

CURSO-TALLER DE PLANIFICACION SOCIAL

Organizado por el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo del Ministerio del Interior y la Sociedad Chilena de Planificación (SOCHIPLAN).

Santiago, 7 al 25 de enero de 1991

? PLANIFICACION PARA EL DESARROLLO LOCAL? LA
EXPERIENCIA EN ALGUNOS MUNICIPIOS DE SANTIAGO.

Dagmar Raczynsky
Claudia Serrano

*/ El presente documento se reproduce para uso exclusivo de los participantes del Curso-Taller de Planificación Social para Funcionarios de Gobierno, de Municipios y de Organismos no Gubernamentales, enero 1991.



COLECCION ESTUDIOS CIEPLAN Nº 24
JUNIO DE 1988, pp. 37-62

**¿PLANIFICACION PARA
EL DESARROLLO LOCAL?
LA EXPERIENCIA
EN ALGUNOS MUNICIPIOS
DE SANTIAGO***

**DAGMAR RACZYNSKI
CLAUDIA SERRANO**

¿PLANIFICACION PARA EL DESARROLLO LOCAL? LA EXPERIENCIA EN ALGUNOS MUNICIPIOS DE SANTIAGO*

DAGMAR RACZYNSKI
CLAUDIA SERRANO

SINTESIS. Las nuevas atribuciones y competencias del municipio chileno deberían llevarlo a constituirse en agente del desarrollo social local. ¿Es el municipio capaz de actuar y resolver, con iniciativa, los problemas de pobreza y de satisfacción de necesidades básicas? El presente artículo resume y discute los resultados de un extenso trabajo de campo, orientado a conocer la labor social municipal, realizado entre fines de 1986 y 1987 en trece municipios con concentración de pobreza en el Gran Santiago.

El trabajo estudia las tareas de planificación social local; cómo se hacen diagnósticos y se detectan necesidades, cómo y según qué criterios se definen prioridades, cómo se ejecutan, cómo se evalúan. Por otra parte, aborda al contenido y la naturaleza de la labor social municipal. Los resultados no son alentadores. La labor social municipal es fundamentalmente paliativa y asistencial; las actividades de planificación sólo se realizan incipientemente, y las acciones que conducen a la creación y al apoyo a microiniciativas y a la consolidación de capacidades locales de desarrollo social son escasas. Para evitar que se derroche la posibilidad de que los municipios lleguen a ser gobiernos locales eficientes, es fundamental identificar los factores presentes en la sociedad chilena que empujan hacia estos resultados. A lo largo del trabajo, en particular en la última sección, se discute en torno a estos factores.

La institución municipal chilena ha iniciado un camino que puede llevarla a constituirse en un organismo clave para el desarrollo local y para el trabajo orientado a la satisfacción de las necesidades básicas. La reforma político-administrativa y las nuevas leyes municipales han cambiado la fachada del viejo municipio, dotándolo de amplias atribuciones y competencias. Una de las caras más novedosas respecto del pasado es su responsabilidad en lo que concierne a la planificación del desarrollo social de la comuna y a la programación, ejecución y evaluación de los programas, proyectos y actividades que resultan de tal planificación.

Hoy el quehacer municipal incluye la realización de diagnósticos sociales, la definición de prioridades, la formulación, ejecución y evaluación de proyectos sociales específicos, la administración y gestión de establecimientos de educación y salud, el saneamiento de poblaciones y campamentos, la identificación de hogares y personas que viven en situación de "extrema pobreza" y la asignación de los beneficios que

* Para la realización de este trabajo se contó con el apoyo financiero del Fondo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico (FONDECYT), proyecto 458 de 1987.

provee la "red social de gobierno". Simultáneamente, el municipio también debe asegurar la participación de la comunidad en el progreso económico, social y cultural de la comuna y promover la consolidación de las organizaciones territoriales y funcionales. El papel que hoy le corresponde al municipio es, sin duda, diferente al del pasado.

