

DESCENTRALIZACIÓN. NUDOS CRÍTICOS

Dagmar Raczynski y Claudia Serrano, editoras

**Corporación de Investigaciones Económicas para Latinoamérica (CIEPLAN)
Asesorías para el Desarrollo S.A.**

PRESENTACIÓN

Este libro presenta los resultados de cuatro investigaciones realizados entre 1998 y 2000 en el tema de la descentralización del Estado, abordan cuatro temas diferentes y complementarios: la descentralización regional y el traspaso de atribuciones en materias de inversión pública y proyectos de desarrollo a las regiones; la desconcentración financiera en un área sectorial: la de la salud; la descentralización hacia el nivel comunal de los programas sociales de superación de la pobreza; y el papel de las municipalidades en la administración de la educación pública. Los tres primeros estudios son producto de un proyecto de Cooperación Técnica entre la Corporación de Investigaciones Económicas para Latinoamérica (CIEPLAN) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), ATN/SF-6101-CH. El cuarto en el área de la educación es producto de un proyecto FONDECYT N° 1000188, patrocinado por Asesorías para el Desarrollo S.A.

Los resultados de estos estudios fueron discutidos en dos Seminarios que contaron con el apoyo de la Subsecretaría de Desarrollo Regional (SUBDERE). El primero, “Áreas críticas de la descentralización en Chile”, se realizó en Santiago en diciembre del 2000 y el segundo, del mismo nombre, en Concepción en junio del 2001. Los comentarios, debates y opiniones de ambos seminarios han sido recogidos, en la medida de lo posible, en esta edición.

El libro es el resultado de un esfuerzo colectivo de un gran número de profesionales. En el área de Inversión regional, coordinada por Claudia Serrano, participaron Heidi Berner, Karin Ermtter, Ignacia Fernández, Héctor Latapiat y Blanca Velasco. Luis Durán y Sergio Moffat comentaron el estudio en el Seminario de Santiago y de Concepción, respectivamente.

En el área de Superación de la pobreza, coordinada por Dagmar Raczyński, participaron Ximena Concha, Angélica Pavez, Carolina Rojas, Carolina Tohá y Eduardo Walker. Benito Baranda y Verónica Silva comentaron el estudio en el seminario de Santiago y Thierry Lemaresquier en el de Concepción.

El tema de la descentralización financiera en salud el trabajo fue coordinado por Carmen Celedón, César Oyarzo y Marcela Guzmán, los que contaron con la colaboración de los profesionales Angela Boitano, Consuelo Espinosa, Sylvia Galleguillos y Darío Rodríguez. Los comentarios estuvieron a cargo de los Drs. Hernán Sandoval y Fernando Muñoz. Una versión preliminar de una parte del estudio se debatió con un grupo de médicos y especialistas en salud pública y gestión hospitalaria hacia mediados de 1999.

Finalmente, el trabajo sobre Gestión municipal de la educación, fue coordinado por Claudia Serrano y contó con la participación de las profesionales Ignacia Fernández y Angélica Pavez. Entregaron comentarios a una versión preliminar del trabajo Isidora Mena y Cristián Bellei y, en el seminario de Concepción, Mario Vargas.

Los estudios no son resultado solamente del trabajo de los consultores. Participaron en ellos un vasto conjunto de personas, imposible de enumerar, que entregaron generosamente de su tiempo, información, opiniones y reflexiones sobre las temáticas bajo escrutinio. Son los entrevistados en Santiago, regiones y municipalidades, del sector

público y privado, sin cuya colaboración los resultados que aquí se entregan no hubieran sido posibles. A todos ellos, muchas gracias.

Las Editoras

DESCENTRALIZACIÓN. NUDOS CRITICOS

INDICE GENERAL

INTRODUCCIÓN

Dagmar Raczynski y Claudia Serrano

PRIMERA PARTE

INVERSIÓN PÚBLICA Y GESTIÓN REGIONAL. NUDOS CRÍTICOS

Claudia Serrano, coordinadora

SEGUNDA PARTE

SUPERACIÓN DE LA POBREZA Y GESTIÓN DESCENTRALIZADA DE LA POLÍTICA Y LOS PROGRAMAS SOCIALES

Varios autores, coordinados por Dagmar Raczynski

TERCERA PARTE

DESCENTRALIZACIÓN FINANCIERA EN EL SECTOR SALUD. LA POLÍTICA Y SU IMPLEMENTACIÓN

Varios autores, coordinados por Carmen Celedón, Marcela Guzmán y César Oyarzo

CUARTA PARTE

DESCENTRALIZACIÓN DE LA EDUCACION EN CHILE. BALANCE Y PERSPECTIVAS

Claudia Serrano, Ignacia Fernández y Angélica Pavez

INTRODUCCION

Dagmar Raczyński y Claudia Serrano

Avances y Características de la Descentralización en Chile

La descentralización del Estado es uno de los temas cruciales en las discusiones actuales sobre el rol del Estado, las políticas públicas y la participación ciudadana. Se busca, por un lado, el “buen gobierno”, aquel que está cerca y atento a las necesidades y aspiraciones de las personas. Se reclama un Estado dúctil, eficaz, catalizador, capaz de impulsar la iniciativa y la energía social. Se insiste, además, en una gestión pública fiscalmente disciplinada y austera. Todos estos temas conducen a una discusión sobre las potencialidades y limitaciones de los procesos de descentralización y la óptica desde la cual estos procesos se aborden. Veremos en este libro que el modelo chileno tiene un sello institucional y normativo y que ha dejado de lado otras áreas, como la cuestión de la descentralización de los ingresos fiscales o la de la descentralización entendida como un mecanismo para acercar en forma efectiva a las autoridades a la ciudadanía abriendo espacios de participación y control por parte de ésta sobre la acción del Estado.

