

Debates Sociales

BOLETÍN DE ASESORÍAS PARA EL DESARROLLO

Número 3, Octubre de 2007



ÍNDICE

Rigurosidad, Seriedad Metodológica y Capacidad Innovativa: Claves de una Buena Consultoría en Políticas Públicas <i>Entrevista a Claudia Serrano, Subsecretaria de Desarrollo Regional y Administrativo</i>	Pág. 3
La Educación en el Nivel Local: ¿Cómo Manejar la Tensión entre lo Técnico y lo Político? Dagmar Raczynski y Daniel Salinas	Pág. 5
Seguridad Pública e Intervención Estatal: Notas sobre la Evolución en la Construcción y Abordaje de la Problemática en Chile Anahí Alarcón	Pág. 8
Políticas para el Adulto Mayor en Chile: Institucionalización y Desafíos Políticos y Técnicos Pablo Morris	Pág. 11
El Difícil Paso de Programa a Política Pública Consuelo Valderrama	Pág. 16

PRESENTACIÓN

Lo invitamos a leer este tercer número de *Debates Sociales*, que recoge reflexiones de los miembros del equipo de Asesorías para el Desarrollo en torno a un mismo tema conductor: la relación - idealmente complementaria, generalmente conflictiva- que se da entre los componentes políticos y técnicos en la definición, diseño e implementación de las políticas públicas. Estas reflexiones están basadas en los resultados de estudios realizados por Asesorías en el último tiempo y, en el caso de Claudia Serrano, invitada especial a quien hemos entrevistado para este número, en la experiencia directa del gobierno como un proceso complejo de toma de decisiones en el que lo técnico y lo político interactúan y entran en juego y conflicto permanente.

Las preguntas más interesantes aparecen cuando la relación entre ambos componentes es llevada hasta el extremo: ¿es posible, por ejemplo, impulsar una política pública basada sólo en la voluntad política de quien la promueve? O por el contrario, ¿sería imaginable una política diseñada únicamente en base a criterios técnicos, sin tomar en cuenta las sensibilidades, intereses y correlaciones de fuerzas de los actores llamados a participar en ella? La experiencia indica que sí, pues en la práctica ambas alternativas son posibles, han ocurrido y siguen ocurriendo. Sin embargo, políticas públicas fundamentadas sólo en voluntad política terminan siendo inefectivas e ineficaces, por falta de conocimientos serios y herramientas prácticas concretas para actuar sobre la realidad que buscan modificar; por su parte, políticas diseñadas sólo en base a criterios técnicos terminan muchas veces siendo socialmente indeseables y políticamente inviables. Entonces, en respuesta a los riesgos opuestos que suponen un voluntarismo ineficaz y una tecnocracia sin legitimidad política, el planteamiento compartido de los textos de este número es que los componentes técnicos y políticos tienen, cada uno, su función y su valor específico, y el desafío permanente es cómo llegar en cada caso a un “justo medio” que los complemente y compense.

Como bien lo señala la Subsecretaria de Desarrollo Regional Claudia Serrano, por un lado

las decisiones de políticas públicas requieren nutrirse de insumos “*de una gran idoneidad técnica, capacidad de observación, rigurosidad, fundamentos, seriedad metodológica y capacidad innovativa*”, aunque por otro lado, “*incluso las buenas ideas requieren de convencer a la gente, alinearla (...) hay que estar atento, sintonizado, y confiando en los liderazgos y en los equipos de trabajo*”.

Por su parte, en relación a la educación municipal, Dagmar Raczynski y Daniel Salinas se hacen la pregunta de “cuáles son las condiciones para que los alcaldes sean líderes educativos locales, que se hagan responsables de la calidad de la educación en sus territorios y la impulsen con iniciativas concretas”. Es decir, de qué manera se puede hacer converger liderazgo político comunal con necesidades definidas a partir de evidencia técnica, que por ejemplo señala la necesidad de racionalizar la dotación docente y no docente de los establecimientos en contextos de caída de matrícula. La respuesta sugerida resalta, entre otras cosas, la posibilidad de un cambio cultural en la ciudadanía. La reflexión agrega así un tercer elemento a la dualidad entre lo político y lo técnico: la opinión ciudadana y su potencial de control sobre la gestión educacional.

En el siguiente artículo, Anahí Alarcón reconstruye el proceso de institucionalización y de formulación de políticas estatales en el ámbito de seguridad ciudadana durante la última década, el que se ha caracterizado por la búsqueda del paso “de una lógica de apoyo a la ejecución de proyectos e intervenciones aisladas (...) a la promoción de planes integrales de prevención de problemáticas asociadas a la violencia, la delincuencia y el temor a nivel local”. Sin embargo, se observa que las políticas implementadas han transitado más bien en torno a fórmulas de ensayo y error, sin lograr concertar una dirección clara y donde coexisten dos enfoques (prevención de delitos y criminalidad v/s promoción de derechos y seguridad humana), cuya discusión y análisis está aún bastante ausentes. Se trata de una política que requiere de mayores elementos técnicos, dirección política y participación social.

Por su parte, enfocado en la temática de los adultos mayores, Pablo Morris describe en su artículo los esfuerzos realizados en los últimos diez años “para construir en el país una institucionalidad y política pública para las personas mayores”. La cadena de decisiones políticas que le han otorgado a los temas de la llamada “tercera edad” el rango de asunto de interés público ha estado avalada técnicamente por “un conocimiento sociodemográfico de base que permite elaborar descripciones cuantitativas generales de la población adulto mayor, pero falta

una mayor comprensión cualitativa e integral de las dimensiones, procesos, actores, intereses y expectativas que inciden en la diversidad de dinámicas y fenómenos que afectan a dicha población”. Hay una multiplicidad de programas e iniciativas para las personas mayores, pero falta “integrar y articular sus diferentes enfoques, promover la generación de una mayor oferta desde las regiones y comunas y desde la sociedad civil, y avanzar hacia una mirada de fortalecimiento de derechos de los adultos mayores”.

A modo de síntesis, Consuelo Valderrama propone un esquema integrador que permite analizar los factores críticos que pueden llevar al éxito o fracaso de cualquier proceso que busque transformar programas transitorios en políticas públicas estables. “Pasar de un programa a una política, requiere (...) que el programa quede bien instalado, y (...) que haya una apropiación institucional de éste, de manera que se convierta en una prioridad (...) la instalación de un programa es fundamentalmente una suma de actos políticos, (aunque) requiere de la consideración de aspectos técnicos”. La instalación exitosa como política regular se jugará en la disponibilidad asegurada de recursos públicos, el compromiso interministerial explícito, la incorporación de la temática específica en instrumentos de gestión, el establecimiento de vínculos con más sectores, un liderazgo visible y legitimado por sectores, y canales de control ciudadano.

Podemos decir, en suma, que lo técnico y lo político se necesitan, se influyen mutuamente, a veces de modo explícito y otras veces de manera tácita. Lo que no puede ocurrir –pero que, en la práctica, ocurre– es la falta de diálogo entre ambas dimensiones. Lo invitamos, pues, a leer este número de Debates Sociales y hacernos llegar sus comentarios, registrándose en nuestro sitio web www.asesoriasparaeldesarrollo.cl, o enviando un correo electrónico a la siguiente casilla: asesorias@asesoriasparaeldesarrollo.cl.

RIGUROSIDAD, SERIEDAD METODOLÓGICA Y CAPACIDAD INNOVATIVA: CLAVES DE UNA BUENA CONSULTORÍA EN POLÍTICAS PÚBLICAS

Entrevista a Claudia Serrano, Subsecretaria de Desarrollo Regional y Administrativo
Por Equipo de Asesorías para el Desarrollo

Luego de más de un año de ejercer como autoridad gubernamental, en el cargo de Subsecretaria de Desarrollo Regional en el Ministerio del Interior, una de las conclusiones iniciales de Claudia Serrano, es que "la consultoría debe tener una gran idoneidad técnica, capacidad de observación, rigurosidad, fundamentos, seriedad metodológica y capacidad innovativa". Durante una cordial conversación con el equipo de Asesorías para el Desarrollo, la Subsecretaria se explayó sobre su experiencia en el Estado, su visión sobre los temas más relevantes de la agenda pública, de la SUBDERE en particular, y los aprendizajes que entrega la experiencia pública para la consultoría.

Asesorías para el Desarrollo (APD): En su opinión, ¿cuáles temas de la actual agenda pública son los más importantes?

Claudia Serrano (CS): La agenda de gobierno es potentísima. Programas como "Chile Crece Contigo", la Reforma Previsional y el Auge por nombrar sólo algunos, dan cuenta de ello. Más aún. Estoy convencida de que cuando se resuelvan los problemas del Transantiago, esta política también se convertirá en una reforma muy sustantiva para el desarrollo de la ciudad y para el objetivo central del gobierno de la Presidenta Bachelet: elevar la calidad de vida de los chilenos.

Por otro lado, hace unas semanas Patricio Aylwin y otros dirigentes políticos afirmaron que este gobierno tiene dos temas principales con los que puede "lucirse" y jugarse: Reforma Previsional y Ley de Educación. Mi preocupación es cómo aportar a que el gobierno exhiba logros en estos temas, particularmente en educación. En este tema, creo que la discusión va a permanecer estancada durante un tiempo indefinido en el Congreso analizando los temas de la Superintendencia y la LOCE, sobre este último, porque aborda un tema ideológico, más que técnico o político. Por eso a mí me apura sacar los 100 millones para educación municipal. El instrumento que definirá la forma de usar estos recursos, requisitos técnicos, modalidad de traspaso de los recursos, etc., será la Ley de Presupuesto, entonces no es tan difícil hacerlo, porque sólo tiene que estar bien definida la glosa presupuestaria.

APD: ¿Y respecto de la agenda de la SUBDERE, cuáles son los temas más importantes?

CS: Tenemos muchos temas. Primero, creo necesario decir que todos los gobiernos tienen tiempos cortos en que la agenda tiene flexibilidad, y por tanto se pueden instalar nuevos temas. En este caso, al comienzo de la gestión (2006) aprovechamos de introducir en la División de Desarrollo Regional un componente de Identidad Cultural. Es una enorme innovación, poco visible porque es intangible. El clave que las políticas públicas en el área de descentralización y desarrollo regional incluyan aspectos sociales y culturales y no se limitan al traspaso de facultades en materia de inversión.