El tema de la descentralización del Estado y de la relevancia del área local en la planificación social y económica ha sido asociado no sólo con las alternativas de los países subdesarrollados frente a problemas de extrema pobreza —como es el caso chileno—, sino también con una posible respuesta a la crisis económica y a los límites de los modelos de crecimiento vigentes en los países desarrollados. Quienes plantean la iniciativa local, como solución a la crisis del "Estado de Bienestar", critican las incompatibilidades entre los Estados centralizados y sus anquilosadas maquinarias burocráticas y la complejidad y rapidez de los cambios tecnológicos, económicos y sociales que afectan a las sociedades contemporáneas. Dudan respecto de la capacidad de los Estados centralizados para responder a los efectos de la crisis económica mundial, el estancamiento de los procesos de crecimiento y los graves problemas del desempleo y pobreza que se han generado. Plantean como solución posible la promoción y el apoyo coordinado y eficiente a la microiniciativa, la participación más activa y directa de todos los implicados en la tarea del crecimiento y del bienestar: los técnicos, los representantes estatales y, en particular, los beneficiarios, ciudadanos y vecinos. En resumen, el desarrollo local se plantea como alternativa novedosa para responder a la situación de crisis, estancamiento y deterioro económico y social¹.

Conscientes de la importancia del tema municipal y el desafío de la propuesta del desarrollo local, realizamos una investigación orientada a examinar desde dentro, en sus prácticas y procedimientos, el funcionamiento de las municipalidades. Deseábamos conocer si, y en qué sentido, el municipio era efectivamente un agente del desarrollo local; establecer en qué medida lograba actuar en una perspectiva territorial-local y, de no ser así, identificar los factores que facilitan y los que obstaculizan que ellos sean y actúen como "gobierno local". Entre fines de 1986 y comienzos de 1987, cubrimos un extenso trabajo de campo en trece municipios con concentración de pobreza en el Gran Santiago. El eje del trabajo fueron entrevistas a funcionarios municipales que se desempeñaban en la Secretaría de Planificación y Coordinación y en el Departamento Social de dichos municipios. A través de ellas, indagamos sobre la organización que se había dado el municipio para cumplir su cometido y sobre sus actividades y labores como agente del desarrollo social en la comuna².

¹ Para algunos de estos planteamientos, véanse Smith (1985), Mény y Wright (1985), Borja (1984, 1987), Arocena (1986).

² Realizamos un total de 33 entrevistas que corresponden a 25 funcionarios de 13 municipios del Gran Santiago que atienden a comunas con concentración de pobreza. Nos hemos comprometido a asegurar el anonimato de los entrevistados, requisito básico de la investigación social. No nombraremos en forma explícita a ninguno de los municipios estudiados y no identificaremos, en ninguna cita, el cargo que ocupa el entrevistado.

En nuestro enfoque, el gobierno local es una instancia que está inserta en el aparato del Estado y, en consecuencia, marcada por su dependencia, en mayor o menor grado, de autoridades superiores. Por otro lado, el municipio está vertido sobre la comuna. Como gobierno local, es una instancia que responde a las necesidades y demandas de la comunidad, que programa su quehacer, que busca y asigna recursos, que toma decisiones, traduciendo y adecuando orientaciones de política y requerimientos desde el nivel central a las características, demandas y necesidades de la población. Un gobierno local, por tanto, no actúa sólo pasivamente por delegación de competencia desde el gobierno central, sino que debe actuar, activa y creativamente, esto es, responder a las necesidades comunales con autonomía e iniciativa.

¿Es ésta la realidad del municipio chileno actual? ¿Son los municipios auténticos gobiernos locales? La respuesta a estas preguntas es el interés de este estudio. Nos interesa conocer la capacidad del municipio de proponer actividades que se adecuen a las particularidades y especificidades comunales y de incorporar proyectos de intervención social acordes con las necesidades de la población y con los recursos y potencialidades existentes en la comunidad.

El trabajo de campo cubrió dos grandes aspectos: la organización interna del municipio y la concepción y práctica de las tareas de acción social. Estas dos áreas de interés, si bien se interrelacionan estrechamente, tienen lógicas diferentes. La organización interna del municipio se refiere a autoridades, cargos, disposiciones, funcionamiento, capacidad de coordinación, etc. Estos aspectos condicionan fuertemente el quehacer de toda la actividad municipal y también, por cierto, la actividad social. Esta última está muy marcada por la autoridad municipal y el estilo que ésta impone, pero tiene su propia dinámica determinada por las especificidades de las tareas que en este campo se desarrollan.