La descentralización se puede entender de modos muy distintos. La primera comprensión del término se refiere a la organización y división político administrativa del país. La descentralización desde esta perspectiva tiene que ver con los niveles de la administración del Estado y con los territorios geográficos que estos niveles definen.

Una segunda acepción del término dice relación con la descentralización política, la que implica la elección de los representantes y/o autoridades de las jurisdicciones respectivas para que conduzcan el gobierno descentralizado respetando el juicio ciudadano expresado en las urnas. La entidad descentralizada debe contar con personería jurídica y patrimonio propio.

En tercer lugar nos encontramos con la desconcentración administrativa, esto es, la delegación de funciones desde el nivel central del gobierno hacia otras instancias. Esta acepción tiene un componente funcional mediante el cual se separan y delegan funciones que antes eran propias del nivel central del Estado a niveles descentralizados. No requiere descentralización política.

Una cuarta aproximación alude a la descentralización fiscal: el traspaso de atribuciones en materia de recursos públicos hacia los niveles subnacionales de gobierno. Esta tiene dos ejes distintos, el de la recaudación de ingresos y el del uso o asignación de esos recursos. En el caso chileno, existe descentralización fiscal por la vía del gasto, atribuyéndose a los niveles subnacionales responsabilidades en la asignación de los recursos, pero no a nivel de los ingresos.

Por último, un enfoque que en cierta forma engloba a los anteriores es el de la desconcentración territorial, que apunta a una distribución más equitativa de la población,

la actividad económica, la disponibilidad y uso de servicios y la calidad de vida en el territorio nacional.

Todas estas acepciones han estado y están presentes en los fundamentos que dan origen y respaldan al proceso de descentralización chileno, el que se lleva adelante estimulado por argumentos de amplio consenso en la elite política y la opinión pública nacional.

Cabe agregar que el mundo actual está marcado por la globalización económica, tecnológica y comunicacional a un ritmo nunca antes visto, que ha impactado la forma de organización del trabajo, la operación de los mercados, las pautas de consumo, las expectativas y aspiraciones de la población. Los términos a la orden del día son, por un lado, innovación y competencia, por otro, inestabilidad e incertidumbre. Estos cambios y las situaciones resultantes han influido sobre regiones y comunas acentuando la heterogeneidad y haciendo ineludibles y oportunos los procesos de descentralización.

Hay un argumento, sin embargo, que no ha tenido mayor gravitación en nuestro medio y que es de orden cultural. Es que la descentralización se justifica en la diversidad. Al existir en la sociedad territorios y comunidades con necesidades y preferencias, con historia, con rasgos socioculturales, recursos, sistemas económicos y actores diversos, se requiere de políticas y apoyos también diversos. Políticas centralizadas, en esas circunstancias, no logran responder con pertinencia a las situaciones particulares.

No obstante esta maciza enumeración de bondades que se atribuyen a la descentralización del Estado, es justo matizar y balancear este ímpetu descentralizador que se ha instalado en el discurso oficial y reconocer:

- i) Que no necesariamente arroja los resultados que se esperan y que, de muchas formas Chile sigue siendo muy centralizado.
- ii) Que las expectativas que se ponen sobre la descentralización son desmedidas, que esta no es la respuesta a todos los problemas y que hay temas cruciales en Chile, por ejemplo el de la desigualdad territorial y social, que la descentralización no resuelve y que incluso puede agudizar.
- iii) Que los plazos e hitos de la descentralización no necesariamente coinciden con el ritmo sociocultural del proceso. La descentralización debe irse construyendo con los agentes y actores públicos y privados, los que tienen imágenes y comprensiones distintas de lo que ésta implica y la forma y modalidad de llevarla adelante.
- iv) La descentralización, si bien no significa un debilitamiento del Estado central, sino una modificación en sus funciones y acciones, conlleva cambios en las relaciones de poder y, por tanto, desacuerdos, negociaciones y conflictos que tensionan al aparato público, en particular las relaciones centrales – regionales – locales.

En Chile, cada uno de los tres últimos gobiernos democráticos se ha anotado sendas metas, compromisos y reformas tendientes a reforzar el proceso de descentralización y a dar cuenta del compromiso del ejecutivo con el traspaso de mayor poder, autonomía y capacidad de gestión a las regiones y las comunas.