Segundo, he tratado de eliminar las provisiones del Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR). Este Fondo tiene recursos libres y provisiones, que son transferencias sectoriales que sólo se pueden gastar en esos temas. Yo considero que las provisiones disminuyen el espacio de decisión autónoma del gobierno regional. Sin embargo, a veces son necesarias, sobre todo para instalar nuevos ámbitos de inversión. Por ejemplo, hemos generado una provisión para residuos sólidos, que es un tema totalmente nuevo y que implica compra de terrenos, innovación tecnológica, manejo de relleno sanitario, etc. Además, responde a unidades territoriales que no coinciden con la división política administrativa, sino que depende de los ecosistemas y de las características comunales. Todos estos aspectos no están en la memoria de la gestión regional, son nuevos, hay que incentivarlos y apoyarlos, de ahí la pertinencia de operar con la lógica de las provisiones. Yo siempre he sido partidaria de que no haya provisiones, pero a veces son necesarias, al menos por un par de años, en un período de asistencia técnica. Luego, sigo creyendo que hay que liberarlas.

Otro tema importante de la agenda es la contribución que desde la SUBDERE queremos hacer al tema del desarrollo territorial y la intersectorialidad de las políticas públicas. Se trata de un enfoque territorial. Y eso lo estamos haciendo mediante el traspaso de competencias al gobierno regional. Traspasaremos competencias en materia de planificación regional y ordenamiento territorial. La idea es que el gobierno regional pueda poner al centro al territorio, con sus oportunidades y sus características, para que ésa sea la unidad de planificación y de coordinación de la *política pública* y sobre todo de la *inversión*. Buscamos que la unidad que dé coherencia a todos los esfuerzos sea el territorio, estimulando que los profesionales en las regiones compartan una visión acerca del desarrollo de ese territorio para

optimizar y apalancar inversión, regulación, capacitación, política social, etc. Pero cuesta. Tenemos instrumentos, tenemos por ejemplo el Programa de Mejoramiento de la Gestión de Gestión Territorial (PMG GTI) que mediante un premio en remuneraciones incentiva la coordinación territorial. Pero la verdad es que el Estado de Chile se mueve en línea jerárquica y sectorial y dar pasos hacia modalidades de gestión horizontales y territoriales es un cambio muy grande y nada de fácil de transitar.

A nivel regional, tenemos el PROPIR (Proyecto de Inversión Regional de Inversión), con el que se coordina la inversión sectorial. Antes de éste no existía diálogo alguno a nivel regional, entre sectores en la decisión presupuestaria. Cada ministerio definía en Santiago y en la región se informaban sobre hechos consumados. En cambio ahora tienen que informarse, dialogar y participar de la discusión presupuestaria regional. Aunque no necesariamente implica planificar territorialmente, es un paso adelante.

APD: Pensando especialmente en el ámbito de la educación, la racionalidad de los alcaldes y su influencia en los procesos de mejoramiento de la educación, ¿qué visión tiene del nivel local?

CS: Respondiendo a ese tema, lo que ahí faltan son mecanismos de *accountability* serios. Los alcaldes efectivamente se han ido comprometiendo con la educación, pero depende de la visión que tengan. Si el alcalde entiende que esto forma parte del desarrollo de su comuna, toma riesgos; pero no va a tomar más riesgos que la posibilidad de ser re-electo. Entonces hay que adosarle al sistema un régimen de cuenta pública en que él pueda ganar, en otras palabras, que el aporte que la gestión de un alcalde hace o deja de hacer a la educación local sea de público conocimiento para la ciudadanía. La Superintendencia va a contribuir a eso con la definición de estándares conocidos. La rendición de cuentas es una condición de la democracia moderna. Pero hay que instalar un buen sistema de incentivos para que los alcaldes comprometan muy seriamente su participación en educación. Que ello no les signifique un puro cálculo negativo: si aporta 20 millones de pesos a educación, decisión que quizás la ciudadanía no llega a conocer, deja de hacer otras cosas que tienen visibilidad e impacto más evidente.

Los intereses electorales de los alcaldes son legítimos, es parte del asunto. Lo que hay que hacer es nutrir la gestión del alcalde, poniendo incentivos adecuados, no sólo con platas sino con reconocimientos.

Además, creo importante señalar que el tema de la educación a nivel de municipio no es

solamente un asunto de fondos. Los fondos por sí solos, que derivan en proyectos aislados, no tienen impacto. Hay que luchar para que haya una visión de futuro de la educación en la comuna y en ello se invierten los fondos y las energías. Para ello debe haber estándares claros, indicadores de resultados y además, ir favoreciendo el tema de la asociación entre municipios. La idea es que hubiese también buenos gerentes de la educación, con competencias, y lo más independiente posible de los ciclos y vaivenes políticos. En todo caso, lo que ha pasado este año es enorme, especialmente el tema del aumento de la subvención y el fondo de 100 millones para los municipios, que en el fondo reconoce que el estatuto docente daña a los municipios.

APD: ¿Qué aprendizajes rescata de su experiencia en un cargo público y de carácter político?

CS: Un importante aprendizaje de la experiencia, se refiere a la importancia y complejidad de los procesos legislativos, tanto en el ámbito político como en el procedimental. En lo primero, hay que considerar que los parlamentarios son actores esencialmente políticos, y que 2 + 2 no suma 4. Requiere mucha atención a actores, personajes, no pasar a llevar susceptibilidades, informar a tiempo, ser cuidadoso con la opinión pública, etc. En lo segundo –lo procedimental–, hay que considerar lo que tarda la tramitación de una ley: la idea de legislar, trabajo de comisión, pasar a una segunda comisión, entra a sala, vuelve a comisión, vuelve a sala, pasa al Senado o a la Cámara; si no hay acuerdo entre las dos cámaras, va a comisión mixta. En fin, aprobar un proyecto de ley, a menos que sea el aguinaldo del 18, es un desafío tremendo.

En estos términos, otra lección es que nada es fácil. Incluso las buenas ideas requieren de convencer a la gente, alinearla, etc. Todo es difícil y complejo, sobre todo cuando se trata de políticas públicas expuestas. Cuando uno las mira sólo en la perspectiva técnica, no ve eso. Esto da cuenta de la importancia del tema comunicacional: importa qué digo, cómo lo digo y también cómo se implementa.

Respecto a esto último, hay una enorme brecha entre el diseño y la implementación real. También hay brechas en cómo se entienden ciertos conceptos importantes. En mi área, por ejemplo, hay muy poco acuerdo sobre lo que se entiende como Reforma Municipal. Es muy difícil alinear a la gente en un par de conceptos fundantes. Hay que estar atento, sintonizado, y confiado –confiando en los liderazgos y en los equipos de trabajo. Por otra parte, hay que dejar de aspirar a la coherencia absoluta, confiando en la capacidad de la gente de innovar o reinterpretar.

APD: Pensando en construir puentes entre lógica técnica y lógica política, ¿qué le pediría a la consultoría?

CS: En lo fundamental, a la consultoría le pediría una gran capacidad técnica de observación, rigurosidad, fundamentos, seriedad metodológica y capacidad innovativa. Tiene un rol complementario a las tareas del Estado, que levanta preocupaciones y problemas, pero no tiene tiempo para hacer un diseño fino de respuestas ni para hacer propuestas innovadoras. Eso se hace muy difícil en la dinámica regular de la gestión pública, que tiende a la inercia.

Los consultores también tienen que saber sintonizar con la contraparte, particularmente con las preocupaciones político/técnico/institucionales que están tras la petición de consultoría. Eso no siempre es evidente y requiere capacidad de captar las necesidades profundas que no siempre están explicitadas en los Términos de Referencia. En estos términos, para las instituciones es muy importante tener buenas contrapartes, que sepan recoger estas sensibilidades.

APD: Si dejara el cargo o si volvieras a la consultoría ¿cuáles serían sus temas de interés hacia adelante?

CS: Los temas de interés serían básicamente los mismos, aunque complejizaría mis preocupaciones. Estaría igual preocupada de los temas de

descentralización, quizás agregaría mucho más el tema de desarrollo económico territorial, el link con el sector privado, el aporte de ciencia y tecnología, universidades, etc. Más de redes. Igual seguiría preocupada de los temas de género, y en los temas de cómo se construye, se concibe y se comunica la política, en el sentido de bien común. Estaría también en los temas de pobreza y creo que me interesaría más por el tema de los sectores medios no aspiracionales, esos chilenos que no están en carrera, sino contentos con un nivel de vida digno y acceso al consumo, que tienen comodidades y deudas y que les gusta vivir en familia y pasarlo bien. Por otro lado tengo más convicción sobre la importancia de la asociatividad y la confianza, es un tema insustituible. El tema de la ciudad sería otro tema que incluiría mucho, que me interesa mucho y que falta mucho por hacer. En general, los temas se mantienen y se complejizan, pero mis temas siguen siendo las desigualdades, la justicia, el sentido de lo público. Pero, la diferencia ahora es que uno los puede enriquecer, a partir de la experiencia.

LA EDUCACIÓN EN EL NIVEL LOCAL: ¿CÓMO MANEJAR LA TENSIÓN ENTRE LO TÉCNICO Y LO POLÍTICO?

Dagmar Raczynski¹ y Daniel Salinas²

Retomando el tema central de este número de “Debates Sociales”, en este texto deseamos mostrar de qué manera la tensión entre lo político y lo técnico es una característica permanente del proceso de toma de decisiones asociado a la gestión local de la educación pública por parte de los municipios, y discutir cuáles son algunas de las implicancias de política pública que de ello se desprenden.

Pensamos que la dependencia de la educación respecto de un actor político como el alcalde no debe ser visto como algo negativo –como ocurre con frecuencia desde el mundo de la educación–, sino como un hecho que contiene al mismo tiempo riesgos y potencialidades, los cuales deben ser respectivamente asumidos y aprovechados. Para ello, la pregunta clave es cuáles son las condiciones para que los alcaldes sean líderes educativos locales, que se hagan responsables de la calidad de la educación en sus territorios y la impulsen con iniciativas concretas, en lugar de utilizarla para otros fines. Esta pregunta abre nuevos flancos de los que la actual reforma institucional del sistema educativo debiera y no se ha hecho cargo.