En una publicación anterior presentamos los resultados principales referidos a los aspectos de organización interna del municipio (Raczynski y Serrano, 1987). Planteamos allí un conjunto de dificultades que entorpecían las labores propias de gobierno local de los municipios. Estos se encuentran atrapados en un sistema de organización vertical que enfatiza el control y la fiscalización, favorece un excesivo papeleo y burocracia, y nutre la pugna y la desconfianza entre funcionarios. La generación de las autoridades, el peso desmedido del alcalde, el hecho de que él deba responder a la autoridad superior y no a la comunidad, el papel pasivo y unidireccional que se le adjudica a la participación, representan factores que aminoran el potencial de los municipios para el desarrollo local.

En el presente artículo nos situamos en la perspectiva de la política social y las necesidades básicas y en la capacidad del municipio de actuar y resolver, con iniciativa, los problemas de la pobreza. La atención recae sobre la actividad social de los municipios, en particular sobre la actividad de planificación del desarrollo social local. Por una parte, estudiamos cómo ésta se realiza, cómo se hacen diagnósticos sociales y se detectan necesidades, cómo y según qué criterios se definen prioridades, cómo se diseñan programas y proyectos, cómo se

ejecutan, cómo se evalúan. Por otra parte, abordamos el contenido y la naturaleza del quehacer social del municipio. En ambas dimensiones nos interesa relevar la iniciativa propia de los municipios, los campos de maniobra abiertos para que ellos propongan iniciativas de acción social propias.

El documento se subdivide en cuatro grandes secciones. La primera aborda la organización y los recursos humanos para la planificación local en el ámbito social. La segunda se detiene en las características de la planificación a nivel local. La tercera describe la labor social que realizan los municipios, dando especial atención a los proyectos sociales específicos, tarea que debiera reflejar la creatividad e iniciativa local. La sección cuatro reflexiona en torno a los elementos que aparecen como obstáculos y aquellos que aparecen como facilitadores de la planificación social local.

I. ORGANIZACION DE LOS MUNICIPIOS PARA LA LABOR SOCIAL

La legislación estipula que el municipio es agente del desarrollo local. Para que el municipio pueda cumplir con este papel la ley ha contemplado una instancia de planificación, una oficina *ad hoc* con carácter asesor, cuya tarea es confeccionar el Plan de Desarrollo Comunal y programar anualmente las acciones que lleven a su cumplimiento. Esta oficina es la Secretaría Comunal de Planificación y Coordinación (SECPLAC). Simultáneamente la ley define un conjunto de departamentos municipales encargados de ejecutar los planes, programas y proyectos, y de prestar los servicios requeridos a la comunidad. El departamento social es responsable de la ejecución de la mayor parte de las tareas y actividades en este ámbito.

El SECPLAC se inserta en la línea técnica de planificación, que recorre desde la Oficina Nacional de Planificación (ODEPLAN) a la Oficina Regional (SERPLAC) y la Oficina Comunal (SECPLAC). El cargo clave es el de Secretario Comunal de Planificación. Este forma parte de la planta municipal y es designado por el alcalde. Esta situación de dependencia técnica del SERPLAC y ODEPLAN, y dependencia político-administrativa del alcalde, constituye una fuente potencial de conflicto.

Los funcionarios de SECPLAC en los municipios estudiados no son muchos (entre 2 y 5 personas)³. Ellos son, salvo unos pocos casos, profesionales jóvenes, ingenieros preferentemente. En algunos municipios han tenido una muy baja estabilidad en el cargo. Para la labor de planificación propia del ámbito social, la mayoría de los municipios han definido un cargo de "sectorialista social". Este es ocupado, a veces, por

³ Cada municipio tiene aprobada por ley la planta de su personal, definida según proposición municipal, y ajustada a un límite de planta máxima: un funcionario por cada quinientos habitantes. Previa autorización del Intendente Regional, el municipio puede contratar a honorarios a profesionales universitarios, técnicos o expertos en determinadas materias. Esta modalidad de contratación es frecuente.

un ingeniero; otras, por un geógrafo, arquitecto, sociólogo o asistente social.