En el ámbito político son emblemáticos dos fechas: 1992 al decretarse la elección democrática de concejales (y entre éstos del Alcalde) en el nivel comunal y 1993 cuando se

crean los gobiernos regionales y el Consejo Regional, órgano representativo de elección indirecta por parte de los concejales municipales de cada región.

En el ámbito de la descentralización fiscal se ha avanzado en la determinación de mayores competencias en la asignación de recursos mediante cuatro instrumentos de inversión pública descentralizada: el FNDR (Fondo Nacional de Desarrollo Regional), los recursos ISAR (Inversiones Sectoriales de Asignación Regional), los fondos IRAL (Inversiones Regionales de Asignación Local) y los convenios de programación. Posiblemente las inversiones de decisión regional sean el instrumento descentralizador más potente aplicado en Chile porque entregan a las autoridades y profesionales de las regiones responsabilidades concretas en el diseño y financiamiento de proyectos de desarrollo.

Estos esfuerzos de descentralización fiscal han ido acompañados de una profesionalización de los equipos técnicos a cargo de los gobiernos regionales y municipios, así como de acciones de fortalecimiento institucional y desarrollo en el ámbito de la planificación mediante la generación y puesta en marcha de instrumentos de trabajo, entre los que destacan las estrategias de desarrollo regional, los planes de desarrollo comunal, los planes de desarrollo de la educación municipal y los planes locales de salud.

Por su parte, Ministerios y servicios públicos, cuando les corresponde, han delegado funciones a niveles subnacionales, que en algunos casos, han implicado el traspaso de responsabilidades decisorias y de asignación de recursos.

Otra expresión de mayor descentralización ha sido la transferencia y el involucramiento de los municipios, no sólo en la administración de la educación básica y media y la atención primaria de la salud, que se remonta a los años 80, sino su activa participación en la ejecución de una oferta importante de programas sociales orientados hacia los sectores pobres y grupos prioritarios de la población.

A medida que los esfuerzos de descentralización se han ido ampliando y profundizando, han ido apareciendo tanto los avances como los cuellos de botella. Reiteradamente se hace mención a problemas de gestión por parte de municipios y gobiernos regionales, tales como la falta de claridad de la misión y objetivos institucionales, el peso desmesurado de los procedimientos en la cultura organizacional, la ausencia de evaluación de resultados y la carencia de incentivos para una gestión eficaz y eficiente. Al mismo tiempo, se reconoce que la implementación del proceso ha enfrentado obstáculos asociados al peso de la tradición centralista. Desde el gobierno central se desconfía de los niveles subnacionales y estos a su vez, desconfían del nivel central.

El problema, sin embargo, no es de orden administrativo. Si entendemos el proceso en un sentido profundo debemos preguntarnos cómo la descentralización del aparato del Estado en la esfera institucional, financiera y de definición de políticas (diseño de programas) se proyecta sobre y se articula con la sociedad y sus actores. Esta pregunta, que es central a los cuatro trabajos que aquí se presentan, es la principal debilidad del modelo chileno. Es nuestro punto de partida que la descentralización es un proceso incompleto, en la medida en que se ha restringido al ámbito institucional. El test de la descentralización se expresa en el encuentro entre el ámbito institucional, estatal y el societal. Esto significa que este proceso requiere reconocer y estimular el surgimiento de actores regionales y locales autónomos del Estado y, a la vez, buscar un encuentro sinérgico, potenciador y creativo entre lo estatal y lo societal. De otra forma, el proceso no traspasará un carácter más bien administrativo y funcional y no logrará generar energía regional y local para encarar el

desarrollo y hacer frente a los problemas que tiene pendientes nuestra sociedad, como el de la igualdad de oportunidades y la superación de la pobreza.

Las Preguntas de los Estudios

Como se señaló, el proceso de descentralización del país ha estado hasta ahora centrado fundamentalmente en el aparato estatal. Con los dispositivos institucionales instalados, es hora de preguntarse por la articulación entre estos dispositivos y la sociedad.

¿Existen en las regiones actores sociales que sustentan, alientan y promueven un proceso de desarrollo autosostenido que negocia frente al poder y los recursos de Santiago y del estado central?

Las políticas y programas que impulsa el Estado central para contribuir a la superación de la pobreza, ¿responden efectivamente a las necesidades locales y potencian las iniciativas de desarrollo ahí presentes?

¿La descentralización financiera del sector salud se inserta adecuadamente en el mundo profesional y cultural del sector, incrementando la eficiencia interna, quebrando los intereses corporativos y logrando una orientación hacia la población?

¿Cómo entiende y asume el nivel municipal la administración de la educación y cómo logra conjugar las directrices administrativas y financieras con los objetivos educativos de aprendizaje?

