

EQUIDAD, INVERSION SOCIAL Y POBREZA. INNOVAR EN COMO SE CONCIBE, DISEÑA Y GESTIONA LA POLITICAS Y LOS PROGRAMAS SOCIALES¹

Dagmar Raczynski

INTRODUCCIÓN

El crecimiento de la economía, la creación de empleo y el mejoramiento de los salarios son condiciones indispensables, pero no suficientes, para superar pobreza. Con frecuencia los beneficios del crecimiento no llegan a los sectores que las viven o llegan en menor medida y con menor calidad que al resto de la población. El Estado tiene una responsabilidad ineludible en impulsar activas políticas de desarrollo social tanto sectoriales (educación, salud, previsión social, justicia, vivienda y equipamiento urbano) como específicas de alivio y superación de la pobreza.

Este documento gira en las políticas específicas de alivio y superación de la pobreza y dentro de ellas las políticas y programas de “inversión social”, cuyo objetivo es proporcionar a los sujetos (personas, familias, grupos, organizaciones, localidades) las oportunidades y capacidades para responsabilizarse del mejoramiento de sus condiciones de vida.

Las políticas y programas de “inversión social” representan un nicho acotado, aparentemente pequeño, de la política social y de superación de la pobreza. No obstante, es un nicho fundamental que tiene repercusiones directas sobre los procesos de integración / exclusión social y el logro de mayor igualdad de oportunidades y de mayor ciudadanía.

POLITICA SOCIAL DE LOS AÑOS 90

En la década del 90 hubo cambios importantes en el enfoque de la superación de la pobreza que se expresó en más recursos, nuevas instituciones y programas, modalidades de gestión de las políticas y programas mas descentralizadas y participativas y con mayor ingerencia de la sociedad civil, y la aplicación de nuevos instrumentos de asignación de recursos, por nombrar algunos cambios. Entre estos cambios destacan:

¹ Documento preparado para el Seminario **Perspectivas Innovativas en Política Social. Desigualdades y Reducción de Brechas de Equidad**, MIDEPLAN – CEPAL, 23- 24 de mayo de 2002. El documento es producto de un trabajo colectivo y se apoya en el estudio “Superación de la Pobreza y Gestión Descentralizada de la Política y los Programas Sociales” publicado en D.Raczynski y C. Serrano (eds.) **Descentralización. Nudos Críticos**, CIEPLAN – Asesorías para el Desarrollo, 2001.

- Priorización de políticas y programas de inversión social sobre los asistenciales. El énfasis ha estado puesto en expandir capacidades de las personas y sectores pobres, y en abrir oportunidades para que se inserten en mejores condiciones en la economía y sociedad.
- Nuevos programas que abordan una mayor diversidad de temas y destinatarios y nuevas instituciones que apoyan y coordinan los programas y otras acciones de política.
- Innovación en modalidades de gestión y de asignación de recursos, donde sobresalen una intensificación de los vínculos servicios públicos – organizaciones privadas en la ejecución de los programas, la creación de diversos fondos concursables, y nuevas modalidades de asignación de recursos.
- Profundización en el proceso de descentralización en las dimensiones política, administrativa, técnica y de asignación de recursos, donde de una manera sostenida los municipios han ido tomando bajo su cargo el desarrollo social y productivo de la comuna, y en donde los gobiernos regionales tienen atribuciones para decidir sobre una parte -minoritaria, pero creciente- de los recursos que llegan a la región.
- Distintas iniciativas orientadas a lograr una mejor coordinación de los Ministerios y servicios públicos en sus acciones en el ámbito social, en particular el de superación de la pobreza.

Los esfuerzos han sido significativos, sus resultados disímiles y han dejado lecciones y aprendizajes. Los resultados, vistos globalmente, no satisfacen. Existe en distintos sectores (opinión pública, círculos académicos, actores políticos, profesionales y técnicos en el aparato público central, regional y local, por nombrar los principales) un estado de ánimo de frustración. El discurso sobre la política social no logra plasmarse en la práctica de la política y los programas sociales.

Postulamos que hoy, a diferencia de diez años atrás, el terreno está más maduro para compartir o socializar los aprendizajes, dar un salto cualitativo que modifique efectivamente la práctica y gestión de la política y los programas. No obstante, avanzar en esta línea no es fácil. El tema central, desde nuestro punto de vista, no es solo mas recursos, mas programas, mas intentos de coordinación institucional, más instituciones sino que se plasma en el cómo se ejecutan las políticas y los programas.

En el nivel de la práctica prevalecen los modos de acción tradicionales del Estado: procesos de toma de decisión verticales, sectoriales, que bajan desde la cima a la base, que construyen obras e infraestructura, que asignan recursos y transfieren bienes y servicios, definiendo programas estandarizados y homogéneos, todo lo cual redundando en espacios de participación social esporádicos e instrumentales. Las prácticas organizacionales vigentes son más fuertes y anulan al modelo descentralizado en ciernes, aquel que pretende construir desde la base hacia la cima, responder a la diversidad de las situaciones de pobreza, expandir capacidades en las personas y sectores pobres, trabajar coordinadamente, “des-sectorializar” (hacer más integrales) las intervenciones públicas y estimular la

participación social.

Desde nuestra experiencia hay al menos cuatro nudos críticos centrales que han dificultado la puesta en práctica de las orientaciones y objetivos de la política de superación de la pobreza:

- **La falta de debate y reflexión concretos sobre los principios orientadores de la política social y de superación de la pobreza.** Se ha trabajado con conceptos y definiciones demasiado generales que cada cual ha entendido e interpretado a su manera. No se ha debatido lo suficiente sobre el significado de conceptos claves como inversión social, expansión de capacidades, participación social, apertura de oportunidades, equidad, ciudadanía e integración social. No hay claridad y no se ha reflexionado sobre las implicancias de la opción por la descentralización para la forma en que el Estado formula, diseña e implementa las políticas y los programas sociales.
- **Los instrumentos de política que se han elaborado, donde sobresalen los programas, han respondido sólo parcialmente a las prioridades definidas.** Los programas plantean “expandir capacidades”, pero adoptan una perspectiva en la cual el peso de lo que se ofrece continúa estando en suplir carencias. Se habla de buscar soluciones integrales, pero se segmenta la problemática por área, segmento etario o por institución ofertante, por lo cual las intervenciones se yuxtaponen y tienen dificultades para articularse, con lo que las respuestas terminan siendo parciales. Se busca promover la participación social, pero ésta es discontinua en el tiempo, se limita a aspectos instrumentales y sólo fortalece algunas capacidades de gestión.
- **Dificultades en o con el diseño de los programas.** Existen diseños coherentes y fundamentados de los programas (que definen objetivos, líneas de acción, procedimientos, actividades, tiempos, mecanismos, etc.). No obstante, estos diseños son: (i) rígidos, estandarizados, predefinidos y priorizan el logro de productos más que de los efectos e impacto esperado, y sólo a veces abren espacios de flexibilidad para adaptarse a la realidad local; (ii) los niveles regional y local no participan casi en la formulación del diseño de los programas y existen pocos espacios de retroalimentación entre la ejecución y el diseño de los mismos; (iii) el diseño del programa no se detiene a evaluar los requerimientos de apoyo, de comprensión del programa, de recursos y capacitación de los agentes de los cuales se espera la implementación.
- **Límites del proceso de descentralización.** Los dispositivos institucionales de la descentralización son por ahora incompletos. En materia social, la incorporación de los municipios en un rol protagónico ha sido importante, pero parcial. Existen decisiones contradictorias en la descentralización del aparato del Estado; resistencia a una desconcentración más profunda por parte de Ministerios y servicios públicos; diferencias intermunicipales en capacidad de gestión; inexistencia de un clima de

