

Habilitación: Fundamento de Políticas Sociales Descentralizadas(*)

PABLO JORDAN F.

- El cambio más fuerte en política social debiera venir asociado a reformas en la administración de los recursos sociales, principalmente a través de una mayor o efectiva descentralización de los programas. El principal reto consiste entonces en traducir el concepto de habilitación (o falta de habilitación) en gestión de políticas y programas sociales descentralizados.
- El logro de la erradicación de la pobreza en el país pasa por la búsqueda activa de mecanismos que permitan una mayor participación del sector privado, un activo rol de los beneficiarios y una progresiva aceptación de que la tarea de la pobreza es, más que un proyecto del gobierno, un proyecto para el conjunto de la sociedad.
- La diversidad de la pobreza, entendida como requerimientos por diversos tipos de atención en el espacio y en las personas, no se reconoce o hace parte en los programas actuales en vigencia. No sólo se trata de mayores recursos. Se trata también de mayores atribuciones, incluidas las de elaboración de políticas, estrategias y programas sociales definidos localmente. Las diferencias locales van más allá de la caracterización de los déficit materiales o de ingreso.
- La política social requiere de acciones sociales descentralizadas y vinculadas a problemáticas específicas y personales. El acento estratégico debe estar en la persona, en la integralidad y en la habilitación como propósito. Hemos hecho el camino de la cobertura y de la focalización. Ir más allá requiere de nuevas concepciones.
- La gestión del desarrollo social orientada a erradicar la pobreza tiene hoy en las agencias locales un alto componente de administración de programas centrales, con poca disponibilidad para la generación de programas, estrategias y evaluaciones. Las modalidades de diagnóstico están dirigidas en general a registrar carencias, y no así a la comprensión de los procesos (círculos viciosos, patologías culturales o conductuales e impacto del medio, entre otros).

Pablo Jordán F. es M. A. en Desarrollo Urbano y Vivienda, Massachusetts Institute of Technology (MIT). Arquitecto, Universidad Católica de Chile. Coordinador Área Infraestructura y Desarrollo Urbano del Centro de Estudios Públicos.

* Extracto del trabajo "Descentralización y habilitación: Un desafío de política social", del mismo autor recientemente publicado en revista *Estudios Públicos* N° 59. Este estudio fue realizado en el marco del proyecto "Descentralización, Desarrollo Social y Pobreza" que contó con el financiamiento de la Fundación Ford.

Puntos de Referencia es editado por el Centro de Estudios Públicos. Director responsable: Arturo Fontaine Talavera. Dirección: Monseñor Sótero Sanz 175, Providencia, Santiago de Chile. Fono 231 5324 - Fax 233 5253.

Cada artículo es responsabilidad de su autor y no refleja necesariamente la opinión del CEP. Esta institución es una fundación de derecho privado, sin fines de lucro, cuyo objetivo es el análisis y difusión de los valores, principios e instituciones que sirven de base a una sociedad libre.

I. Introducción

La habilitación, como expresión agregada de un conjunto de atributos, valores, percepciones y modelos de desarrollo personal, tiene en los hechos, expresiones materiales consistentes. Es así, por ejemplo, que es posible determinar a partir de las condiciones de la vivienda y su mejoramiento progresivo una correlación positiva con las características y condiciones personales que hacen a la habilitación. Esta misma correlación se da en otras dimensiones tales como el trabajo, la educación, la estructura familiar, etc.

De este modo, ha sido posible establecer en el marco de la investigación desarrollada por el CEP, que, al interior de la pobreza, existen grupos diferenciados en función de un mayor o menor grado de habilitación para hacer uso efectivo de las oportunidades de desarrollo social generadas directamente por el Estado mediante la red de asistencia social, así como por el propio proceso de desarrollo nacional.

Este documento sintetiza los resultados de una investigación específicamente orientada a evaluar las condiciones para una mayor descentralización de la política social chilena, en el entendido que para lograr dar pasos significativos en la superación de la pobreza en el país se hace necesario incorporar la habilitación como concepto guía. Para el desarrollo de este trabajo, se empleó una metodología de entrevistas a informantes clave, todos ellos agentes sociales en el nivel comunal, tanto del sector municipal como privado de asistencia social.