Estas son las preguntas centrales que se abordan en los trabajos contenidos en el libro. Dependiendo del tópico específico que trata cada estudio, los temas adquieren una prioridad distinta y se añaden otros, pero en todos los casos, la preocupación es por la implementación de la descentralización, las relaciones entre los distintos niveles del aparato estatal y la articulación con la sociedad. Se escogieron cuatro áreas candentes del proceso descentralizador, ya sea por su impacto sobre la opinión pública, las dificultades que presentan, el volumen de recursos que involucran o las expectativas que han capturado en la población. Estas áreas son las de la inversión y gestión regional, que supone una institucionalidad nueva, descentralizada en términos políticos y de las decisiones de administración y gestión de recursos; un área sectorial, salud, con una larga trayectoria de administración centralizada en la cual se han realizado esfuerzos de descentralización financiera con resultados dudosos, donde el peso del centralismo y de la cultura organizacional resiste a los intentos de descentralización; un área cuyo nicho institucional es difuso, que es materia de diversas reparticiones y cuyo potencial de logro en sus metas se relaciona directamente con una gestión multisectorial descentralizada en el ámbito comunal: la superación de la pobreza y, por último, un área que también es sectorial, educación, en la cual los municipios han tenido que asumir un papel preponderante en su administración financiera, el que no siempre coincide o va en la misma línea que las directrices educativas y pedagógicas que provienen del Ministerio de Educación.

Cada uno de estos ámbitos encierra nudos críticos. Si bien existen dispositivos institucionales, recursos, programas e instrumentos, hay situaciones mayores que están entorpeciendo el proceso y que se constituyen en cuellos de botella para una profundización del proceso de descentralización.

Los estudios realizados se abocaron a comprender los dispositivos, instrumentos y mecanismos del proceso de descentralización para, posteriormente, y este es, creemos, el aporte central de los trabajos, analizarlos desde la perspectiva y la lógica de acción de los agentes involucrados. De este modo, la atención recae sobre la implementación del proceso de descentralización visto desde la perspectiva de los actores del nivel subnacional y detectando los problemas e *impasses* para que el proceso adquiera vitalidad propia más allá de las disposiciones oficiales.

Cada uno de los trabajos se realizó con la finalidad de formular recomendaciones que fortalezcan un proceso de descentralización en el cual las regiones, los servicios de salud, las comunas y los actores ahí presentes, asuman con autonomía, eficiencia y eficacia el papel que les corresponde en la gestión de las inversiones regionales, en la atención de salud de la población, en la educación formal de niños y adolescentes y en los programas de los cuales se espera que apoyen la superación de la pobreza, respectivamente.

Principales Resultados

A continuación se presentan los principales resultados y recomendaciones de los trabajos realizados. Primero a nivel general, apuntando a los resultados comunes a las cuatro áreas críticas y luego, a los resultados específicos a cada una de ellas.

Un primer resultado es que, pese a la diversidad de las cuatro áreas estudiadas, existe un núcleo central de resultados comunes, del cual fluyen también recomendaciones comunes. Es importante plantear, no obstante, que las recomendaciones tienen su especificidad sustantiva en el ámbito y características de cada área abordada, por lo cual, la forma de implementarlas necesariamente debe insertarse en la lógica de los actores que son centrales a cada área.

Uno de los primeros problemas a tener en consideración es que la descentralización del Estado chileno nunca fue vista como un proceso sistémico que aborde en conjunto a las cuatro áreas estudiadas como parte de un mismo proceso. Al interior de cada una de ellas, además, tampoco fue un proceso técnico o científicamente planeado. En general se ha tratado de la incorporación de nuevas disposiciones, instrumentos, recursos e instructivos que tienen origen en momentos o situaciones particulares. Muchos son producto de soluciones de compromiso surgidas de negociaciones diversas y de presiones corporativas y políticas. Las decisiones no siempre apuntan en la misma dirección y algunas, incluso, son contrarias a la descentralización. Resultado directo de lo anterior es que las decisiones y los instrumentos asociados no siempre son coherentes entre sí.

Las políticas de descentralización y los instrumentos que la acompañan han puesto escasa atención en los actores del proceso. Estos, a veces, si siquiera son informados. Otras veces son informados, en reuniones o por instructivos que no se comunican adecuadamente. Otras veces, no se insertan en la cultura corporativa y organizacional del sector. Se supone que los agentes en el nivel subnacional van a seguir obedientemente los instructivos, lo que no sucede.

Pese a lo anterior, en cada área estudiada los actores del nivel subnacional han desarrollado en distinto grado un compromiso con la descentralización o, expresado de otra forma, ha disminuido la resistencia al proceso. Los actores subnacionales del aparato

público están hoy más abiertos y más maduros al respecto, con ideas propias, con críticas y con propuestas. Han desarrollado una mayor autonomía frente al poder del Estado central y de Santiago. También manejan de modo más fluido las oportunidades que “el centro” ofrece a las regiones y comunas.

No se observa en la política de descentralización una preocupación por pasar desde el ámbito institucional al societal y por estimular el encuentro entre ambos estimulando las capacidades endógenas de desarrollo.

No obstante los esfuerzos emprendidos en el área de la desconcentración del nivel sectorial, la que se expresa por ejemplo en la elaboración de presupuestos regionales que se discuten y negocian con el Ministerio respectivo, lo cierto es que el peso del nivel central continúa siendo notablemente superior al que puedan exhibir regiones y comunas a la hora de buscar su propio camino de gestión y desarrollo descentralizado.