confianza entre los actores centrales y locales -y también entre los actores presentes en un territorio-; y ausencia de criterios que faciliten la “territorialización” de los programas sociales. Tampoco se ha reflexionado lo que debería ser una política social descentralizada.

Como consecuencia de estas y otras situaciones, la política y los programas no responden con pertinencia a la diversidad y naturaleza cambiante de las situaciones de pobreza que existen en el país.

Nuestros estudios muestran que los resultados que obtiene un programa dependen centralmente del estilo de trabajo de los agentes que intervienen en la ejecución a nivel local, en particular de aquellos que entran en contacto directo con los destinatarios y participantes del proceso. Es en este punto donde se juega el empalme de los programas con la realidad local, su pertinencia y capacidad para responder a la diversidad de las situaciones de pobreza.

LINEAMIENTOS DE INNOVACIÓN

Entre las líneas de propuesta que son prioritarias de abordar para encauzar mejor y profundizar los resultados que obtienen las políticas y los programas de “inversión social” están las siguientes:

- Asumir una conceptualización más compleja de la pobreza y, en ese contexto de la superación de situaciones de pobreza.
- Reconocer que en el momento de la puesta en práctica de las políticas y programas, la participación social y la labor del “intermediario local” son claves.
- Privilegiar y poner en práctica un enfoque territorial.
- Recoger las implicancias de lo planteado para el proceso de descentralización y para la concepción y operacionalización de los programas.

Los cuatro desafíos apuntan a cambios necesarios que no tienen que ver con el qué se hace y con qué recursos, preocupación tradicional de la política pública y siempre importante, sino que con el cómo se concibe, diseña y gestiona esta política.

1. Conceptualización de la pobreza y lo que implica superar pobreza

La pobreza se manifiesta por carencias de diverso tipo. No obstante, al momento de formular políticas, es necesario incorporar distinciones adicionales. Entre estas, cinco son fundamentales:

- Las situaciones de pobreza abarcan dimensiones materiales y no materiales.
- La superación de la pobreza pasa necesariamente por las personas.

- La pobreza es un problema societal y de relaciones sociales.
- La superación de la pobreza pasa por un cambio en la amplitud y naturaleza de las relaciones entre los sectores “pobres” y “no pobres”.
- Contribuir a la superación de la pobreza requiere trabajar a partir de iniciativas y potencialidades existentes en los sectores pobres y el entorno donde ellos residen o trabajan.
- *Las situaciones de pobreza abarcan dimensiones materiales y no materiales*
- *La superación de la pobreza pasa necesariamente por las personas*

La pobreza se ha conceptualizado y medido en función de situaciones de carencia o necesidades básicas insatisfechas. Las mediciones se han centrado en las carencias materiales. La implicancia más frecuente es actuar sobre estas carencias por medio de la transferencia de subsidios monetarios, cursos de capacitación laboral, equipamiento, pavimentación de las calles, entrega de insumos agrícolas, saneamiento de campamentos, provisión de servicios en educación y salud, otorgamiento de créditos bajo condiciones especiales, etc.

El mejoramiento de las condiciones materiales de vida, tales como un aumento en el ingreso, acceso más expedito a los servicios de educación y salud, facilidades de transporte, renovación de recursos naturales, ampliación y mejoramiento de la vivienda, son sin lugar a dudas componentes importantes en la calidad de vida. Sin embargo, esos mejoramientos tienen una alta probabilidad de ser pasajeros, si no se abordan simultáneamente aspectos no tangibles de las situaciones de pobreza ligadas a actitudes, valores y conductas de los segmentos pobres de la población.

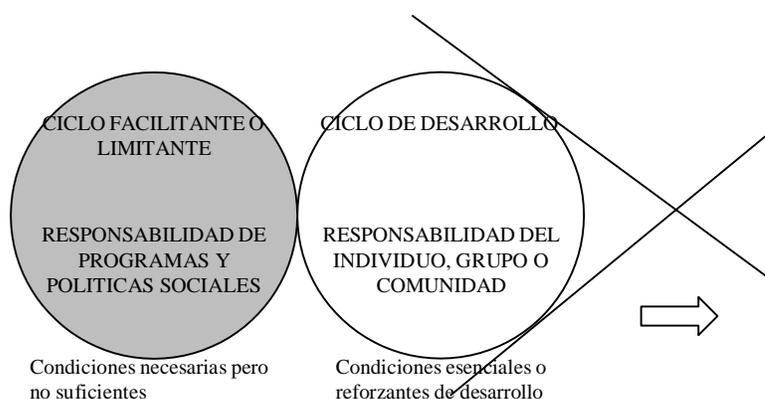
Las mas variados estudios en nuestro medio así como a nivel internacional coinciden en señalar lo importante que resulta para la población afectada el elevar la seguridad en sí mismos, acrecentar la autoestima, ampliar las miradas sobre la realidad, mostrar posibilidades objetivas y creíbles de caminos distintos, expandir capacidades para acceder a nuevos dominios y, por ende, ampliar las opciones y aumentar el control que las personas y grupos pobres tienen sobre sus propias vidas. Las intervenciones sociales muchas veces anulan estos desarrollos, por ejemplo, cuando los sectores pobres describen la relación de los funcionarios y profesionales de las instituciones hacia ellos como “no somos escuchados”, “el trato es displicente”, “somos humillados”, “nos discriminan por el habla y los aspectos físicos”, y “debemos subordinarnos” (Narayan y otros, 2000). En el corazón de muchas de situaciones de pobreza dura se encuentra un “estado psicológico” negativo, producto de una experiencia de vida que es necesario remover.