La “alcaldización” de la educación o los riesgos de la política

Cuando se va a los municipios a estudiar el punto de vista de los distintos actores que animan la educación en el nivel local-municipal, emerge claramente como evidencia que para los actores que provienen del mundo de la educación –especialmente directivos de colegios y profesores,

¹ Licenciada en Sociología, Universidad Católica de Chile. Doctora en Sociología, Universidad de California, Los Angeles, USA. Profesora de la Universidad Católica de Chile. Socia fundadora, Consultora e Investigadora de Asesorías para el Desarrollo desde 1998 a la fecha. En 2006, miembro del Consejo Asesor Presidencial para la Reforma de las Políticas de la Infancia.

E-mail: dagmar.raczynski@asesoriasparaeldesarrollo.cl.

² Sociólogo y Magíster en Literatura, Pontificia Universidad Católica de Chile. Forma parte del equipo de investigadores de Asesorías para el Desarrollo desde principios de 2005. E-mail: daniel.salinas@asesoriasparaeldesarrollo.cl.

y a veces también encargados de educación en los DAEM y Corporaciones– hay algo que produce rechazo en el hecho de que sea un actor político como el alcalde, que “no sabe de educación”, quien en última instancia tenga el poder de tomar las decisiones claves que definen la dinámica de los colegios.

Las críticas a los alcaldes son diversas y apuntan en su conjunto a un intervencionismo alcaldicio y la superposición de criterios políticos por sobre los técnicos a la hora de emplear de manera más eficiente los recursos que se destinan a la educación. Lo más frecuente se refiere al manejo de los recursos humanos: se critica, por ejemplo, el pago de favores políticos vía contrato de gente innecesaria o bien la no toma de decisiones necesarias por inconveniencia política.

Una típica situación en la cual criterios técnicos y políticos entran en conflicto ocurre a propósito de la racionalización de la planta docente y no docente de los colegios. En muchas comunas, esta es una necesidad efectiva por la baja de matrícula (y la consiguiente sobredotación) que las afecta, y así lo reconocen los encargados de los DAEM y Corporaciones. Pero lo que desde el punto de vista del sostenedor es una necesidad de gestión, desde la perspectiva del alcalde implica un alto “costo político” porque se trata de una decisión altamente impopular, que con toda seguridad generará resistencias entre los docentes y sus instancias de representación y que, por lo tanto, puede implicar la pérdida de respaldo ciudadano y por lo tanto de votos. Enfrentados a este escenario, las respuestas de los alcaldes son diversas. Hay quienes optan por asumir el costo político y racionalizar como una decisión necesaria para los fines de una gestión educacional adecuada; otros, la mayoría, mantienen plantas artificialmente sobrecargadas, desperdiciando recursos que podrían ser mejor utilizadas en otros proyectos o iniciativas. Análisis estadísticos recientes indican que pese a la disminución del número de alumnos (caída de matrícula) del sector municipal en la enseñanza básica durante esta década, el sistema no presenta un ajuste de su dotación ni significativos procesos de redistribución en las plantas docentes entre colegios³.

Uno de los elementos en juego es qué nivel de autonomía poseen los encargados de educación para tomar las decisiones que les competen. En muchos casos, los Alcaldes centralizan enteramente la toma de decisiones y “todo pasa por ellos”, desde lo grande a lo pequeño, otorgando mínima autonomía a los encargados de

educación, trabajen estos en el formato de DAEM o Corporación, si bien estos últimos tienden a tener un mayor nivel de independencia en la toma de decisiones.

Situaciones como estas hacen aparecer la idea de que en muchas comunas la “municipalización” opera en la práctica como “alcaldización”, es decir, donde el resto de los actores municipales tienen poco que decir o hacer frente a la autoridad del Alcalde, aún cuando este no apunte necesariamente a lo que es mejor para la educación.

Las potencialidades de lo político: responsabilización política y liderazgo local

Pero al mismo tiempo los alcaldes, por las características propias de su rol, pueden convertirse en un factor clave en el mejoramiento de la gestión educacional municipal y, por extensión, de la calidad de la educación pública.

Esto es así al menos en dos sentidos. En primer lugar, la figura del alcalde permite identificar un responsable político de la calidad de la educación al interior de territorios geográficos específicos como son las comunas. Son el sujeto visible que tiene en su poder las atribuciones de decisión y, por lo tanto, que tiene la responsabilidad de garantizar el mejor aprovechamiento posible de los recursos y capacidades disponibles en el logro de buenos resultados. En segundo lugar, los alcaldes están llamados a ser líderes locales que orienten las energías y capacidades de los actores asociados a la educación, desde profesores hasta apoderados, en función de políticas y proyectos educativos con identidad y sentido.

¿Cuán lejos estamos de tener alcaldes así, que valoren la educación de su comuna y se responsabilicen explícitamente por su mejoramiento, que sean “líderes educativos”, se planteen metas ambiciosas, apoyen económicamente e impulsen iniciativas pro-calidad, construyan equipos municipales profesionales altamente capacitados, respaldando y concediendo márgenes autonomía a quienes tienen más competencias técnicas?

Muy lejos, sin duda. Actualmente son muy pocos los alcaldes que responden a éste perfil. La responsabilización y el liderazgo educativo no operan en la práctica sino en los mejores casos. Por supuesto, la institucionalidad actual del sistema educacional no contribuye a que sea de otra manera. La falta de recursos suficientes y de normas del juego adecuadas es otra razón que muchos alcaldes alegan para ni siquiera hacer el intento. Al mismo tiempo, de cara a la ciudadanía los alcaldes no pagan el costo político por la mala calidad de su gestión educacional. Sería muy raro,

³ Resultados preliminares del “Estudio para el mejoramiento de la gestión y la calidad de la Educación Municipal”, Politeia Soluciones Públicas, 2007.

por ejemplo, ver que un alcalde pierda votos porque su comuna baja puntos en el SIMCE.

Responsabilización municipal, “accountability” y control ciudadano de la educación

Tenemos entonces el siguiente problema: los riesgos o el “lado malo” de la dependencia de la educación de una autoridad política tienden a ser reales y actuales, mientras que las potencialidades o el “lado bueno” se mantiene todavía como una realidad minoritaria y hasta excepcional. En este marco, volvemos a la pregunta inicial: ¿cuáles son las condiciones para que los Alcaldes sean líderes educativos locales, que se hagan responsables de la calidad de la educación en sus territorios y la impulsen con iniciativas concretas?

En una primera línea de trabajo, nos parece que pensar un rol revitalizado de los alcaldes en la gestión efectiva de la educación debe insertarse en el proceso más general de redefinición de roles y responsabilidades que supondrán las actuales reformas institucionales en curso. Hasta el momento, los municipios no se han visto mayormente afectados por los proyectos de ley ni por los anuncios presidenciales, salvo porque se espera que en un plazo breve comiencen a recibir más recursos por conceptos de reajuste de la subvención, subvención preferencial y fondos específicos para los municipios. Pero resulta de la más alta necesidad que el Estado defina formalmente una posición actual en términos de qué es lo que espera de los municipios en materia educativa, qué es lo que les pide lograr y qué les ofrece para apoyar su cumplimiento. Un tema central es si le asigna, más allá de la función financiera administrativa, una responsabilidad técnico-pedagógica más activa que los obligue a fortalecer sus equipos profesionales y atenúe las contradicciones asociadas a la “doble dependencia” de los colegios.

Con razón, los alcaldes se quejan de que dadas las actuales condiciones –especialmente financieras y de marco normativo– no se les puede “echar la culpa” a ellos por los problemas de calidad de la educación. Sin embargo, diversos estudios sobre el tema son consistentes en indicar que no se trata sólo de un problema de recursos, sino que hay un amplio margen de acción que puede distinguir a municipios que realizan una buena y una mala gestión en materia educativa. Además, no cabe que los municipios se desentiendan de la responsabilidad por los resultados de colegios que, finalmente, son de su propiedad y que ellos administran.

Entonces, si afirmamos que lo que corresponde es conservar un diseño descentralizado de la educación (abierto a una heterogeneidad de posibles arreglos institucionales distintos acordes a realidades territoriales y educacionales específicas), resulta imprescindible definir al mismo tiempo un esquema

de roles y responsabilidades que delimiten lo que se espera de cada actor, desde el alcalde hasta los padres y apoderados. Podría hablarse quizás de un nuevo “pacto” entre el gobierno central y los municipios, que ponga en el centro el tema educativo a partir de nuevas reglas del juego que apunten a la responsabilización y compromiso municipal al mismo tiempo que a la exigencia de altos estándares de gestión.

Esto debiera incluir, además, avances en términos de instrumentos que garanticen la transparencia en el uso de los recursos por parte de los municipios. A mayor transparencia en la gestión, mejor ecuación técnico-político en la gestión de la educación. Por eso, los nuevos aportes del nivel central a los municipios deben estar acompañados de una estricta fiscalización que garantice que los recursos lleguen de la manera más directa posible a los establecimientos. Convenios MINEDUC-municipios que expliciten las obligaciones de rendición de cuentas sobre uso y efectividad de las nuevas inversiones pueden ser una herramienta útil. Los desafíos de gestión que se originarán a raíz de los recursos extras de la subvención preferencial serán un buen punto de partida para generar aprendizajes en este sentido.

En una segunda línea de trabajo, resulta clave pensar en la relación que se establece entre la autoridad política local y la ciudadanía. Tal como decíamos anteriormente, en la actualidad las personas no han incorporado la educación como un tema relevante a la hora de decidir su voto en las elecciones municipales, como si esta no fuera una de las tareas más relevantes de la función alcaldía. Pero, ¿qué pasaría si los padres y apoderados comenzaran a velar por la calidad de la educación de sus hijos mediante su condición ciudadana, premiando con su voto a aquellos candidatos que tienen ofertas más atractivas y consistentes sobre qué hacer con la educación?