Los Departamentos Sociales cuentan con un planta más numerosa. Los jefes son de profesiones diversas: asistente social, sociólogo, abogado, matrona, profesor o educador, funcionario sin título. Los cuadros medios son mayoritariamente asistentes sociales, profesión que se adecua a las tareas que estos departamentos ejecutan preferentemente.

La labor social se asienta en cuatro actividades interrelacionadas. Primero, los municipios están encargados de apoyar a las organizaciones territoriales y funcionales de la comuna, juntas de vecinos y centros de madres⁴. Segundo, los municipios deben administrar los subsidios comprendidos en la red social de gobierno y asegurar que éstos efectivamente lleguen a la población más pobre. Tal labor incluye la atención directa, así como el registro y la permanente actualización de un sistema comunal de identificación de la población en "extrema pobreza". Tercero, es tarea de los municipios diseñar proyectos específicos, es decir, proponer iniciativas de acción que respondan a los problemas y necesidades particulares de su comuna. Es en esta actividad donde debiera manifestarse la capacidad de los municipios para actuar como instancias descentralizadas, con grados de autonomía y creatividad para enfrentar los problemas comunales. La cuarta actividad, que debiera enmarcar las dos anteriores, es la planificación, el diseño y la coordinación de actividades y proyectos sociales, a partir de un diagnóstico de la realidad y una imagen de la comuna que permita delinear objetivos y prioridades⁵.

II. PLANIFICACION SOCIAL MUNICIPAL

La extensa literatura sobre planificación la considera, la mayoría de las veces, como una actividad nacional. Se planifica para el país en su conjunto. Discusiones sobre la planificación a nivel local son escasas⁶.

La envergadura de una planificación en el ámbito local es más reducida que aquélla a nivel nacional. No obstante, la naturaleza del

⁴ Esta actividad se ha ido asociando cada vez más estrechamente con el papel político del municipio. Uno de los entrevistados señala que, al ser nominado para Jefe del Departamento Social, solicitó se independizara del Departamento la actividad de desarrollo comunitario por el carácter político que ésta tiene.

⁵ Otra responsabilidad municipal en el ámbito social es la gestión administrativa de establecimientos de educación, salud y servicios de atención de menores. Este tópico abre toda un área de investigación que no fue posible abordar en nuestro estudio. La mayoría de los municipios en el Área Metropolitana de Santiago crearon una corporación privada, presidida por el alcalde pero autónoma del municipio, responsable de administrar los establecimientos traspasados desde el nivel central. En nuestras entrevistas, se alude a estas corporaciones, en general, para hacer notar su déficit presupuestario y el drenaje de recursos que significan para las otras labores municipales. Cabe señalar que, poco antes de la publicación de la nueva ley orgánica de municipalidades a comienzos de abril de 1988, estas corporaciones fueron declaradas inconstitucionales por el tribunal correspondiente. Está pendiente el futuro de las mismas.

⁶ Un texto que ilustra algunos de sus planteamientos sobre la naturaleza y los estilos de planificación con "ejemplos locales" es Faludi (1973a y b). Tomic (1983, 1984, 1986) releva con vigor algunos de los requerimientos para la planificación de las necesidades básicas y el desarrollo local.

proceso y sus etapas son similares en ambos casos. El contenido específico es distinto.

La planificación representa un proceso racional que conjuga pensamiento/reflexión con acción. Se orienta a producir, o provocar, resultados deliberados en función de ciertos objetivos. Están lejos los años en los cuales se entendía por planificación la elaboración de grandes y brillantes planes y la ejecución lineal de las propuestas que éstos contienen⁷. Se reconoce hoy que la planificación es un proceso social flexible, en el que intervienen variados actores que no necesariamente persiguen metas similares, que tiene lugar en un medio incierto, desconocido, con información limitada.