Los obstáculos a la descentralización que se derivan de características históricas del aparato público, donde destacan la tradición centralista; una cultura organizacional, que prioriza los procedimientos y la legalidad sobre los resultados; la búsqueda de soluciones nacionales únicas y estandarizadas para problemas diversos y complejos; la subordinación de las decisiones de cada sector a la asignación presupuestaria de la Dirección de Presupuesto; y dificultades en la coordinación intersectorial y en el trabajo en equipo. Los temas anteriores, señalados por muchos, se traducen en tensiones no resueltas entre la organización sectorial del aparato público y la mirada territorial que necesariamente está presente en la descentralización. Estas tensiones se agudizan por la presencia de desconfianza desde los cuadros políticos y técnicos del nivel central para traspasar poder y autonomía en la gestión de los programas públicos a los niveles regional y comunal.

Las recomendaciones en este nivel general se asocian directamente con estos resultados. La principal es que el Estado central reconozca y recoja en las políticas y decisiones instrumentales, la diversidad regional y local en aspectos asociados a los actores y sus posibilidades de acción en cuanto al territorio, sus habitantes, recursos, carencias y potencialidades. Esto implica abrir espacios de innovación y gestión propios de los niveles descentralizados y avanzar más allá de las acciones de carácter institucional y administrativo innovando en la generación de una cultura de gestión propiamente regional.

Estimular procesos de participación entre diferentes actores concernidos por el desarrollo regional y comunal.

Desatar las restricciones de los programas sociales permitiendo a las regiones y comunas adecuar los instrumentos a su realidad.

Innovar y avanzar en los procesos de desconcentración sectorial entregando más poder y autonomía a los niveles desconcentrados de ministerios y servicios públicos.

Considerar los instrumentos de política no como un fin en sí mismo sino como oportunidades y recursos al servicio de los territorios y sus habitantes. Nuevamente esto se traduce en una apertura de los instrumentos a esa realidad e implica evaluar las políticas por sus objetivos y resultados finales, y no por la aplicación de los instrumentos.

Entregar desde el gobierno central señales que premian el buen funcionamiento de la descentralización.

A continuación se sintetiza el foco de atención de los estudios realizados en cada área, los resultados obtenidos y algunas de las principales recomendaciones.

Inversión Pública y Gestión Regional

En esta área, el propósito fue establecer de qué forma la gestión pública descentralizada genera procesos que apunten a una mayor autonomía y mayor capacidad de las regiones para articular y sustentar un desarrollo endógeno. Al mismo tiempo, detectar los nudos críticos del proceso de descentralización y establecer cuál es la capacidad de articulación de la gestión regional en relación al desarrollo. El estudio de terreno se efectuó en tres regiones: Atacama, Bío Bío y Los Lagos.

La evaluación realizada indica que, si bien existen iniciativas y experiencias que apuntan en la dirección correcta (se comienza a gestar una identidad de región, impulso a modelos de trabajo colaborativos, instancias de coordinación, iniciativas de acuerdos público-privado, entre otros), el proceso de descentralización se encuentra en una encrucijada. Los dispositivos institucionales están en marcha, pero no se logra superar un sello administrativo y adquirir vida propia.

Existen incontables dificultades por parte de los actores del desarrollo regional para visualizar el territorio como una unidad central de intervención y actuar con un sentido estratégico en torno a él. La institucionalidad pública regional no logra articularse y aparece fragmentada en lógicas particulares que se anteponen a la lógica territorial. El sector público no sólo no se coordina entre sí, sino además, tampoco lo hace con el sector privado. Las Municipalidades, en general, no participan en el debate regional y más bien actúan como peticionarias de recursos de inversión regional. El mundo privado y académico tampoco aparece comprometido en la construcción de un proceso de desarrollo. En resumen, se detecta:

- Débil identidad regional
- Diseño institucional ambiguo
- Capacidad de gestión limitada
- Sistema de actores regionales débil
- Sector público escindido entre actores-autoridad propiamente regionales y autoridades delegadas de los ministerios
- Sector privado descomprometido de los asuntos relacionados con el desarrollo regional
- Inexistencia de un clima de confianza entre los principales actores y agentes del desarrollo
- Entorno refractario a la innovación y al cambio

Si se quiere avanzar, será necesario completar los dispositivos institucionales que favorezcan el proceso de descentralización y entregar señales más precisas que contribuyan a potenciar el desarrollo endógeno de las regiones. Para ello, se propone reforzar líneas de trabajo en cuatro áreas:

- Ambito sociocultural, eje vertebral de la construcción social de la Región: involucra el fortalecimiento de la identidad regional, la generación de un proyecto político territorial y el fortalecimiento del capital social y la ciudadanía regional.