Si ello es así, la superación de la pobreza pasa necesariamente por las personas, adquiriendo un enorme valor temas tales como el crecimiento personal, una mayor autoestima, la fe en sí mismos, la expansión de competencias personales y comunicacionales; la visualización

de nuevas posibilidades en la vida, modificación de actitudes y conductas, ampliación y menor subordinación en las relaciones con otros.

Puga y Walker (1995), quienes grafican el proceso de superación de la pobreza como dos ruedas interdependientes una de la otra, con posibilidades de girar juntas hacia delante o hacia atrás. La superación de la pobreza requiere de un movimiento sinérgico entre ambas ruedas.

CICLO SISTÉMICO DE DESARROLLO (Superación de la Pobreza)



La primera rueda, al lado derecho, representa cualidades de las personas, familias, grupos y comunidades que experimentan situaciones de pobreza, y refiere a las conductas y acciones que éstos despliegan para superar el problema. Estas cualidades, el esfuerzo y la responsabilidad de las personas, familias y grupos, son condiciones indispensables o esenciales para generar procesos sostenibles de superación de la pobreza. La pobreza es algo que ocurre principalmente al nivel de las “condiciones esenciales”: hay pobreza cuando las personas viven en un estado de ánimo de resignación, desconfianza, resentimiento; cuando ponen el poder en otros y no en sí mismos, y cuando no logran participar en las decisiones respecto a sus propias vidas.

La segunda rueda, al lado izquierdo, representa las condiciones necesarias pero no suficientes para superar la pobreza, que facilitan o inhiben este proceso, pero que por sí solas no pueden lograrlo. Representan las condiciones macroeconómicas, del mercado de trabajo, de la disponibilidad de servicios de educación y salud, de las inversiones en infraestructura, de la explotación de los recursos naturales, de la propiedad, de la legislación, de las prioridades y características de las políticas y programas públicos, entre

otras. Se trata de factores exógenos a las personas, que facilitan o dificultan sus iniciativas de superación de la pobreza.

Las políticas y programas de superación de la pobreza, en general, mueven la segunda rueda sin incorporar en su engranaje a la primera. Rara vez consideran de modo riguroso o concreto el tema de la ampliación de las posibilidades de acción de los sectores pobres (primera rueda). Si las condiciones esenciales no existen, pierden efectividad los logros alcanzados en la segunda rueda. Sólo llegarán a algunos y los bienes y servicios que moviliza no serán aprovechados adecuadamente.

Otra aproximación a este tema es desde los aprendizajes que han tenido los que trabajan directamente con sectores pobres. Estos señalan que en un mismo entorno pobre, coexisten tipos o segmentos de población que responden de modo diferente a los programas sociales y los beneficios que ofrecen². Existe un segmento de personas, familias o grupos con una actitud, conductas y redes de apoyo que les permite "salir adelante". Ellos "tienen la vida en sus manos" y la construyen desde sí mismos. Son quienes, informados de una oportunidad que responde a sus necesidades y se adecua a su mundo sociocultural, se acercan y la aprovechan. Otro segmento está formado por personas, familias y grupos que requieren de un apoyo especial que los estimula a visualizar y aprovechar las oportunidades. Este apoyo incluye actividades de desarrollo personal y promoción social (fortalecer recursos afectivos, comunicativos y sociales, promover la inserción en grupos y en redes de apoyo, apoyar la organización, etc.). Otro segmento, finalmente, está constituido por personas, familias y grupos que no han podido "desarrollar" sus capacidades y habilidades, las que se encuentran profundamente dormidas, a veces dañadas, y requieren de intervenciones más largas, que en algunos casos, incluso, incluyen acciones curativas o terapéuticas.

Los dos últimos segmentos necesitan de apoyos distintos a los que promueven los programas tradicionales: requieren un trabajo directo con las personas y familias centrado en su desarrollo personal y social. Como lo plantea un interesante programa desarrollado por el municipio de La Florida es necesario crear en las familias de extrema pobreza condiciones para que solucionen sus problemas desde sí mismo acudiendo a redes y recursos a su disposición (públicas, privadas, institucionales y personales), motivándola, abriendo su mirada, y comprometiéndola con posibilidades realistas de acción³. El

² Esta realidad aparece recurrentemente en conversaciones con las personas que trabajan en estrecha relación con los sectores pobres. La distinción también está en el trabajo de Irrázaval (1995) y en Martínez y Palacios (1996).

³ Programa de Acciones Integradas para Familias en Extrema Pobreza (PAI) del Municipio de La Florida. El Programa trabaja con la familia (sus integrantes) en el nivel psicosocial y cultural, definiendo el apoyo de acuerdo a necesidades específicas de la familia, motivándola y comprometiéndola para que haga esfuerzos personales para salir de su situación. El trabajo preparatorio más largo y difícil para ejecutar el programa fue la formación de los funcionarios municipales para esta labor que se distanciaba centralmente del enfoque tradicional en el ámbito asistencial del municipio. Ver Serrano y otros, 1999; ACHM, Catastro de Experiencias Municipales Relevantes.

programa Puente recientemente iniciado por MIDEPLAN – FOSIS opera en esta óptica.

La crítica que con frecuencia se hace a la política y los programas sociales, en el sentido que no llegan a los extremadamente pobres, tiene relación con estas consideraciones. Cuando los programas solo actúan sobre la segunda rueda, parte importante de los segmentos pobres quedan a la deriva.

- *La pobreza es un problema societal y de relaciones sociales*
- *La superación de la pobreza pasa por un cambio en las relaciones entre los sectores “pobres” y “no pobres”*

La visión expuesta podría llevar a pensar que para superar la pobreza basta con desarrollar un trabajo individual, persona a persona, orientado a modificar actitudes, esquemas mentales y visiones de mundo, y consolidando habilidades y competencias personales en las personas pobres para moverse mejor en el mundo e integrarse. Esta es una conclusión apresurada, al menos por dos razones.