De acuerdo con los resultados de la investigación se determinó que la habilitación como categoría conceptual tiene un alto nivel de validación en la experiencia local, que su inserción en la acción de promoción y desarrollo social necesariamente pasa por una mayor descentralización de la política social estatal, y que como condiciones críticas para su adopción se requiere fortalecer la institucionalidad local de administración de programas para transformarla pro-

gresivamente en una institucionalidad mixta, fundamentalmente caracterizada como sistema de gestión local —público y privada— de políticas y programas sociales.

Más allá de los impactos que una nueva etapa de desarrollo pueda tener sobre los diferentes programas y productos de la política social en uso, creemos que el cambio más fuerte debiera venir asociado a reformas en la administración de los recursos sociales, principalmente a través de una mayor o efectiva descentralización de los programas. El principal reto consiste entonces en traducir el concepto de habilitación (o falta de habilitación) que la investigación realizada postula como categoría de análisis, en gestión de políticas y programas sociales descentralizados.

Entendemos que el logro de la erradicación de la pobreza en el país pasa por la búsqueda activa de mecanismos y procedimientos que permitan una mayor participación del sector privado, un activo rol de los beneficiarios y una progresiva aceptación de que la tarea de la pobreza es más que un proyecto o tarea del gobierno. Necesariamente, es un proyecto para el conjunto de la sociedad y, en consecuencia, un desafío de permanente actualización.

II. Las entrevistas a informantes clave: Condiciones locales para una política social habilitante

2.1 La "habilitación" como concepto y fundamento de la gestión descentralizada de la política social

Aquí se confrontó a los informantes con los resultados de la investigación en torno al concepto de habilitación, de modo de verificar las hipótesis del estudio y explorar las posibilidades de traducirlas en propuestas innovadoras relacionadas con la descentralización de la política social.

Preguntamos a nuestros informantes si acaso es posible distinguir diferencias fundamentales entre los grupos atendidos como pobres. En esta cuestión, la totalidad de los entrevistados se mostró de acuerdo, señalando que se aprecian actitudes y formas de enfrentar la pobreza que reflejan condicionamientos diferentes.

Un primer elemento diferenciador es la existencia de grupos que son capaces de organizarse frente a una necesidad, desarrollar una estrategia para alcanzar ciertos resultados (obtención de subsidios, asistencia, materiales, ejecución de obras de infraestructura pública, etc.), mientras otros grupos permanecen en una actitud pasiva, a la espera primero del registro espontáneo y, después, del auxilio oficial.

Se hicieron presentes las diferencias que existen en la definición de roles al interior del hogar, aspecto que había sido registrado por los investigadores en terreno. La falta de una definición clara de roles intrahogar (proveedor, autoridad superior, dueña de casa, etc.), se sostiene, contribuye a la emergencia de patrones de falta de respeto en la pareja, inconstancia, abandono del hogar y, entre otros, la no conformación de un modelo base que sea transmitido a los hijos.

Estas diferencias ponen de manifiesto la necesidad de establecer modalidades de asistencia social que reconozcan y apoyen el esfuerzo personal a través de una mayor participación del beneficiario y focalización de los proyectos sociales. Se señala aquí, como elemento clave, que es preciso aumentar las capacidades institucionales de las municipalidades para desarrollar este tipo de programas.

Finalmente, se plantea que la pobreza y la indigencia marcan un umbral no reconocido en la estructura de la política social, postulándose la tesis de que la indigencia puede ser correlacionada con una menor habilitación de las personas. En este sentido, un sistema de prestaciones sociales en que los beneficiarios desarrollan mínimos esfuerzos para alcanzar el sub-

sidio o beneficio específico, deja fuera de la red a todos aquellos indigentes que, por su menor habilitación, no cuentan con las motivaciones o con una estructura de comportamiento compatibles con este diseño de política social. Por ello, se recomienda fortalecer y aumentar la capacidad local de atención a grupos indigentes con programas de habilitación (educación de adultos, oportunidades de empleo y capacitación, terapias familiares, etc.) en el curso de los cuales se acentúe la participación activa del beneficiario.

