

***Diplomado Iberoamericano de Especialización***  
*Derechos Económicos, Sociales y Culturales y Políticas Públicas*



**TESINA**

**PROTECCION SOCIAL DESDE LA PERSPECTIVA LOCAL**

.....

**Natalia Pinilla Matamala**

Santiago de Chile, **Julio 2009**

“Mi fe en todas las cosechas del futuro se afirma en el presente ”...

Pablo Neruda

## INDICE

---

### **I. INTRODUCCIÓN.**

- PROTECCIÓN SOCIAL DESDE LA PERSPECTIVA LOCAL. Pág. 4
- ENFOQUE DE DERECHOS EN LA POLITICA SOCIAL Pág. 4
- PROGRAMAS FOCALIZADOS Y UNIVERSALES Pág. 7

### **II.- INSTALACION DE UN SISTEMA DE PROTECCION EN EL AMBITO LOCAL**

- LA OPINIÓN DE LOS EJECUTORES DE POLÍTICAS PÚBLICAS Pág. 9
- A PROPOSITO DE LA PERSPECTIVA TERRITORIAL Pág. 11
- TRABAJO EN RED Pág. 13
- CLIENTES O CIUDADANOS CON DERECHOS Pág. 14
- DISCRECIONALIDAD EN LA ASIGNACION DE RECURSOS Pág. 15
- MULTIPLICIDAD DE PROGRAMAS SIN LOGICA INTEGRAL Pág. 17

### **III.- LOS EJECUTORES DE POLITICAS PÚBLICAS**

- *FUNCIÓN DE LOS TÉCNICOS* Pág. 19
- CULTURA INSTITUCIONAL Pág. 21
- MULTIPLICIDAD DE FUNCIONES Pág. 22
- EXCESIVA BUROCRATIZACION Pág. 22
- .EMPLEOS PRECARIOS Pág. 23

### **IV.- Y SIN EMBARGO SE MUEVE...** Pág. 24

---

## **PROTECCION SOCIAL DESDE LA PERSPECTIVA LOCAL**

### **Introducción**

La ejecución de políticas sociales con enfoque de derechos impone nuevos desafíos desde los distintos ámbitos. Especial énfasis en este trabajo está dado en la puesta en práctica en el plano local, sin profundizar en las disquisiciones teóricas, que son relevantes e imprescindibles a la hora de establecer la perspectiva desde la cual se hace el análisis; pero no se explicitan, ahondando precisamente en lo que mi juicio se tiene menos antecedentes a la hora de diseñar las políticas públicas.

El quiebre -casi irreconciliable hoy- entre quienes diseñan y quienes ejecutan estas políticas públicas provoca serias dificultades en el logro de los objetivos que se explicitan; pero sobre los cuales no existen una evaluación posterior. Probablemente porque a la hora de la ejecución el énfasis está puesto sobre la tarea; pero carenciados de la lógica con la cuales se definieron las soluciones desde el Estado. Por ello, aunque se indique que el Sistema de Protección Social tiene su foco en los derechos ciudadanos a la hora de ponerlos en práctica no se enmarca en este enfoque; sino que muchas veces mantiene un carácter asistencialista.

En la práctica chocan distintas visiones; y no está instalado en el nivel político este enfoque, por cuanto en muchos casos se sigue viendo "lo social" como la entrega de canastas de alimentos, de un bono más o menos, que puede generar una ganancia en el apoyo político electoral a la hora de las elecciones; pero que no obedece a una visión del país que queremos y de avanzar en superar las profundas brechas de inequidad existentes .

### **ENFOQUE DE DERECHOS EN LA POLITICA SOCIAL**

Hoy en día el acento del quehacer del Estado no está puesto en la infraestructura – por más de dos décadas se abordó la construcción de establecimientos educacionales, la mayoría de muy buena calidad, se está resolviendo la deuda con hospitales y centros de atención de salud, y en una perspectiva de tres años, es posible que esa demanda también esté resuelta. Sin embargo, la gran tarea pendiente es la del acceso, la permanencia y la calidad de garantías sociales entendidas como derechos

. La reducción de la pobreza, en que los indicadores chilenos, son auspiciosos, no contiene el enfoque de derechos. En su mayoría, continúan siendo programas focalizados, en que los "beneficiarios" tienen escasa o nula participación, y en que no está explicitado el derecho y la forma de hacerlo exigible. Asumir que la pobreza es la conculcación de derechos básicos de las personas, cambiando en este sentido el eje del accionar del Estado, implica no la ejecución de acciones aisladas, sino que una visión integral

Las dictaduras en América Latina, entre otros muchos costos, dismantelaron un tejido social, en que sindicatos, campesinos organizados, incipientes movimientos étnicos y de mujeres, sufrieron un retroceso. A partir de los años 90, la imposición de un modelo definido a partir del Consenso de Washington, redujo aún más la participación de los ciudadanos. La instauración de políticas sociales focalizadas, en que los receptores son beneficiarios pobres con necesidades que satisfacer, sin que su voz sea escuchada, arrinconó la posibilidad de participación de la ciudadanía.

La instauración de regímenes democráticos permitió la participación política y avanzar en el respeto de los derechos civiles y políticos. Pero la deuda pendiente aún es enorme, especialmente con respecto a la participación ciudadana. El enfoque de derechos al modificar el eje de acción de los Estados y establecer a ciudadanos titulares de derechos a demandar, permite vislumbrar la apertura de acciones que permitan avanzar en la participación y por ende, en la profundización de la democracia. Si asumimos que la democracia no se reduce sólo a la posibilidad de elegir cada tanto lapso de tiempo, a autoridades en distintos ámbitos; sino que conlleva la participación en las decisiones de los gobiernos y en sus énfasis; implica también el control social, y que cada ciudadano o ciudadana puede y debe interferir en los asuntos públicos de su país, según su interés. El Estado, por tanto, debe garantizar la existencia de los canales adecuados y que finalmente las opiniones de la ciudadanía sean consideradas desde el diseño a la ejecución y evaluación de las políticas públicas.

La participación ciudadana no es una mera concesión graciosa de los estados, es una garantía que se debe respetar, proteger, promover, garantizar, disponiendo dispositivos en aquellos sectores vulnerables donde se producen brechas de inequidad..

Uno de los elementos más relevantes del enfoque de derechos, es el empoderamiento de los ciudadanos y ciudadanas, especialmente los más pobres. Un estudio del PNUD sobre el poder en Chile, estableció que los más pobres son quienes tienen menos participación en las diferentes instancias políticas, de la sociedad civil, etc. La pobreza, en este sentido, no es sólo falta de recursos económicos, si no que se traduce en carencia de ciudadanía.

La profunda diferencia existente entre pobres con necesidades y ciudadanos titulares de derechos marca el tránsito desde los derechos políticos y civiles hacia los derechos sociales, económicos y culturales. Deja de lado el clientelismo, la arbitraria decisión del Estado en la disposición de recursos y acciones que responden a sus necesidades, para ponerlo como garante de derechos que la ciudadanía demanda como una condición básica como ser humano.