Primero, porque los aspectos personales y psicosociales “negativos” que con alta frecuencia están en el corazón de las situaciones de pobreza, son resultado del proceso de socialización y de las interacciones o vínculos que relacionan a las personas entre sí, sea en la familia, la escuela, el vecindario, el trabajo, el consultorio, el hospital, la municipalidad, el servicio público, las plazas y calles, el centro comercial, los lugares deportivos, de recreación y culturales. Las experiencias cotidianas y concretas de interacción social moldean a las personas, fortaleciendo o debilitando los aspectos personales y psicosociales negativos. Por tanto, las políticas y programas de superación de la pobreza deben atender y si es necesario desplegar acciones que modifican la naturaleza de estas relaciones, que como se indicó antes, muchas veces son descalificadoras, humilladoras, impositoras, de trato displicente. Intervenir para modificar estas relaciones requiere trabajar y modificar actitudes, disposiciones y esquemas mentales de los sectores pobres y, más importante, de los sectores “no pobres” (funcionarios, profesionales y técnicos, autoridades, empresarios, etc.). Asociado a lo anterior, como lo muestra el estudio de Narayan citado, y en Chile, el trabajo de Espinoza (1995) y las experiencias analizadas en este estudio, el radio de acción y las redes de apoyo personal e institucional de los sectores pobres son restringidas, situación que incide directamente sobre los recursos que pueden activar y en sus posibilidades de salir adelante.

La segunda razón para no apresurar conclusiones, es que las situaciones de pobreza no son una cuestión únicamente individual o familiar, sino que tienen que ver con las posibilidades y limitaciones del entorno, sean éstas geográficas, de recursos productivos, de dotación de servicios, culturales e identitarias, de organización social u otras. Los dos argumentos esbozados tienen relación directa con el desarrollo de los últimos años en torno al tema de “capital social” y de las “redes sociales” y apuntan a que además del trabajo con

las personas y grupos pobres, es necesario trabajar sobre los vínculos que unen y separa los sectores pobres y no pobres; trabajar simultáneamente con los sectores pobres y los no pobres, construyendo lazos entre ellos que superen situaciones de subordinación y dependencia y que amplíen las redes de apoyo públicas y privadas, personales e institucionales, con que cuentan sectores pobres.

- *Trabajar a partir y con iniciativas y potencialidades existentes en los sectores pobres*

Como se ha señalado, actualmente en la política social prevalece una concepción de la pobreza que privilegia una mirada hacia las carencias. La pobreza se diagnostica y caracteriza en función de carencias y la implicancia obvia para esta política es actuar sobre éstas. Los programas proponen entregar equipamiento, capacitación, organización, servicios e insumos agrícolas, convirtiéndose así en el objetivo del programa.

Esta conceptualización es insuficiente o limitada. Tiende a olvidar que compensando una carencia con frecuencia se impacta negativamente en otras dimensiones de la calidad de vida. No considera que el factor condicionante principal de la pobreza en general no es la carencia sino que otros factores más profundos y difíciles de remover, pero que de no abordarse impiden “superar pobreza”.

Como se desprende de lo planteado, resulta fundamental descubrir y poner en movimiento energías y semillas de desarrollo que nacen de las personas y los grupos sociales. Se trata de potenciar experiencias e iniciativas que ya existen o movilizar “activos” no aprovechados al alcance de las personas, familias o grupos. Estos “activos” a veces son recursos materiales (recursos naturales, capital físico, capital humano) y, en la mayoría de los casos, son no tangibles (ideas, fuerzas latentes, organización social). El camino es descubrir y expandir estas energías comunitarias y organizacionales, el fortalecimiento de capacidades para generar soluciones y para ejecutarlas cooperativamente. El punto de partida se inserta en la cultura, la historia y los rasgos socioculturales de las situaciones de pobreza y la búsqueda en ellas de posibilidades de desarrollo. El camino individual o familiar es posible. Pero más efectivo para la superación de la pobreza es el camino colaborativo que necesariamente se sustenta en la organización social. Ello requiere relaciones de confianza y compromiso recíproco entre los involucrados y liderazgo del grupo.

En síntesis, para avanzar en la superación de la pobreza es necesario comprender que la pobreza y el desarrollo tienen que ver con condiciones esenciales (intangibles, es decir marcada en actitudes, esquemas mentales, confianza en sí mismo y frente a otras personas y grupos) como con condiciones necesarias pero no suficientes (nivel de ingresos, empleo, necesidades básicas, aspectos materiales). Ambas dimensiones están en una relación de interdependencia y deben girar juntas en forma coordinada hacia la misma dirección. Cuando las condiciones esenciales no están dadas, es indispensable que las políticas y programas presten atención a ellas, activándolas. Esto implica trabajar con las personas y

los grupos sus condiciones esenciales. No es suficiente hacerlo con las personas pobres, es indispensable fortalecer sus vínculos e interdependencia con otros, lo que requiere trabajar con los pobres y los no pobres, desarrollando en ambos la capacidad de actuar en conjunto.

Esta comprensión de lo que implica “superar pobreza” debe estar presente y ser reflexionada en los distintos niveles de las políticas públicas y la sociedad: los formuladores y decisores de la política, los que diseñan programas, los que la ejecutan y los que la evalúan; y esto tanto en el nivel central como el regional y local. Esta concepción más compleja de la pobreza tiene implicancias directas sobre las estrategias de intervención que se promueven para superar situaciones de pobreza. Varias de ellas ya se han mencionado. En la sección siguiente se relevan tres que fluyen directamente del análisis que se hizo de las ocho experiencias.

2. Implicancias para las estrategias de intervención: participación social, “intermediario local” y enfoque territorial

Lo planteado muestra la complejidad del tema de la superación de la pobreza y la casi imposibilidad de resolver la problemática con una mirada sólo externa y tecnocrática de las situaciones de pobreza. Pareciera que el punto de partida de las intervenciones no es un programa que se ofrece y decide implementar desde el aparato institucional en determinado sector social o área geográfica.

Más bien debiera regir un modelo cuyo punto de partida es la particularidad de situaciones de pobreza concretas, sus carencias, condicionantes, iniciativas y potencialidades existentes. Se trata de un modelo que parte de la base social y donde los programas representan recursos disponibles para el desarrollo. Es un modelo que se desplaza desde la base hacia cima, contando para ello con apoyo desde la cima.

En ello hay dos claves centrales y un factor facilitador. Las claves refieren a la participación social y el papel del “intermediario local” y el factor facilitador a la conveniencia de una entrada territorial al tema.

a) Participación social y el “intermediario local”

Sólo es posible expandir capacidades, desbloquear miradas, abrir posibilidades y generar desarrollo desde las personas y los grupos si ellos participan efectivamente. No es posible expandir capacidades por decreto; tampoco con la participación sólo de algunos dirigentes, autoridades, técnicos o políticos. Expandir capacidades significa que las personas, de modo individual o en conjunto con otras, se involucran en crear opciones y en aprovecharlas desde su propia energía. Ello sólo es posible con participación social.

