⁸ La ficha CAS es el instrumento estándar a nivel nacional de caracterización socioeconómica para efectos de focalización, y es administrada por cada municipio.

⁶⁹ De hecho, el rol de apoyo familiar es asumido en un gran porcentaje por funcionarios municipales.



Serie

medio ambiente y desarrollo

Números Publicados

1. Las reformas del sector energético en América Latina y el Caribe (LC/L.1020), abril de 1997. E-mail: fsanchez@eclac.cl - haltomonte@eclac.cl
2. Private participation in the provision of water services. Alternative means for private participation in the provision of water services (LC/L.1024), May, 1997. E-mail: ajoravlev@eclac.cl
3. Management procedures for sustainable development (applicable to municipalities, micro region and river basins) (LC/L.1053), August, 1997. E-mail: adourojeanni@eclac.cl, rsalgado@eclac.cl
4. El Acuerdo de las Naciones Unidas sobre pesca en alta mar: una perspectiva regional a dos años de su firma (LC/L.1069), septiembre de 1997. E-mail: rsalgado@eclac.cl
5. Litigios pesqueros en América Latina (LC/L.1094), febrero de 1998. E-mail: rsalgado@eclac.cl
6. Prices, property and markets in water allocation (LC/L.1097), February, 1998. E-mail: tleee@eclac.cl - ajouralev@eclac.cl
Los precios, la propiedad y los mercados en la asignación del agua (LC/L.1097), octubre de 1998. E-mail: tleee@eclac.cl - ajouralev@eclac.cl
7. Sustainable development of human settlements: Achievements and challenges in housing and urban policy in Latin America and the Caribbean (LC/L.1106), March 1998. E-mail: dsimioni@eclac.cl www
Desarrollo sustentable de los asentamientos humanos: Logros y desafíos de las políticas habitacionales y urbanas de América Latina y el Caribe (LC/L.1106), octubre de 1998. dsimioni@eclac.cl www
8. Hacia un cambio de los patrones de producción: Segunda Reunión Regional para la Aplicación del Convenio de Basilea en América Latina y el Caribe (LC/L.1116 y LC/L.1116 Add/1) vols. I y II, en edición. E-mail: cartigas@eclac.cl - rsalgados@eclac.cl
9. La industria del gas natural y las modalidades de regulación en América Latina, Proyecto CEPAL/Comisión Europea "Promoción del uso eficiente de la energía en América Latina" (LC/L.1121), abril de 1998. E-mail: fsanchez@eclac.cl www
10. Guía para la formulación de los marcos regulatorios, Proyecto CEPAL/Comisión Europea "Promoción del uso eficiente de la energía en América Latina" (LC/L.1142), agosto de 1998. E-mail: fsanchez@eclac.cl www
11. Panorama minero de América Latina: la inversión en la década de los noventa, Proyecto CEPAL/Comisión Europea "Promoción del uso eficiente de la energía en América Latina" (LC/L.1148), octubre de 1998. E-mail: fsanchez@eclac.cl www
12. Las reformas energéticas y el uso eficiente de la energía en el Perú, Proyecto CEPAL/Comisión Europea "Promoción del uso eficiente de la energía en América Latina" (LC/L.1159), noviembre de 1998. E-mail: fsanchez@eclac.cl www
13. Financiamiento y regulación de las fuentes de energía nuevas y renovables: el caso de la geotermia (LC/L.1162) diciembre de 1998. E-mail: mcoviello@eclac.cl www
14. Las debilidades del marco regulatorio eléctrico en materia de los derechos del consumidor. Identificación de problemas y recomendaciones de política, Proyecto CEPAL/Comisión Europea "Promoción del uso eficiente de la energía en América Latina" (LC/L.1164), enero de 1999. E-mail: fsanchez@eclac.cl www
15. Primer Diálogo Europa-América Latina para la Promoción del Uso Eficiente de la Energía, Proyecto CEPAL/Comisión Europea "Promoción del uso eficiente de la energía en América Latina" (LC/L.1187), marzo de 1999. E-mail: fsanchez@eclac.cl www
16. Lineamientos para la regulación del uso eficiente de la energía en Argentina, Proyecto CEPAL/Comisión Europea "Promoción del uso eficiente de la energía en América Latina" (LC/L.1189), marzo de 1999. E-mail: fsanchez@eclac.cl www
17. Marco legal e institucional para promover el uso eficiente de la energía en Venezuela, Proyecto CEPAL/Comisión Europea "Promoción del uso eficiente de la energía en América Latina" (LC/L.1202), abril de 1999. E-mail: fsanchez@eclac.cl www