En lo que respecta a las etapas del proceso de planificación, hay consenso en cuatro pasos mínimos que debieran estar presentes en la labor de toda agencia de planificación. Estos son (i) el diagnóstico y definición de los problemas a ser resueltos; (ii) la formulación y el diseño de programas y proyectos, en lo posible barajando alternativas y optando racionalmente entre ellas; (iii) la implementación de estos programas, y (iv) la evaluación de los resultados e impactos, previstos y no previstos. La enumeración de estos pasos no debe llevar a olvidar el carácter de proceso de la planificación. Así, por ejemplo, la fase de diagnóstico inicia, pero también acompaña las siguientes etapas.

La actividad de planificación es compleja y de largo aliento. Tiene importantes requerimientos técnicos y exige una visión clara, pero flexible, de la realidad que se desea modificar (sus necesidades y potencialidades) y sobre la dirección de las modificaciones que se desea inducir. Planificar, en consecuencia, requiere de un equipo de trabajo idóneo, capaz de generar iniciativas y de coordinar propósitos, tareas y actividades en función de objetivos comunes para el corto, mediano y largo plazo.

La normativa legal que rige a los municipios señala que corresponde al SECPLAC la función de planificar en lo físico, territorial y social. Por tanto, sus funcionarios debieran interactuar como equipo, entre sí, y con el alcalde y los departamentos que ejecutan lo programado o planificado. A su vez, debiera haber coordinación entre las instancias centrales de planificación y los profesionales a nivel municipal. Sólo así es posible alcanzar una dinámica eficiente por medio de la cual el nivel central cumpla con sus tareas (entregar lineamientos generales de políticas, capacitar y apoyar la gestión local, realizar un mínimo control) y el municipio, con su responsabilidad de imprimir contenido local a sus actividades, de traducir y adecuar las orientaciones de política y requerimientos del nivel central a las características, demandas y necesidades de la comuna y sus habitantes.

En el trabajo de campo encontramos que sólo algunos (pocos) municipios contaban con "equipos de trabajo". La consolidación de un equipo tenía que ver, ante todo, con la persona del alcalde y con la forma con que éste visualiza o concreta su papel. En los municipios con equipo de trabajo la gestión alcaldía consideraba planes y proyectos a

⁷ Tal enfoque se califica como "blueprint planning" o planificación libro.

corto y mediano plazo, aceptaba y respetaba criterios técnicos, estimulaba cuotas de autonomía e iniciativa de los jefes de departamentos y responsables de áreas de trabajo, regularmente reunía a los miembros del equipo para discutir en torno a las necesidades y urgencias comunales y a los objetivos de la gestión, etc. En cambio, los municipios sin equipos de trabajo tenían departamentos y funcionarios municipales entre los cuales reinaban la suspicacia, la desconfianza, la inseguridad y las luchas por el poder⁸.

Encontramos también que la relación entre el nivel local y el central, lejos de potenciar un espíritu descentralizador, es rígida frente a las comunas y en extremo fiscalizadora. La Intendencia es para los funcionarios locales la instancia que fiscaliza, controla y evalúa, de manera que en lo formal hay que acatar sus requerimientos. Desde el nivel central no hay una labor de capacitación y apoyo a la gestión local. Algunos entrevistados trabajaron antes de asumir un cargo municipal en Intendencia. Ellos nos informan que en ese organismo no hay conocimiento de la dinámica del trabajo municipal; que lo que se solicita a los municipios corresponde a un "deber ser formalista", derivado de la necesidad de llevar contabilidad a nivel central, más que una meta de contribuir a la formación de equipos municipales idóneos y de incentivar la planificación local. Anotan, además, la escasez e inestabilidad en el cargo de los profesionales en SERPLAC y en Intendencia⁹.

Volvamos al nivel local, concretamente a las etapas del proceso de planificación. ¿Cuáles de ella se realizan? ¿De qué forma? ¿Con qué resultados?

Las entrevistas a funcionarios de SECPLAC y de los departamentos sociales llevan a concluir que estas etapas están ausentes o que sólo se cumplen mínimamente. Los municipios ejecutan una voluminosa lista de actividades en el ámbito social. Sólo en algunos casos podemos concluir que ellas se intentan y se aproximan a iniciativas coordinadas en función de objetivos de desarrollo local.

