
IV

Los desafíos de trabajar la pobreza con calidad

Análisis de la relación complejidad
versus condiciones de calidad
en el ámbito social municipal de las
52 comunas de la Región Metropolitana

*Teresa Matus
Margarita Quezada*

Introducción

La premisa central de este trabajo, es que para avanzar en calidad en la dimensión social municipal no se puede acotar su complejidad solamente a la medición de la pobreza. Consecuentemente, se trata de construir una matriz de relación entre complejidad social y las condiciones de calidad existentes para la gestión social municipal. El objetivo es tener una forma de análisis que permita observar estos dos ejes y aportar nuevas luces sobre dónde y cómo hacer una mejor gestión social, identificando municipios prioritarios y jerarquizando determinadas lógicas de acción.⁽¹⁾

1. Presentación del problema

Los resultados de la última encuesta CASEN, publicados en la prensa en junio de 2007⁽²⁾ son alentadores: se han reducido los índices de pobreza de 18,7% a 13,7%, mientras que los indicadores de indigencia disminuyeron del 4,7% al 3,2%. Lo anterior es importante ya que permite comparar cifras de pobreza absoluta desde un sistema de registro que posibilita observar tendencias. Ahora bien: ¿por qué han caído estas cifras? ¿cuáles son las explicaciones posibles del abrupto descenso, especialmente en los últimos 3 años? Es indudable que más allá de otras dimensiones, los factores de explicación básica son cuatro:

- A diferencia de períodos anteriores, la dinámica observada en los últimos años es que el crecimiento del país se consigue con el aumento del empleo, es decir, con un fuerte descenso de las tasas de cesantía. Por tanto, una cosa es crecer y otra, crecer aumentando niveles de empleabilidad. Esto último afecta positivamente, aunque en diferente magnitud, en el descenso de la pobreza y la indigencia.
- Un segundo factor es el desarrollo de políticas públicas con un sentido de protección social más integral. El plan Auge, la concreción de Chile Solidario, la mejor cobertura educacional, la activación focalizada de programas de empleo, sin lugar a dudas son todas políticas perfectibles, pero que han tenido un resultado eficiente desde el punto de vista de mejorar las cifras de pobreza absoluta.

(1) Este es un estudio parcial del proyecto Fondecyt n° 1071034. Teresa Matus, Escuela de Trabajo Social de la Universidad Católica 2007-2008; en el que se trabaja el tema con niveles más extensos de análisis, el que es denominado justamente: Trabajar la pobreza con calidad.

(2) MIDEPLAN Encuesta CASEN.

- Un tercer factor sustantivo es el esfuerzo de las personas. La incorporación de la mujer a diversos campos de trabajo, la porfiada esperanza de las familias por mejorar sus niveles de vida, los alentadores ejemplos de jóvenes y trabajadores por estudiar y conseguir empleos de mejor calidad.
- Un cuarto y crucial factor es la labor desplegada a nivel de los municipios, donde se han realizado esfuerzos de integración de atención y de recursos.

Sin embargo, detrás de un promedio real siguen persistiendo una serie de desafíos: la permanencia de una heterogénea distribución de la pobreza, la mantención de brechas de desigualdad y la urgencia de un sistema de medición menos unicausal que, expuesto al modo de una matriz, relacione complejidad con condiciones de calidad.⁽³⁾ “A pesar de la reducción de los índices de pobreza, existe un núcleo duro, con ciclos lentos de recuperación y un enorme movimiento de heterogenización de la pobreza que constituye un dilema para las formas de medición, evaluación e intervención social” (Hardy, 2004).

Lo anterior está en sintonía con los desafíos de una agenda que busque mostrar una serie de paradojas en lo social, que ineludiblemente se relacionan tanto con decisiones estructurales como con experiencias de personas específicas. A la vez que ha existido un crecimiento económico sostenido en las últimas décadas, persiste una brecha entre los sectores de la población, creándose múltiples desafíos en torno al logro de una mayor equidad social (PNUD, 1998; Kliskberg, 2001). Para ello, resulta importante considerar que la complejidad social no puede acotarse sin más a la medición de la pobreza y la indigencia.

En el diagnóstico de la pobreza a nivel país, vemos que hay regiones geográficas que después de una década,⁽⁴⁾ siguen estando entre las más pobres de Chile. Por lo tanto, estudiar la distribución espacial de la pobreza, identificando sus lugares de instalación más problemáticos resulta una apuesta estratégica.

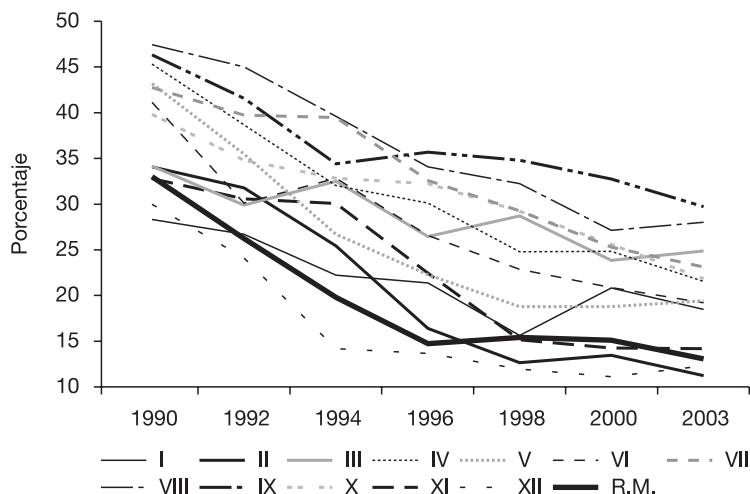
Ahora bien, esa misma dinámica diferenciadora se repite a nivel de la ciudad. Ya Leclerc planteaba una segregación a escala-mundo para demostrar que este criterio de exclusión múltiple se reitera al interior de cada ciudad,⁽⁵⁾ creando sus *ghettos*, sus polos de desarrollo y su “cuarto mundo” y sus zonas de acumulación

(3) Diversos expertos solicitan mayores antecedentes para explicar una reducción de la pobreza, tales como: el ajuste de los ingresos, la actualización del marco muestral, los factores de expansión y los criterios para evaluar la eficiencia de las políticas sociales. *El Mercurio*, 24 de junio de 2007. *Economía y Negocios* pág. 6.

(4) Fuente: MIDEPLAN, 2005.

(5) Leclerc, Denis: *La fábrica de excluidos*. *Revista Ajo Blanco*, 1988.

Gráfico 1
Evolución de la pobreza por región 1990-2003



Fuente: MIDEPLAN.

de desechos. En nuestro país, estudios muestran la dinámica de la segregación residencial en las principales ciudades chilenas, donde ellas “son conocidas por presentar una segregación a gran escala, caracterizándose por extensas zonas de pobreza y una notoria aglomeración de los grupos de altos ingresos en una zona principal de crecimiento que une al Centro con la Periferia”.⁽⁶⁾

Por tanto, otra cosa queda clara: la actual complejidad social no es un “componente natural”. Ella ha sido construida por decisiones de planificación social y urbana durante décadas. Incluso tenemos narraciones de sus propios mecanismos de resistencia, entre otros, en el acucioso trabajo de Vicente Espinoza, el que presenta algunos de estos criterios para entender una “historia de los pobres de la ciudad”.⁽⁷⁾

En este mismo sentido, mostrar una forma diferente de visualizar este complejo entorno es urgente, no solo para tipificar niveles de referencia extremos (las zonas más pobres de las más ricas) sino para lograr maximizar la identificación de diferencias intermedias que tracen mejores formas de acción social. Esto es clave en el estudio de los cambios en el contexto municipal y sus condiciones para entregar una respuesta de calidad. Es distinto ser una comuna

(6) Sabatini, Francisco, Cáceres, Gonzalo y Cerda, Jorge. Segregación residencial de las principales ciudades chilenas: tendencias en las tres últimas décadas y posibles cursos de acción. Revista EURE Santiago vol. 27 n°82, diciembre de 2001.

(7) Espinoza, Vicente. Para una historia de los pobres de la ciudad. Ediciones SUR, 1997.

desde la cual se erradicaron los pobres, que una comuna que hace décadas los viene recibiendo. Una comuna donde se instalan malls y servicios, que una comuna donde van a parar las plantas de tratamiento, las cárceles y los sistemas de recepción de basura. “Un barrio donde se respire verde y frescor, que una ‘pobla’ donde se huele a podrido, polvo y sudor”.⁽⁸⁾

Por otra parte, pero con una ambigüedad similar, las llamadas nuevas formas de identidades colectivas marcadas por procesos de diferenciación creciente, no siempre apuntan a un mayor reconocimiento de las diferencias legítimas. Es decir, la visibilización de movimientos vinculados a distintos grupos sociales ha significado tanto una apertura al diálogo acerca de la diversidad cultural e individual, como un recrudecimiento de formas esencializadas de construcción de identidad (Karz, 2004). En este sentido, la identificación de poblaciones enteras de nuestras ciudades con el desvío, la delincuencia, la patología —donde además se presentan esos factores como un efecto en cadena— presiona excesivamente hacia un reconocimiento absolutizado de un fenómeno finito, confundándose con una totalización social discriminatoria donde todos los habitantes del sector compartirían una identidad disfuncional.

Al escenario descrito, hay que agregarle dos elementos sustantivos. Primero, que él nos habla de una particular forma de desigualdad. Que esta no se remite simplemente a la narración de diferencias socioeconómicas, entre quintiles extremos de la población, sino a procesos existentes en diversos ámbitos, como el propio desigual desarrollo de las comunas del país. En múltiples investigaciones se plantea que una de las dimensiones más impactadas con los procesos de fragmentación de la ciudad es haber provocado una homogenización de sectores donde la pobreza se concentra. La propia política de vivienda social, ha ubicado una gran cantidad de población en condición de extrema pobreza en comunas periféricas desprovistas de equipamientos y servicios de calidad (Sabatini, 2001), (Marengo, 2004). Asimismo, estas condiciones se replican como obstáculos para la movilidad social y las dificultades para superar la pobreza (Márquez; 2002, 2004).

En segundo lugar, en términos de política social, conocer los nudos críticos de los procesos de descentralización sigue siendo un elemento sustantivo para la acción social (Raczinsky; 2000, 2004). Descubrir sus sistemas de interfaz y saber qué pasa “del dicho al hecho en la puesta en práctica de programas sociales es una clara tarea pendiente” (Matus, 2004). Allí, a pesar de existir estudios de larga data, el cómo abordar esta tarea a nivel del funcionamiento municipal, aún

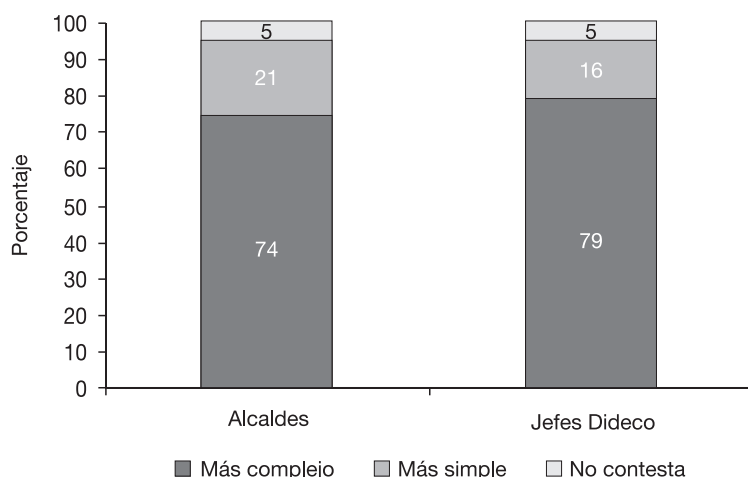
(8) Sebastián Méndez. Poesía urbana: Los que van a morir en Pudahuel. Santiago, 2004.

sigue siendo parte de una agenda inconclusa. (Pozo, 1981 / Raczynski, 1983, 1988 / Schkolnick, 1985 / Tomic, 1983 / Urzúa, 1987 / Vergara, 1988, 1990 / Jiménez de la Jara, 1990)⁽⁹⁾ En vista de lo anterior es que este estudio se propone diferenciar algunos de los componentes de la complejidad social que tienen que enfrentar a diario los municipios, porque es distinto intentar reducir una complejidad extrema a lidiar con bajos niveles de complejidad.

2. La opinión de los participantes

Para obtener una visión más cercana de las dificultades que los municipios tienen que enfrentar hoy, le preguntamos a alcaldes y jefes de DIDECO acerca de su percepción sobre las transformaciones en la complejidad social que existen actualmente.

Gráfico 2
Percepción de alcaldes y jefes DIDECO sobre cambios en la complejidad social que debe enfrentar el municipio



Fuente: Elaboración propia.