Hacer converger o equilibrar el criterio técnico y el político pasa también por un cambio cultural en la ciudadanía. En la medida en que ésta considere la calidad de la educación como parte de sus criterios prácticos para elegir un alcalde, y en consecuencia le exija resultados, el político deberá ajustar su toma de decisiones hacia acciones técnicamente adecuadas que posibiliten el logro de resultados al mismo tiempo que poner lo mejor de su propia *expertise* para impulsar la calidad.

Esto puede a primera vista sonar todavía lejano, pero hay señales que permiten pensar que avanzamos en ese sentido. En el último tiempo, la educación ha ido adquiriendo una visibilidad pública y política que antes no tenía. Un buen indicador de cuánto estamos avanzando es el protagonismo que tendrán los temas educacionales en las próximas elecciones municipales.

SEGURIDAD PÚBLICA E INTERVENCIÓN ESTATAL: NOTAS SOBRE LA EVOLUCIÓN EN LA CONSTRUCCIÓN Y ABORDAJE DE LA PROBLEMÁTICA EN CHILE

Anahí Alarcón⁴

Tudela (2001) plantea que la *seguridad* se constituye como un problema político, en la medida que se relaciona con un interés colectivo, y también en uno de tipo social, pues implica un diseño de sociedad, de convivencia, de orden y legalidad.

Las políticas que desde el Estado se han implementado respecto de la seguridad ciudadana en los últimos años, se han caracterizado por la exploración de diversas fórmulas de ensayo y error que, pese a que han arrojado aprendizajes, aún la posicionan como una problemática en torno a cuya “resolución” se sostienen importantes nudos críticos. No existen consensos respecto al qué, cómo, desde dónde y con quién intervenir.

No obstante se registra continuidad en algunos esfuerzos, las políticas y acciones en el tema han estado sujetas a las redefiniciones y apuestas de los gobiernos a cargo de la administración del país en los distintos periodos, pese a que éstos han formado parte de la misma coalición.

La seguridad pública, al igual - o incluso más - que en otras materias, constituye un ámbito donde el encuentro y/o tensión entre lo técnico y lo político aparece como un tema clave. El criterio político permea en gran medida las prácticas que en el marco de la intervención estatal (y gubernamental) en seguridad se despliegan, especialmente en la medida en que el abordaje de la misma pone en juego la gobernabilidad del Estado. En la opinión pública, la demanda social que aparece en relación a la seguridad es fundamentalmente asociada a control y represión del delito. Por lo tanto, la rentabilidad de integrar una concepción más amplia de la problemática, con apuestas preventivas a largo plazo y de efectos indirectos, es menor en relación a la focalización en el tema delictual y la victimización.

El texto que se presenta a continuación reseña brevemente el contexto de la política pública en seguridad desde la vuelta al régimen democrático, para luego situar algunos elementos del momento actual -expresados en la Estrategia Nacional de Seguridad- y finalmente desprender algunos nudos que emergen en relación con el tema.

⁴ Psicóloga, Universidad Católica de Valparaíso. Forma parte del grupo de Investigadores de Asesorías para el Desarrollo desde comienzos del año 2005.
E-mail: anahi.alarcon@asesoriasparaeldesarrollo.cl.

Política pública en seguridad ciudadana en Chile: los pasos previos

La problemática de la seguridad se ha ido instalando en la agenda pública fundamentalmente desde la vuelta al sistema democrático en el año 90⁵. El desafío de llevar adelante un sistema de gobierno de este tipo, trae consigo también el desafío de la convivencia segura de los ciudadanos en el país. Durante los primeros años del gobierno de Aylwin y favorecido por el rol de los medios de comunicación, se identifica a la delincuencia como una amenaza a dicha convivencia y en consecuencia comienzan a implementarse algunas medidas orientadas a su control y reducción.

Las acciones en este periodo y en el periodo que le va a suceder, a cargo del presidente Eduardo Frei, se van a concentrar principalmente en 3 temas: la labor policial, los esfuerzos por configurar un soporte institucional en el aparato del Estado que se encargue del tema y el incipiente desarrollo de iniciativas con participación vecinal⁶.

La preocupación por una institucionalidad al interior del Estado que asumiera el liderazgo en el desarrollo de una política de seguridad adquiere su mayor nivel de concreción en el periodo de Lagos, creándose la División de Seguridad Ciudadana (DSC) en el año 2001 como eje articulador de los distintos actores gubernamentales, civiles, policías, públicos y privados involucrados en el diseño, elaboración e implementación de medidas para la prevención y control de la delincuencia.

Al alero de la División de Seguridad comienza a desarrollarse la intervención local en el tema, a través de los programas “Comuna Segura – Compromiso 100” y “Barrio Seguro”, lo cuales se erigirán como la apuesta de gobierno en prevención y control del delito focalizada en ciertos territorios y barrios más críticos. Sin embargo, cabe recordar que la suma de programas no se constituye en sí como una política. Las políticas establecen prioridades y orientaciones generales. Afectan a varios campos de acción orientados por un propósito común, requiriendo

⁵ Con anterioridad a ello, el tratamiento de la materia se enmarcaba en la Doctrina de Seguridad Nacional que caracterizó la intervención militar en los años de la dictadura y que se inscribía en la lógica de la defensa (externa e interna) del Estado y la reducción de toda acción o manifestación subversiva.

⁶ Junto a ello se identifica y abre un nuevo frente de batalla de la intervención estatal representado por el narcotráfico, en relación con el cual se desarrollan medidas, dentro de las cuales destaca particularmente la creación del CONACE dentro del Ministerio del interior, como institucionalidad a cargo del tema.

de un análisis sistemático del problema a abordar y de definiciones estratégicas de mediano plazo que permitan ir detectando avances, logros y dificultades. Los programas en cambio, suponen un conjunto específico de acciones y recursos que se disponen y organizan en una determinada realidad social con el propósito de resolver algún problema que atañe a un conjunto de personas, que se focalizan como beneficiarios del mismo.

Hasta ese momento, el Estado no había logrado consolidar una dirección clara y consistente en el abordaje de la seguridad y lo que se detectaba más bien eran proyectos *piloto* y paquetes de acciones y medidas (sectoriales) sin una articulación evidente y/o norte común.

En atención a ello, el año 2003, la División de Seguridad inicia el proceso de formulación de una política de Estado, convocando a una serie de actores del mundo académico de distintos sectores ligados al desarrollo de la temática y a través de la cual se busca explicitar los principios orientadores de las diversas iniciativas gubernamentales, así como los desafíos de mediano y largo plazo en la temática⁷.

No obstante lo anterior, la Política Nacional de Seguridad no estableció una orientación clara que, en términos operativos, permitiese derivar la implementación de una agenda y/o medidas concretas en materias de seguridad; o bien, no logró posicionarse a nivel político de manera que tal que se aunaran las voluntades, consensos y decisiones necesarias para hacerlo. Este tema será retomado entonces en el gobierno que le sucede, a partir de la Estrategia Nacional de Seguridad Pública, como se expone a continuación.

Estrategia Nacional de Seguridad Pública: la agenda hacia el 2010

El año 2006, en el marco del primer año de gobierno de la presidenta Bachelet y las iniciativas relativas a la seguridad ciudadana presentes en su agenda, se elabora la Estrategia Nacional de Seguridad Pública 2006 – 2010 que surge en respuesta a la necesidad de ordenar la institucionalidad relativa al tema y tiene por propósito focalizar, coordinar y temporalizar la Política Nacional de Seguridad. La idea es que se pasa de una lógica de apoyo a la ejecución de proyectos e intervenciones aisladas (asociadas fundamentalmente a la ejecución programática de Comuna Segura y Barrio Seguro) a la promoción de Planes Integrales de Prevención de

problemáticas asociadas a la violencia, la delincuencia y el temor a nivel local⁸.

Respecto de la institucionalidad, sin duda, la propuesta de reforma central de la Estrategia refiere al Proyecto de Ley que crea la Subsecretaría de Seguridad Pública, el cual se encuentra actualmente en primer trámite constitucional. Ésta supone una nueva estructura en el aparato público para hacerse cargo del tema, plantea una distinción entre seguridad pública y orden público⁹ y de ello se desprende además, una re-organización de las policías (Carabineros de Chile y Policía de Investigaciones) y sus dependencias, que se concentran bajo la dirección de la nueva Subsecretaría.

La puesta en marcha de un estamento de este tipo supone, eventualmente, una serie de complejidades. Sin embargo, inicialmente se reconocen en esta iniciativa algunas bondades asociadas a contar con un soporte que alinee y ordene a las distintas reparticiones públicas vinculadas a la seguridad; además de contar con una autoridad responsable del tema frente a la ciudadanía. Asimismo, la nueva estructura debiese contribuir a la modernización y fortalecimiento institucional en la gestión de la seguridad hacia el desarrollo de estrategias más asertivas. No obstante, es claro que la mera existencia de una nueva estructura no asegura por sí misma el despliegue de las ventajas mencionadas y el mejoramiento del sistema; para lo cual es preciso además que se le endosen mecanismos claros de rendición de cuentas y espacios para el control ciudadano.

El espíritu y acento de la estrategia está puesto en gran medida en la coordinación intersectorial. Para ello, se anuncia la creación de una instancia expresada en el Consejo Nacional de Seguridad Pública, liderada por el Ministerio del Interior y donde participan las distintas reparticiones públicas vinculadas a la seguridad. Al mismo

⁸ La Estrategia establece 4 principios que orientarán la planeación y acción en el tema: integralidad en el abordaje del fenómeno delictual, focalización, territorialidad y Participación Ciudadana. Asimismo, define seis ejes de trabajo que incluyen: institucionalidad, información, prevención, control y sanción, rehabilitación y asistencia a víctimas. Por último, la estrategia se plantea 2 metas centrales:

- Reducir en un 10% el número de hogares victimizados por algún delito entre el 2006 y 2010
- Reducir en un 9% el número estimado de delitos de mayor connotación social entre el 2006 y 2010

⁹ Junto a esta entidad, el proyecto propone también la creación del Servicio Público para Prevención de Consumo y Tráfico de Drogas. Esto, puesto que hasta el momento actual, la entidad encargada de este tema, a saber, CONACE, solo cuenta con rango jurídico de Programa, y no de Servicio.