Esta diferencia implica un desafío no menor de parte de los países, por cuanto aunque el enfoque de derechos no establece las estrategias para el desarrollo, sí pone un piso básico sobre el cual transitar. Establecer canales de participación adecuados, garantizar derechos en sectores donde existen más dificultades para su demanda ya sea por recursos, acceso a la información, condición étnica, género, grupo etario, discapacidad, entre otros que impiden la inclusión social en todos los ámbitos., para que sea posible garantizar que el ser humano titular

de derechos pueda demandar por distintos medios (jurídicos, administrativos, políticos) el cumplimiento de estos.

Es posible que en el diseño de políticas públicas se consideren los derechos básicos como la alimentación, la vivienda, la educación, la salud, como el centro del quehacer y sus acciones tiendan a responder a estas demandas; pero no necesariamente ello implica que se considere un enfoque de derechos, por cuanto, elementos fundamentales como la participación, la rendición de cuentas, la igualdad y la no discriminación, no están integrados; por lo tanto, aunque en el resultado final se respeten estos derechos; en su diseño, aplicación y resultados, no se considera a los destinatarios de estas políticas como ciudadanos con derechos, sino que como simples receptores de estas acciones aisladas

Pero esto también implica cambiar las miradas. Hoy hablamos de ciudadanos con derechos y no de población carenciada, Y esto no es menor, los ciudadanos son iguales con distintas capacidades, fortalezas y necesidades. Se trata de gestores de sus propias iniciativas mucho más que a receptores pasivos de las políticas sociales.

Muchas veces, cuando hablamos de “beneficiarios” de los programas y proyectos, las personas aparecen como el objeto de programas y no como un ciudadano que puede hacer aportes importantes, y a través de ellos, dignificarse. Y aquí aparece una de las grandes deudas pendientes que es la participación ciudadana.

La tarea de los funcionarios públicos es apoyar a la generación de capacidades y acumulación de activos, más que asegurar sólo el acceso a beneficios. Y lo más importante, trabajar con comunidades más que con individuos aislados. Una mirada integral del territorio y de las comunidades.

El quiebre aún no resuelto y de difícil resolución entre quienes formulan estas políticas públicas y los ejecutores provoca profundas diferencias entre lo que quiso hacer y el resultado final. Ello provoca que el impacto sea mucho menor al esperado, muchas veces contradictorio y no pocas veces casi inexistente.

Una vieja enseñanza nos dice que cuando algo no sucede como lo esperado se debe a una o varias razones, muy lejos de la voluntad o no de quienes tienen la tarea de realizarlo.

El análisis por separado de un determinado proyecto o programa y su impacto, cuando se hace, tampoco arroja las luces necesarias. Ello por una razón más que evidente. No es posible saber qué sucede en el mar estudiando sólo una gota de agua.

Analizar hoy día si la decisión que la ejecución de la mayoría de los programas y proyectos sociales se haga a través de los municipios, excede al sentido de este documento. El proyecto de ley del Sistema Intersectorial de Protección Social pone a los municipios como ejecutor preferencial. Una decisión difícil, que se hace mucho más compleja aún si esta política tiene enfoque de derechos.

El Sistema de Protección Social en su definición indica que es un dispositivo de políticas públicas en que releva al ciudadano con derechos. Se aleja en su definición del sentido asistencialista y de la mirada de beneficiarios y camina hacia la de sujetos que demandan al Estado por derechos esenciales y que éste tiene el deber de responder. En este proceso de instalación, en que el Gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet le ha dado especial énfasis aparecen tres ejes prioritarios: la Reforma Previsional; el Sistema Chile Crece Contigo y el Chile Solidario. El primero de corte más universal y los dos segundos más focalizados en población definida como vulnerable, en especial desde la perspectiva de ingresos; pero a la que se le suman otras variables también relevantes.

## **PROGRAMAS FOCALIZADOS Y UNIVERSALES**

Una de las mayores desventajas de la focalización es que se establecen soluciones específicas para los pobres con estándares mínimos que profundizan la discriminación. Por ejemplo, viviendas para los pobres, estableciendo verdaderos ghettos, en que la población está segmentada por barrios y no existe ninguna posibilidad de integración social. Educación para los pobres. En Chile, una educación municipalizada que enfrenta serios desafíos con respecto a la calidad, al acceso, a la permanencia y que en resumen, acrecienta las brechas de inequidad. Por lo tanto, el Estado chileno garantiza el derecho a la vivienda y a la educación, pero no asegura la igualdad y la no discriminación.

Asimismo, la focalización fomenta el clientelismo y la discrecionalidad del Estado en la ejecución de estas políticas públicas. Al no considerar a los ciudadanos como titulares de derechos exigibles, el Estado y sus agentes establecen la condicionalidad al entregar determinados beneficios y/o asistencialidad. Establecen que los receptores de los mismos, al no ser titulares de derechos, deben cumplir con requisitos muchas veces aleatorios, en que se les fuerza a ser "buenos" y a considerar su situación de pobreza como una responsabilidad propia e individual y de la cual con un poco de esfuerzo y disciplina es posible salir airoso. Desconoce el carácter estructural de la pobreza y le otorga un sentido azaroso.

Cercena, asimismo, toda posibilidad de empoderamiento, porque los convierte en beneficiarios, que al salir de su condición de pobreza, ya no pueden continuar obteniendo el determinado beneficio. No existen, asimismo, canales de participación ni de control social. Los pobres en esta concepción no son ciudadanos con derechos, sino que sujetos de asistencialidad, con un ámbito muy acotado de las acciones a los que puede acceder, en la mayoría de los casos con bajos estándares de calidad.

Las políticas universales, en cambio, establecen la igualdad y la no discriminación, considerando acciones que permitan la participación de todos y todas. La igualdad en este sentido, se debe establecer sobre parámetros claros, con indicadores que impidan la discriminación. El cambio de la perspectiva implica no sólo modificaciones legales, administrativas sino que también desde la perspectiva de los funcionarios públicos y los actores que las ponen en práctica. Ello implica que el respeto a los derechos básicos de los ciudadanos debe ser el centro del accionar y cambiar el eje de beneficiarios que está enquistado en el hacer cotidiano de quienes ejecutan. Implica, por tanto, un aprendizaje de estos actores de elementos básicos que les permitan entender el cambio de perspectiva en la práctica para permitir su respeto.

## **INSTALACION DE UN SISTEMA DE PROTECCION EN EL AMBITO LOCAL**

### **LA OPINIÓN DE LOS EJECUTORES DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

Consultado a profesionales del área social que trabajan en distintos servicios públicos en el ámbito regional, provincial y comunal con respecto a los obstáculos que ellos vislumbran en el quehacer cotidiano para instalar un sistema de protección social con enfoque de derechos fue posible recoger opiniones diversas, pero en su mayoría concordantes. Muchas de ellas nos dan cuenta de una manera de hacer instalada desde muchos años y la resistencia a un hacer de manera distinta.