En síntesis, la tesis de la diferenciación entre los pobres, centrada en las potencialidades para hacer uso de las oportunidades —la habilitación—, fue reconocida y compartida por todos los entrevistados, contribuyendo cada uno con expresiones y ejemplos de caracterización. Concomitantemente, se sugirieron lineamientos estratégicos para incorporar esta dimensión a la política social, coincidiendo todos ellos en que la detección y enfrentamiento de la necesidad se da localmente, por lo que se hace hincapié en la necesidad de descentralizar la estructura de gestión de la red y los recursos de asistencia social.

Sobre la cuestión de si el sistema actual de administración de políticas de desarrollo social tiene la capacidad de discriminar entre estos dos tipos de pobreza, casi todos los entrevistados se mostraron en desacuerdo. La razón de ello, señalan, es que los actuales instrumentos de selección de beneficiarios, que enfatizan las carencias materiales o de ingreso como variables, no permiten incorporar los elementos cualitativos mencionados. En suma, no existe un espacio discrecional suficiente como para que los profesionales locales puedan enriquecer sus evaluaciones.

Respecto de los elementos operacionales o administrativos de la red de subsidios y en general de los instrumentos de política social, se inquirió sobre la presencia de formas de acción que pudieran contribuir a la dependencia estructural de los beneficiarios.

Se extraen como preocupaciones los siguientes temas: posibles costos políticos derivados de la suspensión de un beneficio; la modalidad de registro que, al no reconocer mejoramientos cualitativos, hace "permanecer" como pobres a quienes dejan de serlo; los medios de selección no discriminan por niveles de aporte del beneficiario, induciendo con ello conductas de mínimo esfuerzo; la dificultad de integrar bases de datos, por lo que una persona o grupo recibe más de un beneficio o lo recibe sin tener derecho a él y, finalmente, la propia comunidad que presiona por el estado de situación vigente, es decir, por la perpetuación del beneficio adquirido.

Asociado a los conceptos y opiniones anteriores, se ratificó la necesidad de avanzar en la ampliación de la oferta de programas y proyectos de desarrollo social con raíz local, diferenciados por lo tanto según el grupo objetivo, el propósito de la acción y las condiciones contextuales en el que se inserta el proyecto. Se recaló también la importancia del marco conceptual de la habilitación como oportunidad para generar acciones en que se trabaje directamente con las personas y no sólo con sus condiciones materiales.

En relación con orientaciones de propuesta de tipos de programas, se enfatizó la selección de iniciativas que contribuyan a la habilitación de los participantes, complementando entonces las expresiones más tradicionales de provisión de un determinado bien o servicio.

En este respecto, se estimó que el programa debe dar respuesta a una necesidad sentida y concreta que además involucre una participación activa de la población objetivo. Un segundo elemento es que la asistencia social debería vincularse, en lo posible, a la capacitación para el empleo o incorporación al mundo laboral, con lo que se enfatiza la necesidad de establecer vínculos entre los programas y cierta evidencia concreta de progreso. El tercer aspecto subrayado es que el programa debería contener algunos elementos de aporte de parte del bene-

ficiario, sean estos en tiempo, organización, materiales, recursos financieros u otros.

De esta sección del trabajo se extraen como conclusiones:

La tesis de la habilitación y los resultados de la investigación realizada son aceptados por los entrevistados, quienes reaccionaron muy positivamente a las oportunidades que el marco conceptual del estudio y su desarrollo metodológico les ofrecen para desempeñar mejor sus funciones.

Al explorar el tema de cómo traducir las ideas de caracterización cualitativa en modalidades de acción, se produjo una rica variedad de opiniones, las que, agregadas, dan cuenta de una forma de acción más descentralizada que privilegia la acción directa y personalizada con el beneficiario, a partir del principio de premiar los esfuerzos desarrollados o posibles de ser desarrollados por los propios beneficiarios, y con un importante énfasis en la selección estratégica de los proyectos y sus condiciones de ejecución.

Respecto de la dependencia como potencial problema derivado de la política social actual, se hizo presente el peligro que entrañarían las transferencias monetarias y los subsidios vitales o permanentes; como principal dificultad para afrontar una situación tal, se destacaron los potenciales costos políticos de suprimir lo que puede ser percibido como un derecho adquirido. En todo caso, los montos envueltos actualmente no parecen representar riesgo, en el sentido de inducir conductas dependientes estructurales.