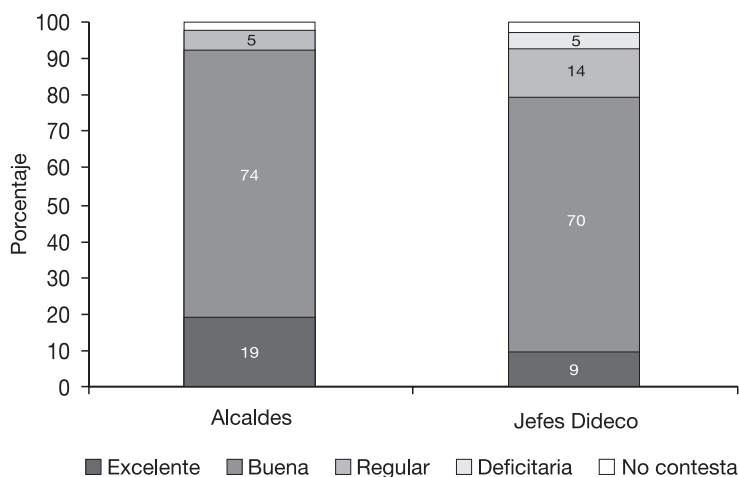
(9) Para un mayor análisis se remite a: Pozo, H. 1981. La situación actual del Municipio chileno y el problema de la municipalización. Contribuciones n°7, FLACSO. Raczynski, D. 1983. Municipalización y políticas sociales, CIEPLAN / Raczynski, D. y Serrano, C. 1988. Planificación para el desarrollo local: La experiencia de algunos municipios de Santiago, CIEPLAN / Raczynski, D. y Serrano, C. 1988. Descentralización y Gobierno Local: La experiencia de municipios en comunas pobres de Santiago, CIEPLAN / Schkolnick, M. y Teitelboim, B. 1985. Sobrevivir en la población José María Caro y en lo Hermida. PET-AHC. Urzúa, R. y Dooner, P. 1987. La opción preferencial por los pobres: de la teoría a la práctica. CESOC. Vergara, P. y Rodríguez, T. 1988. Desigualdades en la distribución socioespacial de la pobreza urbana. FLACSO / Jiménez de la Jara, M. (compiladora) Municipios y Organizaciones Privadas: Lecciones y proyecciones de una experiencia 1990. IAF-Escuela de Trabajo Social Universidad Católica de Chile.

Con toda claridad, ambos participantes —alcaldes y jefes de DIDECO— sostienen que la complejidad social ha aumentado, incluso los segundos piensan que ha aumentado en 5% más que los primeros. Entre las principales razones plantea que las municipalidades han debido asumir nuevas tareas sociales; que algunos programas sociales de Gobierno han generado tensión entre su personal y el personal externo; que las problemáticas de las familias se han vuelto múltiples; que no se cuentan con recursos para todas las necesidades y que las formas de atención están obsoletas. Luego, se requiere de una fuerte incorporación tecnológica, así como de refuerzos en sus equipos de trabajo.

Asimismo, hacen un llamado a observar las enormes diferencias entre comunas, en el sentido en que mientras unas enfrentan una población homogénea y sin recursos, donde sus casas están exentas de impuestos, no tienen industrias ni grandes emprendimientos y donde el ingreso por patentes es bajo, en otras comunas estos antecedentes son su reverso positivo.

Ahora bien, consultados por su percepción acerca de las condiciones para la calidad de la respuesta en gestión, 19% de los alcaldes opinan que son buenas, 74% que son medias y el 5% que son mínimas. En cambio, para los jefes de DIDECO solo un 9% son buenas, un 70% medias, un 14% mínimas y un 5% claramente insuficientes y deficitarias.

Gráfico 3
Percepción de alcaldes y jefes de DIDECO acerca de las condiciones para la calidad de la gestión social municipal



Fuente: Elaboración propia.

Estos resultados deben considerarse al hacer una comparación con los resultados de las variables extraídas del SINIM, ya que se pueden apreciar diferencias significativas, sobre todo en el nivel de condiciones de calidad para la gestión.

3. Diferenciando los componentes de la complejidad social en los municipios

Las variables seleccionadas para la medición de la complejidad social fueron las siguientes:

Cuadro 1
Variables seleccionadas en la medición de la complejidad social

Factores	Indicadores	Interpretación	Fuente/año
Pobreza	Medida según CASEN	A mayor pobreza, mayor complejidad social	CASEN, 2003
Índice de Desarrollo Humano	Esperanza de vida, educación, ingreso	A menor IDH mayor complejidad social	IDH, 2003
Porcentaje de pobreza asociado al Fondo Común Municipal	Medida según análisis del SINIM	A mayor dependencia del FCM, mayor complejidad social	SINIM, 2003
Tasa de desocupación	Medida según SINIM	A mayor tasa de desocupación, mayor complejidad social	SINIM, 2003
Seguridad Ciudadana	Denuncias sobre delincuencia y violencia doméstica	A mayor nivel de violencia, mayor complejidad social	Carabineros, 2005

Fuente: Elaboración propia.

El objetivo fue componer un cuadro de factores asociados a la pobreza y que impactarán directamente en la complejidad del entorno al que todo municipio tiene que responder. Una limitación, por tanto, fue seleccionar aquellos datos que tuvieran mediciones nacionales.

3.1. La pobreza sigue siendo el núcleo a partir del cual se mide la complejidad social. Para el PNUD la prioridad de los pobres y su impacto en la desigualdad es algo vital de mensurar. Según datos de Mideplan, el valor de la canasta básica en una zona urbana es de \$47.099 y en una zona rural alcanza los \$31.056. Asimismo, en la indigencia urbana, la canasta es de \$23.549 y en la indigencia rural es de \$18.146. Aún con los ajustes que tenga, los contenidos de esta medición, así como el peso que ella tiene en la complejidad social municipal es, sin duda, gravitante. Pero la pobreza

también está presente en factores asociados de gran importancia. El estudio busca reaccionar sobre una forma reductiva de medición de la pobreza (Sojo, 2007), asociando dimensiones que si bien están vinculadas con ella, no están contempladas en la medición tradicional de la pobreza.

- 3.2. El Índice de Desarrollo Humano** agrega una serie de factores movilizados de la complejidad social (Güell, 2004): educación, salud e ingreso.

Cuadro 2
Variabes del Índice de Desarrollo Humano (IDH)

Salud	Educación	Ingresos
Años de vida potencialmente perdidos (AVPP).	Alfabetismo Escolaridad promedio Matrícula consolidada	Promedio per cápita de ingresos autónomos Desigualdad en la distribución del ingreso IDH regional Incidencia de la pobreza en los ingresos

Fuente: PNUD.

De este modo, el IDH invierte una premisa clásica, transformando a los beneficiarios en sujetos sociales reales. Hay una mirada hacia las capacidades y no solamente hacia el cúmulo de carencias. Además, se observa cuán lejos o cerca se está de una meta y no cuántas familias se encuentran “bajo un piso”. De esta manera se brinda la oportunidad de analizar la pobreza de una manera más integral y dinámica.

- 3.3. El porcentaje de dependencia del Fondo Común Municipal** es un claro valor diferenciador de municipios.⁽¹⁰⁾ Mientras se crean cuatro denominados Grupos de Excepción (Vitacura, Las Condes, Santiago y Providencia), se observa que a mayor dependencia del FCM, mayor complejidad presentan. Con ello se genera una matriz invertida: donde hay mayor complejidad social, hay más dependencia del FCM, donde hay menor complejidad social hay mayores grados de libertad e ingresos propios.

(10) Tipología: Herramienta base para el reconocimiento de la diversidad comunal-municipal, documento preparado por el departamento de estudios municipales de la división de políticas y estudios, Adriana del Piano. SUBDERE, junio de 2005.

Tabla 1
Nivel de dependencia del Fondo Común Municipal

	Grupo 1	Grupo 2	Grupo 3	Grupo 4	Grupo 5	Grupo 6	Grupo 7	Grupo de excepción (E)
Nº de municipios del grupo	43	56	50	74	42	50	16	4
FCM/Ingresos propios (%) (SINIM 2003)	86%	76%	71%	66%	59%	42%	39%	3%

Fuente: SUBDERE, 2005.

Por lo tanto, una estructuración como la siguiente puede en sí misma perpetuar y acrecentar los niveles de desigualdad existentes entre las comunas del país. De allí que este componente resulte clave en la medición del índice de complejidad social.

- 3.4.** En este mismo sentido, insertar como medida de complejidad **la tasa de desocupación**, responde a que el empleo es considerado hoy un factor capacitante y sensible para mejorar la condición de vida. De allí que diversos estudios (Contreras, 2005; González, 2006; Torche, 2005) coloquen hoy el microcrédito y otros programas sociales de empleabilidad como cruciales. Así también lo han entendido diversas organizaciones como la Fundación Nacional para la Superación de la Pobreza (1999), OMIL (2003), Hogar de Cristo (2001), Banigualdad (2007). Esto significa pasar a considerar los factores que dinamizan una movilidad ascendente o un empobrecimiento familiar. La complejidad social, por tanto, contiene dimensiones asociadas que se vuelven imperiosas de observar, como lo es la tasa de desocupación en este ambivalente escenario de “flexibilización” del trabajo, que representa tanto una oportunidad de desarrollo como un riesgo de exclusión social (Bauman, 2002).
- 3.5.** Un último componente consiste en ponderar con la debida importancia las **variables de seguridad ciudadana**. Una evaluación social positiva no sólo pasa por superar una barrera de pobreza dura, sino por experimentar un entorno con bajos niveles de amenaza, tanto externas como internas. Desde hace varios años Paz Ciudadana viene insistiendo en dar a conocer la importancia de este componente en la complejidad social. Sin embargo, es relevante diferenciar programas de contención de la delincuencia, de programas de prevención del delito, como lo es el programa “Comuna

Segura” impulsado desde el Gobierno. Ello porque si bien es un aporte diagnosticar las 109 poblaciones más peligrosas a lo largo del país, como lo hizo la Oficina de Fiscalización Contra el Delito,⁽¹¹⁾ hay que considerar que, como ya lo planteara Wacquant: “Primero se crean los barrios y poblaciones concentrando los despojos de la política social, ‘las soluciones de habitabilidad’, las dificultades para encontrar empleo en esas zonas, después se los reprime y finalmente salen en televisión como lo que han hecho de ellos: unos parias urbanos”.⁽¹²⁾ O como sostendrá Morais: “las Ciudades de Dios, esas zonas criminosas ampliamente conocidas, son nuestro peor invento de planificación social”.⁽¹³⁾ Es más, existen investigaciones que tienen localizadas a cientos de familias en redes de microtráfico en la Región Metropolitana. El punto es que no se sabe qué proponerles a ellas ni cómo trabajar con esos grupos familiares multiproblemáticos.

Una cosa es reconocer las dimensiones de la violencia delictiva y otra que este rostro parcial se apodere como marca identificante de sectores de la ciudad. Como ya mostró el FOSIS en algunos de sus programas en 2000-2003, un factor negativo de empleabilidad es la pertenencia a una de estas áreas urbanas. Para ello, se integraba a las personas que buscaban trabajo proporcionándoles una dirección electrónica, para de esa manera poder darles una oportunidad de calificar su trabajo, no su sector de domicilio.

En este mismo plano, en las formas de medición opera una fuerte reducción de la noción de delito a asesinato, robo con violencia y hurto. Bauman muestra cómo de estos delincuentes —concentrados en los sectores económicos más bajos de la población— están llenas las cárceles, y cómo cambiaría el mapa delictivo si se hiciera ingresar los delitos económicos.⁽¹⁴⁾

De allí que para esta medición de complejidad social, se busca colocar el componente de seguridad ciudadana, apelando a datos no solo de la violencia delictiva sino a los que nos entregan las cifras de violencia doméstica, que

(11) Estudio FICED, que cruza datos de 2006 contenidos en informes de carabineros, investigaciones y el Ministerio Público entregó sus resultados a la opinión pública en junio de 2007.

(12) Wacquant, Lóic. *Parias Urbanos: Marginalidad en la ciudad a comienzos del milenio*. Ediciones Manantial. Buenos Aires, 2001.

(13) Morais, Alex. *A Invencao da favela*. Editora Sao Paulo, 2005.