### **DECLARACION DE INTENCIONES EN EL DISCURSO**

*"Creo que el estado de Derecho está en los discursos de las políticas públicas, con la declaración de intenciones en los principios que las fundan, pero que en la implementación de éstas en lo local se actúa de la lógica de la asistencialidad y Estado paternalista, por desconocimiento de los actores locales de lo que implica actuar desde el enfoque de derechos, pues no hay una bajada real de lo que ocurre en los niveles nacionales ni regionales, y la misma comunidad no cuenta con la información necesaria ni las herramientas para demandar y hacer uso de sus derechos"*

*"Desconocimiento de la práctica de trabajo en red de las instituciones públicas". "Con respecto a las redes sociales, la gran mayoría de las redes sociales la integran colegas (Asistentes Sociales) que fueron formados con una visión asistencial en la intervención social, por ejemplo "si el programa X no viene con ayuda en materias de habitabilidad (mejoramiento de casas, entrega de colchones o materiales de construcción) no es un programa "eficaz", ya que estos profesionales no están preparados para buscar soluciones alternativas. Otro ejemplo "si no hay movilización el programa difícilmente cumplirá la cobertura".Ejemplos como estos nos llevan a ver que los nudos críticos están en nuestras cabezas".*

### **FUNCIONARIOS EN PARCELAS**

*"Falta capacitación conceptual y metodológica, de los/as profesionales que trabajan en este tema", "Multiplicidad de tareas y responsabilidades que tiene los/as profesionales encargados de estos temas en las comunas" ;" el aprendizaje se construye en lo cotidiano, es un proceso y los/as profesionales son resistentes a entender esta "nueva forma" de trabajo" "Falta coordinación y sinergia entre los diferentes programas sociales, se hace una sobre intervención en las personas beneficiarias" "tránsito de una mirada asistencialista a una enfocada en derechos, existe confusión en la aplicación práctica de estos modelos de trabajo"*

*"Estructuralmente, el nivel local no tiene la capacidad de definir el destino de los recursos que genera o los que obtiene por efectos de la distribución. Esto es casi ancestral y genera una incapacidad estructural siquiera para imaginar formas de hacerlo. A veces cuando tienen la atribución de decidir, se paralizan esperando instrucciones, normativas, etc."*

*"Hay funcionarios que todavía ven al beneficiario como un privilegiado, por lo tanto cuando se aparece un beneficiario del Chile Solidario, ya les genera anticuerpo, sólo se quedan con la primera impresión "usaba parka colombiana", "te hablaba bien". Y más aun vive en pueblo chico, donde todos se conocen de la casa para afuera, pero no tiene idea de lo que puede suceder de la casa para adentro. Son estos funcionarios que te hacen tramitar al beneficiario...".*

*"Vemos que los funcionarios encargados actúan en parcelas y desde lo que les exigen como metas, desconociendo lo que hace el departamento de al lado y no hacen la correlación a un sistema integral de protección, en que todos aportamos. Los obstáculos tienen que ver con las metas individuales sectoriales, la falta de capacitación y perfeccionamiento, la escasa y nula evaluación de impactos de los programas, la no retroalimentación e instancias de diálogo, los celos de poder y la estigmatización de las instancias de democracia"*

### **AUTORIDADES BUSCANDO VOTOS**

*"Los Alcaldes se transforman en elementos obstaculizadores al momento de intervenir en la comuna ya que lo primero que te preguntan es cuanta plata viene en el proyecto. Eso significa darles el mismo rosario de siempre y explicarles que el monto en muchos casos no importa sino que es el método de intervención. Sabemos que los proyectos de autoconsumo tienen montos bajísimos, pero lo que importa es el conocimiento que puedan adquirir las familias para que en el futuro lo puedan aplicar. Eso no lo entiende la autoridad".*

*"El clientelismo político sigue siendo una variable no menor en el espacio local de cómo se resuelven y se articula la red de protección de la comuna El centralismo también se replica en muchas de estas comunas"*

*"La gente dice, los políticos sólo aparecen para buscar votos, no tienen credibilidad y en lo local se vota por el amigo y no por el más idóneo, por tanto la autoridad comunal carece de las competencias para hacer un seguimiento a la gestión de sus jefes de Departamentos".*

*"Para que existan funcionarios iluminados y autoritarios en los niveles "superiores" del estado, tienen que haber funcionarios ejecutores, grises y obsecuentes en los niveles inferiores. Por supuesto que no me refiero a cada funcionario, sino especialmente a las autoridades y a la forma de relacionarse".*

### **"PIMPONEO" DE LOS BENEFICIARIOS**

*"Existe un Estado burocrático, centrado más bien logros cuantitativos más que de procesos". "No hay estudios que midan impacto, los instrumentos de medición a veces son muy engorrosos. Falta práctica de analizar más profundamente los datos estadísticos, esto recae en un par de personas a nivel regional; pero no es una práctica habitual de los profesionales del nivel local, lo que permitiría entender y darle sentido y focalizar los programas y por ende generar impacto"*

*"Muchas veces nos encontramos con que las políticas públicas no son difundidas lo suficiente y si lo son quedan a nivel de directivos y no bajan a quien tiene que atender en la ventanilla o directamente al público y ello conlleva con que muchas veces las derivaciones sean mal hechas o continuemos con el "pimponeo" y paseo del usuario por todos los servicios"- "La densidad de la burocracia no permite una ágil gestión y articulación de la red en el espacio local".*

## **CIUDADANIA CENTRO Y MOTOR DE LAS POLITICAS PUBLICAS**

*"Falta incorporar al proceso a las personas que se benefician, es decir que ellos ejerzan efectivamente sus derechos a través de la entrega de sus opiniones para el diseño y ejecución de los programas. Creo que eso sería una muestra de ejercicio de la democracia". "Población sin capacitación idónea para cambio cultural, es preciso que los ciudadanos se capaciten, se les deje capacidad instalada que les permita empoderarse. Ese, a mi parecer, es el gran desafío".*

*"Creo que el nudo central está en la falta de información que la ciudadanía tiene en relación al sistema de Protección social. Hace falta mucho trabajo de difusión pero en terreno, al igual que extender las redes a lo rural, ya que generalmente estas quedan en lo urbano y en localidades extensas la información queda sesgada y por este motivo muchas veces nos encontramos con un Adulto Mayor que no tiene cédula de identidad porque nunca fue inscrito en el registro civil, y uno se pregunta por qué y allí haces la revisión del proceso y dices algo está fallando porque no estamos llegando, porque no lo detectamos a tiempo"*

*"La gente desconoce por completo algunos derechos de los que son sujetos. Creo que en la medida que la ciudadanía sea más informada y sienta que realmente es el centro y motor de las políticas públicas y no el slogan de ellas, podremos avanzar y además no hay que olvidar que aún los actuales gestores son producto de un estado subsidiario, paternalista y asistencial y eso se nota en local, en territorios que son muy dispersos y diversos, que muchas veces no se reflejan en la letra de las políticas públicas".*

## A PROPOSITO DE LA PERSPECTIVA TERRITORIAL

- *Los desafíos de instalar un sistema de protección social en la loca geografía*

Mucho se habla de las brechas de inequidad en los territorios. Dificultades de acceso, conectividad, dispersión geográfica. La Ficha de Protección Social recoge de alguna manera estas diferencias. No es lo mismo vivir en Vitacura que en Segundo Corral, un pequeño poblado en plena cordillera. Pero estas diferencias que son obvias, no lo son tanto a la hora de implementar políticas públicas.