De las reflexiones sobre los temas administrativos y metodológicos, es claro que la estructura actual de gestión de los programas sociales no es capaz de diferenciar entre distintos tipos de pobres, más allá de los ingresos y las condiciones ma-

teriales. La ausencia de modalidades de diagnóstico referidas a las personas surge entonces como un impedimento para una mayor descentralización de la política social. Se concluye además que la modalidad de selección y asignación de recursos vigente —programas centrales administrados localmente— puede estar promoviendo una visión burocrática de la política social, lo que atenta contra su rol original: la creación de oportunidades de desarrollo social, en base al principio de la equidad y el objetivo permanente de favorecer a los más necesitados. El anonimato, la escala de intervención y el manejo estadístico y cuantitativo del sistema dan como resultado una política social eficiente pero despersonalizada. Al proponer una forma de política social con énfasis en la identificación con la persona y el grupo familiar, ciertamente que se hace indispensable el uso de alternativas metodológicas vinculadas con la atención de casos, el desarrollo comunitario y el trabajo con grupos, entre otros.

Una lección de gran importancia es que intuitivamente y desde el campo de la experiencia, los conceptos, potenciales y requerimientos de una forma de política social descentralizada están presentes en los expertos, gestores y ejecutores de acciones de desarrollo social en el espacio local. Con ello indicamos la oportunidad que representa para un próximo paso en la política social chilena, el que éste emerge no sólo de las necesidades no satisfechas en el sistema actual, no sólo de la caracterización diferenciada de la población objetivo, sino que también de la experiencia de campo de los llamados a implementar esta propuesta. Ciertamente que ésta es una condición favorable que no debiera despreciarse.

2.2 Requerimientos para la puesta en marcha de una gestión descentralizada de la política social

Junto con reiterar el requisito de involucrar directamente a los beneficiarios en las diferentes etapas del proyecto, los entrevistados plantearon la necesidad de efectuar diagnósticos sociales capaces de contener los aspectos personales de los potenciales beneficiarios, distanciándose así de la modalidad en uso. Para ello se considera imprescindible crear medios que favorezcan una mayor coordinación e interacción entre las agencias de desarrollo local —públicas y privadas— en el espacio descentralizado.

Otras ideas se relacionan con la creación de lugares e instancias de encuentro entre los agentes que actúan en el territorio, la facultad de determinar las formas de gastar los recursos de la red social, el desarrollo de modelos de análisis y evaluación de casos en función de la vulnerabilidad de cada uno, e incluso la descentralización de los programas y proyectos en el propio territorio comunal.

Con respecto a los roles de la institución en un escenario de mayor descentralización la que se menciona más veces es la de articulador de iniciativas de la comunidad que se traduzcan en proyectos de desarrollo local. Aumentar la responsabilidad y atribuciones en la implementación de políticas sociales sería una consecuencia obvia de darse un cambio como el planteado.

Un rol particular es el de coordinación entre municipios, agencias privadas de desarrollo social, ONGs (organizaciones no gubernamentales) y la comunidad organizada. Asociado a este rol, se sostuvo que es preciso reunir y procesar información que pueda servir de soporte en la toma de decisiones y programación de acciones.

Como rol fundamental se anota siempre el de la gestión e implementación de los programas y proyectos sociales, de acuerdo a los re-

cursos y demandas del contexto espacial, económico y social en donde se trabaja. Para ello, la promoción del desarrollo social, en función de un proyecto global y programa de gestión se perciben como fundamentales, como también el contar con un flujo o estructura de financiamiento consecuente con la elaboración de estrategias de mediano plazo. Sin señalarlo explícitamente, se hace referencia aquí a las condiciones de operación de un gobierno local.

Al pedir puntos de vista sobre si se requieren modificaciones estructurales a los marcos legales o reglamentarios vigentes, hubo sorpresas en el sentido de que parte importante de los entrevistados sostuvo que los actuales marcos definen un conjunto significativo de facultades y atribuciones, de manera que el problema radica más bien en la falta de recursos humanos, materiales y financieros como para ejercerlas o desarrollarlas en plenitud.