(14) Bauman, Zigmunt. *Trabajo, consumismo y nuevos pobres*. Editorial Tecnos, Madrid, 2005.

actualmente consignan 50 femicidios en lo que va corrido de 2007. A esto hay que sumarle el reconocimiento de miembros de los propios tribunales de familia que se reconocen sobrepasados.⁽¹⁵⁾ Consideramos que esto es clave: la prevención no se puede acotar a lo externo sino que debe considerar esa especie de “enemigo íntimo” al interior de los hogares. Incluso en términos de tomar precauciones. Un estudio realizado en Puerto Rico demostró que con un nivel de violencia doméstica del 69%, como el existente en ese país; las rejas, las protecciones de la vivienda, las multichapas de puertas y ventanas actuaban en sentido contrario para la víctima.¹⁶ De este modo, al situar sobre la palestra un componente asociado de nivel privado, que ocurre generalmente al interior de los domicilios, ponemos de relieve una forma compleja que asume lo social y que, como lo ha demostrado el Sernam con toda claridad, tiene cifras de ocurrencia al menos en 3 de cada 10 mujeres en los más diversos sectores socioeconómicos de nuestro país. Sus diferencias se encuentran en las formas de denuncia y tratamiento, donde en algunos casos se recurren más a estudios profesionales y en otros, directamente a carabineros y oficinas legales.

Consecuentemente, una medición que contemple pobreza, IDH, porcentaje de dependencia del FCM, tasa de desocupación y violencia, entendida tanto como porcentaje de delincuencia como porcentaje de violencia doméstica, nos puede acercar a un análisis más exhaustivo de la complejidad social con que los municipios tienen que lidiar a diario.

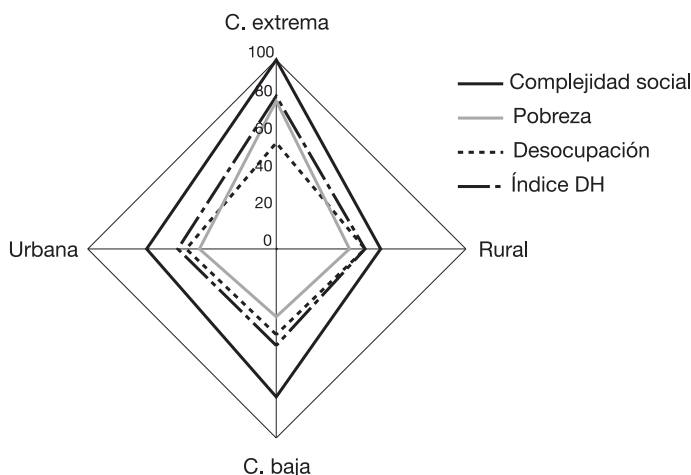
4. Análisis de los resultados. Los cuatro grupos que se diferencian: complejidad extrema, alta, media y baja.

Haciendo comparaciones con otros estudios como el Índice de Desarrollo Humano, el Índice de pobreza y las tasas de desocupación, es posible observar que el Índice de complejidad social, los contiene a todos y presenta rangos explicativos que van más allá de los anteriores, tanto para las comunas rurales como las urbanas de la Región Metropolitana.

(15) Una cierta inercia consiste en poner como foco del problema a los propios sujetos afectados (víctima y victimario), sin atender al modo en cómo se atiende y trabaja este complejo fenómeno social. Una investigación desarrollada ya en 1994, advertía de esta brecha en los sistemas de atención. Para un mayor análisis se remite a: “Dos veces golpeadas: nudos críticos en el sistema de atención de la violencia doméstica en Chile”. Teresa Matus ILADES, Santiago, 1994.

(16) Oficina Ministerial. San Juan Puerto Rico, 2004.

Gráfico 4
Índice de complejidad versus otros índices



Fuente: Elaboración propia.

De este modo, surge un primer grupo de complejidad extrema, donde la comuna señera es La Pintana, con niveles combinados de pobreza, bajo desarrollo humano, dependencia del Fondo Común Municipal, tasas de desocupación superiores al promedio y un volumen de delincuencia que compone un cuadro difícil de enfrentar sin una atención prioritaria. Por lo tanto, los municipios que se encuentran en niveles extremos y altos de complejidad requieren medidas específicas para enfrentar de buena manera esta misma. No se puede sencillamente pedir mejorar calidad y eficiencia en la gestión social municipal si no se toma en cuenta la dificultad del entorno.

Asimismo, es posible ver dos grupos tipológicos de complejidad alta y media, que permiten maximizar diferencias de posición intermedias y tener un diagnóstico más preciso de su complejidad social. Resulta interesante observar, por ejemplo, que en la comuna de Santiago —considerada siempre de menores dificultades sociales— al sumarse a la complejidad el componente de seguridad ciudadana y la tasa de desocupación, aparece dentro de las comunas de complejidad media.

En este mismo sentido, Ñuñoa y La Reina, entre otras, se muestran con baja complejidad, al igual que Lo Barnechea, Providencia, Las Condes y Vitacura. Esta composición no varía mucho en diversos estudios (el Índice de Desarrollo

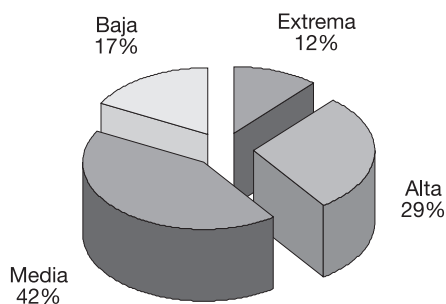
Humano, la tipología de municipios elaborada por la Subdere, el Índice de competitividad de las comunas y el Índice de calidad de vida a nivel comunal).

Es posible que exista alguna desincronía en el 5% de resultados específicos, ya que no en todos los municipios fue posible recavar igual información, ni de la misma calidad. Por ello, lo más significativo son los grupos tipológicos que se podrán cruzar posteriormente con las condiciones de la calidad de la gestión social municipal.

En resumen, tenemos que solo un 17% de los municipios de la Región Metropolitana presentan una baja complejidad social. En cambio un 39% tiene complejidad extrema o alta y un 42% presenta complejidad media.

De allí que es importante considerar la indagación de estos componentes sociales como un eje prioritario al medir las condiciones de calidad de la gestión. No es posible pasar por alto que un 81% de los municipios de la Región Metropolitana enfrentan un nivel de complejidad media o incluso más.

Gráfico 5
Índice de complejidad



Fuente: Elaboración propia.

Si graficamos lo anterior en un mapa podemos observar que la complejidad baja se encuentra en municipios próximos y de la zona oriente de Santiago, mientras que la complejidad extrema se desplaza hacia el poniente, tanto en el eje norte como en el sur.

Asimismo, se puede observar un área al oriente compuesta por los municipios de Providencia, Ñuñoa, La Reina, Las Condes y Vitacura donde existe baja complejidad. Su cercanía no es un detalle menor ya que si la repartición de la complejidad social no fuese tan uniforme, sería posible pensar en compartir

sistemas de servicios, ejerciendo una labor de compensación y mejor oferta de servicios, bajo algunas condiciones para las comunas adyacentes.

Del mismo modo, resulta apremiante observar que municipios de extrema complejidad están rodeados por comunas similares o de complejidad alta. Luego, se hace difícil pensar en asociaciones que modifiquen su equilibrio funcional.

Por esta razón habría que innovar en tipos de asociaciones entre municipios aunque no fuesen vecinos, para que uno pudiese enfrentar en conjunto algún problema común, como la alta tasa de desocupación o un promedio superior de violencia delictiva o doméstica.

Por otra parte, si analizamos los resultados entregados por el método de componentes principales tenemos que en la complejidad social:

Tabla 2
Complejidad social

Variable	Componente 1	Componente 2
pobreza05	0.5632	0.0378
desocupac~03	0.2162	0.5314
idhc03	0.5648	0.0304
pob_fcm~0002	0.5583	-0.1663
vif_av0004	-0.0729	0.8292

Fuente: Elaboración propia.

El objetivo del método era sintetizar la información contenida en un grupo de variables originales. Hacer esto tiene dos ventajas claras. La primera es reducir la cantidad de variables en únicamente las relevantes, para ello existe un criterio estadístico que determina la relevancia de las variables nuevas (componentes), las que son promedios ponderados o combinaciones lineales de las variables originales; tomando en cuenta, entre otras cosas, su aporte a la varianza total del grupo de variables originales. La segunda, es generar una menor cantidad de variables “independientes” (son los mismos componentes) o “no correlacionadas”, de esta forma es más claro distinguir los efectos “puros” de los efectos combinados de las variables.

Al hacerlo vemos que existen dos agrupaciones de indicadores en el Índice de Complejidad Social, el primer componente que contiene las mediciones de pobreza, Índice de Desarrollo Humano y porcentaje asociado a pobreza en el Fondo Común Municipal y un segundo componente que alinea la desocupación con la violencia.

5. Las condiciones de calidad de la gestión municipal en el ámbito social

Las variables usadas para medir las condiciones de calidad en la gestión social, fueron las siguientes:

Cuadro 3
Variables seleccionadas para medir
condiciones para la calidad social

Factores	Indicadores	Interpretación	Fuente/año
Profesionalización	N° de profesionales del área social. Nivel de capacitación de posgrado	A menor nivel de profesionalización es más difícil enfrentar la complejidad social	SINIM, 2003 Encuesta, 2007
Disponibilidad de recursos financieros para lo social	% gasto municipal que corresponde a lo social. Monto total de inversión en lo social	A mayores recursos, mejores condiciones de calidad en la gestión social	SINIM, 2003
Enfoques de intervención y programas existentes	Políticas sociales activas o pasivas (1° a 2° generación), número asociado de programas sociales	Sólo con una articulación virtuosa entre pasivas y activas, se enfrenta la complejidad social de mejor modo	SINIM, 2003 Encuesta, 2007
Grado de autonomía en el equipo social	N° programas gestionados vía licitación o concurso. Percepción sobre tipo de cargo del jefe de DIDECO	A mayor autonomía y reconocimiento de cargo técnico mejores condiciones de calidad	Encuesta, 2007
Características dirigenciales de la población	Tasa de organización comunitaria, nivel de educación	A mayor capacidad dirigencial, mejor posibilidad de calidad en la gestión social	SINIM, 2003

Fuente: Elaboración propia.

5.1. La apuesta por **la profesionalización**, involucra entender el factor humano como una clave estratégica en las condiciones de calidad de la gestión social. Es más, a mayor nivel de complejidad, debería haber una relación directamente proporcional en el nivel de especialización de sus profesionales. En una lógica similar a la salud, a nadie se le ocurriría que en la UTI o en cirugías de alta complejidad operaran no profesionales o esos dos complicados extremos: los que se inician o los que ya quedaron francamente desactualizados de las nuevas técnicas y estrategias innovadoras de acción.

Sin embargo, en la profesionalización de la dimensión social nos encontramos con problemas asociados: la limitada atribución para el cambio de personal que tiene el alcalde en virtud de artículo 121 de la Ley de Municipalidades, lo que posibilita personas de gran antigüedad y de muy poca actualización. A esto se asocia una mala conceptualización de la noción de experiencia, entendiéndola simplemente como el hecho de tener la buena salud de asistir al trabajo durante muchos años. Las nuevas corrientes asocian la noción de experiencia a la posibilidad de innovar, a las capacidades para transformar y mejorar algún programa o trabajo que esté a su cargo.⁽¹⁷⁾

Por otra parte están las evaluaciones formales de desempeño, donde en la administración pública existe el hábito de prácticamente no utilizar las malas evaluaciones, al mismo tiempo que ellas no se corresponden con niveles de productividad, iniciativa e incentivos. Coronando esta tríada se encuentra que, a partir de 2008, como parte de los requisitos para ejercer el cargo de alcalde será exigible solo tener 4° Medio rendido, medida absolutamente insuficiente para un cargo de esa naturaleza. En la misma línea, el cargo del DIDECO está considerado actualmente como un cargo de confianza, para el cual casi no se exigen requisitos técnicos, lo que impide aplicar el concurso de la alta gerencia pública. Tan importante como lo anterior, es la disponibilidad de recursos financieros para la dimensión social, aunque esta disposición no basta por sí misma. Los recursos financieros son necesarios, pero no suficientes. Inyectar recursos frescos, sin un mapa de prioridades y, sobre todo, sin criterios de profesionalización social, no solo puede ser más de lo mismo, sino que ayuda a agudizar situaciones sociales ya altamente complejas.