Los programas y proyectos son exactamente iguales desde Visviriri a Villa Las Estrellas. La misma asignación de recursos, las mismas exigencias. Ello, indudablemente provoca inequidades. Existen muchos programas que no aplican en zonas extremas, en sectores rurales o en las islas. Programas de nivelación de estudios, por ejemplo, no se pueden ejecutar en sectores rurales. Los recursos no son suficientes para cancelar los honorarios de los monitores y los bonos para locomoción no alcanzan para una población demasiado dispersa. Los ítemes de transportes de la mayoría de los proyectos tienen un porcentaje exactamente igual, sin considerar si se aplica en áreas urbanas o rurales.

La exigencia de una determinada cantidad de beneficiarios también se constituye en un obstáculo. En sectores rurales no se logra reunir la cantidad suficiente de mujeres jefas de hogar que exige un determinado programa o la cantidad de niños y niñas para construir una sala cuna o un jardín infantil. No hay la cantidad suficiente de beneficiarios se indica o los recursos no alcanzan para acceder a las islas. El proyecto no puede responder si al trasladar vidrios en lanchas y por malos caminos, se rompen, ¿La mejor solución? Simple, el mejoramiento de viviendas que hace en sectores de difícil acceso no considera ventanas con vidrios. O se resuelve que es tan caro intervenir en esos sectores que los recursos disponibles lo hacen imposible.

Pero ese no es el único obstáculo para integrar la perspectiva territorial. Su definición indica la necesidad de considerar la opinión local para instalar de manera adecuada y pertinente un determinado programa.

Sin embargo, el trabajo con la perspectiva territorial demanda una cantidad no menor de elementos necesarios de considerar a la hora de hacer en la práctica lo que la teoría recomienda. No sólo es una graciosa concesión a los otros en el ámbito de lo local, sino que implica una demanda, sin la cual no es posible instalar realmente una política pública y lograr que ésta tenga el impacto esperado.

Pero ello requiere establecer que a lo menos, hay importantes grados de poder en la toma de decisiones que es necesario traspasar. La pregunta lógica es ¿estamos dispuestos a ceder las pequeñas cuotas de poder que se manejan para entregárselas a otros? La respuesta obvia es que no. Nadie entrega parcelas de poder por voluntad propia. Ello sólo es posible si la ganancia en este tránsito es mayor que la pérdida y también depende en gran medida, que desde lo local, se apropien de este poder. Esta apropiación implica legitimar las acciones propias y tener las certezas de estar dispuestos a correr el riesgo.

Instalar, por lo tanto, capacidades en el ámbito de local, permite a mediano y largo plazo, que quienes las tengan, determinarán que son capaces de tomar decisiones y resolver en su espacio los problemas y desafíos que su propio desarrollo implica. Ello significa desterrar el miedo de que si la información y el conocimiento –el poder en resumen – se reparte, suprimiendo la dependencia de las otras instancias de los niveles regionales y nacionales, se pierde el sentido de la existencia de algunos agentes del estado.

Al definir los obstáculos en el trabajo territorial es necesario no sólo señalar los obvios que aparecen en los múltiples análisis, sino que aquellos que no nos permiten acercarnos con el respeto debido al ámbito local. En ello, es preciso transparentar los propios prejuicios. Muchos están genuinamente convencidos que en el ámbito local no existen capacidades técnicas adecuadas para asumir las tareas. Lo podemos resumir diciendo que creen que la mayoría son mediocres, no saben lo que hacen y que lo que hacen, lo hacen mal. Este mismo prejuicio existe con los líderes locales. Se asume de ellos también una imagen negativa. Con esta carga, muy difícilmente habrá un acercamiento al territorio con respeto y menos aún, se estará dispuesto a entregar poder de decisión. No creemos en ellos, en sus capacidades, no creemos que con autonomía tomarán las decisiones más adecuadas.

Por lo tanto, el acercamiento al territorio se hace asumiendo que allí no existen capacidades. Desde la teoría rebatiremos este supuesto. Desde la práctica, podemos decir sin temor a equivocarnos y con un sinnúmero de ejemplos, que sólo se deja hacer a los territorios, aquello que definido previamente en “modalidades de operaciones” o instructivos hasta el último detalle, con los objetivos, metas y acciones establecidos, sin ninguna posibilidad de rebatir. Se asume el chantaje con un: “lo toma o lo deja”. Una decisión difícil de adoptar por el funcionario del municipio que conoce el rostro y la historia de las necesidades de su comuna. No queda otra que decir que sí. Incluso se olvida que los municipios son entidades autónomas.

Lo que en realidad se hace es dar una tarea y vigilar si se ejecuta bien de acuerdo a los parámetros definidos. Por ello, la mayor parte de las veces, lo que se hace no tiene el impacto que se espera. No se conoce el territorio, no se sabe de su historia, no se conocen sus dinámicas, no se sabe de sus liderazgos, de sus prioridades.

La única justificación es decir que exactamente lo mismo sucede en todos los niveles. Y entonces la ley del gallinero afecta a todos. Tal vez eso justifique que se picotee también a quienes se considera que están más abajo. El problema es que los están debajo de los más abajo son los ciudadanos.

## **TRABAJO EN RED**

El Sistema de Protección social se basa en el trabajo de redes sociales en los distintos ámbitos, potenciando las redes focales, las redes comunitarias e institucionales. Potenciar esta práctica permite avanzar en la acumulación de capital social. Sin embargo, la realidad da cuenta de las dificultades de entendimiento a nivel básico de las distintas instituciones públicas que intervienen en un mismo territorio con los mismos actores. Y este se trata sólo de un primer peldaño muy básico.

En el nivel local se puede observar las dificultades de la coordinación intersectorial, la apropiación de parcelas de poder, el evitar el traspaso de información, y la definición de que el servicio por el cual se financia un determinado programa y proyecto es el dueño de éste. Algo así como quien pone la música elige la melodía. O lo que se escucha en repetidas ocasiones de distintos funcionarios.... "los recursos son nuestros -de una determinada institución y no del Estado o de todos- y nosotros definimos qué y cómo se hace". "Los recursos son nuestros": Una lógica de mercado instalada en el Estado. Quizás puesta por aquellos a quienes el malogrado azar los llevó al servicio público; pero su sueño incumplido es trabajar en la empresa privada.

La lógica de la eficiencia administrativa contable ha llevado a que se condicione la rendición de los recursos de un determinado proyecto para autorizar la puesta en marcha de otro, aún de un programa diferente. La explicación de todo sentido bajo la lógica administrativa obliga a los departamentos de finanzas a estar al día. Sin embargo, la realidad nos indica que son los profesionales del área social que terminan haciendo las rendiciones contables para continuar recibiendo recursos; recargando su ya cargada mochila de tareas. El foco de esta definición no está puesto en las demandas ni necesidades ni muchos menos de los derechos de la población.