- **Diseño del modelo de descentralización:** profundizar la descentralización fiscal; solucionar problemas territoriales insalvables, relacionados con la actual división administrativa y geográfica; generar mayor legitimidad en las autoridades representativas del nivel regional, mejorando la forma de su elección; fortalecer y estimular la desconcentración del Estado; modificar el diseño de los programas ISAR.
- **Temas de la agenda regional:** Incluir temas que no han sido centrales en el proceso, tales como articular el área de inversión pública con el área de fomento productivo; avanzar en el ordenamiento territorial, tomando en cuenta su identidad cultural y geográfica real; desarrollar capacidad de trabajo con el sector privado, particularmente con la mediana y pequeña empresa; incentivar la participación de las universidades en procesos de innovación tecnológica; y encarar los problemas de extrema pobreza que limitan las oportunidades de desarrollo estratégico de las regiones.
- **Estilo de gestión:** incluye los temas relacionados con el cambio de estilo de gestión al interior de las regiones y la relación del gobierno central con las instancias regionales. Entre ellos, incentivar y fortalecer estilos de trabajo cooperativos; mejorar la capacidad de coordinación al interior del sector público regional; capacitar y motivar a los recursos humanos regionales que trabajan en el sector público; fortalecer el vínculo del nivel regional con las Municipalidades; desarrollar las capacidades técnicas del Consejo Regional; modificar la composición de los recursos FNDR; y optimizar los procedimientos asociados a los instrumentos de inversión pública descentralizada.

Superación de la pobreza y gestión descentralizada de las políticas y los programas sociales

En esta área, la atención recae sobre la política pública dirigida a los sectores en situación de pobreza, un nicho acotado, aparentemente pequeño de la política social, pero fundamental por sus repercusiones sobre la reproducción de la pobreza y los procesos de integración social, mayor igualdad de oportunidades y más ciudadanía.

El tema se abordó desde dos miradas principales: una “de la cima hacia abajo” y otra “de la base hacia arriba”. La primera, parte de los planteamientos de políticas de superación de la pobreza de los años 90, los instrumentos en que se materializaron y la forma en que se proyectan hacia el nivel local. La segunda, se sitúa en el ámbito local, donde los destinatarios y actores locales se encuentran con los programas.

Los problemas detectados son múltiples y variados. Destacan los siguientes:

- Los instrumentos que se han desarrollado para responder a los objetivos de la política social, no han sido capaces de responder a la diversidad de las situaciones de pobreza que existen en el país; los programas contribuyen a “expandir capacidades”, pero desde una perspectiva en la que el peso está puesto en suplir carencias, más que en identificar potencialidades y capacidades; los programas incorporan elementos participativos, que se califican de insuficientes e instrumentales; las soluciones que se logran no son

integrales y muchas veces, poco pertinentes y no sustentables; la descentralización de los programas es muy parcial, más frecuente en el plano de la asignación de recursos que en el de diseño e implementación de las intervenciones sociales.

- Existe un desencuentro, indispensable de conciliar, entre el modelo de acción estatal vertical sectorial, que baja desde la cima a la base, que construye obras e infraestructura, que asigna recursos, que transfiere bienes y servicios, y un modelo descentralizado en ciernes, que se propone expandir capacidades, construir redes, hacer crecer semillas de desarrollo endógeno y “des-sectorializar” las intervenciones públicas.
- En el nivel del diseño de los programas, se observa que ellos: i) vienen “empaquetados”, definiendo destinatarios, bienes y servicios, actividades, tiempos; ii) nacen de manera independiente en los diversos ministerios y servicios y su convergencia en el nivel local es débil; iii) las intervenciones resultantes son atomizadas, dispersas, paralelas, superpuestas; iv) no consideran lo que es posible y viable en el momento de la implementación y ejecución en un lugar y contexto particular.
- La incorporación de los municipios en un rol protagónico ha sido parcial. Sobre esto inciden decisiones contradictorias en la descentralización del aparato del Estado, resistencia a una desconcentración mas profunda por parte de los Ministerios y servicios, capacidad de gestión municipal limitada, inexistencia de una clima de confianza entre los actores centrales y locales y, también, entre los actores presentes en un territorio.

El estudio concluye planteando un conjunto de cambios en cuatro áreas interrelacionadas:

- La conceptualización de pobreza y de lo que significa “superar pobreza” y, en ese contexto, las palancas genéricas que hay que mover para lograr un desarrollo endógeno de las personas y grupos, localidades, organizaciones. Resulta fundamental alimentar de contenido los términos que orientan la política de superación de la pobreza (integración social, abrir oportunidades, mas ciudadanía, inversión social, expandir capacidades, participación social, etc.) y abrir un debate profundo sobre la materia. El trabajo propone algunas categorías para avanzar en este tema. Releva como de particular importancia, considerar los componentes no tangibles de las situaciones de pobreza (desarrollo personal, liderazgo, capital social).
- Se sugiere un enfoque que apoya la importancia de programas centrales, pero que modifica centralmente el concepto de programa, une el diseño a la implementación, e invierte el modelo tradicional “de la cima a la base” por uno que parte de la base social, que favorece una “participación social real”, construye sobre potencialidades, expandiendo capacidades personales, fortaleciendo “capital social comunitario”

(capacidad colaborativa de trabajo en función de objetivos compartidos de desarrollo), así como el “capital social externo” (redes y relaciones con otros).