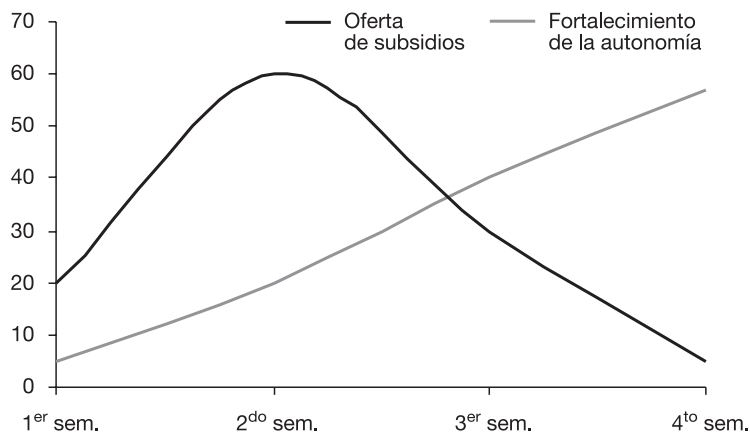
- 5.2.** Un factor que puede ayudar a dilucidar la manera de priorizar los recursos es el **tipo de enfoques de intervención social** y el número de programas existentes en ellos. Como lo muestran diversos análisis (Sojo, 2007; Matus, Salvat, Miranda y Canales, 2004), se trata de no insistir en medidas de focalización sino de prestar atención a un cruce que es vital en todo programa social: el que resulta cuando los subsidios comienzan a decrecer y que pone en jaque las dimensiones de la propia lógica de la intervención social.

(17) Robbins, A. Administration of Social Services Cambridge Press, 2005,

Dicho de otro modo, en general, los programas sociales se sustentan en una primera fase de apoyos y ofertas de subsidios. Ahora bien, las etapas críticas son aquellas en que éstas dimensiones van en disminución. Es allí cuando una línea de participación y fortalecimiento de la autonomía podría ser significativamente relevante y para que ella esté pronta a entregar resultados, debe ser contemplada desde antes por el programa. Es decir, aprovechar pedagógicamente el tiempo de la oferta de subsidios para incentivar estrategias que potencien competencias, de forma tal que, en el período de la disminución de los insumos financieros directos, sean ellas la que puedan proporcionar a las familias una oportunidad para mantenerse, al menos, en el mismo nivel alcanzado en el tiempo del máximo apoyo de subsidios del Estado. Para ello es sustantivo operar con un modelo riguroso, sistemático y mensurable.

Gráfico 6

Nivel de umbral de superación de la indigencia = 40



Fuente: Elaboración propia.

De esta forma, se encontraría un modelo mejor articulado de desarrollo de formas de intervención pasivas con estrategias de intervención activas. Además, la evaluación de esta capacidad de autonomía podría dar lugar a paquetes mixtos de incentivos progresivos, donde las potencialidades formadas se pusieran en juego como condición preliminar de ingreso a nuevas ofertas en las que podría participar empresas y fundaciones como

una forma, por ejemplo, de dar secuencia y fortalecer emprendimientos. Para ello se requiere innovar fuertemente en sistemas de registro, monitoreo y evaluación adecuados para esta función.

Visto de esta manera, el fortalecimiento riguroso y sistemático de la autonomía, podría ser un instrumento clave en el escenario de rentabilizar la inversión social en un mediano plazo y enfrentar, junto a otras dimensiones, el desafío de la sustentabilidad y agregar valor a lo conseguido por los usuarios participantes. Para ello, sin embargo, esta lógica debe estar inserta en el marco y operacionalización de los programas. Es un factor clave en los requisitos para aumentar las condiciones para la calidad de la gestión social. Entre los principales desafíos que señala Mideplan para las políticas sociales en la década del 2000 se encuentran: instalar la perspectiva de derechos en los programas; acordar mecanismos permanentes para incentivar la participación ciudadana; generar estructuras participativas en la gestión, incorporar mecanismos de responsabilidad activa; estrechar el diálogo entre Estado y los usuarios de los programas sociales y fortalecer el capital social (Informe Mideplan 2002, pág. 36 y ss.). Sin embargo, si se analizan los programas emblemáticos de estas innovaciones, se observa que si bien existe una clara apuesta ética en el discurso eje, todavía falta consistencia operacional. Es decir, falta una red de formas mensurables que aclaren en qué sentido y a través de qué modelos operativos de diseño, gestión y evaluación, esto se llevará a cabo. Es más, en los propios organismos públicos se reconoce que para todo lo anterior existe la necesidad imperiosa de generar nuevos indicadores y de revisar los modelos de intervención de los programas que conforman la política social, en orden a hacerlos más pertinentes y consistentes (Mideplan 2002, pág. 107 y ss.).

Por otra parte, en el análisis de las potencialidades y limitaciones de la noción de capital social para la puesta en marcha de políticas y programas sociales (CEPAL 2002, pág. 139 y ss.) se sostiene la importancia de incorporar los elementos de confianza, reciprocidad y tipos de intercambio solidario. En este sentido el propio BID gesta y participa de la iniciativa interamericana de capital social, ética y desarrollo (BID, 2001), pero a la vez se enfatiza entre las insuficiencias analíticas de la noción de capital social, la falta de diferenciación de capital social negativo (Lechner, 2000) y la fragilidad de sus formas de medición (Fine, 2001). De esta forma, “dada su amplia

diversidad conceptual, la definición de indicadores y su medición sigue siendo una tarea pendiente” (Panorama Social. CEPAL, 2001, pág. 146). En este mismo sentido, en una investigación anterior (Fondecyt n° 1020806)⁽¹⁸⁾ se produjeron dos hallazgos significativos para el propósito de este estudio. En primer lugar, constatar que los programas sociales, traspasando su objetivo focal, impactan de diversos modos en la producción de subjetividades y, en segundo término, que programas sociales que no contribuyan al desarrollo de una subjetividad reflexiva y flexible difícilmente podrán fortalecer de manera efectiva el capital social.

En todo lo dicho anteriormente pareciera existir una paradoja que combina la importancia de la incorporación de otras dimensiones analíticas en las políticas sociales y la todavía ausencia significativa de mensuraciones. Este estudio busca aportar en este sentido, creando las condiciones de posibilidad de construcción de una red de componentes de medición de las condiciones para la calidad de la gestión social. La incorporación de estos análisis podría contribuir a lo que el BID y el Banco Mundial denominan una política social de segunda generación. Es decir, aquella que usando y traspasando sus productos materiales se funda en el desarrollo de un grupo de competencias y habilidades en la población usuaria.

En esta misma línea de argumentación el Banco Mundial sostiene hoy que la capacidad para definir su propio desarrollo se vuelve una dimensión sustantiva en la vida de pueblos y comunidades: “La autonomía es el fin del Desarrollo, hacia el cual deben ir enfocados cada objetivo y estrategia específica de cambio social, para garantizar el carácter realmente ético de las políticas, programas y proyectos de Desarrollo” (<http://www.educocea.org>).

- 5.3. Autonomía de los equipos de trabajo.** Ahora bien, esto exige una lógica consistente. No hay equipo social que pueda fortalecer la autonomía en los clientes si ellos mismos son tratados en una lógica de enorme dependencia.⁽¹⁹⁾ Las políticas y programas sociales se proyectan desde el Gobierno y otras instituciones centrales y se piensan en virtud de sus destinatarios. Ambos puntos de vista se deben pensar en su respectiva complejidad. Pero hay un ámbito, un eslabón mediador por excelencia, que no siempre se

(18) ¿Al servicio de la gente? Contribuciones de los programas sociales a la construcción del capital social. Fondecyt 1020806. Teresa Matus Investigadora responsable.

(19) Esta dinámica es la denominada “un puente olvidado” en el artículo sobre el resplandor social de lo público. Publicado por el Fosis en el texto “Hoy es mi tiempo”, Fosis, Santiago, 2004.

contempla: los diversos sectores ejecutantes de las políticas. Estas personas (profesionales y técnicos) raras veces son requeridos para que den su opinión. Es todavía más raro que el programa contemple mecanismos de ajuste y pautas flexibles de evaluación; que sean ellos los encargados de su andamiaje, de sus proposiciones locales, que sean ellos los que construyan peculiaridades que no solo contemplen sino que enriquezcan el espíritu de lo propuesto; que sus contribuciones aporten a su evaluación de desempeño y a un sistema de incentivos no solo salarial sino de oportunidad de perfeccionamiento.

Ahora bien, muchas veces estas personas son consideradas únicamente según la lógica de la implementación del programa, pero no como quienes podrían entregar una opinión fundada acerca de posibles modificaciones o énfasis a llevar a cabo. Más paradójica aún es que a ellos se les solicite concretar un proyecto que se centre en la convocatoria, en la participación, en una lógica integral de resultados, que produzca innovaciones, que se funde en la confianza y en la autonomía; cuando ellos mismos no son convocados en forma participativa, son evaluados por un criterio casi exclusivamente espacial (estar en el sitio de trabajo, ya que todavía son pocos los ejemplos de premiar un desempeño meritorio en virtud de resultados), a lo que se suma que quienes no hacen lo que se acostumbra, son vistos bajo sospecha. En este análisis cobra especial valor el hecho de que el cargo de jefe de DIDECO sea o no solamente un cargo de confianza, o que contenga todos los requisitos técnicos definidos para la alta gerencia pública. Tales exigencias, para quienes dirigen y conforman el equipo social, son cruciales para mejorar las condiciones de calidad, sabiendo reducir la complejidad.

- 5.4. Por último, un componente asociado a las condiciones de calidad para la gestión social lo constituyen las **características dirigenciales de la población**. En una comuna con mayor potencial de expresión de sus demandas, la presión por soluciones de mayor calidad es innegable. En sentido inverso, en una población con baja organización y representación, las demandas sociales llevan mucho más tiempo para una solución y sus niveles de calidad tienden a ser bajos. Es fácil justificarse ante ellas aludiendo a una contabilidad mal ajustada o solo no entregándoles ninguna explicación. Asimismo y especialmente en tiempos eleccionarios es más fácil concentrar la campaña en una serie de medidas populistas que tienden a precarizar el nivel de rigurosidad de la dimensión social. En nuestras

propias entrevistas con los alcaldes presenciamos algunas de estas prácticas como poner los días lunes a todos los jefes de equipos municipales en fila, mientras que el alcalde escuchaba las peticiones y tenía la gentileza de entregar personalmente paquetes de alimentos.

- 5.5.** Mejorar las condiciones para la calidad de la gestión social municipal implica a lo menos aumentar niveles de profesionalización, entendido no solo como la incorporación de profesionales sino también el ingreso de criterios de alta rigurosidad técnica; **elegir el monto de la inversión en lo social** es gravitante en forma directamente proporcional al aumento de la complejidad social; analizar el tipo de enfoques de la intervención social privilegiando una articulación virtuosa entre mecanismos de subsidios y políticas activas centradas en el desarrollo de competencias y aumentar el grado de autonomía del equipo social, siempre y cuando primen en esta ampliación criterios profesionales, cambiando la condición de posibilidad de acceder a ser jefe de DIDECO, colocando para ello una serie de requisitos técnicos. Todo lo anterior es sustantivo para potenciar las características dirigenciales de la población, siempre y cuando en ello no exista una lógica victoriana. Como dijo un alcalde, “Está bien que los informen, pero no me vengan a aleonar a la gente, porque entonces el que se va es el equipo social”. En ello se hace evidente la remembranza cultural de la hacienda que existe todavía en diversos ámbitos de la gestión municipal en términos de cómo y para qué se ejerce el poder. Se trata, en definitiva, de usar las prerrogativas del mando de la función pública al servicio de los ciudadanos.

6. Análisis de resultados: los grupos de condiciones insuficientes, el umbral crítico de la calidad, condiciones medias y el horizonte de la buena calidad.

Aparecen claramente 6 municipios donde existen condiciones insuficientes de calidad y 15 donde no se supera el umbral crítico de la calidad. Esta última medida dice relación con la frontera que divide el mal gasto de un gasto razonable o una inversión, aunque sea retornable, a muy largo plazo. Ello crea un círculo no virtuoso donde la dimensión social de complejidad alta o extrema y las condiciones para la calidad de la gestión no están garantizadas.

Muchos de sus profesionales no están preparados con conocimientos actualizados para saber asumir y reducir esos niveles de complejidad. Por

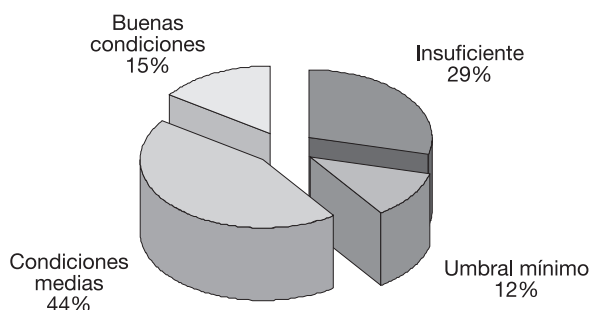
tanto, como nos dijo un alcalde, “se hace lo que se puede”, pero esas buenas intenciones hacen crónica la situación. En varios casos observamos que las comunas agravan sus problemas de cesantía, de delincuencia, de violencia doméstica y de malas condiciones del barrio. Paralelamente, el personal municipal está sobrepasado, no cuenta con una incorporación tecnológica sustantiva y tiene muy bajo nivel de especialización. De este modo estar bajo el umbral mínimo involucra que para hacer una transformación efectiva hay que considerar las condiciones para una gestión de calidad. De otro modo, puede que el alcalde se reelija, puede que el jefe de DIDECO permanezca, pero a la ciudadanía le debe quedar claro que los costos de esa permanencia la pagan los propios habitantes de la comuna directa e indirectamente todos los ciudadanos que aportamos con nuestros impuestos. Mejorar estas condiciones no es un desafío interno sino una lógica que debe cruzar los municipios, tanto grandes como pequeños, urbanos como rurales.