⁹ En el proyecto presentado al congreso, las tareas asociadas al orden público continúan dependiendo del Ministerio del Interior; mientras que la institucionalidad de seguridad se encarga netamente de lo referido a prevención y control del delito.

⁷ Dammert (2003) *El gobierno de seguridad en Chile 1973-2003*. En Dammert, L (2004) *Seguridad ciudadana. Experiencias y Desafíos*. Red 14, Programa URB-AL: Valparaíso

tiempo, se forma a nivel central en dicho ministerio, la Unidad de Coordinación Intersectorial que reúne a sectorialistas de Vivienda, Salud, Justicia, Trabajo y Educación y que serán los interlocutores encargados de llevar la relación con tales sectores. De esta forma, se posiciona al tema de la coordinación como un elemento central, asumiendo la complejidad que supone el desarrollo de estrategias de intervención en la problemática y la necesidad de llevar a cabo acciones en sintonía y con un norte común. No obstante, más allá de las instancias *ad-hoc* que se creen para ello, el cómo y cuán sistemáticamente tengan lugar los procesos de coordinación asociados a estas estructuras será lo que determinará en gran medida el adecuado engranaje y complementariedad en el accionar.

Finalmente, la institucionalidad y las coordinaciones intersectoriales que se generen en torno a ella para el desarrollo de la seguridad, debe contar con una estructura territorial que permita la instalación de la política en los distintos niveles y la implementación de planes regionales y locales de seguridad. En relación con ello, se conforman 13 Consejos Regionales de Seguridad Pública y 82 Consejos Comunales de Seguridad con los correspondientes planes regionales y comunales de seguridad elaborados y en aplicación.

Esto tiene por fin el generar una plataforma territorial que permita la implementación de estrategias y medidas que respondan a las problemáticas particulares de inseguridad que en la realidad local tengan lugar. Sin embargo, es clave en relación con este tema, el definir claramente los roles que, respecto de estas instancias, tengan las autoridades regionales (intendentes, gobernadores) y locales y las reparticiones públicas¹⁰; y que se desarrollen de manera tal que respeten las dinámicas territoriales, evitando que se instauren verticalmente desde el nivel central. Así, surgen inquietudes respecto de cómo posibilitar la emergencia de estrategias “de abajo hacia arriba” en el espacio local a partir de dichas estructuras.

Si bien la participación ciudadana es un principio de la estrategia, no está claro cómo (mecanismos, canales) en tales estructuras se asegura la misma y cuál es el lugar que los ciudadanos adquieren concretamente en dicha configuración.

¹⁰ Preocupación especial, merece la manera en que la articulación con el aparato institucional asociado al tema judicial (Tribunales de Justicia, Ministerio Público) tendrá lugar con la institucionalidad de seguridad en los distintos territorios.

Consideraciones finales: los enfoques tras la intervención en seguridad

La intervención en seguridad supone una serie de desafíos y áreas grises de alta complejidad y en torno a lo cual se erigen numerosas interrogantes y discusiones. No obstante, para finalizar interesa detenernos particularmente en lo que refiere a la conceptualización y la manera de entender el abordaje de la problemática y cómo ello tiene implicancias a la hora de pensar en la institucionalidad que se hará cargo de la seguridad en el aparato estatal.

En relación con lo anterior, lo que se va a entender como parte de la seguridad es un tema que pocas veces se explicita y/o se comunica desde la política pública. La discusión conceptual está, cuando menos invisibilizada, a la hora de pensar en las nuevas propuestas de la institucionalidad. No obstante, desde que se instala con fuerza el tema del temor y la ocurrencia de delitos en los años '90 hasta nuestros días, se han ido perfilando en la construcción del problema dos enfoques sobre el tema, traducidos en dos discursos respecto de la misma. Por un lado, aquel que lo asocia (casi) exclusivamente a la criminalidad (especialmente asociada a lo que se da en llamar delitos de mayor connotación social), entendiéndose a la seguridad ciudadana sólo en función de su vínculo con la prevención/ represión del delito. Por otro, aquel que comporta miradas más críticas del tema, fundamentalmente asociado a aproximaciones provenientes de ciertos sectores académicos y de la sociedad civil (de modo más difuso), promotores de una visión de seguridad entendida como seguridad humana, que concibe a ésta como un derecho y en el cual se integra no sólo la protección a los bienes y la persona susceptibles de ser vulnerados por delitos; sino también los derechos sociales, poniendo en primer plano garantías como educación, salud o acceso a bienes culturales.

Desde este segundo enfoque, se plantea que la concepción de seguridad en torno a la garantía de derechos sociales ha cedido terreno a una centrada en la política criminal que reencuentra como objetos de política social a una serie de sujetos vulnerables provenientes de grupos llamados marginales y percibidos como “peligrosos” y los establece como foco de la política, no tanto en términos de velar por sus derechos y oportunidades como en virtud de su posible relación con la generación de culturas delictivas en los sujetos que forman parte de los mismos¹¹. En este marco, la visión conservadora y

¹¹ En esta línea, Iván De Rementería sostiene que “la lucha contra la pobreza y sus consecuencias sociales y culturales de marginalidad y exclusión es subordinada al carácter

punitiva de la seguridad (heredera de la anterior Doctrina de Seguridad Nacional) instalaría la discusión sobre justicia penal por sobre la de justicia social.

A partir de lo anterior, se vislumbra un escenario que enfrenta dos enfoques –no necesariamente irreconciliables- pero cuya discusión y análisis está aún en el momento actual bastante ausente. Se hace necesario articular un debate serio y colectivo en torno al tema, que convoque a distintos actores sociales, del ámbito público y privado y de la sociedad civil. Nuevamente la seguridad se va a entender, en el marco de la nueva institucionalidad, asociada a prevención, control y represión del delito.

Algunas interrogantes que surgen en relación con ello son: ¿cómo debe leerse el giro (vuelta) al concepto de *seguridad pública*?, ¿qué implica el que se desplace el término *ciudadana* como “apellido” de la política de seguridad que se aborda desde el Estado? ¿cómo o a qué obedece la delimitación de lo que es lo intervenible o lo susceptible de focalizar como objeto/sujeto de intervención en la nueva estrategia y desde la nueva institucionalidad que se está proponiendo?. Estos puntos siguen siendo poco problematizados y socializados desde el discurso público y en el debate social y consideramos, resulta pertinente, incorporarlos en el análisis a la hora de desplegar las fórmulas y estructuras institucionales a cargo del tema que en este texto nos hemos abocado a revisar

crimínogeno de aquella, es decir, la lucha contra la pobreza –la inversión social –no parecería tener por propósito satisfacer los derechos de los pobres sino prevenir que éstos delincan. (De Rementería, 2004: 2).

POLÍTICAS PARA EL ADULTO MAYOR EN CHILE: INSTITUCIONALIZACIÓN Y DESAFÍOS POLÍTICOS Y TÉCNICOS

Pablo Morris¹²

El presente artículo describe de manera resumida el proceso de institucionalización y de conformación de una política pública dirigida a la población de adultos mayores en Chile, presentando luego los principales elementos técnicos que se han tenido en cuenta para ir configurando las temáticas de la llamada “tercera edad” como foco de interés de la agenda pública, y planteando algunos desafíos de política que se pueden extraer a partir de un reciente trabajo de sistematización de la oferta de programas e iniciativas públicas y privadas a nivel nacional y regional, realizada por Asesorías para el Desarrollo por encargo del Servicio Nacional del Adulto Mayor (SENAMA)¹³.

El artículo sostiene (i) que se han hecho esfuerzos importantes durante la última década en Chile para construir una institucionalidad y política pública para las personas mayores, (ii) que existe un conocimiento sociodemográfico de base que permite elaborar descripciones cuantitativas generales de la población adulto mayor, pero falta una mayor comprensión cualitativa e integral de las dimensiones, procesos, actores, intereses y expectativas que inciden en la diversidad de dinámicas y fenómenos que afectan a dicha población, (iii) que se ha generado en los últimos años una saludable multiplicación de ofertas programáticas e iniciativas que apuntan a diversos ámbitos de necesidades de las personas mayores, mayoritariamente públicas aunque también privadas, pero (iv) que, no obstante lo anterior, hay desafíos pendientes en cuanto a integrar y articular los enfoques de los distintos programas e iniciativas existentes, promover la generación de una mayor oferta desde las regiones y comunas y desde la sociedad civil, y avanzar hacia una mirada de fortalecimiento de derechos de los adultos mayores.

¹² Sociólogo, Pontificia Universidad Católica de Chile, con estudios de Magíster en Ciencias Políticas, Pontificia Universidad Católica de Chile. Forma parte del grupo de Investigadores de Asesorías para el Desarrollo desde comienzos del año 2006.

E-mail: pablo.morris@asesoriasparaeldesarrollo.cl.

¹³ Como resultado de este proyecto, se lanzó en julio de este año la “Guía de Servicios para Personas Mayores 2007”, primera publicación que recoge en un solo documento toda la oferta de programas y servicios provistos por diferentes instituciones para personas mayores de 60 años en el país. Esta Guía ha sido distribuida a nivel nacional y regional por el SENAMA.

Avances en institucionalidad y política pública para las personas mayores

En los últimos años, en Chile ha ido ganando visibilidad creciente como foco de políticas públicas el segmento de personas mayores de 60 años, comúnmente denominados “adultos mayores”. Si se observa el proceso desde el punto de vista de la institucionalidad pública, éste se inició en 1995 con la creación de la Comisión -y luego el Comité- Nacional para el Adulto Mayor, siguiendo en 1996 con la aprobación de una Política de Gobierno sobre el Adulto Mayor y en 1997, con la creación de los Comités Regionales para el Adulto Mayor. En 1999, "Año Internacional del Adulto Mayor", el Gobierno envió al Congreso el Proyecto de Ley de creación del Servicio Nacional del Adulto Mayor – SENAMA-, el cual fue finalmente promulgado en septiembre de 2002.