- Se plantean las características y bondades de una entrada territorial al tema, lo que ella significa y requiere en el nivel local y las exigencias que pone sobre la formulación central de la política y los programas.
- Se desarrolla una concepción de programas como “marcos de conversación”; la incorporación de los actores involucrados en la implementación en el diseño de los programas; señalando la importancia de un trabajo “formativo” directo con los actores, que se espera se hagan parte del programa, identificando a los “intermediarios locales” como particularmente gravitantes. Se propone la revisión y racionalización de criterios de la oferta actual de programas públicos orientados a la superación de la pobreza.

Las conclusiones del análisis acentúan la importancia del nivel microsocioal en la política y los programas de superación de la pobreza, la relevancia de abrirlos hacia la diversidad de realidades locales, adjudicando un rol y una responsabilidad central a los agentes que operan en el nivel local. Sería un grave error derivar de estas conclusiones que la responsabilidad final de la superación de la pobreza descansa en el nivel local. Ello es una tarea nacional. Los esfuerzos locales por sí solos no pueden resolver el tema, como tampoco lo pueden hacer esfuerzos nacionales que no empalmen con las realidades locales específicas, generando o expandiendo en ellas dinámicas endógenas de superación de la pobreza.

Descentralización financiera, actores y cultura organizacional del sector salud

El estudio presenta un marco conceptual que enfatiza el aspecto funcional de la descentralización y los incentivos presentes en distintos mecanismos de pago a los proveedores para los niveles descentralizados del sector salud. Luego, se realiza una descripción del proceso de descentralización financiera de la salud en Chile, cuyo objetivo apunta a aumentar el bienestar de las personas, acercando la toma de decisiones al nivel local, sus objetivos e instrumentos. Finalmente, se recoge la percepción de diferentes actores insertos en los servicios públicos de salud respecto de este proceso, el papel que ha jugado la cultura organizacional y la percepción y valoración que estos actores tienen frente a las medidas descentralizadoras llevadas a cabo. Esta parte de la investigación se realizó en tres establecimientos hospitalarios: San Borja Arriarán, de la Región Metropolitana y en los hospitales de Coquimbo y La Serena, de la IV Región.

A casi una década de su inicio, el proceso de descentralización financiera en el sector salud ha mostrado límites y merece una profunda revisión. Entre los problemas detectados destacan:

- La implementación de los nuevos mecanismos de pago a nivel secundario y terciario está incompleta, lo que podría poner en cuestión su permanencia. La puesta en práctica

de los compromisos de gestión no cuenta con un diseño estable y que sea conocido con anticipación por los directivos que deben suscribirlos; se carece de un sistema eficiente de seguimiento y monitoreo, así como de incentivos pecuniarios y no pecuniarios de alto poder; y un alto porcentaje de las transferencias de recursos financieros a los Servicios de Salud se realiza en base a presupuestos históricos. Adicionalmente, la separación de funciones que radicó la responsabilidad de compra, separándola de la función prestadora, en el Fondo Nacional de Salud (aunque todavía no totalmente), ha permitido fortalecer dicha primera función. Con ello se ha mejorado la oferta de servicios con la que se beneficia, a fin de cuentas, a la población de la que el Seguro Público se hace cargo: aquella que cuenta con un nivel de ingresos medios y bajos.

- En el nivel de los servicios de salud y hospitales, de acuerdo a los antecedentes recogidos, no hay presencia de la reforma financiera. El tema genera resistencias, las que se enfocan más hacia la racionalidad que sustenta las diferentes medidas, que a la reforma en general. Existe la percepción que la reforma no ha resuelto los problemas del sistema de salud del país: falta de recursos, rigidez en el manejo de los recursos humanos, inexistencia de una política de incentivos asociada a la introducción de cualquier mecanismo nuevo, entre otros.
- Coexisten en los hospitales, como en toda organización compleja, variadas subculturas orientadas a satisfacer distintas racionalidades. En los hospitales estudiados, se observa la presencia de dos racionalidades que son exitosas al actuar separadamente y que al interactuar, producen choques entre los actores que las encarnan. A pesar de ello, se han ido imbricando una con otra, en particular en el nivel directivo. Se trata de la racionalidad médica y de la administrativa (racionalidad en el uso de recursos). Los médicos, en particular los clínicos y los que no tienen cargos de jefatura, muestran mayor resistencia a los nuevos criterios de asignación y uso de recursos.
- Las razones que se exponen para rechazar los cambios, se ubican en el ámbito de la implementación de las reformas más que en las reformas mismas: escasa difusión de información y participación de los servicios en la formulación de los cambios. Algunas posturas más críticas señalan que este proceso se ha implementado sin respeto por los funcionarios, sin participación y planificada centralmente (desde Santiago) por funcionarios que no tienen experiencia en el manejo operativo de los hospitales.
- Hay ciertos temas críticos más allá de la política de descentralización financiera que son sentidos intensamente por los entrevistados: la sensación de que el sistema público de salud se ha ido quedando atrás y que ya no es competitivo con el extrasistema, como lo fue en algún momento; la falta de recursos; la ausencia de un plan de salud global y a largo plazo para la población; y una política deficiente de manejo de recursos humanos.