Acá hay que asociar la noción de *accountability* no solo a la administración de recursos en el sentido de asegurar su uso con probidad. Se puede ser probo y altamente ineficiente. Es más, se puede incluso desasociar el estado de la comuna del desempeño del propio cargo. Como nos planteó un jefe de DIDECO, “Cómo no voy a saber yo que esta comuna se ha puesto ‘peluda’. Pero si el deterioro evidente. Ahora hasta nosotros nos cuidamos y no vamos a cualquier parte de terreno”. Todo eso puede ser cierto, sin embargo, también lo es que a ese jefe de DIDECO le pagan para mejorar el nivel de desarrollo social comunal. Y si él mismo encuentra que la situación ha empeorado en los últimos 10 años, dentro de las múltiples razones que pueden existir para entender ese deterioro, no se puede dejar de incluir en ellas, su propio desempeño. Según los resultados del estudio es posible sostener que existe un 42% de municipios donde las condiciones de calidad están en el umbral mínimo deseado o incluso algunas bajo este estándar.

En sentido inverso, también en ocho municipios se apuntan a un horizonte de buenas condiciones para la calidad, estos son: Las Condes, Providencia, Vitacura, Santiago, Puente Alto, Maipú, La Reina y La Florida. Sin embargo, no hay que olvidar que cuatro de ellos enfrentan un bajo nivel de complejidad social que asumir y reducir. Por lo tanto, su buena calidad es loable siempre y cuando no se pierda de vista el nivel de la tarea que enfrentan. Ahora bien, es interesante observar comunas como Puente Alto,

Maipú, La Florida y Peñalolen, quienes logran condiciones de calidad pese a tener complejidades más altas. Por ello este estudio busca generar una matriz de relación, pues de otra manera los resultados se distorsionan reduciendo la realidad municipal, muchas veces, a ranking unicausales. Si graficamos, en cambio, los resultados de la matriz, en la variable condiciones de calidad tenemos que:

Gráfico 7
Índice de condiciones para la calidad
de la gestión social municipal



Fuente: Elaboración propia.

Las condiciones para la calidad de la gestión social, expresan claramente el tipo de diferenciación que ya se había apreciado al medir la complejidad social. Coincidiendo con el mapa anterior, en las zonas de baja complejidad es donde se encuentran focalizados los municipios de mejores condiciones en la calidad de la gestión social. Asimismo, las condiciones de calidad insuficiente o de carestía de condiciones mínimas de suficiencia, se encuentran en las zonas que antes estaban marcadas como de complejidad extrema o alta, salvo excepciones.

Si analizamos la composición de cada componente en términos de las variables originales tenemos que:

Tabla 3
Calidad social

Variable	Componente 1	Componente 2	Componente 3
rrhh	0,1155	0,3736	-0,1384
disp1	-0,1428	0,5937	0,0871
disp2	0,3159	0,4682	0,1203
aut1	-0,1290	0,1226	-0,6618
aut21	-0,0932	0,2301	0,6098
aut22	0,0911	-0,4583	0,1857
car1	0,5690	-0,0570	0,1364
car2	-0,4004	-0,0752	0,3092
car3	0,5906	-0,0422	-0,0149

Fuente: Elaboración propia.

El criterio que se utiliza es seleccionar para cada componente o columna las variables cuyo ponderador sea superior a 0,3 y al mismo tiempo observar si las variables originales que cumplen con lo anterior no tienen un ponderador mayor en otro componente. Por ejemplo, el componente 1 tiene cuatro variables que cumplen con el ponderador $>0,3$, sin embargo la variable disp2 tiene un ponderador mayor en el componente 2, por lo tanto disp2 es más importante al explicar el componente 2 que el 1.

Una vez agrupadas las variables originales en cada componente se procede a interpretarlas como si fueran “una sola” variable nueva. El desafío es encontrar sentido a cada componente reconociendo en cada uno de ellos un concepto relevante para el análisis. En nuestro caso car1, car2 y car3 forman parte de un mismo concepto relacionado con las características de la población comunal, que correspondería a la definición del componente 1. Hay que tener en cuenta que la variable original car2 influye en el sentido opuesto a las otras dos variables del grupo, así como sobre las “condiciones de calidad social”.

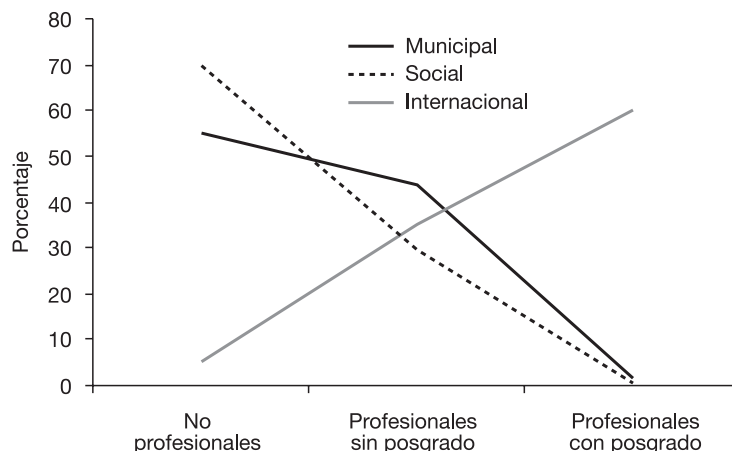
En este sentido, cabe destacar tres agrupamientos señeros: en el primer componente se alinea la existencia de características dirigenciales de la comunidad, en el segundo la profesionalización, los recursos humanos y la disponibilidad financiera, y en el tercer componente se agrupa el nivel de autonomía del equipo social y el tipo de enfoque usado en la intervención.

7. Algunas conclusiones y recomendaciones de política

7.1. El factor humano como clave estratégica: las apuestas por el capital social comienzan por casa.

Si se comparan los niveles de profesionalización de los municipios de la Región Metropolitana, podemos observar que existe un 55% de personal no profesional, un 44% de profesionales y solo un 1% de especialistas con posgrado. El único grupo peor que el promedio son los niveles de profesionalización de los equipos sociales. En ellos existe un 69% de personal no profesional, un 30,5% de profesionales y solo un 0,5% de especialistas con posgrado.

Gráfico 8
Comparación niveles de profesionalización



Fuente: Elaboración propia.

Ahora bien, al comparar con las tendencias internacionales que han logrado mayor impulso de calidad en la gestión, tenemos que, según plantea un estudio de URB-al sobre los municipios,⁽²⁰⁾ no solo Río de Janeiro, Ciudad de México, Montreal, Nueva York, París, Madrid y Berlín se caracterizan por tener un solo alcalde y no más de cincuenta alcaldes y equipos en áreas de densidad similar o mayor que la población de la Región Metropolitana de nuestro país;

(20) Segundo encuentro bienal URB-al sobre Integración Social en la ciudad. Río de Janeiro-Comunidad Económica Europea. Río, 2001. Documentos de base elaborado por Ana María Quiroga (Brasil), Bernard Sallet (Francia), Teresa Matus (Chile).

sino que todos sus cargos a nivel de jefatura requieren de concurso público de alta gerencia y una exigencia de entrada de estar en posesión de un grado de doctor en una disciplina afín con la materia específica a trabajar. De este modo, en esas ciudades existe un 5% de personal no profesional, un 37% de profesionales y un 58% de especialistas con posgrado. Hay que recordar que en países como Estados Unidos y Canadá el grado habilitante para comenzar a trabajar es recién la maestría.

La importancia de la experticia en el enfrentamiento a la complejidad extrema en materias sociales es un punto estratégico y mide la posibilidad de rentabilidad asociada. Invertir en profesionalización como factor clave ha sido una de las apuestas de la Fundación Nacional para la Superación de la Extrema Pobreza o de la Fundación América Solidaria. Es de la mano de esta manera de intervenir que las posibilidades de encontrar caminos innovadores para el desarrollo aumentan considerablemente.

7.2. La persistencia de un dilema weberiano: la tensión entre el científico y el político

Al ser consultados los alcaldes acerca del tipo de requerimiento que tendría que tener a su juicio un jefe de DIDECO, solo un 20% prefería que existieran predominantemente requisitos técnicos. Más aún, a un 39% le gustaría que permaneciera como hasta ahora se encuentra normado en los reglamentos de regulación municipal, es decir, como un cargo de confianza. A su vez, un 41% apoya la idea que sea un cargo de confianza, pero con requisitos de profesionalización.

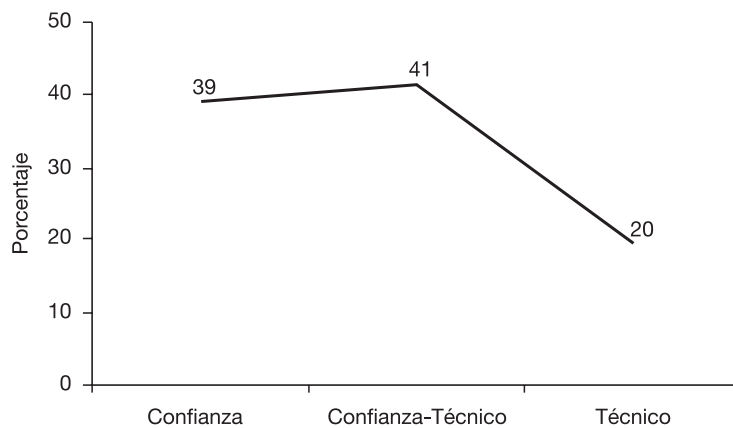
Estas controversias nos expresan en el presente el clásico dilema weberiano entre el científico y el político. No se trata de no ver que los municipios son también un organismo político y de la mayor importancia para los lineamientos del desarrollo local, sino de observar los riesgos de la homogenización, donde la confianza es totalizada en relaciones de afinidad partidaria o familiar. Estos riesgos han sido largamente tratados en una serie de estudios (Luhmann, 1998; Rodríguez, 2002; Mascareño, 2004). La relación de la confianza con los requerimientos técnicos es una nueva dimensión del confiar: el apostar por el que sabe.

Existen indagaciones que muestran cómo en un año electoral se pauperizan las prácticas sociales, se instrumentalizan los beneficios y se

agranda la proporción de soluciones asistenciales y de entrega directa de beneficios.⁽²¹⁾ La propuesta sería que la inversión en profesionalización de calidad fuera un indicador político que medie para elevar las condiciones de calidad en la gestión. De este modo en vez de estrategias comerciales y populistas sería posible evaluar la gestión por la alta calidad de su cometido técnico y la orientación hacia los resultados seguida por sistemas de evaluación de impacto.

La solicitud por este tipo de evaluaciones conforman una larga lista entre las organizaciones de expertos, desde la CEPAL, el Banco Mundial, el BID, la Fundación Ford; hasta los *think tanks* de diversas afinidades. Sin embargo, esta es una petición en el vacío si no existen formas de medición adecuadas y posibles de ser llevadas a cabo por el propio equipo social de los municipios.

Gráfico 9
Tipo de cargo jefe DIDECO



Fuente: Elaboración propia.

Cuando se han impulsado cargos por concurso y se han hecho los llamados oportuna y transparentemente, las organizaciones tienden a mejorar sus niveles de eficiencia.

Al respecto, la empresa PETQUINTA realizó un estudio destinado a caracterizar el perfil del funcionario municipal según edad, nivel educacional,

(21) Osorio, Cristian. Las estrategias instrumentales en períodos electorarios en los Municipios. Un estudio de caso. Tesis de Magíster en Trabajo Social. Santiago, 2007.

experiencia laboral, nivel de salarios, motivación, entre otros elementos.⁽²²⁾ En el trabajo cualitativo, y respecto del perfil de los funcionarios municipales, se concluyó que en cada organización hay, en sus extremos, dos tipos de funcionarios. Por una parte, aquellos desmotivados, con bajas capacidades, con escasa identificación con la comuna, que ven su trabajo en el municipio solo como la única alternativa que poseen, en general menos calificados, que realizan sus tareas aplicando el mínimo esfuerzo, abúlicos y acomodaticios. Por otra parte, se destaca la existencia de funcionarios mejor preparados, con mayor vocación de servicio, con mayor energía en el desarrollo de su trabajo, más creativos, comprometidos con el mejoramiento de la calidad de vida de la comuna, quienes realizan sus tareas más allá de lo que indican formalmente sus funciones. Sin embargo, para que predominen estos funcionarios por sobre los primeros deben cumplirse las condiciones mínimas para un desempeño adecuado, tanto a nivel de recursos materiales y económicos, como a nivel de clima organizacional, incentivando la participación, mejorando las comunicaciones y a nivel de estructura, facilitando la innovación y la creatividad, desburocratizando los engranajes y formalidades que entran la realización de ideas innovadoras.