Incluso algunos se adueñan o apropian de la población beneficiaria.... Es como que los pobres son nuestros porque nosotros trabajamos con la pobreza y nadie más puede intervenir...o las mujeres, los niños y niñas, los adultos mayores, los campesinos, los jóvenes, cualquier grupo sobre el cual sea posible ejercer dominio. Como el programa se ejecuta a través de un determinado servicio no sólo los recursos financieros son de su propiedad, también lo que denominan "población objetivo"... Podría ser más simple y ser nada más; pero tampoco nada menos, que ciudadanos y una institucionalidad pública que se coordina para garantizar sus derechos básicos.

## **CLIENTES O CIUDADANOS CON DERECHOS**

En muchas instituciones se habla incluso de "clientes". Buscando al azar en Wikipedia la definición de clientes nos encontramos con dos bastante interesantes, fundamentalmente por su absoluta lejanía al enfoque de derechos. *"En el comercio y el marketing, un cliente es quien accede a un producto o servicio por medio de una transacción financiera (dinero) u otro medio de pago. Quien compra, es el comprador, y quien consume el consumidor.*

Normalmente, cliente, comprador y consumidor son la misma persona". "En informática, cliente es un equipo o proceso que accede a recursos y servicios brindados por otro llamado Servidor, generalmente de forma remota". Y esta que resulta más que interesante, incluso simpática: **"En la antigua Roma, un cliente era alguien (generalmente un liberto) que dependía de un benefactor, lo cual resultaba necesario para quien no podía en forma legal alcanzar la ciudadanía, un derecho reservado inicialmente a los Patricios"** . Entonces podríamos afirmar que un cliente no es un ciudadano. ¿Qué dirán de esta definición los servicios públicos que definen su acción en torno a los clientes?

## DISCRECIONALIDAD EN LA ASIGNACION DE RECURSOS

El quehacer cotidiano está cruzado por la discrecionalidad en la asignación de recursos para la población denominada más vulnerable. Uno de los principales problemas de los programas focalizados. Los programas de empleo, de mejoramiento de viviendas, de producción familiar, y otros tienen recursos acotados que no permiten atender a la totalidad de la población que demanda. Luego se instalan criterios que intentan ser técnicos; pero que no resisten un análisis más profundo de porque algunos sí y otros no pueden acceder. Establecer, por ejemplo, como requisito la "capacidad emprendedora" en una población como la de Chile Solidario cuyo promedio de escolaridad no supera los cinco años de educación primaria y cuya experiencia laboral no va más allá de empleo eventual o de "changuitas" es a lo menos arriesgada.

Ocurre algo similar como el acceso a la vivienda. En la Región de Los Lagos la exigencia de ahorro previo para optar a una vivienda con subsidio es de 20 unidades de fomento, algo más de 400 mil pesos (la cifra es mayor que en el resto del país, por cuanto se señala que los costos de construcción son mayores). En este sentido, uno de los problemas que aquejan a las mujeres y otros grupos socialmente desaventajados es que sus niveles de ingresos no permiten costear una vivienda. En las mujeres jefas de hogar esta condición es más significativa, por cuanto sus remuneraciones son más bajas que la de los hombres y sus condiciones y precariedad en el empleo están en desventaja con respecto a los hombres. En uno de cada cuatro hogares indigentes con jefatura de hogar femenino, la mujer tiene empleo, la mayoría informal y con bajas rentas<sup>1</sup> . Ello implica que tienen nula capacidad de ahorro, entendida ésta como aquella parte de la renta que puede destinar a otros fines, cuando las necesidades básicas están satisfechas. Y aunque existen programas de viviendas en que sólo se solicita este ahorro previo, se debe considerar una variable que no es menor, y que es que los gastos que implica la vivienda sean soportables (agua, luz, gas). Establecer este requisito deja inmediatamente afuera a la población más pobre que forma parte de las familias Chile Solidario. Existe la posibilidad; pero en la realidad no es un derecho.

Lo mismo ocurre como el acceso a la educación. También referida a población más pobre, el hecho que la mayoría de los colegios municipalizados exija un pago de matrícula y más aún condicionan esta matrícula al pago de las cuotas del centro de padres, pone en grave

---

<sup>1</sup> Datos Casen 2006

riesgo el acceso a la educación. Áreas sociales de municipios y gobernaciones cada fin de año y los meses de marzo, se llenan de afligidos padres que piden un documento que "certifiquen" su calidad de pobres indigentes que les permitan acceder a un establecimiento educacional. No pueden elegir por la calidad, con suerte logran sortear las dificultades para acceder y aunque la legislación chilena garantiza este derecho en realidad está en las manos de la discrecionalidad del director del establecimiento educacional; que tiene muchos más atributos para resolver el paso o no de determinadas políticas sociales.

### **CASOS. ACCESO DE LA EDUCACION**

Una profesional del área social de una gobernación dio a conocer un listado de los reclamos recibimos en un lapso breve de tiempo con respecto a problemas en el acceso a la educación, principalmente los requisitos previos impuestos a padres y apoderados para la matrícula. Se trata en la mayoría de los casos de reclamos de familias correspondientes al Programa Chile Solidario.

- Escuela Quimún Lawal: Exigencia perentoria de lista de útiles de alto costo.
- Escuela Anahuac: - Exige Formulario Único de Derivación FUD del Programa Chile Solidario por cada hijo y para cada beneficio.
- Escuela 100 A. Prat: - Exige FUD por cada niño y por cada beneficio.
- Escuela Pablo Neruda: - No entregan almuerzos, porque dicen que no les alcanza. Ante llamado al establecimiento, señalan desconocer que pueden solicitar aumento a la Junaeb.
- Liceo Politécnico Mirasol: exigen venta de 2 talonarios de rifa a \$ 10.00 cada uno, con fecha perentoria de entrega.
- Colegio María Auxiliadora: - desconoce validez del FUD para entrega de beneficios escolares. El año 2008 no querían licenciar alumnas por deuda. No entregan documentos a fin de año si no pagan las deudas, a pesar de ir con FUD
- Escuela Marcela Paz: La cocinera determina a quién se le entregan las colaciones y señala que "sólo si le sobran, le darán a una menor " cuya madre reclamó en la Gobernación.
- Escuela las Camelias: exige lista de útiles escolares de alto costo.
- Escuela Padre Hurtado: - profesora de 2° básico no entrega colación cuando no hacen todas las tareas. Desconocen beneficios para alumnos prioritarios. Se burlan de la carta de la Ministra de Educación.
- Colegio Darío Salas: - denuncias por no entrega de colación y útiles escolares. Cobran \$ 6.000 mensual por apoderado para cancelar a auxiliar de párvulos de kinder.
- Liceo Industrial Alerce: - exigen FUD por cada beneficio y por cada menor (ello provoca más de un viaje a la Gobernación).
- Escuela Chamiza: - no hacen válidos los beneficios a familias Chile Solidario  
- no entregan alimentos y colación.