18. Políticas e instituciones para el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe, José Antonio Ocampo (LC/L.1260-P), N° de venta: S.99.II.G.37 (US\$10.00), septiembre de 1999. E-mail: jocampo@eclac.cl [www](http://www.eclac.cl)
19. Impactos ambientales de los cambios en la estructura exportadora en nueve países de América Latina y el Caribe: 1980-1995, Marianne Schaper (LC/L.1241/Rev1-P), N° de venta: S.99.II.G.44 (US\$10.00), octubre de 2000. E-mail: mschaper@eclac.cl [www](http://www.eclac.cl)
20. Marcos regulatorios e institucionales ambientales de América Latina y el Caribe en el contexto del proceso de reformas macroeconómicas: 1980-1990, Guillermo Acuña (LC/L.1311-P), N° de venta: S.99.II.G.26 (US\$10.00), diciembre de 1999. E-mail: gacuna@eclac.cl [www](http://www.eclac.cl)
21. Censos urbanos. Aportes del Plan de Acción Regional de América Latina y el Caribe sobre Asentamientos Humanos, Joan MacDonald y Daniela Simioni (LC/L.1330-P), N° de venta: S.00.II.G.38 (US\$10.00), diciembre de 1999. E-mail: dsimioni@eclac.cl [www](http://www.eclac.cl)
Urban consensus. Contributions from the Latin America and the Caribbean Regional Plan of Action on Human Settlements, Joan MacDonald y Daniela Simioni (LC/L.1330-P), Sales N°: E.00.II.G.38 (US\$10.00), June 2000. E-mail: dsimioni@eclac.cl [www](http://www.eclac.cl)
22. Contaminación industrial en los países latinoamericanos pre y post reformas económicas, Claudia Schatan (LC/L.1331-P), N° de venta: S.00.II.G.46 (US\$10.00), diciembre de 1999. E-mail: mschaper@eclac.cl [www](http://www.eclac.cl)
23. Trade liberation and industrial pollution in Brazil, Claudio Ferraz and Carlos E.F. Young (LC/L.1332-P), Sales N°: E.00.II.G.47 (US\$10.00), December, 1999. E-mail: mschaper@eclac.cl [www](http://www.eclac.cl)
24. Reformas estructurales y composición de las emisiones contaminantes industriales. Resultados para México, Fidel Aroche Reyes (LC/L.1333-P), N° de venta: S.00.II.G.42 (US\$10.00), mayo de 2000. E-mail: mschaper@eclac.cl [www](http://www.eclac.cl)
25. El impacto del programa de estabilización y las reformas estructurales sobre el desempeño ambiental de la minería de cobre en el Perú: 1990-1997, Alberto Pascó-Font (LC/L.1334-P), N° de venta: S.00.II.G.43, (US\$10.00), mayo de 2000. E-mail: mschaper@eclac.cl [www](http://www.eclac.cl)
26. Servicios urbanos y equidad en América Latina. Un panorama con base en algunos casos, Pedro Pírez (LC/L.1320-P), N° de venta: S.00.II.G.95, (US\$10.00), septiembre de 2000. E-mail: dsimioni@eclac.cl [www](http://www.eclac.cl)
27. Pobreza en América Latina: Nuevos escenarios y desafíos de políticas para el hábitat urbano, Camilo Arraigada (LC/L.1429-P), N° de venta: S.00.II.G.107, (US\$10.00), octubre de 2000. E-mail: dsimioni@eclac.cl [www](http://www.eclac.cl)