7.3. La importancia del capital financiero: mostrar la estructura del tipo de financiamiento municipal y sus límites

Ya en el estudio de tipologías municipales, como resultado final, se observaban siete grupos de comunas-municipios distintos entre sí, en que el n° 1 corresponde al más “débil”, el n° 7 al más “fuerte” y un grupo de excepción (comunas de muy altos ingresos).

(22) El estudio “*Investigación caracterización del funcionario municipal*” corresponde a una iniciativa de la Subsecretaría de Desarrollo Regional (SUBDERE) desarrollada en el marco del Programa de Fortalecimiento de la Institucionalidad Municipal, ejecutado por un equipo profesional de la empresa consultora PETQUINTA S.A. se orientó al logro de un conocimiento detallado y sistematizado del perfil del funcionario municipal chileno, con el fin de sustentar y proyectar políticas que apunten al desarrollo de las personas y equipos de trabajo que laboran en las municipalidades del país. El estudio, de naturaleza exploratoria, consistió en un levantamiento de información primaria realizado en 104 de las 343 municipalidades del país, contemplando la realización de 1.060 encuestas a funcionarios, entrevistas individuales a directivos y encargados de personal, más la realización de grupos de discusión con funcionarios de distintos estamentos en cada uno de los municipios incorporados al estudio. La selección de las municipalidades se realizó en forma aleatoria, en consideración del número de funcionarios existentes en grupos de municipios establecidos de acuerdo a su ubicación en un esquema tipológico previamente establecido a las variables localización geográfica, número de habitantes, distribución urbano/rural e ingresos presupuestarios. La selección de los casos en cada municipalidad fue, asimismo, realizada en forma aleatoria. Junto a lo anterior, se consultaron estudios relacionados con la temática de recursos humanos y desarrollo organizacional, según aquellos realizados en el marco del PROFIM, y se recogió la opinión experta de un grupo de personas relacionadas directo con la temática en estudio.

Tabla 4
Valores de variables, promedios por grupo

	Grupo 1	Grupo 2	Grupo 3	Grupo 4	Grupo 5	Grupo 6	Grupo 7	Grupo de excepción (E)
Nº de municipios del grupo	43	56	50	74	42	50	16	4
FCM/Ingresos propios (%) (SINIM 2003)	86	76	71	66	59	42	39	3

Fuente: SUBDERE, 2005.

Como se puede apreciar, los resultados son bastante razonables en los siguientes sentidos:

- Se constituyen grupos bastante homogéneos en su interior.
- Se marcan diferencias territoriales y socioeconómicas entre los grupos.⁽²³⁾

Sin embargo, al ver esta estructura de repartición de fondos existe una paradoja: los municipios con más altos ingresos son aquellos de complejidad social más baja y, por tanto, con menores dificultades para encontrar mejores condiciones de calidad en la gestión social. Por el contrario, en aquellos de complejidad extrema, los recursos propios son muy escasos y existe un alto nivel de dependencia del Fondo Común Municipal.

Para que existan incentivos adecuados y repartidos en aquellos municipios prioritarios, es exigible una matriz relacional entre complejidad y condiciones de calidad, que permita un mejor observatorio para responder hacia dónde se dirigen los recursos para mejorar la gestión social. Lo anterior es imprescindible pues de lo contrario —en una especie de “enemigo íntimo”— uno de los mayores obstáculos para mejorar los niveles de gestión seguirán siendo las propias estructuras de regulación públicas, que tienen como objetivo racionalizar la distribución de recursos.

A diferencia de algunos ilustres que se lamentan por los supuestos excesos de racionalidad instrumental en nuestro país, creemos que si se escribiera un libro denominado “Las catástrofes de la racionalidad instrumental en el Reino de Chile”, sus páginas estarían vacías. En nuestra administración pública nunca hemos tenido exceso de logocentrismo, sino al revés. Falta, como parte del paquete de medidas de una agenda inconclusa de modernización del Estado,

(23) Tipología: herramienta base para el reconocimiento de la diversidad comunal-municipal documento preparado por el departamento de estudios municipales de la división de políticas y estudios. Adriana del Piano. SUBDERE, junio 2005.

hacer los cambios pertinentes para introducir racionalidad y mensurabilidad a los programas sociales, donde la medición de su éxito no sea simplemente el nivel de satisfacción de un usuario que, por estar en muy malas condiciones, agradece cualquier esfuerzo y no tiene información sobre los parámetros de sus derechos. La evaluación no puede consistir en *tickear* una medida cumplida, sin dedicar un solo párrafo al modo en que ella fue lograda. De permanecer esto así, la propia intervención se torna una especie de caja negra, donde al final del día no importa cómo se hicieron las cosas.

7.4. Una combinación poco virtuosa: gran complejidad con insuficientes condiciones para la calidad de la gestión

Una de las primeras ventajas de esta matriz es que en vez de generar un ranking unicausal permite observar cómo se comporta la relación entre complejidad y condiciones de calidad.

Tabla 5
Cantidad de comunas en la matriz calidad/complejidad

Índice complejidad	Índice condiciones para calidad				Total general
	Buenas	Medias	Umbral mínimo	Insuficientes	
Extrema	1	1	2	2	6
Alta	1	12	2	0	14
Media	2	9	8	3	22
Baja	4	1	3	1	9
Total general	8	23	15	6	52

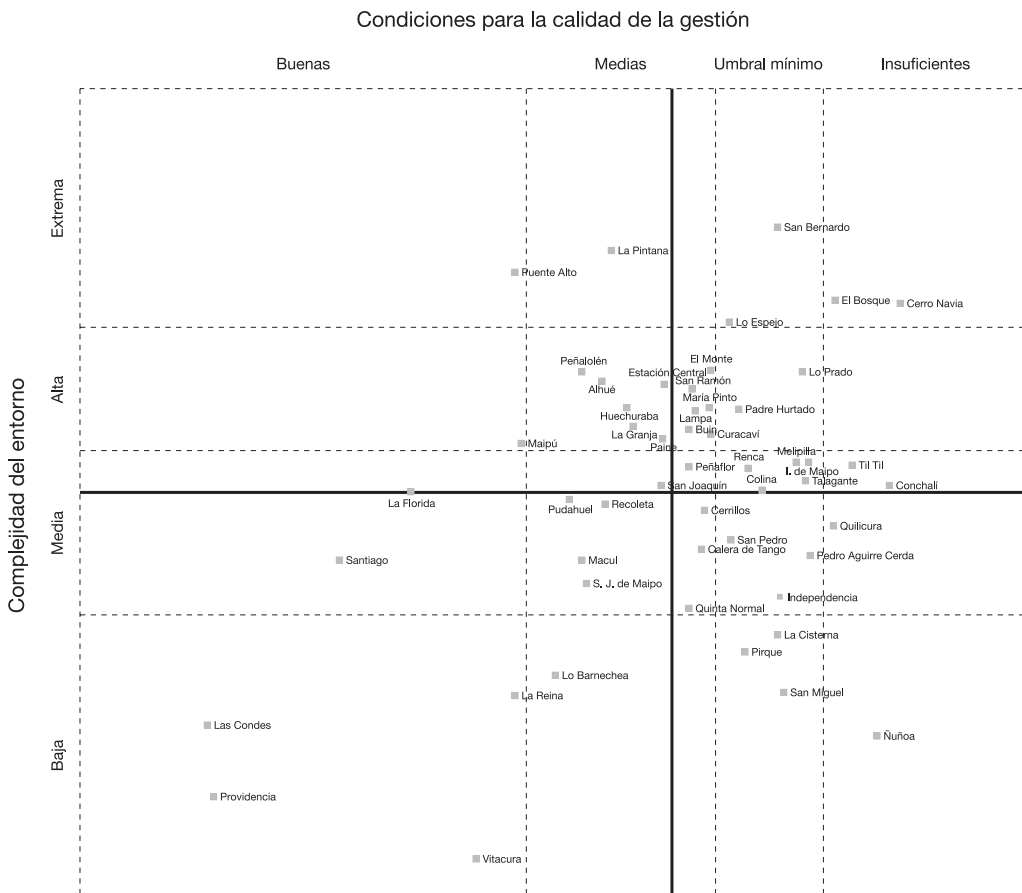
Fuente: Elaboración propia.

En ella vemos que 42 de las 52 comunas presentan niveles de complejidad ascendentes (media, alta y extrema). Sin embargo, en su mayoría existen condiciones críticas para el desarrollo de una mejor gestión social. Esto nos habla de una combinación poco virtuosa: gran complejidad con menos calidad.

Una de las conclusiones más relevantes del estudio es poder mostrar que existe una paradoja extrema en la relación entre complejidad y condiciones de calidad en la gestión social municipal: donde hay calidad alta o extrema casi no existen municipios que hayan superado las condiciones medias de calidad. Inversamente, aquellos municipios que presentan buenas condiciones de calidad

se debe a que enfrentan a niveles radicalmente más bajos de complejidad. Si llevamos los resultados a una gráfica, tenemos que:

Cuadro 4
Matriz relacional complejidad versus calidad
de la gestión municipal en el área social



La complejidad social alta y extrema a la que hemos llegado es difícil de descomponer, por lo que si se quiere cambiar esta situación es preciso apuntar a mejorar fuertemente las condiciones de calidad. En este cuadro es destacable el esfuerzo de municipios como Puente Alto, Peñalolén, Maipú y La Florida, que consiguen gestar mejores condiciones de calidad en un grado de complejidad

medio y alto. Pero incluso allí y en el resto de los municipios, nos encontramos con una tarea nada fácil y que requiere de iniciativas conjuntas que hay que tomar en cuenta muy centralmente en los procesos de reforma municipal y en los sistemas de distribución y evaluación de recursos y personas.

Ya en un estudio-diagnóstico realizado por la firma Sur Consultores entre septiembre y octubre de 2003, cuyo objetivo era medir la percepción ciudadana sobre calidad del servicio y participación entre los habitantes de las 100 comunas más pobres del país,⁽²⁴⁾ se mostraban características plenamente afines con lo hallado en esta investigación: “Entendiendo que las capacidades de gestión de los municipios se explican a través de un proceso multifactorial, es posible observar en las más pobres una caracterización que condiciona los resultados esperados”.⁽²⁵⁾ Por lo tanto, un municipio prioritario es aquel que enfrentando niveles diversos de complejidad social tiene deficiencias de distinto orden en sus condiciones de calidad en la gestión social:

- a) Bajos ingresos propios: en el territorio no existen siempre actividades económicas importantes, lo que impide una alta recaudación por concepto de tributación comercial o territorial, haciéndola dependiente de los recursos provenientes del Fondo Común Municipal.
- b) Planta reducida o de baja profesionalización: las dotaciones de planta autorizadas por ley se traducen en una cantidad insuficiente y que no siempre cumple con los requerimientos adecuados de profesionalización de funcionarios en cada una de las categorías o escalafones.
- c) Bajos niveles de renta: la misma ley asocia bajos grados de remuneraciones a cada cargo, cuyo tope máximo corresponde al alcalde, en su calidad de primera autoridad. En consecuencia, las rentas asociadas a los siguientes niveles jerárquicos son sucesivamente menores. Lo anterior es relevante si se condice con la variabilidad presentada para los salarios de los

(24) Para el estudio se aplicaron 400 entrevistas en una, dos, o tres comunas de cada región (dependió del número de comunas pobres en c/u). Cerca del 60% de los entrevistados residía en áreas rurales. La encuesta se aplicó entre septiembre y octubre de 2003 y un 53,3% de los encuestados fueron hombres y un 46,8%, mujeres. El promedio de edad se ubicó en 44 años y un 25% tenía más de 57 años. Más de un tercio no había siquiera alcanzado la educación básica y algo más del 50% no había superado esa escolaridad. Solo un 6% había alcanzado algún grado de educación superior. En promedio, los entrevistados tenían 8 años de educación formal (la media nacional es de 8,5 años en la población mayor de 15 años). Los menores niveles de escolaridad se ubicaron en la población rural.