El SENAMA se crea como un servicio público, funcionalmente descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, sometido a la supervigilancia del Presidente de la República a través del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, cuyos principales objetivos son velar por la plena integración y por la no discriminación y marginación de los adultos mayores a la sociedad, protegiéndolos ante el abandono e indigencia, y haciendo valer sus derechos legales. Una de las líneas de acción destacadas es la que se ejecuta a través del Fondo Nacional del Adulto Mayor, fondo concursable orientado a financiar el desarrollo y ejecución de iniciativas propuestas y ejecutadas por organizaciones de adultos mayores.

A las actividades del SENAMA se debe agregar el esfuerzo del actual gobierno por promover una Reforma Provisional que asegure ingresos estables para una vejez digna de todos los chilenos y chilenas, en el entendido de que el envejecimiento y el retiro del mercado laboral no pueden ser sinónimos de pobreza o de una brusca caída en las condiciones de vida.

El proyecto de reforma nace producto de un proceso de discusión técnica y amplia participación ciudadana, canalizada a través del Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Provisional. Su objetivo es mejorar el actual sistema de capitalización individual, complementándolo con un Sistema de Pensiones Solidarias que cubra a quienes por diversas razones no logran ahorrar lo suficiente para financiar una pensión digna (trabajadores independientes, temporales) asegurándoles una pensión mínima universal garantizada.

Elementos técnicos y conocimiento disponible sobre adultos mayores

Como lo indica Huenchuán¹⁴, una política pública emerge como tal, cuando determinadas temáticas de interés para la ciudadanía en su conjunto o segmentos significativos de ésta -los llamados temas de “agenda pública”- pasan a formar parte de las prioridades del sistema político para llegar a integrarse en la “agenda de gobierno”. Si bien este proceso involucra como hito fundamental una toma de decisión política, ésta nunca se realiza en el vacío y siempre requiere tener en cuenta elementos técnicos que den sustento y orientación a la decisión tomada.

En el caso específico del proceso de decisiones políticas que ha llevado a la creación del SENAMA y a impulsar la Reforma Previsional, éste tomó en consideración antecedentes técnicos relacionados, por una parte, con las estadísticas que permiten cuantificar y caracterizar el fenómeno sociodemográfico de envejecimiento poblacional, y por otra, con el desarrollo de marcos conceptuales especializados que hacen mención a la necesidad de pasar de una visión del adulto mayor como “objeto de atención” hacia otra que lo considere “sujeto de derechos”¹⁵.

En la actualidad, el panorama demográfico a nivel mundial revela un progresivo envejecimiento poblacional, realidad de la cual Chile no está exento. Entre los años 1950 y 2002 los adultos mayores aumentaron de un 6,8% a un 11,4% de la población total, proyectándose para el 2025 un 16%. Esta tendencia tiene implicancias directas en la política pública, ya que habrá nuevas demandas desde este segmento etario, tanto cuantitativas (mayor cantidad de personas mayores) como cualitativas (nuevo tipo de necesidades que no han sido abordadas por sistemas tradicionales de protección social).

Avanzando más en la caracterización sociodemográfica de este grupo, según el Censo 2002, había en Chile 1.717.478 personas mayores de 60 años, las cuales mayoritariamente eran

¹⁴ Huenchuán, Sandra, “De Objetos de Protección a Sujetos de Derechos: Trayectoria de las Políticas de Vejez en Europa y Estados Unidos”, artículo publicado en Revista de Trabajo Social Perspectivas: Notas sobre Intervención y Acción Social, Nº 8, Diciembre de 1999, Universidad Católica Cardenal Raúl Silva Henríquez, Santiago de Chile.

¹⁵ Para profundizar en elementos de diagnóstico, ver Villatoro, P., “Algunas reflexiones sobre la Focalización y Eficiencia de las Políticas de Desinstitucionalización de adultos mayores en el Hogar de Cristo”, Unidad de Estudios Hogar de Cristo, 2003; Hogar de Cristo-Universidad del Desarrollo, “Aspiraciones y Expectativas de los adultos mayores”, Santiago, Chile 2005; Barros, C. y Herrera, S. “Percepción de Apoyo Social y su Relación con el Bienestar Psicosocial de los Adultos Mayores en el Gran Santiago”, trabajo expuesto en el IV Congreso Latinoamericano de Geriátrica y Gerontología. Santiago, Chile. Septiembre 2003.

mujeres (56% versus 44% hombres), debido a su mayor esperanza de vida al nacer. Esto explica el que se observe una alta proporción de mujeres jefas de hogar y viviendo en hogares unipersonales, en relación a la población total. Adicionalmente, dentro del universo de personas mayores, la encuesta CASEN 2003 da cuenta de un aumento de participación de los rangos de edad de 66 a 75 años y 76 años y más, lo que es un reflejo del proceso de envejecimiento de la población. Otros datos muestran que las personas mayores tienen mayores tasas de asociatividad y menores tasas de pobreza e indigencia, en relación a otros grupos erarios.

A pesar de la tendencia clara que se observa hacia una presencia cada vez más significativa de personas mayores en la sociedad chilena –con todas las implicancias económicas, sociales, culturales y políticas que este hecho puede traer consigo-, sin embargo, más allá de las estadísticas descriptivas de tipo sociodemográfico, hay una seria escasez de conocimiento actualizado y especializado en el tema, que recoja toda la heterogeneidad y las diversas realidades (diferencias de género, tramos de edad, urbano-rural, trayectoria laboral previa, etc.) que involucra el fenómeno de la mal llamada “tercera edad”. Esta falta de estudios puede encontrar una de sus principales causas en la baja visibilidad propia del mundo adulto mayor en la agenda pública, debido a que no constituye en sí mismo un movimiento o actor social propiamente tal¹⁶.

Las pocas investigaciones disponibles se centran de manera aislada en los diferentes factores asociados al bienestar y la calidad de vida de los adultos mayores: i) sistemas de apoyo social en salud, ii) redes de apoyo interpersonales, iii) entorno físico y urbano saludable, iv) condición de salud física y mental, v) estrategias de adaptación frente a eventos que afectan la calidad de vida de los mayores. Por ejemplo, un estudio reciente con beneficiarios del Hogar de Cristo mostró entre las principales preocupaciones de los adultos mayores pobres e indigentes: el bienestar de su salud, el aumento de sus ingresos económicos, la aspiración a un trabajo o actividad liviana, el deseo de una buena convivencia, y la aspiración de contar con un espacio de residencia propio¹⁷. Otro estudio, sobre los principales desafíos para la generación de un sistema de aseguramiento de la calidad del servicio que entregan los establecimientos de larga estadía (ELEAM) para personas mayores en Chile¹⁸,

detectó 8 áreas de mejoramiento: en gestión de recursos humanos, infraestructura, integración social, planificación organizacional, gestión administrativo-financiera, vinculación con la comunidad, liderazgo directivo e indicadores de resultados.

Así como los anteriormente citados, se han desarrollado otros estudios en los últimos años sobre aspectos específicos de la temática del adulto mayor, en gran medida impulsados por el SENAMA. Sin embargo, aún es escasa la información empírica acumulada sobre cada uno de los temas, y es un desafío todavía pendiente la generación de enfoques integradores de las diferentes dimensiones que influyen en la calidad de vida de las personas mayores en Chile.

Caracterización de la oferta de programas e iniciativas existentes

En este contexto de vacíos e insuficiencias de información, un tema fundamental –junto con conocer en profundidad las necesidades, expectativas y demandas de las personas mayores, considerando tanto sus características comunes como sus diferencias internas- es contar con una caracterización de la oferta de programas e iniciativas orientadas a la “tercera edad”.

En este sentido, Asesorías para el Desarrollo realizó recientemente una sistematización de la oferta de programas públicos y privadas para el adulto mayor a nivel nacional y regional¹⁹, la que también incluyó un análisis de 20 casos de comunas que implementaron una experiencia piloto de diversas actividades innovadoras de apoyo a los adultos mayores a nivel local, en el marco de un programa financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) a través de SENAMA.

La sistematización realizada permitió identificar la existencia de múltiples y variados programas e iniciativas que benefician a las personas mayores en el país. Se logró registrar un total de 98 programas y/o iniciativas, algunas de las cuales tienen cobertura universal aunque ofrecen acceso preferente o sus usuarios principales son adultos mayores, mientras otras han sido diseñadas exclusivamente para favorecer a personas de la “tercera edad”. La mayoría son entregados por instituciones públicas y son gratuitos, mientras hay otros que exigen algún tipo de pago variable, según el tipo de servicio ofrecido. Cabe mencionar que sólo una minoría de los programas detectados corresponden a instituciones privadas, lo que revela el desafío de involucrar y promover

¹⁶ Entrevista a Marcelo Amold, 09/06/2006, Revista Virtual Foro Ciudadano, accesible en www.forociudadano.cl/entrevistas/marcelo_amold.htm.

¹⁷ Hogar de Cristo-Universidad del Desarrollo, “Aspiraciones y Expectativas de los adultos mayores”, Santiago, Chile 2005

¹⁸ Asesorías para el Desarrollo, “Estudio para el Diseño de un Sistema y Plan de Mejoramiento de Calidad del Servicio que ofrecen los Hogares o Establecimientos de Larga Estadía para

Adultos Mayores, ELEAM”, Informe Final del Estudio, SENAMA 2007.

¹⁹ Ver nota al pie n°1.

con mayor fuerza las iniciativas provenientes de la sociedad civil y del “tercer sector”.

Un primer resultado a señalar es que la gran mayoría de los programas identificados (70%) corresponde a oferta de programas nacionales que se aplican de manera estandarizada y homogénea en las distintas unidades territoriales del país. Menos de un tercio del total de programas son de gestión e iniciativa propiamente regional. Esto pone de manifiesto el desafío de avanzar en descentralización y empoderamiento de regiones y comunas en la gestión de políticas de adulto mayor.