¿Cómo entender la participación social? No se trata de una participación sólo concedida o solicitada por el programa. Tampoco se limita a consultas, sondeo de opiniones y

diagnósticos participativos al inicio de una intervención. Estas acciones son apenas un primer paso, como también lo es el aporte de los destinatarios en recursos, mano de obra o tiempo. Lo importante, parafraseando a Kliksberg (1999b), es que la participación sea “real”, esto es, que respetando e incorporando la historia, cultura e idiosincrasia de la población, se construyan desde abajo formas o modalidades de participación coherentes con esos aspectos. De otro lado, se trata de encauzar relaciones de trabajo cotidianas conjuntas, en función de objetivos de desarrollo compartidos, donde en un contexto de división del trabajo entre las partes, de relaciones horizontales entre ellas, cada uno sabe y asume su compromiso y conoce el de los demás, y los compromisos se revisan y evalúan regularmente.

Si se logra o no esta participación depende centralmente de la labor del “intermediario u operador local”, de cómo él asume y realiza su tarea y la relación que construye con la población. Pero, la labor del “intermediario local” va mucho más allá de encauzar procesos de participación social. Su papel conjuga tres desafíos: participación social, llegada o acceso a agentes institucionales y coordinación con ellos y entre ellos, y el logro de un trabajo conjunto en función de objetivos comunes compartidos de estos agentes y de la población.

Un trabajo complejo, para el cual, en el presente apenas reciben formación. Los “intermediarios locales” en buena medida son “autodidactas” en lo que concierne su labor. Esta, al mismo tiempo, se hace más difícil porque abrir las puertas a la participación social implica dar mas autonomía y poder a los sectores pobres y exige que las autoridades y los funcionarios tengan voluntad de compartir poder. La resistencia a transferir poder es fuerte y opera subceptivamente. Una cita extraída de Kliksberg (1999b) es ilustrativa: “En diversas oportunidades sectores directivos y profesionales de las organizaciones que deben llevar a cabo proyectos por vías participatorias, tienen una concepción desvalorizante de las capacidades de las comunidades pobres. Creen que serán incapaces de integrarse a los procesos de diseño, gestión, control y evaluación. Que no pueden aportar mayormente por su debilidad educativa y cultural. Que necesitan períodos muy largos para salir de la pobreza. Que sus liderazgos son primitivos, que sus tradiciones son atrasadas, que su saber acumulado es una carga. [en esa situación].. se desconfiará de las comunidades en todas las etapas del proceso, se les limitarán las opciones reales para participar, se tendrá un sesgo pronunciado a sustituir su participación por órdenes de ‘arriba hacia abajo’ para hacer ‘funcionar’ las cosas. Asimismo la subvaloración será captada rápidamente por la comunidad, y ello creará una distancia infranqueable entre ella y los encargados de promover su participación. Todas estas condiciones crearán una situación en donde la participación estará condenada a fracasar. Después con frecuencia aparece en las ‘élites ilustradas’ que condujeron la experiencia la coartada racionalizadora. Argumentarán que las comunidades no tenían interés de participar, y por eso la experiencia no operó. En realidad ellos crearon fuertes incentivos para que perdieran el interés” (pg. 20)

b) Conveniencia de una entrada territorial

El carácter social y no sólo individual de la pobreza, el hecho que muestre diferencias notorias en distintos contextos espaciales, señala que es conveniente adoptar una entrada territorial. Postulamos, y las experiencias así lo apoyan, que en territorios específicos resulta más fácil sumar esfuerzos entre distintas instituciones, coordinarse, hacer converger acciones y poner en una misma mesa a actores distintos. Compartir objetivos en pos de los cuales se van desarrollando y evaluando acciones es central. Ello tiene como requisito lograr relaciones de confianza entre los involucrados. Se requiere de voluntad política y de un objetivo genérico común para trabajar en favor del desarrollo local y la superación de la pobreza.

“Territorio” no es una unidad administrativa, ni es otra unidad de tamaño y límites fijos. Es más bien una unidad en la cual por sus condiciones socioculturales y geográficas tiene sentido realizar una intervención en conjunto. Es posible que en el camino la unidad se haga más pequeña, se realicen intervenciones en territorios más acotados; o bien se agrande y otros se incorporen en la intervención. El territorio y sus subdivisiones, si se estima necesario, es un tema que debe ser trabajado con la población, así como con los agentes institucionales -públicos y privados- presentes.

Se trata de implementar una estrategia de desarrollo en pequeños territorios que compartan ciertas características y tengan semillas iniciales de identidad, y esto con el concurso de las autoridades administrativas y demás actores locales, incluyendo los sectores pobres. Se trata de construir entre todos una visión futura del territorio, y desarrollar esfuerzos colectivos y complementarios para lograr esa visión. La visión no es estática, sino que se precisa y redefine constantemente. El punto de partida es un diagnóstico dinámico participativo de la realidad, la definición de posibles cursos de acción y la ejecución de algunos. El trabajo colectivo y participativo, siempre que sea real, contribuirá a expandir capacidades en los actores, pobres y no pobres. En este trabajo las iniciativas que se emprendan deben descansar en la energía, esfuerzo y entusiasmo de las propias comunidades y los técnicos, recursos y apoyos institucionales deben estar al servicio de los esfuerzos y metas de la comunidad.

El proceso no es fácil ni lineal e implica conflictos y habilidades para manejarlos. Se requiere cierta madurez de los actores involucrados: el alcalde y el municipio, representantes de los servicios, funcionarios del gobierno regional, asesores de éste y concejeros municipales, por nombrar algunos. Siguiendo la administración político-administrativa del país, el municipio debiera jugar un rol central, lo que resulta difícil ya que los territorios serán siempre más pequeños que una sola comuna y, en ocasiones, abarcarán unidades superiores a ésta. Será necesario definir en cada caso y en conjunto quién puede ser el “cocinero principal” en un territorio y si requiere o no del apoyo de un “intermediario local”.

Esta entrada al tema tiene repercusiones y obliga a remirar el diseño de la política de superación de la pobreza y por otro el proceso de descentralización.