(25) Sur Consultores, Santiago, 2003.

alcaldes que, según sus declaraciones van de 2,2 millones a 3,6 millones mensuales.⁽²⁶⁾

- d) Alta rotación de profesionales: las bajas remuneraciones en general fomentan que los profesionales emigren al poco tiempo de contratados en busca de mejores perspectivas laborales, lo que se traduce en una permanente rotación de profesionales con baja experiencia que impide una gestión consistente de largo plazo. Al revés, muchas veces quienes se quedan son funcionarios los menos calificados o aquellos de estricta confianza del alcalde. En esto existe un fuerte componente de antigüedad. Por lo general, los jefes de departamentos sociales no solo tienen una antigüedad razonable en la institución, sino que algunos se encuentran claramente desfasados en sus niveles de competencia y actualización, por lo que tienden a ser un freno para los jóvenes de sus equipos que buscan innovar. Como nos dijo uno de ellos: “¿Qué hago yo con las innovaciones que se inventan a nivel central, como la ola, me agacho y las dejo pasar”. La estabilidad en los cargos que otorga el Estatuto Administrativo a los funcionarios posibilita en la práctica empleos “de por vida”, de no mediar negligencias flagrantes que ameriten su destitución.
- e) Escaso acceso a recursos externos: la imposibilidad de mantener equipos profesionales adecuados impide que las municipalidades puedan, desde el punto de vista de calidad y cantidad, formular proyectos que compitan exitosamente por el financiamiento de las fuentes públicas de recursos.
- f) Deficiencias de infraestructura y equipamiento: los espacios físicos de las dependencias municipales, así como el equipamiento asociado muestran carencias que no posibilitan el desarrollo a cabalidad de las funciones laborales.
- g) Nula o escasa capacitación: en la gran mayoría de las municipalidades no existe la cultura de la capacitación, de manera que el funcionario “se forma en el terreno”. En municipalidades con escasos recursos financieros ello se traduce en una constante. Con estas condiciones, ¿de dónde saldrán mejores medidas para trabajar lo social?

(26) Información aparecida en El Mercurio, domingo 24 de junio de 2007.

Ahora bien, si pensamos que toda innovación es una forma de articulación con lo ya existente, el objetivo del estudio es aportar para enriquecer. Se piensa a partir de lo realizado, ejerciendo una ineludible crítica que permita hacer proyecciones y mejorar lo que ya existe.⁽²⁷⁾ Lo anterior es importante de enfatizar porque muchas veces hay una especie de doble reducción: el binarismo en las evaluaciones o pensar los programas como un juego de luces y sombras, como si fuese posible optar. Por una parte, en esta misma lógica dual se enfrentan quienes coordinan la gestión social y la proponen como centralmente novedosa, sin considerar en esta visión que algunos de sus rasgos y formas de operar o de plantearse, ya estaban presentes en acciones que clásicamente han realizado determinadas instituciones y organismos públicos a lo largo del país. O en rasgos vergonzosos de arrogancia nacional, sostener que inventamos programas que funcionan hace décadas en otros países, sin reconocer que hay estudios internacionales y ciudades que nos llevan mucha ventaja. Su invisibilidad contribuye a una lógica inductiva, donde todo se inventa en casa y no se aprende de los mejores.

Los niveles de evaluación de los programas no pueden tener la lógica de una “crónica de una muerte anunciada” ni de un completo exitismo que se comprueba solo con el cumplimiento de objetivos y las opiniones de una porción de siempre satisfechos usuarios. Hay que cambiar de lógica en las evaluaciones si se quiere mensurar el alto nivel de consistencia a lograr en dar respuestas de calidad a los desafíos que colocan niveles cada vez mayores de complejidad social. Entonces, **las apuestas** a nivel de investigación y gestión de modelos de intervención social podrían contemplar:

- **Visualizar la dinámica de los flujos de pobreza.** En lo expuesto hay una dinámica de proceso que se tiene que tomar en cuenta: las personas que suben su calidad de ingreso mediante subsidios no logran mantener o elevar este rango una vez que los apoyos terminan. En esto hay diversas investigaciones que así lo muestran (Márquez, 2003-2004; Raczinsky 2002-2003).

(27) No existe mejoría sin refutación. La crítica precisa y específica, el avance por negatividad es lo que marca una serie de enfoques epistemológicos en relación a cómo se construye conocimiento. Es justamente en este sentido que Benjamín nos muestra la potencia de la noción de ruina. Ella no tiene por objeto la destrucción sino la generación de una condición, ya que en ella es posible vislumbrar caminos por doquier. O en el caso de Popper, se trata de encontrar no la regularidad de solo cisnes blancos, la gracia de hallar un cisne negro es el criterio de la falsabilidad.

Profundizar en cómo se hacen las cosas. No se trata solo de pensar en una administración que dé muestras de probidad sino de eficiencia. Para ello no basta evaluar por objetivos en términos de si fueron o no cumplidos, sino que cabe preguntarse cuáles son los diseños de intervención que desarrollan competencias y cómo se mensura su avance.

- **Construir modelos innovadores de intervención.** Hasta el momento existe ausencia de modelos que —en forma efectiva— estén confeccionados para potenciar autonomía y fortalecer ciudadanía. Se requieren propuestas conceptuales específicas de participación que orienten y estructuren con consistencia operacional las estrategias de intervención. Estas propuestas serían las encargadas, por ejemplo, del desarrollo de mecanismos para flexibilizar la oferta de mínimos, entregar un paquete más personalizado y pasar de mecanismos prescriptivos a enfatizar procedimientos, entendiendo que la intervención es una oferta siempre mediada por el otro.
- En este mismo sentido, **fortalecer el potencial de asociatividad** con otras redes sociales y comunitarias, desde el propio nivel de las familias hasta el entorno social. Esto implica colocar el programa como una política social de segunda generación en el sentido más propio. Es decir, instalar la perspectiva de los derechos a través de estrategias participativas de gestión, incorporando mecanismos de responsabilidad activa. Para llevar a cabo lo anterior, con consistencia operacional, es preciso modificar sus modelos de intervención, logrando mejores formas de oferta intersectorial, flexible y personalizada.
- **Poner en el centro del debate la noción de sustentabilidad**, de modo que el desarrollo de autonomía pueda dirigirse directamente al plano de la generación de competencias y responsabilidad ciudadana. Evaluar esta dimensión de la política de forma mensurable. De hecho en otros programas similares, como los desarrollados en algunas ciudades de Brasil, España y Canadá, esta línea de formación de competencias autónomas y ejercicio de los derechos forman una parte muy importante en el establecimiento de rentabilidad del programa, en cuanto lo direcciona hacia un valor agregado que ayuda decisivamente a disminuir el porcentaje de regresión a las extremas condiciones de desigualdad e indigencia.

Efectos virtuosos de potenciar autonomía y ciudadanía están directamente asociados al fortalecimiento del capital social y, por tanto, instalan una lógica de reflexividad en el proceso de asociatividad que es imprescindible para evitar su rostro negativo de extrema individualización y asistencia.

- Por último, se trata de **avanzar en calidad**, esto involucra mecanismos de profesionalización. Mejorar, desde el diseño, la operacionalización y la forma de ejecución, es central. Asimismo, si se quiere que la lógica de las buenas prácticas se fortalezca, es necesario incorporar la gestión social municipal a sistemas de acreditación por programa, pero donde no se pierda de vista la integralidad del problema y el nivel de complejidad al que se enfrenta. Sin embargo, los sistemas de certificación no pueden acotarse simplemente a una norma ISO cuando se trata de intervención social. La capacidad organizacional de respuesta es clave, sobre todo en su articulación con la complejidad del entorno. De allí que esta relación tendría que ser incluida en los sistemas de mensuración de calidad y evaluación de impacto.

Anexo 1

Índice de complejidad social comunal

Comuna	Pobreza 2005	Desocupación 2003	IDHC 2003	POB_FCM_AV2000-2002	Delincuencia + violencia doméstica_AV2000-2004	Índice de complejidad comunal
Alhué	23%	11,60%	70,00%	0,29%	0,09%	1,64
Buín	18%	9,20%	73,10%	0,27%	1,61%	0,94
Calera de Tango	12%	8,48%	79,20%	0,25%	0,30%	-0,85
Cerrillos	10%	10,37%	74,30%	0,20%	0,70%	-0,27
Cerro Navia	22%	12,52%	68,30%	0,27%	2,52%	2,79
Colina	22%	1,51%	72,60%	0,30%	2,09%	0,03
Conchalí	12%	8,39%	70,70%	0,20%	1,27%	0,09
Curacaví	23%	9,40%	71,00%	0,21%	0,49%	0,85
El Bosque	23%	12,45%	71,10%	0,25%	3,28%	2,85
El Monte	29%	7,42%	68,80%	0,33%	0,75%	1,80
Estación Central	9%	15,98%	73,50%	0,27%	1,44%	1,60
Huechuraba	20%	10,65%	73,70%	0,30%	0,81%	1,25
Independencia	7%	4,82%	70,90%	0,16%	0,81%	0,44
Isla de Maipo	17%	5,00%	72,40%	0,40%	0,97%	-1,57
La Cisterna	9%	3,85%	77,50%	0,13%	1,24%	-2,13
La Florida	10%	6,90%	77,30%	0,18%	4,12%	0,01
La Granja	21%	5,59%	68,90%	0,21%	2,61%	0,98
La Pintana	26%	9,86%	67,90%	0,31%	4,56%	3,60
La Reina	3%	6,55%	88,30%	0,17%	0,71%	-3,03
Lampa	23%	6,67%	69,70%	0,32%	1,22%	1,21
Las Condes	3%	6,91%	93,30%	0,10%	1,35%	-3,46
Lo Barnechea	4%	7,61%	91,20%	0,23%	0,56%	-2,73
Lo Espejo	18%	11,70%	65,70%	0,28%	2,39%	2,52
Lo Prado	15%	12,27%	71,50%	0,23%	2,74%	1,78
Macul	9%	7,07%	80,60%	0,24%	1,55%	-1,02
Maipú	10%	5,19%	78,20%	0,13%	7,41%	0,73
María Pinto	20%	8,80%	69,80%	0,37%	0,24%	1,25
Melipilla	12%	5,20%	73,50%	0,32%	3,01%	0,45
Ñuñoa	3%	2,05%	86,00%	0,12%	1,54%	-3,65
Padre Hurtado	33%	6,73%	72,80%	0,21%	1,17%	1,22
Paine	20%	7,80%	71,80%	0,28%	1,02%	0,78

Comuna	Pobreza 2005	Desocupación 2003	IDHC 2003	POB_FCM_AV2000-2002	Delincuencia + violencia doméstica AV2000-2004	Índice de complejidad comunal
Pedro Aguirre Cerda	11%	2,62%	70,80%	0,24%	1,62%	-0,96
Peñaflor	13%	9,90%	75,30%	0,23%	1,78%	0,38
Peñalolén	17%	9,58%	74,30%	0,29%	3,75%	1,79
Pirque	8%	1,89%	80,70%	0,31%	0,27%	-2,38
Providencia	1%	4,91%	91,10%	0,02%	0,70%	-4,54
Pudahuel	12%	2,70%	73,50%	0,30%	3,29%	-0,13
Puente Alto	11%	10,90%	77,30%	0,18%	9,90%	3,27
Quilicura	13%	4,05%	78,20%	0,25%	3,10%	-0,50
Quinta Normal	9%	2,55%	72,30%	0,18%	1,22%	-1,74
Recoleta	20%	2,06%	69,70%	0,22%	1,93%	-0,18
Renca	19%	2,74%	70,90%	0,30%	2,40%	0,35
San Bernardo	21%	11,50%	71,20%	0,31%	6,27%	3,93
San Joaquín	14%	8,20%	71,90%	0,20%	1,28%	0,09
San José de Maipo	16%	2,09%	75,90%	0,29%	0,20%	-2,99
San Miguel	6%	0,58%	76,50%	0,14%	1,12%	-0,73
San Pedro	9%	5,60%	70,10%	0,30%	0,14%	1,54
San Ramón	17%	9,10%	67,90%	0,31%	1,50%	-1,03
Santiago	8%	8,31%	80,70%	0,09%	2,92%	-1,37
Talagante	14%	8,10%	74,90%	0,26%	1,46%	0,16
Til-Til	18%	8,10%	70,60%	0,27%	0,22%	0,40
Vitacura	0%	2,38%	94,90%	0,04%	0,35%	-5,48

Fuente: Elaboración propia.