28. Informalidad y segregación urbana en América Latina. Una aproximación, Nora Clichevsky (LC/L.1430-P), N° de venta: S.99.II.G.109, (US\$10.00), octubre de 2000. E-mail: dsimioni@eclac.cl [www](http://www.eclac.cl)
29. Lugares o flujos centrales: los centros históricos urbanos, Fernando Carrión (LC/L.1465-P), N° de venta: S.01.II.G.6, (US\$10.00), diciembre de 2000. E-mail: rjordan@eclac.cl [www](http://www.eclac.cl)
30. Indicadores de gestión urbana. Los observatorios urbano-territoriales para el desarrollo sostenible. Manizales, Colombia, Luz Stella Velásquez (LC/L.1483-P), N° de venta: S.01.II.G.24, (US\$10.00), enero de 2001. E-mail: rjordan@eclac.cl [www](http://www.eclac.cl)
31. Aplicación de instrumentos económicos en la gestión ambiental en América Latina y el Caribe: desafíos y factores condicionantes, Jean Acquatella (LC/L.1488-P), N° de venta: S.01.II.G.28, (US\$10.00), enero de 2001. E-mail: jacquatella@eclac.cl [www](http://www.eclac.cl)
32. Contaminación atmosférica y conciencia ciudadana. El caso de la ciudad de Santiago, Cecilia Dooner, Constanza Parra y Cecilia Montero (LC/L.1532-P), N° de venta: S.01.II.G.77, (US\$10.00), abril de 2001. E-mail: dsimioni@eclac.cl [www](http://www.eclac.cl)
33. Gestión urbana: plan de descentralización del municipio de Quilmes, Buenos Aires, Argentina, Eduardo Reese (LC/L.1533-P), N° de venta: S.01.II.G.78, (US\$10.00), abril de 2001. E-mail: rjordan@eclac.cl [www](http://www.eclac.cl)
34. Gestión urbana y gobierno de áreas metropolitanas, Alfredo Rodríguez y Enrique Oviedo (LC/L.1534-P), N° de venta: S.01.II.G.79, (US\$10.00), mayo de 2001. E-mail: rjordan@eclac.cl [www](http://www.eclac.cl)
35. Gestión urbana: recuperación del centro de San Salvador, El Salvador. Proyecto Calle Arce, Jaime Barba y Alma Córdoba (LC/L.1537-P), N° de venta: S.01.II.G.81, (US\$10.00), mayo de 2001. E-mail: rjordan@eclac.cl [www](http://www.eclac.cl)
36. Consciência dos cidadãos o poluição atmosférica na região metropolitana de São Paulo – RMSp, Pedro Roberto Jacobi y Laura Valente de Macedo (LC/L.1543-P), N° de venta: S.01.II.G.84, (US\$10.00), mayo de 2001. E-mail: dsimioni@eclac.cl [www](http://www.eclac.cl)
37. Environmental values, valuation methods, and natural damage assessment, Cesare Dosi (LC/L.1552-P), Sales N°: E.01.II.G.93, (US\$10.00), June 2001. E-mail: dsimioni@eclac.cl [www](http://www.eclac.cl)
38. Fundamentos económicos de mecanismos de flexibilidad para la reducción internacional de emisiones en el marco de la Convención de cambio Climático (UNFCCC), Jean Acquatella (LC/L.1556-P), N° de venta: S.01.II.G.101, (US\$10.00), julio de 2001. E-mail: jacquatella@eclac.cl [www](http://www.eclac.cl)
39. Fundamentos territoriales y biorregionales de la planificación, Roberto Guimarães (LC/L.1562-P), N° de venta: S.01.II.G.108, (US\$10.00), julio de 2001. E-mail: rguimaraes@eclac.cl [www](http://www.eclac.cl)