3. Repercusiones de lo planteado para el diseño de la política y los programas de superación de la pobreza

Los temas desarrollados anteriormente tienen evidentes implicancias sobre la forma de concebir tanto la política como la oferta de programas destinados a la superación de la pobreza. En esta sección del documento se identifican los cambios que deberían abordarse en esta línea, de forma tal de avanzar hacia una mayor eficacia y pertinencia de las intervenciones sociales. Tres son las ideas centrales a desarrollar:

- a) Una nueva manera de entender los programas y la oferta de programas
- b) La imagen de una cocina local
- c) Las implicancias para la descentralización

a) Una nueva manera de entender los programas y la oferta de programas centrales

Los resultados de la primera parte de este trabajo indican que una de las debilidades más notorias de la oferta central de los programas es su falta de empalme con la realidad de grupos, sectores y áreas geográficas particulares. Se plantea como causa principal la rigidez en el diseño de los programas y su característica de “empaquetados” (pre-definen destinatarios, bienes y servicios, tiempos de ejecución, actividades y otros elementos). La pregunta que surge es: ¿cómo revertir esta situación?. La respuesta más habitual y escuchada es: ‘flexibilizar los programas’. Pero, ¿qué significa exactamente esto?

Desde nuestra perspectiva, la situación es más compleja y requiere abordar, al menos, tres tipos de cambios relacionados entre sí:

- Un primer cambio radica en la forma de concebir lo que es un programa. Implica replantear lo que se entiende actualmente por programa y modificar el proceso de diseño de los mismos, dando vuelta el esquema vertical que rige su actual definición e implementación.
- Un segundo cambio dice relación con la oferta actual de los programas públicos. Esto implica simplificar y abrir dicha oferta.
- Finalmente, un tercer cambio exige debiera abordar el proceso mismo de empalme de los programas con los territorios en los cuales éstos se implementan. Implica encarar dicho proceso desde una perspectiva territorial para fortalecer las capacidades locales, ante lo cual se propone la imagen de una cocina local.

Cambio 1: Una Nueva Manera de Entender los Programas

Los conceptos centrales que se desarrollan en torno a este cambio son: prioridades políticas; programas con menú de opciones y conversaciones entre actores; y apertura a decisiones programáticas locales.

Si se acepta la premisa que un programa representa lo estipulado en su diseño y todo aquello que ocurre durante su implementación, entonces las instituciones y personas que se hacen parte de su puesta en práctica pasan a ser, junto a aquellos que lo han diseñado, actores claves que deben ser considerados.

Nuestra propuesta es considerar a los programas no como reglamentos, sino que como un “marco de conversación” entre los niveles centrales (donde surge generalmente la idea de su diseño) y los niveles regionales y/o locales (donde ocurre su implementación). En esta lógica, el diseño actual de los programas debiera ser modificado e incluir tres tipos de contenidos:

Primero, una definición general (lo que no significa que sea vaga o imprecisa) acerca de la problemática que se quiere abordar, de los objetivos generales perseguidos, de la población-objetivo que se quiere atender, así como definiciones operacionales básicas o esenciales acerca de la implementación del mismo para cautelar sus objetivos (idea de un “reglamento general”). Este diseño debería dejar claramente establecido, por ejemplo, para qué es y no es un determinado programa. Es decir, qué tipo de cosas pueden ser abordadas con el programa y cuáles están fuera de su ámbito de competencia.

Segundo, una identificación del conjunto de actores que se considera relevantes y la definición de un “marco de conversación” entre dichos actores en torno a los siguientes aspectos del programa:

- Su propósito y objetivos esenciales: el objetivo es que todos los actores compartan y comprendan el sentido del programa (¿para qué existe? y ¿qué busca?); incluye claridad y precisión en torno a los resultados del programa a nivel de efecto e impacto.
- La pertinencia del programa a la realidad regional.
- Su capacidad de impacto y sinergia con otras iniciativas presentes a nivel local: se trata de identificar adecuaciones necesarias al programa que permitan optimizar su impacto a nivel local, sin que ello implique desnaturalizarlo (es decir, otro programa), considerando su eventual complementariedad con otras iniciativas y recursos locales.
- Las metodologías específicas que se considera pertinentes desarrollar para implementar el programa en función de sus objetivos en cada realidad particular.
- Los apoyos requeridos por los niveles locales para asegurar una adecuada implementación del programa.

Este “marco de conversación” no tiene necesariamente que traducirse en conversaciones propiamente tales entre los actores centrales y locales, aunque sería óptimo que así fuese.

Implica, en todo caso, considerar desde un inicio que el 50% o más del programa será definido en el nivel regional o local, que el ámbito de temas que pueden ser determinados y "controlados" desde los niveles centrales es restringido, y que el programa será en definitiva un resultado de la "conversación" entre el marco general definido desde el nivel central y el marco específico definido en el nivel local.

La idea de estos "marcos que conversan" supone concebir los programas de una manera distinta a la actual. Implica concebir al programa como un conjunto de definiciones generales, un "rayado de cancha" que otorga a los niveles locales la misión de concluir, o más bien participar del diseño del mismo, considerando su realidad particular. Es en torno a estas ideas que hay que repensar el significado de la "descentralización de los programas sociales".

Cambio 2: Simplificar la Oferta de Programas Sociales

Junto con cambiar la actual manera de concebir a los programas y su diseño, es indispensable revisar, ordenar y simplificar la oferta actual de los mismos. Esto implica, entre otras cosas, disminuir el número de programas actuales, revisar su inserción institucional y permitir que aquellos que permanezcan contengan un menú de opciones a los cuales los actores locales puedan acceder, en función de la realidad del territorio y de los impulsos necesarios para lograr el desarrollo local.

Sin embargo, si sólo se revisan los programas actuales manteniendo el mismo enfoque para concebirlos, no se logrará un avance significativo. Estamos convencidos que lo que hay que modificar es la manera (el enfoque) de entender los programas. La simplificación de la oferta actual puede ser una buena forma de empezar, pero no asegura el cambio que se propone.

Los programas tienen que ser concebidos cada vez más como instrumentos flexibles para producir cambios en determinadas problemáticas sociales. Esto implica dotarlos de capacidad para dar respuesta a la diversidad de situaciones de pobreza, abiertos a la creatividad y el aporte local, con indicadores que permitan medir sus resultados y mejorar futuras intervenciones.

Ahora bien, en la perspectiva de simplificar la oferta actual, creemos que ésta debería permitir conjugar seis tipos distintos de programas:

- a) De desarrollo social: fortalecimiento de la organización y de capacidades de emprender y de gestionar soluciones.
- b) De infraestructura: creación de sedes sociales, plazas y áreas deportivas, lugares de recreación, caminos y accesos.
- c) De servicios básicos: implementación de agua, luz, alcantarillado, teléfono, policía, calles y veredas.
- d) De desarrollo productivo y de generación de ingreso: impulso a la infraestructura

- productiva, apoyo técnico, capacitación y crédito.
- e) De capacitación y entrenamiento laboral: apoyo a los jóvenes, las mujeres y a los trabajadores en actividades que han perdido competitividad.
 - f) De asistencialidad: distribución directa de bienes o subsidios monetarios para situaciones de emergencia y extrema pobreza.