Desde el punto de vista de sus objetivos, hay un conjunto importante de programas e iniciativas (31 en total) orientadas a garantizar servicios sociales preferenciales para personas mayores, tanto en *educación* (16) -acceso a oportunidades de formación, capacitación, perfeccionamiento y actualización de conocimientos y competencias- como en *protección social* (15) -bonos y subsidios especiales para mejorar nivel de ingresos o poder adquisitivo-. Hay otro grupo importante de programas (30 en total) que dan acceso a actividades que van más allá de las necesidades básicas, tales como *recreación y cultura* (13) -vacaciones y turismo para la tercera edad, acceso preferencial a museos, teatros, etc.- y *vida saludable* (17) -actividades físicas y deportivas-. Destacan también 19 *programas integrales*, es decir, que cubren simultáneamente diversas dimensiones de la calidad de vida de los mayores, pero que son ofrecidos en su mayoría por instituciones privadas (cajas de compensación, fundaciones, corporaciones) por lo que tienen en general un cobro asociado. Las áreas menos desarrolladas en la oferta programática y de iniciativas para las personas mayores son las de apoyo a la *asociatividad y participación ciudadana* (6), acceso a la *vivienda* (5), *defensa de derechos* (3), *voluntariado y extensión social* (2) y *apoyo al emprendimiento* (2).

Resulta interesante hacer el ejercicio de observar los datos a la luz de algún marco conceptual más global. Al respecto, a partir de un análisis comparado de las políticas implementadas en diferentes países de América Latina, Huenchuán²⁰ propone una tipología de políticas de vejez que distingue entre: (a) *políticas orientadas a la pobreza*, que buscan proveer de medios económicos (sistemas de pensiones e ingresos) a adultos mayores que descienden bruscamente su nivel de ingresos y se acercan a línea de pobreza; (b) *políticas orientadas a la vulnerabilidad*, que buscan anticipar y desactivar factores y procesos que favorecen la exclusión social de adultos mayores son más susceptibles a determinados riesgos (por ejemplo, de salud); (c) *políticas orientadas a la integración social*, que se enfocan a proveer mecanismos de apoyo para modificar o superar factores de desadaptación sociocultural de los adultos mayores, y (d) *políticas orientadas a derechos*, que intentan favorecer la construcción de ciudadanía y garantizar condiciones para ejercicio de derechos por parte de los adultos mayores, en igualdad de condiciones con los demás grupos etarios, pero también haciéndose cargo de sus diferencias.

Al clasificar el total de programas nacionales y regionales identificados según la tipología propuesta, se tiene que el ámbito menos cubierto es el que corresponde al enfoque que llamamos de “Derechos” (d). Hay, en cambio, una considerable oferta orientada a los ámbitos de la “Vulnerabilidad” (b) e “Integración social” (c), lo que sin duda es positivo, pero debiera tender a equilibrarse con el ámbito que tiene más que ver con la nueva orientación que la literatura recomienda adoptar en relación a los adultos mayores. La oferta orientada a enfrentar condiciones de “Pobreza” (a) es la tercera más significativa y destaca allí especialmente la reciente puesta en marcha del Programa Vínculos, en conjunto con MIDEPLAN, que busca articular las prestaciones de los programas que integran el Sistema Chile Solidario con orientación preferente para personas mayores.

²⁰ Huenchuán, Sandra, “De Objetos de Protección a Sujetos de Derechos: Trayectoria de las Políticas de Vejez en Europa y Estados Unidos”, artículo publicado en Revista de Trabajo Social Perspectivas: Notas sobre Intervención y Acción Social, N° 8, Diciembre de 1999, Universidad Católica Cardenal Raúl Silva Henríquez, Santiago de Chile.

Cuadro 1: Resultados de Sistematización de oferta de programas para el adulto mayor

Objetivos de los programas	Clasificación según Tipología (Huenchúan)	Cantidad de programas regionales identificados	Cantidad de programas nacionales identificados	Total
De apoyo al emprendimiento	(a) y (c)	0	2	2
Para la asociatividad y la participación ciudadana	(d)	0	6	6
De educación	(c)	8	8	16
De protección social	(a) y (b)	7	8	15
De recreación y cultura	(c)	5	8	13
De vivienda	(b)	0	5	5
De voluntariado y extensión social	(d) y (c)	0	2	2
De defensa de derechos	(d)	1	2	3
Para una vida saludable	(b)	2	15	17
Programas integrales	(a), (b), (c) y (d)	5	14	19
Total		28	70	98

Fuente: SENAMA-Asesorías para el Desarrollo, “Guía de Servicios para Personas Mayores”, 2007.

Como se mencionó anteriormente, si bien no se realizó una sistematización de programas comunales, sí se estudiaron 20 casos de comunas que participan del Programa de Intervenciones Innovadoras BID-SENAMA. Del análisis de estos casos, aunque no son representativos del universo total de comunas, se pueden obtener lecciones interesantes a considerar.

Primero, el programa piloto implementado en estas comunas buscó cambiar el enfoque del adulto mayor como objeto pasivo hacia uno de sujeto activo y provisto de derechos. Segundo, los programas de las 20 comunas se apoyaron en la creación de capacidades de organización social de los adultos mayores (fortaleciendo asociaciones comunales ya existentes o creando nuevas). Tercero, un eje central en las comunas fue la inversión en infraestructura para crear centros gerontológicos integrales, que sirvieran para prestar atención de salud, pero también como centro de reunión y encuentro ciudadano. Hubo también limitaciones, las que dicen relación principalmente con el tema de la continuidad y sustentabilidad financiera de las actividades realizadas (el programa muchas veces duplicó o triplicó los recursos previamente disponibles para temas de adulto mayor) y con la instalación de la política del adulto mayor como política municipal más allá del programa.

Lecciones y desafíos de política pública

A la luz de los antecedentes presentados, se pueden mencionar los siguientes desafíos para consolidar lo ya avanzado en la conformación de una política pública para los adultos mayores en Chile.

En primer lugar, cabe destacar los avances logrados en los últimos años en cuanto a la creación de una institucionalidad pública (SENAMA) especializada en concertar actores,

promover estudios, apoyar con recursos las iniciativas gestionadas por los adultos mayores, y coordinar políticas y programas multisectoriales que benefician a las personas que están en la “tercera edad”. Estos avances debieran profundizarse en los próximos años, tanto en la dimensión territorial, acercando la institucionalidad para el adulto mayor a las regiones, provincias y comunas²¹, como en la dimensión temática. En ésta, el desafío es articular políticas y programas hacia segmentos específicos de adultos mayores (por nivel de autovalencia, institucionalización, género, zona urbano/rural, nivel de ingresos del hogar, etc.).

En segundo lugar, es preciso promover la generación de conocimientos integrales y en profundidad sobre las dinámicas y la heterogeneidad de variables que afectan la calidad de vida de las personas mayores en el país. Esto implica seguir acumulando evidencia sobre las demandas, expectativas y necesidades de los individuos mayores, así como de las lógicas de acción, redes sociales y procesos que favorecen o limitan la conformación de organizaciones sociales de adultos mayores, que sirva como insumo técnico para el diseño, ejecución y evaluación de las políticas y programas públicos dirigidos a este segmento etario.

Por último, se debiera avanzar desde un primer paso, que es la difusión masiva de programas e iniciativas existentes que benefician a la población mayor, hacia un “segundo escalón”, consistente en la articulación y complementación de éstas, buscando evitar la duplicación de esfuerzos e incentivando la gestación de ofertas que apunten hacia áreas deficitarias, como son las que apuntan a desarrollar una mirada de derechos de los adultos mayores. Relacionado con lo

²¹ Algún avance en esta dirección se ha realizado a través de la conformación de los Comités Regionales del Adulto Mayor.

anterior, sería recomendable generar apoyos e incentivos para la creación de una mayor oferta para el adulto mayor desde las propias regiones y comunas, así como desde la sociedad civil y los actores privados.

La creación de un sistema de protección social efectivo para las personas mayores, que ya cuenta actualmente con hitos destacados como la Reforma Provisional, el Programa Vínculos y las líneas de acción regulares de SENAMA, se vería fortalecida como política pública al asumir los desafíos mencionados en este artículo. Éstos son en gran medida de índole técnico, sin embargo,

suponen una serie de condiciones políticas relacionadas con el grado de apropiación de la política para el adulto mayor en los distintos sectores y territorios, los canales de participación que se establezcan para los adultos mayores, y la medida en que se logre instalar una visión compartida entre los actores políticos en cuanto al aporte que hacen y pueden hacer a la sociedad las personas mayores. Por lo tanto, el esfuerzo de consolidar la política pública para los adultos mayores debiera, en su justa medida, los factores técnicos y políticos ya mencionados.

EL DIFÍCIL PASO DE PROGRAMA A POLÍTICA PÚBLICA

Consuelo Valderrama²²

Parte regular del ciclo de planificación es la *formulación de políticas públicas*. La política es una *declaración de voluntad de la autoridad* para hacerse cargo de un tema. Es, por tanto, una declaración fundamentalmente política, porque implica priorizar dicho tema sobre otros, y enfrentarlo de una manera y no de otra, que se alimenta de criterios técnicos. La manera en que esta voluntad se expresa corresponde a la *estrategia*, esto es, los principios que guían y las metodologías que se proponen para abordar dicho tema. En el marco de la estrategia, a su vez corresponde definir los instrumentos (programas, reglamentos, iniciativas legales, financiamiento y asignación de recursos, actores involucrados, organización de la gestión, etc.) que permitirán cumplir con el objetivo de la política.

En un esquema convencional, desde las políticas se descuelgan estrategias y de ellas planes, programas, proyectos, etc., que son los que finalmente operan en lo concreto. Sin embargo, la génesis de políticas pocas veces responde a este esquema. Lo que se da más bien es un proceso permanente y dialéctico donde confluyen criterios técnicos y políticos, donde aparecen *proyectos piloto* que buscan atender poblaciones antes desatendidas, instalar algún tema de interés, o dar señales de algún tipo, que a veces buscan mantenerse en el tiempo, logrando a veces conservarse, otras, redefinirse, y otras, desaparecer.

Algunas veces se logra instalar un tema de fondo, y con ello se obliga a fundar alguna política. En cierto sentido, este podría ser el caso del actual Sistema de Protección Social, que es el resultado de la evolución del Programa Puente, al Sistema Chile Solidario y luego al actual Sistema, que subsume y complejiza a los anteriores, incorporando otras líneas de trabajo, como el Sistema Nacional de Protección Social, Sistema de Protección Social de la Infancia y Sistema de Protección Social del Trabajo, a su vez cada uno con varias sub-líneas de trabajo y programas dependientes.