40. La gestión local, su administración, desafíos y opciones para el fortalecimiento productivo municipal en Caranavi, Departamento de La Paz, Bolivia, Jorge Salinas (LC/L.1577-P), N° de venta: S.01.II.G.119, (US\$10.00), agosto de 2001. E-mail: jsalinas@eclac.cl [www](#)
41. Evaluación ambiental de los acuerdos comerciales: un análisis necesario, Carlos de Miguel y Georgina Núñez (LC/L.1580-P), N° de venta: S.01.II.G.123, (US\$10.00), agosto de 2001. E-mail: cdemiguel@eclac.cl y gnunez@eclac.cl [www](#)
42. Nuevas experiencias de concentración público-privada: las corporaciones para el desarrollo local, Constanza Parra y Cecilia Dooner (LC/L.1581-P), N° de venta: S.01.II.G.124, (US\$10.00), agosto de 2001. E-mail: rjordan@eclac.cl [www](#)
43. Organismos genéticamente modificados: su impacto socioeconómico en la agricultura de los países de la Comunidad Andina, Mercosur y Chile, Marianne Schaper y Soledad Parada (LC/L.1638-P), N° de venta: S.01.II.G.176, (US\$10.00), noviembre de 2001. E-mail: mschaper@eclac.cl [www](#)
44. Dinámica de valorización del suelo en el área metropolitana del Gran Santiago y desafíos del financiamiento urbano, Camilo Arraigada Luco y Daniela Simioni (LC/L.1646-P), N° de venta: S.01.II.G.185, (US\$10.00), noviembre de 2001. E-mail: dsimioni@eclac.cl [www](#)
45. El ordenamiento territorial como opción de políticas urbanas y regionales en América Latina y el Caribe, Pedro Felipe Montes Lira (LC/L.1647-P), N° de venta: S.01.II.G.186, (US\$10.00), diciembre de 2001. E-mail: rjordan@eclac.cl [www](#)
46. Evolución del comercio y de las inversiones extranjeras en industrias ambientalmente sensibles: Comunidad Andina, Mercosur y Chile (1990-1999), Marianne Schaper y Valerie Onffroy de Vèrèz (LC/L.1676-P), N° de venta: S.01.II.G.212, (US\$10.00), diciembre de 2001. E-mail: mschaper@eclac.cl [www](#)
47. Aplicación del principio contaminador-pagador en América Latina. Evaluación de la efectividad ambiental y eficiencia económica de la tasa por contaminación hídrica en el sector industrial colombiano, Luis Fernando Castro, Juan Carlos Caicedo, Andrea Jaramillo y Liana Morera (LC/L.1691-P), N° de venta: S.02.II.G.15, (US\$10.00), febrero de 2002. E-mail: jacquatella@eclac.cl [www](#)
48. Las nuevas funciones urbanas: gestión para la ciudad sostenible, (varios autores) (LC/L.1692-P), N° de venta: S.02.II.G.32, (US\$10.00), abril de 2002. E-mail: dsimioni@eclac.cl [www](#)
49. Pobreza y políticas urbano-ambientales en Argentina, Nora Clichevsky (LC/L.1720-P), N° de venta: S.02.II.G.31, (US\$10.00), abril de 2002. E-mail: dsimioni@eclac.cl [www](#)
50. Políticas públicas para la reducción de la vulnerabilidad frente a los desastres naturales, Jorge Enrique Vargas (LC/L.1723-P), N° de venta: S.02.II.G.34, (US\$10.00), abril de 2002. E-mail: dsimioni@eclac.cl [www](#)
51. Uso de instrumentos económicos para la gestión ambiental en Costa Rica, Jeffrey Orozco B. y Keynor Ruiz M. (LC/L.1735-P), N° de venta: S.02.II.G.45, (US\$10.00), junio de 2002. E-mail: jacquatella@eclac.cl [www](#)
52. Gasto, inversión y financiamiento para el desarrollo sostenible en Argentina, Daniel Chudnovsky y Andrés López (LC/L.1758-P), N° de venta: S.02.II.G.70, (US\$10.00), octubre de 2002. E-mail: cdemiguel@eclac.cl [www](#)
53. Gasto, inversión y financiamiento para el desarrollo sostenible en Costa Rica, Gerardo Barrantes (LC/L.1760-P), N° de venta: S.02.II.G.74, (US\$10.00), octubre de 2002. E-mail: cdemiguel@eclac.cl [www](#)
54. Gasto, inversión y financiamiento para el desarrollo sostenible en Colombia, Francisco Alberto Galán y Francisco Javier Canal (LC/L.1788-P), N° de venta: S.02.II.G.102 (US\$ 10.00), noviembre de 2002. E-mail: cdemiguel@eclac.cl [www](#)
55. Gasto, inversión y financiamiento para el desarrollo sostenible en México, Gustavo Merino y Ramiro Tovar (LC/L.1809-P), N° de venta: S.02.II.G.119 (US\$ 10.00), noviembre de 2002. E-mail: cdemiguel@eclac.cl [www](#)
56. Expenditures, Investment and Financing for Sustainable Development in Trinidad and Tobago, Desmond Dougall and Wayne Huggins (LC/L.1795-P), Sales N°: E.02.II.G.107 (US\$ 10.00), November, 2002. E-mail: cdemiguel@eclac.cl [www](#)
57. Gasto, inversión y financiamiento para el desarrollo sostenible en Chile, Francisco Brzovic, Sebastián Miller y Camilo Lagos (LC/L.1796-P), N° de venta: S.02.II.G.108 (US\$ 10.00), noviembre de 2002. E-mail: cdemiguel@eclac.cl [www](#)
58. Expenditures, Investment and Financing for Sustainable Development in Brazil, Carlos E. F. Young and Carlos A. Roncisvalle (LC/L.1797-P), Sales number: E.02.II.G.109 (US\$ 10.00), November, 2002. E-mail: cdemiguel@eclac.cl [www](#)
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), abril 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), octubre de 2002. E-mail: jacquatella@eclac.cl [www](#)

61. Identificación de áreas de oportunidad en el sector ambiental dirigido a 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), abril de 2003. E-mail: mschaper@eclac.cl 
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), marzo de 2003. E-mail: : rjordan@eclac.cl 

-
- El lector interesado en números anteriores de esta serie puede solicitarlos dirigiendo su correspondencia a la División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile. No todos los títulos están disponibles.
 - Los títulos a la venta deben ser solicitados a la Unidad de Distribución, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile, Fax (562) 210 2069, publications@eclac.cl.

 Disponible también en Internet: <http://www.eclac.cl>

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