El acceso a estos programas no debe ser decidido unilateralmente en el nivel central, sino que debe responder a una decisión local fundamentada, en función de otras iniciativas que se estén realizando, y en lo posible enmarcadas en objetivos compartidos de desarrollo.

La oferta de programas también debe incluir acciones dirigidas a sensibilizar y transferir capacidades a los agentes institucionales y productivos presentes en el territorio, para trabajar con eficiencia y eficacia con los sectores pobres. En este ámbito sobresale, por ejemplo, el apoyo a los municipios, acciones con las ONGs y otros organismos intermedios para que mejoren sus destrezas técnicas, administrativas y sociales, en la perspectiva de trabajar con sectores pobres y generar acciones con el sector privado que los comprometa con la tarea de superación de la pobreza en el lugar. En este contexto, revisten particular importancia las acciones de formación de “intermediarios locales”.

Cambio 3: El Empalme de los Programas con las Realidades Locales: la imagen de una cocina local

El proceso de apropiación local de los programas que ya hemos descrito en este texto, requiere que tanto a nivel de los habitantes como de los agentes institucionales se genere una reflexión en torno a tres preguntas:

- ¿Cómo gestionar de la mejor manera posible los recursos y programas disponibles? Es decir, *¿cómo gestiono lo que hay?*
- ¿Qué potencialidades de desarrollo tengo o tiene el territorio y sus habitantes? ¿Qué necesito o requiero para desarrollar estas potencialidades? Es decir, *¿cómo gestiono lo que falta?*
- ¿A qué otros actores es necesario movilizar e involucrar para complementar los recursos disponibles y los que traerá el programa? Es decir, *¿cómo consigo aquello que falta?*

Creemos que la imagen de una “cocina local” es útil para ilustrar cómo debería darse un empalme óptimo de los programas nacionales con la realidad local, de modo de expandir capacidades y generar fuerzas endógenas de desarrollo.

Dos figuras definen esta cocina: por una parte está la *feria*, donde los productos que se ofrecen son los programas, y por la otra existen uno o varios *cocineros* locales (dirigentes,

autoridades municipales, representantes de ONGs, profesores, etc.), más los *meseros* (intermediarios locales) y los *comensales* (habitantes y población destinataria). Los cocineros locales van a la feria en busca de los “ingredientes” para preparar una “cena” que han decidido conjuntamente con los comensales y el mesero. La comida -fruto de la acción programática- gusta y deja satisfecho a todos, al menos es lo que se espera, y permite que crezcan y se desarrollen otras actividades colectivas. Si todos participan de la cocina, ésta será coherente con las condiciones socioculturales de cada lugar.

Las decisiones respecto a qué ingredientes utilizar, en qué cantidad y calidad, el tiempo de cocción, la secuencia, los aliños, etc., son decisiones participativas locales (no se encuentran pre-definidas por cada programa). Es en el nivel local, en la “cocina local”, donde se decide cómo combinar estos ingredientes para preparar un “plato” que apoye el desarrollo del lugar. Dicho de otro modo, es a nivel local donde se producen las “conversaciones” que definen los ingredientes particulares de cada comida.

Un “cocinero” local importante es el municipio, pero no es el único. Puede ser también una ONG, un servicio público, un agente privado, una organización social o productiva, o una asociación entre estos agentes. El “cocinero” decide con quién preparar el plato (colaboración con otros, ONGs, intermediarios, organizaciones sociales) y para quién o quiénes, concretamente. El momento más importante del proceso es la cocción (implementación). Ahí se articulan los ingredientes, la mano y creatividad de los cocineros y sus ayudantes, así como la secuencia de cocción y el tiempo que requiere cada etapa. En este proceso la población es un agente central que colabora e idealmente debiera apropiarse no sólo de los recursos y servicios, sino que de la cocina propiamente tal.

Los casos estudiados -que de paso inspiran esta imagen de la cocina- señalan que es especialmente relevante que los distintos programas se articulen en el nivel local al momento del “diseño de segundo orden” y de la implementación, y no, como habitualmente se supone, a nivel nacional y en el momento del diseño inicial. Para seguir con la metáfora, la articulación efectiva entre programas distintos opera, en el nivel local, en sus tiempos de “cocinería” y no al momento en que los programas se definen a nivel central.

En la “cocina local” participan siempre diversos actores. A menudo, existe algún actor (el municipio, un intermediario u otro) que lidera o coordina el proceso de “cocinar”. La organización política-administrativa hace del municipio el “cocinero” principal. No obstante, el rol también lo pueden asumir otras instituciones o personas.

En función de los actores que participan, existen dos niveles en los cuales se produce la “cocina local”: un nivel institucional y otro comunitario.

- En la cocina de nivel institucional participan el municipio, representantes regionales de los Servicios Públicos y las ONG u organismos privados. Un ejemplo de “instancia” en la cual se produce este tipo de “cocina” lo constituyen las Mesas de Trabajo Comunes

impulsadas por FOSIS.

- En la cocina de nivel comunitario participan, junto a los actores institucionales, los representantes de la comunidad, líderes, dirigentes y vecinos. Este nivel no suple o inhibe el primero, sino que lo complementa. De hecho, incorpora a los propios beneficiarios y a sus dirigentes en el proceso de apropiación de los programas sociales, a objeto de asegurar la mayor pertinencia de éstos a las necesidades de las personas para los cuales están diseñados.

Es la cocina de nivel comunitario la que permite mayor sustentabilidad de las intervenciones.

4. El proceso de descentralización y las políticas y programas de superación de la pobreza

Distintos elementos planteados a lo largo del texto tienen implicancias para la descentralización: la urgencia de continuar y fortalecer los esfuerzos para transformar a los municipios en agentes efectivos de desarrollo local; la conveniencia de un enfoque territorial; la propuesta de entender o concebir a los programas sociales como marco de conversación y como un menú de opciones donde elegir según las situaciones particulares de los territorios y sus habitantes y los objetivos comunes de desarrollo que han definido y para los cuales trabajan; el énfasis en la participación social.

Subyace a estas propuestas una noción de la descentralización que articula dos ejes: el institucional y el social. Habitualmente, en nuestro medio, se entiende la descentralización como una desconcentración del aparato público hacia los niveles subnacionales, con traspaso de algunas atribuciones decisorias y recursos asociados. Nuestra propuesta señala que ese proceso permanece trunco si no se estimula un encuentro del Estado y de la sociedad en el nivel local. Es en este sentido que la descentralización, para ser tal, requiere de actores sociales y de participación social. Extremando el argumento, no existe si no hay actores sociales y participación social.