Otras veces, los programas se mantienen como esfuerzos aislados que no necesariamente se conectan con lineamientos políticos, y así ocurre que por ejemplo, termina un programa piloto y no funda ninguna política.

Entonces, una política no es lo mismo que un programa, ni siquiera de una sumatoria de programas. Pasar de un programa a una política, requiere primero, que el programa quede bien instalado, y segundo, que haya una apropiación institucional de éste, de manera que se convierta en una prioridad para las instituciones.

En esta reflexión presentaremos primero algunos elementos mínimos a considerar a la hora de pensar en instalar sustentablemente un programa, y luego, algunos indicadores que pueden dar cuenta de que el programa efectivamente se está instalando como política. Lo anterior surge de los aprendizajes que hemos acumulado de distintas consultorías en torno a este tema²³.

²² Socióloga, Universidad de Chile. Magíster (c) en Urbanismo, Universidad de Chile. Forma parte del grupo de Investigadores de Asesorías para el Desarrollo desde el año 2000 a la fecha.
E-mail: consuelo.valderrama@asesoriasparaeldesarrollo.cl.

²³ Se basa en los aprendizajes derivados de experiencias de consultoría desarrolladas por Asesorías para el Desarrollo, tales como “Mujer y Trabajo. Análisis y diseño de formas de intervención” llevada a cabo por encargo de SERNAM entre 2006 y 2007, la Evaluación de Impacto del Programa Chile Barrio, encargada por DIPRES y realizada en 2006; la Evaluación y Acompañamiento del Programa Piloto de Fomento al Voluntariado, realizada durante 2003 en conjunto con Santiago Consultores, por encargo de la División de

Primer momento: la instalación del programa. Cinco elementos para una instalación sustentable

1. Una primera consideración es que la instalación de un programa es fundamentalmente una suma de actos políticos, es decir, requiere que un conjunto de actores afirmen “nos hacemos cargo del programa, asumiendo sus definiciones centrales”. Por tanto, aunque requiere de la consideración de aspectos técnicos, en lo central se compone de negociaciones y decisiones políticas.

2. Una segunda consideración para la instalación sustentable de programas es que éstos debiesen operar de un modo que no sea ajeno al modo de funcionamiento regular de la institucionalidad pública. En otras palabras, y salvo excepciones²⁴, se trata de operar con los dispositivos que ya existen (mesas de trabajo, convenios marco, u otros). Lo que se busca en estos términos es complejizar la gestión pública y no crear nuevos aparatos que al final entorpecen la gestión y dependen de las voluntades políticas de turno.

3. Un tercer elemento es el marco de política pública en que se sitúa el programa. Es decir, en qué entramado se sitúa: en el de la protección social, la seguridad ciudadana, la educación, u otro. Esto implica revisar la oferta de programas disponibles, analizar a qué poblaciones objetivo se dirigen, y en qué medida en posible lograr alianzas o encadenamientos con esta oferta.

4. El cuarto elemento y central son lo que llamamos las definiciones centrales del programa. Hay al menos tres aspectos que el programa debiese resguardar para mantener su identidad y especificidad, independiente de quién lo ejecute o coordine su operación. Éstos son la población objetivo, la oferta y las orientaciones estratégicas.

¿A quién se dirige el programa? La población objetivo

Delimitar y consensuar es cuál es el sujeto que constituye la población objetivo del programa. Al respecto, vale la pena hacer un esfuerzo conceptual que transparente al máximo las características que definen a los/as potenciales beneficiarios/as. No basta una definición general, es preciso acotar los requisitos de entrada al programa, de manera de tener claridad respecto a qué poblaciones pueden potencialmente entrar en él, y cuáles no pueden hacerlo.

¿Qué promete y qué hace el programa? Fin, propósito y componentes que considera

Plantear de modo preciso lo que busca el programa, detallando los servicios que se entregarán. En concreto, se trata de explicitar el fin, propósito y componentes del programa.

Remitiéndonos a la conceptualización ofrecida por el enfoque del marco lógico²⁵, entenderemos por fin del Programa a la descripción de *cómo el programa contribuye, en el largo plazo, a la solución del problema o satisfacción de una necesidad a la que responde*. No implica que el programa, en sí mismo, será suficiente para lograr el Fin, pudiendo existir otros programas que también contribuyen a su logro.

El propósito del Programa es lo que habitualmente se entiende como objetivo, es decir el *resultado directo a ser logrado como consecuencia de la utilización de los componentes* (bienes y/o servicios) *producidos por el programa*. Es una hipótesis sobre el beneficio que se desea lograr, que a su vez es la contribución específica a la solución del problema (o problemas) diagnosticado(s).

Finalmente, los componentes del Programa son *los bienes y/o servicios que produce o entrega para cumplir su propósito*. Deben expresarse en acciones o trabajo terminado (sistemas instalados, población capacitada, alumnos egresados, etc.). El conjunto de los componentes permiten el logro del propósito. Un componente es un bien y/o servicio dirigido al beneficiario final o, en algunos casos, dirigido a beneficiarios intermedios.

La inclusión de varios componentes debiese propender a dotar de integralidad al programa. En estos términos, conviene definir cuáles son los *componentes mínimos* que el programa debe conservar para seguir respondiendo a su fin y propósito, y dejar la puerta abierta a la inclusión de *nuevos componentes* que pueden mejorar o complementar los efectos del programa.

Cómo lo hace: las orientaciones estratégicas del programa

Las orientaciones estratégicas dan cuenta de la manera en que –a grandes rasgos– se busca ejecutar el programa. Como tienen el carácter de orientaciones, no rigidizan la metodología a utilizar y abren la posibilidad de que cada actor involucrado (municipio, región u otros) encuentre el mejor camino para llevar adelante

Organizaciones Sociales del Ministerio Secretaría General de Gobierno, entre otras.

²⁴ Por ejemplo, que se trate de configuraciones de actores completamente nuevas.

²⁵ Ver Dirección de Presupuestos, División de Control de Gestión: Metodología para la Elaboración de Matriz de Marco Lógico, en www.dipres.cl.

el programa, sin que esto signifique que estos actores puedan “optar” por no poner en práctica alguna de ellas. El *espacio de libertad* que queda se refiere a las decisiones específicas que se utilizan en cada caso para hacer realidad cada una de las orientaciones.

5. Un quinto elemento a considerar para la instalación sustentable de un programa, es el modelo de gestión en base al que funcionará, es decir, en base a qué organización se funcionará, qué roles y tareas tendrán el nivel nacional, regional y local, y en qué plazos y ciclos deberán verificarse, entre otros. Habrá que considerar un contexto descentralizado, y la disponibilidad de instancias que contribuyen a que efectivamente sea posible hacer *gobierno local* (sea éste regional o municipal). Lo importante es analizar qué capacidades están instaladas en los diversos niveles para poder primero, hacerse cargo de un programa²⁶, y luego, asumir e instalar la política.

Estos cinco elementos son centrales para el primer momento, el de la instalación del programa. Luego de este momento, vendrá una fase en que el programa opere, se pruebe y se evalúe. Hay que decir que cuando se piensa en pasar de un programa a una política, la evaluación y el monitoreo deben estar considerados desde un principio, de modo de ir observando su funcionamiento y resultados y contar con elementos de juicio que alimenten su perfeccionamiento y luego la instalación de la política.

Para pasar al segundo momento, de la instalación de la política, ciertamente el programa deberá haber sido evaluado como exitoso desde varias perspectivas: los ciudadanos debe reconocerlo como un programa que responde a una necesidad sentida; los técnicos deben considerarlo una buena manera de abordar dicha necesidad; y para los políticos, el programa debe estar haciéndose cargo de un tema de prioridad pública.

Segundo momento: la instalación de la política.

El segundo momento, en que el programa se convierte en política, puede verificarse a través de elementos que den cuenta de que el programa ha sido acogido, priorizado e internalizado por la institucionalidad, lo que puede evaluarse a través de indicadores como los que a continuación se proponen, en este caso para el nivel nacional²⁷.

²⁶ A nivel municipal, en la actualidad hay mecanismos que permiten hacerse una idea de las capacidades institucionales disponibles. Se trata de los mecanismos de acreditación que han instalado SUBDERE y MIDEPLAN.

²⁷ Complementariamente, si corresponde, también habrá que evaluar los niveles de apropiación que se verifican en los niveles regional y local.

1. Disponibilidad de recursos asegurada en Ley de Presupuesto: el Programa cuenta con financiamiento asegurado, lo que se garantiza con un ítem propio en la Ley de Presupuesto.
2. Varios ministerios comprometidos con la operación y el éxito del programa
 - Convenios intersectoriales de ejecución de recursos: el Programa dispone con aportes de los sectores asociados a su ejecución, asegurados de manera explícita y oficial en convenios.
 - Integración a las metas sectoriales: la cobertura de las MJH es parte de las metas de los sectores socios del PMJH.
3. Recursos acordes, de acuerdo a análisis de situación de la población objetivo y aumentan o disminuyen en relación a dicho diagnóstico.
4. Temática del programa está incorporada explícitamente en instrumentos de gestión, como los PMG²⁸ u otros.
5. Establecimiento de vínculos con más sectores que se traduce en ampliación de la oferta de apoyos del programa.
6. Liderazgo visible y legitimado por sectores: existe liderazgo institucional en lo operativo y en lo conceptual.
7. Control ciudadano: el programa se alimenta regularmente de los aportes de su población participantes así como de las comunidades y grupos presentes en los territorios donde se ejecuta.

Sólo después de verificar que estos siete indicadores muestren resultados positivos, será posible pensar en que el programa efectivamente ha fundado una política.

²⁸ El PMG es un instrumento del sistema de control de gestión que proporciona información de desempeño. Tiene como objetivo el mejoramiento de la gestión de los servicios públicos y por tanto, la mejora en el uso de los recursos públicos. Es un mecanismo de incentivo de remuneraciones de tipo institucional, que vincula el cumplimiento objetivos de gestión por parte de los servicios públicos con el pago de un incremento remunerativo a todos los funcionarios de dicho servicio. Actualmente cubre a 178 instituciones y más de 66,000 funcionarios. Su sustento legal está dado por la Ley 19.553 y el Decreto 475 y sus respectivas modificaciones.