De esta sección de las entrevistas se extraen como conclusiones:

Los entrevistados asignan un importante rol a las agencias locales en la gestión y administración de la política social descentralizada. Junto a ello, y a partir de sus propias expresiones, puede señalarse que existe conciencia sobre la necesidad no sólo de ampliar atribuciones y recursos, sino también de generar en forma conjunta dos condiciones fundamentales. La primera de esas condiciones puede ser caracterizada como una red de asistencia y desarrollo social en el territorio local o descentralizado. Esta red puede tener como soporte un territorio administrativo como la comuna, un conjunto especial de comunas, una ciudad o un barrio. Lo fundamental de este concepto es que a esta red concurren el sector municipal, la comunidad y las agencias privadas de desarrollo social. Con recursos propios o transferidos, lo central de esta red es buscar la articulación y coordinación de esfuerzos de inversión y proyec-

tos. A partir de esta forma de estructurar los programas, se transmite y comparte información, se intercambian experiencias, se acuerdan objetivos macro, se movilizan recursos y, lo más importante, se fortalecen formas de asociación directamente emanadas de la realidad local.

Una segunda condición se refiere a la definición de los roles institucionales en un próximo paso de la política social: es decir, atañe a la necesidad de modificar la percepción que tienen los usuarios y beneficiarios del rol que desempeñan las municipalidades en el tema del desarrollo social y, por extensión, del desarrollo local. La municipalidad, en el marco de la descentralización, es una institución básica del sistema de gobierno. En su caso particular, le correspondería orientar el desarrollo de la comuna en los planos territorial, económico y social.

A la materialización de este rol, en el plano de la política social, concurren los cambios en la forma de operar que se han esbozado en estas líneas. En primer lugar, es fundamental efectuar diagnósticos de caracterización de la problemática social local, los que, junto con detectar carencias materiales, registren las condiciones de las personas involucradas, caractericen las tendencias sociales en la comunidad, las oportunidades, los potenciales, las limitaciones y restricciones, que formarán parte de la definición de la estrategia de gestión a seguir. De este diagnóstico no puede estar ausente la caracterización de las condiciones de operación y recursos de la propia organización, sus proyectos, flujos financieros, personal disponible, entre otros aspectos. Asimismo, debe incluir el registro de los otros agentes o proyectos que actúan en el territorio jurisdiccional, pues constituyen insumos relevantes en una estrategia local de desarrollo social.

Para la puesta en marcha de este tipo de estrategias de gestión se requiere contar con recursos básicos, voluntad política, claridad de objetivos sociales y una visión de las metas institucionales. A su vez, en ellas deben estar presentes los aspectos clave de la coordinación, gestión y promoción que mencionaron los entrevistados.

Una gestión efectivamente descentralizada de política social pasa entonces por la aceptación de que el estilo de gestión debe cambiar y que la erradicación de la pobreza es tarea de todos. La tarea de superar la pobreza no puede ser asumida totalmente ni por el sector estatal ni por la beneficencia privada. Es tema que convoca a todos los estamentos y organizaciones de la sociedad. En el liderazgo de las estrategias locales de superación de la pobreza, las municipalidades tienen ventajas indisputables. Sin embargo, la limitación impuesta por los recursos, la escala de atención y, a veces, el propio territorio, hacen sugerir con fuerza la articulación efectiva con las agencias privadas, en la conformación de redes locales de asistencia y desarrollo social.

Transformado así en proyecto político además de tarea asistencial, la tarea de superación de la pobreza es tema de discusión y consenso en el espacio local, generando nuevas movilizaciones y, ciertamente, una redefinición en los roles de las agencias involucradas. Lo principal, sin embargo, es que, de aplicarse esta idea, se obtienen beneficios agregados para los más necesitados, producto de la atención integral o al menos multisectorial de sus necesidades, y se da respuesta a los temas y problemas de la habilitación. Las acciones de inversión y gasto social, privadas y públicas, deben redundar en transformaciones personales y familiares, que identificamos con el proceso de habilitación o desarrollo social.

III. Conclusiones generales

Respecto de la relación que es posible establecer entre habilitación, política social y descentralización, existen claras coincidencias entre la hipótesis del proyecto "Descentralización, Desarrollo Social y Pobreza" y las apreciaciones de los agentes de desarrollo social local. Por lo tanto, se da la necesidad de esclarecer y enunciar planteamientos de política y de estrategias de desarrollo social que reconozcan la diversidad al interior de los estratos pobres, que posibiliten la inclusión de iniciativas y propuestas locales en los programas de atención social, que transfieran responsabilidades y recursos a los agentes próximos a los beneficiarios y que, en definitiva, hagan posible la descentralización de las políticas sociales.