Estos resultados indican que para avanzar es necesario:

- Modernizar y producir la revalorización social del sector, lo que implica elaborar un plan de salud global y a largo plazo, que restablezca la prioridad de la salud y suponga una inyección de recursos al sistema.
- Flexibilizar la política de recursos humanos y resolver el problema de las dotaciones, las calificaciones e incentivos.
- Entregar información eficiente, oportuna y masiva hacia todos los actores del sistema, acompañado por un debate riguroso sobre los contenidos concretos y alcances de la descentralización financiera y las reformas en el sector salud, lo que requiere abrir un proceso participativo de todos los actores relevantes del sistema.
- Estrechar lazos e imbricar la "cultura clínica" y de la "administración financiera". Sin la incorporación de los médicos clínicos al proceso el cambio no es posible. Es básico trabajar el diseño de las políticas con médicos y profesionales de la salud que laboren en hospitales y servicios del área, hacer ver al mundo clínico las reglas que rigen el sistema de administración, orientado al uso eficiente de los recursos, definir compromisos que incorporen y respeten los principios intransables del mundo clínico.
- Recoger la particularidad local e incorporar una etapa de detección de necesidades de los actores locales.

Balance y perspectivas del proceso de descentralización de la educación en Chile

El estudio tuvo por objeto examinar en conjunto dos procesos, aunque parezca paradójico, han recorrido caminos paralelos. Se trata de la descentralización de la educación pública que se inició en Chile en la década de los 80 y que experimenta, en los años 90, importantes avances; y de la reforma educacional que se impulsa a partir del año 1994 con el propósito de fortalecer y entregar mayor autonomía a las unidades educativas para llevar adelante las metas de mejoría en la calidad y equidad de la educación. Estas, en lo administrativo financiero dependen de las municipalidades pero en lo técnico pedagógico del Ministerio de Educación.

El estudio parte de la hipótesis de que los procesos de descentralización y reforma educacional son aún incipientes, se topan con diversas dificultades en su implementación y siguen caminos paralelos más que complementarios. Lo anterior se traduce en una sistemática desvinculación entre las medidas que apuntan a dotar de mayor autonomía administrativa financiera a los departamentos municipales de educación y aquellas que se orientan a dotar de autonomía técnica pedagógica a los establecimientos educacionales.

El estudio se inicia con un marco teórico acerca de la descentralización de las funciones públicas y un desarrollo histórico que sitúa los principales hitos del proceso. Luego avanza en el análisis del momento actual y profundiza en el estudio de campo en 4 regiones y 16 comunas del país. El estudio en profundidad se orienta a determinar cómo se relacionan los diferentes agentes y actores entre sí, cuál es el grado y la forma en que la

municipalidad participa en la gestión de la educación y cuál el espacio de decisión de los establecimientos educacionales, tanto en aspectos financieros y administrativos como en los aspectos pedagógicos y curriculares.

Se concluye que el proceso de descentralización no ha dado los resultados esperados en materia de eficiencia en la provisión del servicio educativo, entre otras razones porque las reformas técnico pedagógicas han ido a dar directamente a las unidades educativas en vez de complementar los procesos en marcha en materia de descentralización administrativo financiera a nivel local. Esto ha implicado un desconocimiento de los esfuerzos que progresivamente ha ido asumiendo la municipalidad para mejorar la oferta educacional que entrega la comunidad.

El estudio arroja como principal resultado que el municipio se encuentra en condiciones para efectuar la síntesis, actualmente ausente, entre ambos procesos. Lo anterior no significa desconocer que hay un conjunto de otros actores fundamentales en el éxito de la descentralización educativa. Estos son: los departamentos provinciales de educación, llamados a establecer cada vez más sintonía con las necesidades pedagógicas de los establecimientos; los propios establecimientos, llamados a incrementar su capacidad de gestión y su compromiso para con una reforma que aún sienten como ajena; y los padres y apoderados, llamados a participar activamente en los procesos de reflexión que tienen lugar en la escuela y la comuna.

Este estudio muestra que cuando los municipios expresan un compromiso con la educación y realizan esfuerzos por conectar su mandato de administración del sistema con las cuestiones pedagógicas y educativas que provienen del Ministerio de Educación, aún en el marco de una gran cantidad de limitaciones, se produce una progresiva preocupación por el mejoramiento de la calidad de la educación impartida en los establecimientos educacionales de la comuna. Un municipio comprometido juega un rol clave en la activación de todo el sistema: atrae y genera recursos financieros, conecta los lineamientos definidos a nivel central (Mineduc) con los objetivos comunales en materia educativa e interpela a los departamentos provinciales de educación para realizar un acompañamiento técnico de mejor calidad.

No obstante, el compromiso municipal con los resultados educativos se ve empantanado ante la constatación de que las atribuciones con que cuenta el municipio se reducen exclusivamente a la administración. Vincular los procesos de descentralización y Reforma Educacional permanece, en consecuencia, como un desafío pendiente. Sólo en la medida en que exista una mayor coordinación a nivel del diseño de las políticas y una mayor confianza en las capacidades municipales para gestionar la educación a nivel local, será posible ofrecer una educación equitativa, de calidad y pertinente a las diferencias territoriales del país.