Con respecto a los útiles, hay que hacer énfasis en que los set que deben recibir los menores deben ser sellados (así vienen desde Junaeb según antecedentes otorgados por ese servicio, de acuerdo al curso del alumno). La gran mayoría de los casos recibe muy por debajo

de lo que corresponde. Alimentación: desconocen que todos los alumnos de familias del Programa Chile Solidario deben tener garantizada su alimentación. Cualquier persona del establecimiento, sin ningún fundamento técnico, determina la entrega de ésta. (La cocinera, la auxiliar de aseo, etc.). Hasta señalan no entregarla muy seguido, para que los menores no se vuelvan obesos.

## **MULTIPLICIDAD DE PROGRAMAS SIN LOGICA INTEGRAL**

A la comuna, los servicios públicos llegan de manera descoordinada; cada uno con su propia batería de programas y proyectos, carente de lógica integral. Cada cual tiene su propio marco normativo, requisitos, exigencias. Ocurre entonces que en un mismo territorio puede existir un población sobre intervenida y en otro existir una total carencia de oferta.

Un esfuerzo de coordinación en este sentido digno de destacar es la Red Protege<sup>2</sup> en que ministerios del área social con una cantidad determinada de programas se agrupan bajo un mismo paraguas y se avanza en la lógica de integralidad. No ha sido fácil este tránsito. Para muchos se trata sólo de una acción comunicacional; pero no de una nueva forma de entender el trabajo. Avanza sobre uno de los principales problemas detectados en terreno: la dificultad para acceder a la información. Muchos servicios tienen a disposición de los usuarios páginas web; pero difícilmente la “señora Juanita” tiene computador con conexión a Internet en su casa o fácil acceso para conocer esta oferta. Aún en la eventualidad que lo tuviera, la explicación aparecida allí no es suficiente o está hecha en un lenguaje técnico de muy difícil comprensión. Ni los mismos profesionales de las áreas sociales de los municipios y de otros servicios conocen en su totalidad la oferta existente y sus requisitos. Ello provoca que en ocasiones se pierdan recursos disponibles sólo por el hecho que no se sabe que existen.

Asimismo, la demanda de la población es que la información sea entregada de manera personal, extraña el cara a cara, el poder conversar, que le expliquen y los guíen en el proceso. No se trata de paternalismo; probablemente es lo mismo que ocurre cuando un profesional de clase media adquiere una vivienda y la cantidad de documentos y trámites

---

<sup>2</sup> La red PROTEGE incluye el trabajo coordinado de los diversos ministerios relacionados con la protección social, y tiene como base un conjunto de nueve programas y beneficios que cubren las principales necesidades de la población a lo largo de todo su ciclo vital:

- 1.-Salas cuna y jardines infantiles
- 2.-Becas de educación escolar y superior
- 3.-Subsidio a la contratación de jóvenes
- 4.-Garantías explícitas de salud AUGE
- 5.-Subsidios para la vivienda
- 6.-Chile Solidario
- 7.-Seguro de desempleo
- 8.-Pensión Básica Solidaria
- 9.-Bono por Hijo Nacido vivo o adoptado

que debe hacer lo abruma. El banco entonces le ayuda con un "ejecutivo de ventas". Los servicios públicos tampoco se esfuerzan por hacer más sencillos los trámites y las exigencias. Cada cual se afana de tal manera en poner toda su creatividad en los documentos, que muchas veces parecen más un manual para construir un dispositivo nuclear, que una iniciativa simple para capacitar dueñas de casas.

El desafío es cómo poner a conversar en las comunas a los diferentes actores que influyen en los procesos de desarrollo de éstas. Por un lado, tenemos al área social que recoge la demanda de los sectores más deprimidos. Para ello cuenta con distintos instrumentos (información de las familias Chile Solidario a través del Sistema Integrado de Información Social y otras plataformas informáticas, Ficha de Protección Social, Casen, Índice de Desarrollo humano, mapas de vulnerabilidad, entre otros) Si algo existe es información. Y existe, además, la necesidad que en el espacio local trabajen con las cifras, es decir, aprender a leerlas y no trabajar con casos aislados.

### **FALTA DE COMPROMISO DESDE LO POLITICO**

Junto con las normativas legales es tanto o más necesario un trabajo mucho más acucioso en la puesta en marcha de las políticas sociales. Uno de los escollos mayores dice relación con que no existe un compromiso político real de las autoridades de gobierno en los ámbitos regionales y locales con respecto a estas definiciones de política públicas. Corren por tanto, por carriles distintos, que muy pocas veces se encuentran, cuando más en alguna ceremonia con la cantidad suficiente de "beneficiarios". La capacitación, la entrega de contenidos, se hace –cuando ocurre- a los niveles profesionales- técnicos; pero muy rara vez a quienes dirigen los servicios. Por ello, muchas veces las cosas ocurren a "pesar de"; pero no con el apoyo y muchos menos con el liderazgo político. Probablemente porque "lo político" se ha entendido en los últimos decenios como la actividad electoralista y no como la manera de gobernar o conducir hacia la sociedad que queremos construir. Como esa discusión no existe, el quehacer está absolutamente desligado a la reflexión.

La puesta en marcha en la realidad concreta de una política pública establece, tres líneas que se unen y se separan, que coinciden y chocan. Lo social centrado en las personas, lo político y lo administrativo.

En el primer punto, "lo social o humano" nos indica que como sociedad la capacidad de empatía es un bien escaso. Lo administrativo se sobre posiciona a lo humano. El procedimiento a las personas. En esto es necesaria la reflexión del sentido del quehacer. El sentido del para qué hacemos. En este proceso están todas las respuestas, ello ordena el quehacer, que se hace flexible, pertinente, adecuado a los tiempos y a las personas. Pero no es simple para una institucionalidad centrada en el procedimiento cambiar el eje de acción. Y probablemente este cambio implicaría una relación virtuosa entre el procedimiento y las personas y habría también menos errores administrativos, cuando es posible entender el sentido de lo que se hace

En lo político, entendido en su dimensión más amplia e importante, la experiencia nos indica que hacer bien la tarea implica ser capaz de gobernar y conducir procesos y de paso, definir liderazgos.

## ROL DE LOS EJECUTORES DE POLITICAS PÚBLICAS

### ***FUNCIÓN DE LOS TÉCNICOS***

La presunta "neutralidad" de los técnicos ha desprovisto de contenido el quehacer cotidiano. Se ha convertido entonces en un cumplir con una determinada labor; pero en muy pocos casos en saber cuál es la diferencia entre uno y otro enfoque. Aparentemente no es necesario saber más. En ello aporta también nuevas generaciones de profesionales de muy variada calidad en su formación académica. Esto que al parecer se hace evidente para los abogados y profesores, aún no lo es tanto en el plano de los profesionales que laboran en el área social. Tal vez este "no sentido" lo grafique de mejor manera las palabras de S. Allende a los estudiantes universitarios en Guadalajara México, cuando hablaba de los jóvenes viejos... "Esos jóvenes viejos creen que la universidad se ha levantado como una necesidad para preparar técnicos y que ellos deben estar satisfechos con adquirir un título profesional. Les da rango social y el arribismo social, caramba, qué dramáticamente peligroso, les da un instrumento que les permite ganarse la vida en condiciones de ingresos superiores a la mayoría del resto de los conciudadanos. Y estos jóvenes viejos, si son arquitectos, por ejemplo, no se preguntan cuántas viviendas faltan en nuestros países y, a veces, ni en su propio país. Hay estudiantes que con un criterio estrictamente liberal, hacen de su profesión el medio honesto para ganarse la vida, pero básicamente en función de sus propios intereses".