También requiere romper con las relaciones de dependencia que existen desde los niveles menores hacia los niveles superiores, y las de imposición y desconfianza presentes en los niveles jerárquicos respecto a los inferiores. En definitiva, la descentralización debiera avanzar en crear condiciones de desarrollo propio, desde sí mismas, en los niveles subnacionales, pero no solo en el aparato público sino también en la sociedad. Postulamos que un enfoque territorial que privilegie el desarrollo local con superación de la pobreza en el sentido descrito, facilitaría y fortalecería la puesta en práctica de esta concepción de la descentralización.

Un segundo punto importante de plantear es que hasta ahora el proceso de descentralización se ha centrado en crear y echar a andar los dispositivos institucionales y, asociado a éstos, la

implantación de algunos instrumentos de trabajo como las Estrategias Regionales y los Planes de Desarrollo Comunal. Lo que no ha ocurrido es una coordinación y trabajo conjunto entre las decisiones político, administrativas y financieras de la descentralización y aquellas que se ligan al área de las políticas públicas y sociales. Ello ocurre en los temas que estuvieron en el centro de la atención en este trabajo, pero también están presentes en el área de la educación, como puede apreciarse en el artículo de Serrano, Fernández y Pavez en este volumen y en el de la salud y de la vivienda.

Finalmente, es importante detenerse en el papel y responsabilidad que tiene el Estado central en la concreción de propuestas como las que se han señalado. En un país altamente centralizado como es Chile, es indispensable que los niveles superiores den señales que incentiven modalidades de desarrollo desde la base hacia arriba. Tales señales podrían traducirse en acciones como las siguientes:

- Un mensaje claro y coherente respecto al sentido en el cual la política y los programas de superación de la pobreza adoptarán una mirada de la “base hacia arriba”, y qué resultados de esta política y programas serán monitoreados por el nivel regional y central.
- Claridad y precisión respecto a qué son los programas centrales y el papel de ellos en incentivar iniciativas endógenas de desarrollo.
- Asesoría a los municipios en el nivel local para que encaucen iniciativas de desarrollo local y de superación de la pobreza con una entrada territorial.
- Preocupación por y apoyo a la formación de agentes de desarrollo local (intermediarios locales)
- Identificar, premiar simbólicamente, sistematizar y difundir experiencias participativas de superación de la pobreza que sean buenas, interesantes e iluminadoras de posibilidades de desarrollo local.
- Desarrollar un sistema de indicadores cualitativos comunales que permita hacer un seguimiento de focos de desarrollo local endógeno en las comunas (en las áreas más pobres al interior de las comunas).

COMENTARIOS FINALES

Para quienes trabajan en el ámbito de la pobreza, ha comenzado a caer de maduro que el problema no se resuelve con una buena oferta de programas sectoriales, aunque sin ella es poco lo que se podría avanzar. Llegó la hora de poner en marcha una concepción multidimensional en la cual la superación de la pobreza se concibe como proceso. Se entiende que es necesario que los propios pobres se conviertan en protagonistas de un mejoramiento gradual en su calidad de vida. A su vez, se sostiene que para superar la pobreza de modo sustentable es indispensable reconocer las capacidades, habilidades y los recursos materiales y no materiales que las personas, hogares, grupos y comunidades pobres pueden movilizar para salir de su situación.

La gestión territorial se inscribe en un marco particular de conceptualización de superación de la pobreza, el cual sostiene que las comunidades/localidades disponen de recursos inmovilizados o mal aprovechados que constituyen su principal potencial de desarrollo. A su vez, se afirma que el desarrollo se produce cuando hay una interacción dinámica y creativa entre las capacidades de todas las personas que habitan o trabajan en un territorio, las oportunidades del entorno y los recursos disponibles. Las iniciativas posibles de emprender descansan, principalmente, en la energía, esfuerzo y entusiasmo de las propias comunidades. Los técnicos, recursos y apoyos institucionales están al servicio de esa meta comunitaria, contribuyendo a su viabilidad técnica y económica.

La gestión territorial aporta a generar y expandir capacidades para la participación de los pobres y no pobres. En el caso de los pobres implica el desarrollo de liderazgos, organización, capacidad de gestión para identificar y buscar respuestas a las necesidades y gestionarlas en interacción con otros. En el caso de los no pobres -agentes institucionales públicos y privados-, lo anterior implica una mayor interacción y comprensión de la realidad de la pobreza en el lugar donde ésta se produce, instándolos a actuar de forma de generar oportunidades y aminorar exclusiones y discriminaciones. Es en esta trama compleja de actores con diferentes racionalidades donde descansa la clave del éxito, pues cada uno aporta lo suyo cuando se ha acordado un propósito común de desarrollo.

Para finalizar, es necesario reconocer que existen importantes dificultades para implementar modificaciones en los programas de acuerdo a los tres niveles señalados. Las propuestas anteriores implican una ruptura con la forma en que se construye y controla actualmente el presupuesto nacional (por sector y programa, y no por región y comuna). La concreción del enfoque propuesto requiere de una asignación de recursos por unidad territorial y/o la existencia de fondos especiales regionales y/o locales. Por otro lado, la simplificación de la oferta pública requiere de una redefinición del conjunto de los programas, fundiendo algunos, eliminando otros, modificando dependencias, homogeneizando reglas y procedimientos. Por último, la redefinición de la oferta pública de los programas requiere de una definición distinta de lo que constituyen sus bases actuales. Estas debieran reorientar objetivos y resultados esperados, abriéndose a variaciones e innovaciones en metodologías de trabajo, actividades, tiempos, productos, etc. Más que definir estos aspectos, los programas deberían implementar indicadores y medios de verificación para monitorear sus resultados.

De esta forma, el enfoque de gestión territorial de la pobreza requiere crear sistemas adecuados de información que permitan conocer los esfuerzos de inversión social realizados en un lugar, las características de los beneficiarios efectivos y los cambios que ellos experimentan en su situación de pobreza y calidad de vida, incluyendo criterios e indicadores asociados a las dimensiones no materiales y materiales de la pobreza, así como también la apreciación que los participantes y habitantes de ese lugar concreto tienen acerca de uno o un conjunto de proyectos. El enfoque territorial debiera permitir construir

indicadores cualitativos y cuantitativos que permitan monitorear la calidad de vida de cada localidad en cuestión, positivizando así la generación de capacidades y las dinámicas de superación de la pobreza. La tarea no es fácil, pero es urgente iniciarla.