La diversidad de la pobreza, entendida como requerimientos por diversos tipos de atención en el espacio y en las personas, no se reconoce o hace parte en los programas actuales en vigencia. No sólo se trata de mayores recursos. Se trata también de mayores atribuciones, incluidas las de elaboración de políticas, estrategias y programas sociales definidos localmente. Las diferencias locales tienen que ver con la cultura, los patrones históricos de desarrollo, las actividades económicas dominantes, los patrones de localización y relación social, etc. Es decir, ellas van más allá de la caracterización de los déficit materiales o de ingreso.

La integralidad de la acción social aparece como un camino por explorar. Los diversos programas en uso se originan en fuentes o ventanillas, cada una con su lógica e instrumental. Las bases de información son las mismas y éstas no incluyen elementos de diagnóstico más finos que posibiliten la diferenciación de los programas en la escala local. Integral quiere decir concentrar en un beneficiario las diferentes opciones en términos de atención: resolver el menú en forma personalizada, si se quiere, con lo que se obtendrían beneficios sinérgicos de desarrollo personal.

La habilitación puede ser efectivamente un elemento diferenciador en la localidad. Las personas más habilitadas podrán seguir siendo atendidas por la red tradicional. Las menos habilitadas necesitan de programas y acciones específicas y locales. El factor de habilitación permitiría también calificar los actuales programas y sus modalidades de implementación.

La política social requiere de acciones sociales descentralizadas y vinculadas a problemáticas específicas y personales. El acento estratégico debe estar en la persona, en la integralidad y en la habilitación como propósito. Hemos hecho el camino de la cobertura y de la focalización. Ir más allá requiere de nuevas concepciones.

La gestión del desarrollo social orientada a erradicar la pobreza tiene hoy en las agencias locales un alto componente de administración de programas centrales, con poca disponibilidad para la generación de programas, estrategias y evaluaciones. Las modalidades de diagnóstico están dirigidas en general a registrar carencias, y no así a la comprensión de los procesos (círculos viciosos, patologías culturales o conductuales, impacto del medio, etc.).

Una política de acción social descentralizada debe considerar esos aspectos estructurales de las instituciones o agencias, orientándose estratégicamente a la generación de procesos de atención que articulen ambos tipos de agencias, multiplicando la capacidad de acción a partir de los potenciales de cada uno. Retroalimentación, diagnósticos compartidos, información, registro de experiencias, evaluaciones, cofinanciamiento, metodologías de "segmentación del mercado" por nivel de atención o experiencia institucional, complementación de los profesionales, material de trabajo y equipos, formulación conjunta de estrategias y políticas sociales, bancos de proyectos, son sólo algunas de las posibles áreas de agregación.

El instrumental en uso para diagnósticos, preparación de proyectos y evaluación, responde a objetivos de implementación de programas

centrales, es decir, a la desconcentración administrativa. Para la descentralización de la política social, o su enriquecimiento con opciones estructuradas localmente, será necesario investigar más y de formas diferentes, diseñar instrumental de operación distinto al actual y, sobre todo, superar la evaluación de tipo cuantitativo o de cobertura como la forma privilegiada de fundamentar programas.

El sector privado tiene que ser incorporado en estos lineamientos futuros del desarrollo local, en las diferentes etapas del proceso. Esto no sólo permite incorporar nuevos recursos al proceso de erradicación de la pobreza, sino que además posibilita la integración de esfuerzos y rompe la lógica de la atención de la pobreza como tarea del Estado y del sector público. La superación de la pobreza, en particular de sus expresiones en la localidad, requiere aceptar la tarea nacional que esto representa. La pobreza constituye el más importante de los frenos al crecimiento en el país. Ello, porque sigue demandando enormes recursos y porque para crecer se requiere de gente sana, preparada e integrada socialmente. Para que esto sea efectivo, grandes pasos deben darse, en los sistemas de financiamiento, en la creación de opciones legales e instrumentales para la canalización del esfuerzo colectivo y empresarial en agencias de intermediación apropiadas, en el fortalecimiento institucional local con especial preocupación por la credibilidad y la transparencia de la gestión, en el diseño de mecanismos de control efectivos. La tarea es larga y comprehensiva. Requiere de voluntad política y decisión. Es tarea de descentralización.