Sobre el papel de los profesionales que son los ejecutores de las políticas públicas en el plano local hay mucho aún que estudiar. Salazar <sup>3</sup> indica "No hay duda que su tarea está envuelta en un vértigo esquizoide, ya que debe resolver, en terreno, la contradicción estratégica del modelo neoliberal en Chile: ajustar micro soluciones focales a macro problemas (sociales). Operar con políticas mínimas para atacar lacras históricas máximas".

Son ellos finalmente los que enfrentan la política pública cara a cara con las personas, con los ciudadanos o con los beneficiarios. Pueden cambiar las denominaciones; pero el fondo sigue siendo el mismo. Lewis Carrol lo grafica muy bien en Alicia en el País de las Maravillas, cuando Humpty Dumpty le dice a Alicia, el tema aquí no es lo que significan las cosas, es lo que quiero que signifiquen, el tema de fondo es quien tiene el poder."Cuando yo uso una palabra --insistió Humpty Dumpty con un tono de voz más bien desdenoso-- quiere decir lo que yo quiero que diga..., ni más ni menos. --La cuestión --insistió Alicia-- es si se puede hacer que las palabras signifiquen tantas cosas diferentes. --La cuestión --zanjó Humpty Dumpty-- es saber quién es el que manda..., eso es todo."

Desconociendo este viejo principio de quien ostenta el poder y define y redefine la realidad y los significados, las políticas públicas hacen un especial énfasis en que se tienen que visibilizar a las mujeres como si decir niños y niñas, ciudadanos y ciudadanas modificara en algo la violencia cotidiana y las brechas de desigualdad que aún las cruzan. Puede ser un paso, pero ni con mucho es suficiente contar cuantos hombres y cuantas mujeres son beneficiarias de tal o cual proyecto; porque evidentemente allí no está el enfoque de género. Allí no está la política pública que permita superar las brechas de acceso e inequidad. El

---

<sup>3</sup> Historia contemporánea de Chile I Estado, Legitimidad, Ciudadanía, Gabriel Salazar, Julio Pinto, Pág. 307

excesivo cuidado en la forma arriesga olvidar el fondo. El Servicio Nacional del Adulto Mayor nos prohíbe decirle viejos o abuelitos a los adultos mayores; el Fondo Nacional de la Discapacidad hace algo similar con los discapacitados y el Sernam hace similares exigencias.

Pero, muchas veces, las palabras cuya magia fundamental es acercarnos, nos alejan. Una de las principales dificultades del trabajo intersectorial es el "lenguaje para iniciados" que utiliza cada institución lleno de siglas largas y difíciles de recordar. Una de las primeras condiciones para sentarse a conversar entre servicios es evitar este lenguaje críptico que separa, mucho más que acercar. Y ello se traspa a las personas. En más de una ocasión con espanto es posible escuchar a una sencilla dirigente de junta de vecinos de un sector rural repetir ese difícil lenguaje y se comenta la anécdota de un funcionario que fue a informar acerca de una infraestructura para el acopio de H2O en condiciones fitosanitarias adecuadas y que un perplejo vecino le responda que con un estanque para el agua potable ellos no querían más. En este lenguaje que separa, hay poder que no se quiere repartir.

## **CULTURA INSTITUCIONAL**

La reflexión del por qué ocurre o no sucede aquello que buscamos a través de las soluciones que el Gobierno determina para dar respuesta a determinados problemas sociales, aparece lo que se denomina la "cultura institucional" reacia a los cambios, por el temor evidente de todos de hacer algo desconocido.

A principios del siglo pasado un viejo luchador decía que una sociedad opta por el cambio cuando ya no tiene nada que perder, que lo que deja atrás es tan malo, que sólo queda apostar por el futuro. Este futuro que ya es no es lo que era, además. Cómo modificar esta cultura institucionalidad atravesada por una excesiva burocracia, muchas veces sin ningún sentido, cruzada por la desconfianza.

Alguien dijo alguna vez que llevamos en nuestra piel las heridas de nuestro país. Heridas que quisimos ocultar, que no hemos querido ver y que hemos mal resuelto con un monumento a los detenidos desaparecidos. Pero a nuestro país le pasaron mucho más cosas que sólo estas violaciones tan evidentes a los derechos humanos, que incluso hoy tenemos pudor de hablar de ellas. Un profundo autoritarismo del cual no nos hemos desprendido. José Bengoa indica que La Comunidad Reclamada que "la chilena es una sociedad, que aún no ajusta cuentas con el autoritarismo" y hace un recorrido por la historia del país a partir de esta perspectiva y afirma "*en la historia de nuestro país lamentablemente, cuando los siervos se liberan, no se transforman automáticamente en ciudadanos*" Y pone a la libertad como un proceso complejo y tortuoso para que el ser humano, hombre, mujer, viejo, niño, etc.; se vaya transformando en un sujeto de derechos. "la Libertad así entendida es la plena realización de los derechos humanos" de todos los derechos humanos, indivisibles. Pero el autoritarismo presente es el freno a esta libertad tanto para quienes deben exigir sus derechos como para quienes tienen el deber de garantizarlos. Y en el autoritarismo subyace el miedo. El temor al otro, el temor a disentir, a decir que el rey va desnudo, porque no existe estabilidad laboral,

hay trabajo es precario y es mejor no decir mucho para no ser "conflictivo". Se confunde la lealtad con la obsecuencia.

### **MULTIPLICIDAD DE FUNCIONES**

Muchos profesionales están sobrepasados con muchas funciones. Cada programa a nivel nacional tiene un equipo a su cargo, a nivel regional existe un funcionario y en el nivel local, el mismo funcionario es el encargado del Chile Crece Contigo, el Encargado de Discapacidad, del Programa Puente del Chile Solidario, de la Oficina del Adulto Mayor, Encargado de la Ficha de Protección Social, de la red de violencia intrafamiliar, del programa de prevención de drogas, de los proyectos de mejoramiento de vivienda, de producción familiar, .... Y suma. Obviamente es imposible que este profesional pueda desarrollar alguna de estas funciones de una manera adecuada. Con suerte sobrevive respondiendo oficios, haciendo rendiciones de una complejidad innecesaria cuando se trata de montos mínimos de dinero. Sólo un ejemplo, un proyecto de mejoramiento de viviendas de seis y ocho millones de pesos es con respecto a la demanda administrativa contable tan engorroso como el proyecto de construcción de un hospital de una inversión de setenta mil millones de pesos. Ocurre entonces que los profesionales del área social tienen como foco de su trabajo la Contraloría y las auditorías internas y hace mucho rato se olvidaron que lo importante es si los recursos llegaron efectivamente a quienes lo requerían, provocaron el impacto necesario y mucho menos aún puede siquiera reflexionar si era eso lo que necesitan, por qué a qué hora recoge además la opinión de la gente.