Anexo 2

Índice de condiciones para la calidad de la gestión social municipal

Comuna	Profesionalización estandarizado	Disponibilidad recurso \$ estandarizada	Programas enfoques estandarizados	Autonomía de equipo estandarizada	Índice de condiciones de calidad estandarizado
Alhué	- 0,79	- 0,46	- 0,59	0,25	1,18
Buín	- 0,47	- 0,37	- 0,29	0,33	-0,31
Calera de Tango	- 0,19	- 0,08	- 0,06	0,33	-0,51
Cerrillos	- 0,10	- 0,20	0,04	0,00	-0,56
Cerro Navia	- 0,33	- 0,80	- 0,32	-0,74	-3,87
Colina	- 0,33	- 0,44	- 0,42	-0,09	-1,53
Conchalí	- 0,28	- 0,77	- 0,18	-0,74	-3,69
Curacaví	- 0,97	- 0,83	- 0,76	0,24	-0,66
El Bosque	- 0,30	- 0,42	- 0,26	-0,74	-2,77
El Monte	- 0,66	- 0,88	- 0,84	0,27	-0,66
Estación Central	0,28	- 0,93	0,08	0,32	0,13
Huechuraba	- 0,01	- 0,39	- 0,44	0,06	0,75
Independencia	0,76	- 0,67	0,27	-0,61	-2,31
Isla de Maipo	0,32	- 0,54	- 0,26	-0,16	-1,84
La Cisterna	0,16	- 1,00	0,15	-0,33	-1,81
La Florida	0,23	0,39	0,24	0,14	4,41
La Granja	- 0,32	- 0,02	- 0,58	-0,02	0,66
La Pintana	- 0,49	- 0,48	- 0,77	0,13	1,01
La Reina	0,74	0,49	0,37	-0,80	2,65
Lampa	- 0,90	- 0,04	- 0,45	-0,05	-0,40
Las Condes	0,85	0,59	0,37	0,05	7,85
Lo Barnechea	0,62	0,43	0,34	0,03	1,96
Lo Espejo	0,16	- 0,60	- 0,59	-0,12	-0,99
Lo Prado	- 0,04	- 0,86	0,03	-0,34	-2,23
Macul	0,12	0,01	0,17	0,01	1,52
Maipú	- 0,57	0,41	0,03	-0,86	2,54
Maria Pinto	- 0,38	- 0,70	- 0,62	0,13	-0,63
Melipilla	0,02	- 0,19	- 0,10	-0,84	-2,11
Ñuñoa	0,33	0,20	0,29	-0,19	-3,49
Padre Hurtado	- 0,71	- 0,54	- 1,00	-0,23	-1,14
Paine	- 0,63	- 0,93	- 0,55	0,38	0,14

Comuna	Profesionalización estandarizado	Disponibilidad recurso \$ estandarizada	Programas enfoques estandarizados	Autonomía de equipo estandarizada	Índice de condiciones de calidad estandarizado
Pedro Aguirre Cerda	- 0,23	- 0,97	0,04	-0,40	-2,35
Peñaflor	- 0,15	- 0,34	- 0,19	0,28	-0,30
Peñalolén	- 0,35	- 0,48	- 0,85	0,15	1,52
Pirque	- 0,78	0,04	- 0,10	0,13	-1,23
Providencia	0,69	0,90	0,55	0,18	7,75
Pudahuel	0,45	- 0,23	0,09	0,37	1,72
Puente Alto	- 0,41	0,41	0,02	-0,36	2,64
Quilicura	- 0,22	0,22	0,09	-1,00	-2,73
Quinta Normal	0,14	- 0,07	0,17	0,36	-0,29
Recoleta	0,02	- 0,22	- 0,64	0,24	1,12
Renca	- 0,26	- 0,69	- 0,77	0,02	-1,29
San Bernardo	- 0,25	- 0,69	- 0,72	-0,48	-1,79
San Joaquín	- 0,07	- 0,83	0,09	0,30	0,17
San Jose de Maipo	- 1,00	- 0,43	- 0,52	0,38	-1,89
San Miguel	0,39	- 0,85	0,34	-0,07	-1,01
San Pedro	0,00	- 0,28	0,08	0,26	-0,34
San Ramón	- 0,23	- 0,64	- 0,42	0,48	5,61
Santiago	0,01	- 0,14	- 0,20	1,00	1,43
Talagante	- 0,17	- 0,79	- 0,27	-0,07	-2,27
Til Til	- 0,31	- 0,83	- 0,74	0,17	-3,07
Vitacura	1,00	1,00	1,00	0,07	3,31

Fuente: Elaboración propia.

Referencias

- Encuesta “Estudio diagnóstico línea de base para los 100 municipios con menores recursos del país, 2003”. SUR Profesionales Consultores S.A. Santiago de Chile, noviembre de 2003.
- Programas de Mejoramiento de la gestión de municipios en América Latina. Ministerio del Interior. Subsecretaría del Desarrollo Regional y Administrativo, Santiago de Chile, octubre de 1997.
- Torres Avila, Gloria y Troncoso, Franklin (Subdere) – Rosales Mario, Cortés Patricia y Pressacco, Fabián (Universidad Alberto Hurtado) “Innovación desde el Funcionario Municipal”, Ministerio del Interior, Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo. Santiago de Chile, diciembre de 2004.
- Manual de Gestión Municipal. Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo. Ministerio del Interior, 2005.
- Caracterización 100 municipios. Subsecretaría de Desarrollo Regional. Santiago de Chile, enero de 2004.
- Serrano, Claudia y Fernández, M. Ignacia. Descentralización del estado en el nivel regional y local ¿reformas paralelas? Subdere.
- Ley orgánica constitucional de Municipalidades. Ministerio del Interior. Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo. Santiago de Chile, junio de 2002.
- Manual de Referencia. Guía para implementación ISO 9001: 2000. Sistema de Evaluación de Desempeño. Gobierno de Chile. Ministerio de Hacienda. Dirección de Presupuestos. Santiago de Chile, mayo de 2005.
- Sistema Nacional de Indicadores Municipales (SINIM). Ministerio del Interior. Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo. División de Municipalidades. Santiago de Chile, 2005.
- Fortalecimiento Municipal en Chile: Análisis y Evaluación (1999-2003). Programa de Fortalecimiento Institucional Municipal Fase II. Santiago de Chile, diciembre de 2003.
- Resumen ejecutivo proyecto fortalecimiento familiar, vecinal y municipal con enfoque de género. Ministerio del Interior. Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo. Santiago de Chile, abril 2000 a junio de 2003.
- Arco, José Núñez del (ed.) (1995): Políticas de ajuste y pobreza: falsos dilemas, verdaderos problemas. BID. Washington.

- Autès, Michel (1999): *Les paradoxes du travail social*. Dunod. París.
- BID (1998): *América Latina frente a la desigualdad. Progreso Económico y Social en América Latina – informe 1998-1999*. Washington, D.C.
- Bustelo, Eduardo (2000): *De otra manera: ensayos sobre política social y equidad*. Ediciones Homo Sapiens. Santa Fé.
- Carpio, Jorge & Novacovsky, Irene (1999): *De igual a igual: el desafío del Estado ante los nuevos problemas sociales*. Buenos Aires.
- Cortina, Adela (1985): *Razón comunicativa y responsabilidad solidaria*. Ediciones Sígueme. Salamanca.
- *Desarrollo Humano en Chile (1998): Las paradojas de la modernización*. PNUD. Santiago de Chile.
- *Desarrollo Humano en Chile (2000): Más sociedad para gobernar el futuro*. PNUD. Santiago de Chile.
- *Desarrollo Humano en Chile (2002): Nosotros los chilenos: un desafío cultural*. PNUD. Santiago de Chile.
- Espinoza, Vicente (2001): *Indicadores y generación de datos para un estudio comparativo de capital social y trayectorias laborales*. En: Durston, John & Miranda, Francisca: *Capital social y políticas públicas en Chile*. Vols. I y II, serie Políticas sociales, n° 55 (LC/L.1606/Add.1-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.01.II.G.148.
- Fine, Ben (2001): *Social capital versus social theory: political economy and social science. At the turn of the millennium*. Routledge. Londres.
- Hardy, Clarisa (1997): *La reforma social pendiente*. Las Ediciones de Chile 21. Santiago de Chile.
- Hardy, Clarisa (2004) *Equidad y protección social: desafíos de políticas sociales en América Latina*,
- Hola, Eugenia & Portugal, Ana María (ed.) (1997): *La ciudadanía a debate*. Isis Internacional. Santiago de Chile.
- *Hoy es mi tiempo: una ventana a la esperanza*. (2002). FOSIS. Santiago de Chile.
- Kaztman, Rubén y Wormald, Guillermo (comp) (2002): *Trabajo y ciudadanía: los cambiantes rostros de la integración y exclusión social en cuatro áreas metropolitanas de América Latina*. Editor Fernando Errandonea. Santiago de Chile.
- Kliksberg, Bernardo & Tomassini, Luciano (comp) (2000): *Capital social y cultura: claves estratégicas para el desarrollo*. Fondo de Cultura Económica. Buenos Aires.

- _____ (2001): Diez falacias sobre los problemas sociales en América Latina. *Revista CLAD: Reforma y Democracia*. N°19. pp.123-162.
- Lechner, Norbert (2000): Desafíos de un desarrollo humano: individualización y capital social. En: *Instituciones y desarrollo*, n°7, Instituto Internacional de Gobernabilidad (IIG) (<http://www.iigov.org>).
- Lo Vuolo, Rubén; Barbeito, Alberto; Pautassi, Laura & Rodríguez, Corina (1999): *La pobreza ... de la política contra la pobreza*. Niño y Dávila Editores. Madrid.
- Lluich, Joan & Serra, Inmaculada (1987): *Fuentes de datos y sistema de indicadores para la acción social*. Generalitat Valenciana. Valencia.
- Luhmann, Niklas (1990) *World society as a social system*. En Niklas Luhmann, *Essays on self-reference*. Columbia University Press, New York, 175-190.
- Mascareño, Aldo (2000) *Diferenciación funcional en América Latina: Los contornos de la sociedad concéntrica y los dilemas de su transformación*. En *Persona y Sociedad*, Vol. XIV, N° 1, 187-207.
- Matus Teresa (2003). *La intervención social bajo el resplandor de lo público*. En: *Hoy es mi tiempo*. FOSIS. Gobierno de Chile.
- Matus, Teresa (2004) *El peso que queda: condiciones de efectividad de los programas sociales*. Documento de Expansiva n° 36 Santiago de Chile.
- Matus, Teresa (2003) *La intervención social como gramática*. En: *Revista Trabajo Social* n°71 Escuela de Trabajo Social Universidad Católica de Chile. Santiago.
- Martínez, Consuelo (ed.) (1999): *Pobreza y desigualdad: reflexiones conceptuales y de medición*. Cinep. Bogotá.
- Matus, Teresa (2001): *Hacia una intervención polifónica: propuestas contemporáneas para trabajar lo social*. Espacio editorial. Buenos Aires.
- Quiroga, Ana María; Sallet, Bernard & Matus, Teresa (2001): *Integração social na cidade*. Documento de base del 2° Encuentro Bienal URB-AL. Río de Janeiro.
- Raczynski, Dagmar (1998): *Para combatir la pobreza en Chile: esfuerzos del pasado y desafíos del presente*. CIEPLAN. Santiago de Chile.
- Salama, Pierre & Destremau, Blandine (2002): *Medidas de la pobreza desmedida: economía política de la distribución del ingreso*. LOM ediciones. Santiago de Chile.
- Salinas, Javier & Cubillos, Julia (coord.) (2001): *Caminos de innovación en ciudadanía II*. LOM ediciones. Santiago de Chile.

- Thorp, Rosemary (1998): Progreso, pobreza y exclusión: una historia económica de América Latina en el siglo XX. BID. Washington, D.C.
- Tilly, Charles (2000): La desigualdad persistente. Ediciones Manantial. Buenos Aires.
- Tokman, Víctor & O'Donnell, Guillermo (comp.) (1999): Pobreza y desigualdad en América Latina: temas y nuevos desafíos. Editorial Paidós. Buenos Aires.
- Tomassini, Luciano (ed.) (1994): ¿Qué espera la sociedad del gobierno? Centro de análisis de políticas públicas. Asociación chilena de ciencia política. Santiago de Chile.
- Valdés, Teresa (2002): Índice del compromiso cumplido. FLACSO. Santiago de Chile. Cap. IV. Santiago de Chile. Pp.139-146.
- Woolcock, Michael (1998): Social capital and economic development: toward a theoretical sintesis and policy framework. En: Theory and Society. N° 27.

Autoras



Teresa Matus

Ph. D en Sociología. Subdirectora de Investigación y Posgrado, Escuela de Trabajo Social de la Universidad Católica de Chile.



Margarita Quezada

Directora de la Escuela de Trabajo Social de la Universidad Católica de Chile.