### **EXCESIVA BUROCRATIZACION**

Estos profesionales tienen, además a su disposición una serie de sistemas informáticos, cada cual con una clave distinta de usuario e información que "subir". Sin embargo, lejos de convertirse en un elemento facilitador se transforma en una exigencia mayor, porque igual se requiere "un respaldo de papel". Es decir, duplica acciones y funciones. Ingresa al sistema informático y luego hace igualmente el informe por escrito, que debe "escanear" para enviar por correo electrónico, pero además enviar el "oficio" por la vía tradicional. Para todo es necesario tener "respaldos" y a los funcionarios públicos se les va el tiempo, completando listas de asistencia, llenando actas por triplicados que igualmente deben ir firmadas y además fotografías. Todo ello para que quienes revisen detrás de los escritorios se convenzan que realmente se hizo la tarea. Cómo se hizo, qué impacto tuvo, qué acuerdos se lograron, el seguimiento de estos, su impacto, su permanencia, es algo que escapa a los "medios de verificación".

No hay indicadores con respecto a la gestión de las políticas públicas. Sólo existen medios de verificaciones que de ningún modo permite conocer los procesos. La discusión acerca de la acción se resume muchas veces si en los cuadritos es necesario colocar "x" o "1" o si el informe si hizo en el formato adecuado o no. La discusión en las reuniones de trabajo

de los equipos es acerca del cumplimiento de las demandas administrativas. Por ejemplo, se exigen determinada cantidad de reuniones de las redes de protección social a nivel regional, provincial y local. Los indicadores, que no lo son, son las listas de asistencia y las actas. Nada más. Y la urgencia de los profesionales es el cumplimiento de la cantidad. Qué se trata en estas reuniones, a qué acuerdos se llega, cómo se avanza o no en la puesta en marcha de los distintos programas sociales poco o nada se sabe.

Esta excesiva burocratización implica que muchos funcionarios asisten a reuniones de coordinación intersectoriales de protección social con sus formularios de actas por triplicados y pasa todo el tiempo llenándolas y luego solicita la firma de todos los asistentes de un acta que nadie tuvo el tiempo ni el ánimo de leer y luego estos documentos pasan a engrosar los archivadores. Muchas veces es difícil descifrar qué dicen estos documentos. Puede parecer una exageración, pero lamentablemente no lo es. Asimismo, una misma reunión permite a funcionarios de distintos servicios públicos obtener medios de verificación de sus propias metas. Podría no ser negativo si no fuera porque la actividad sólo fue organizada por un par y el resto cumplió con sentarse y llenar los medios de verificación. Cuando se señala la lenta función del Estado y en mejorar la gestión para hacerla más eficiente, muy pocos realmente están viendo esta realidad. No se avanza más porque el tiempo se va en esta tramitación y muchos se preguntan a qué hora se hace el trabajo, se cumple con la función por la que realmente justifica su acción. Y si todo esto implicara una impecabilidad en la gestión la discusión estaría zanjada. Lamentablemente no es así.

## **EMPLEOS PRECARIOS**

Los profesionales y técnicos que ejecutan en terreno las políticas tienen en su gran mayoría empleos precarios. La totalidad de los profesionales que trabajan en el sistema Chile Solidario directamente con las familias en apoyo psicosocial tienen contratos a honorarios con sueldos que no sobrepasan los 300 mil pesos. A muchos de ellos se les obliga a cumplir horario junto al trabajo en terreno. Sus contratos no consideran ningún derecho laboral – licencias médicas, vacaciones, pago de bonos, derecho a sindicalización. En su mayoría además se trata de mujeres de profesionales –sobre el 80 por ciento- y la mayoría jóvenes, sin fuero maternal. Los municipios cuentan con escala de sueldos menor que el resto de la administración pública y para los y las profesionales de las áreas sociales los sueldos son menores que el resto de los profesionales de las otras áreas municipales.

La poca valorización en lo local de lo local. La falta de empoderamiento. Muchas veces ocurre que a un funcionario de un servicio local, se le pregunta si viene de Santiago, cuando la respuesta es negativa, deja de parecer importante y baja su reconocimiento, se vuelve invisible. Y ellos lo saben muy bien; porque indican que es bueno que lo mismo que ellos saben muy bien, lo digan agentes externos para que parezca verdad.

## Y SIN EMBARGO SE MUEVE...

“Eppur si muove”, “y sin embargo se mueve”, dicen que dijo Galileo Galilei, luego que la Inquisición lo obligara a abjurar de sus certezas y reconocer que la tierra es el centro inamovible del universo. En el ámbito local se hacen patentes todas las contradicciones de un sistema neoliberal que intenta resolver algunos de los conflictos estructurales con recetas focalizadas, sin los soportes necesarios para hacer cambios verdaderos. Y sin embargo, la institucionalidad pública es eficiente en muchos ámbitos, por lo menos mucho más que la de otros países vecinos. Los indicadores al compararse con el resto de América Latina, son alentadores

El Estado de alguna manera responde y en muchos casos de manera eficiente. ¿Por qué? Probablemente porque en un segundo nivel de la institucionalidad pública existe en lo local, un soporte de profesionales y técnicos que cotidianamente y por muchos años han debido resolver de cara a la gente la ejecución de políticas públicas focalizadas para enfrentar problemas estructurales. La institucionalidad pública se pierde en el procedimiento, en el instrumento, en la burocracia por sobre las personas. No sabe definir qué está primero y desesperadamente busca que las personas se adecuen al procedimiento

El aprendizaje logrado en este quehacer con pocos recursos; pero con mucho compromiso que implica responder a las demandas y tareas desde los niveles centrales, pero a la vez responder a las demandas concretas de las personas, de las comunidades con rostro e identidad, les ha entregado herramientas y creatividad para resolver en lo concreto contradicciones estructurales y muchas veces funciona, más de lo esperado. Este segundo nivel es el soporte verdadero del Estado.

En este ámbito la flexibilidad, la cooperación intersectorial, el trabajo con las personas, la creatividad, es lo que les ha permitido resolver aquello que parece casi imposible. Aquí existen las complicidades, los afectos, aquí se comparten sueños y visiones de mundo. Aquí el reconocimiento no es individual, es al colectivo. Nadie por sí solo puede. Y todos tienen algo bueno que aportar. La creación es conjunta. Esta es la comunidad de iguales que aún no sabe que es poderosa. Y su poder se basa en el “todos” nunca en el “uno”. Poder repartido, relación horizontal de iguales, respetando las diferencias. El Estado que funciona. La institucionalidad que no lo ve, no lo reconoce, no lo valora. No aprende. Pero su soporte es débil. Si la institucionalidad mantiene su estructura vertical y autoritaria, este capital corre el serio riesgo de perderse.