En lo formal, todos los municipios estudiados han realizado un diagnóstico de su comuna. Este diagnóstico, contenido en el Plan Comunal de Desarrollo 1984-89 de cada municipio, se hizo durante 1984-85 a instancia de la Intendencia, siguiendo los lineamientos que, para tal efecto, entregaron el Ministerio del Interior y ODEPLAN. El diagnóstico se realizó una vez y hasta la fecha no se ha actualizado.

Varios de los entrevistados nos informaron:

"El diagnóstico se hizo porque fue sugerido por Intendencia; fue un trámite que hubo que cumplir. Posteriormente apenas se ha usado...".

⁸ Identificamos tres tipos de alcalde: técnico-profesional, político y burócrata. Los aspectos de organización municipal y de formación de equipos de trabajo se analizan en extenso en Raczynski y Serrano (1987).

⁹ Las relaciones del municipio con el gobierno central se desarrollan con detalle en Raczynski y Serrano (1987).

Esta situación ilustra, por una parte, un desconocimiento a nivel local de los requerimientos de la planificación y la importancia de un adecuado diagnóstico, y por la otra, la relación fiscalizadora del nivel central hacia el local y el acatamiento de este último frente al primero.

Los lineamientos que orientaron los diagnósticos fueron similares a lo largo del país. De "Arica a Magallanes" se solicitó la misma información, ignorando las condiciones particulares de cada región y cada comuna. En opinión de los entrevistados, casi sin excepción, ese diagnóstico es poco útil para la planificación comunal. A lo más se utiliza para justificar *ex post* la postulación de algún proyecto y la solicitud de recursos para él.

Pero hay otras dificultades tras las deficiencias de los diagnósticos comunales.

En primer lugar, hay problemas en la información que nutre el diagnóstico. Esta es deficiente e incompleta. Ello tiene varios orígenes. Por una parte, la información en las estadísticas regulares existentes en el país incrementa sus errores de confiabilidad, al desagregarse por unidades territoriales pequeñas, como la comuna, o presenta un nivel de agregación que hace imposible un tratamiento comunal. Por otra parte, la información recogida directamente por el municipio, en opinión de los propios funcionarios, con frecuencia no es confiable. Los funcionarios responsables a menudo no tienen capacitación para tales tareas o no disponen de tiempo ni recursos para hacerlo en la forma debida. Ante esta situación, y a fin de cumplir en el plazo estipulado a nivel central, la recolección de información es encargada a personal no idóneo, como trabajadores adscritos a los programas de empleo de emergencia, estudiantes secundarios y similares, mediando sólo una capacitación¹⁰.

Una de las dificultades más profundas que subyace a los diagnósticos comunales realizados tiene que ver con el enfoque conceptual que los guía.

a) Los lineamientos entregados para el diagnóstico desde el nivel central son de carácter sectorial. Cada sector se describe aisladamente. No hay un intento por integrar o considerar la interrelación entre los problemas y las potencialidades de los diversos sectores.

b) En estrecha conexión con el punto anterior, no se exige y ni siquiera se sugiere la importancia de plantear una imagen-objetivo de la comuna, que guíe la detección de necesidades, la definición de prioridades comunales y el diseño de planes y proyectos específicos para la comuna.

c) Ni en los lineamientos entregados desde el nivel central ni en el diagnóstico resultante se observa preocupación por el carácter dinámico o de proceso social de la planificación; no hay identificación de actores

¹⁰ Uno de los entrevistados hace ver que habría una diferencia sustancial entre "municipios ricos" y "municipios pobres". Los primeros disponen de más recursos, lo que les permite subcontratar el diagnóstico a empresas consultoras privadas. En los "municipios pobres", en cambio, la información es recogida por personal no idóneo; posteriormente, funcionarios de SECPLAC o profesionales jóvenes y sin mayor experiencia, contratados para este fin, la organizan, siguiendo los instructivos del nivel central.

y agentes del desarrollo. Tampoco se enfatiza que el diagnóstico es una fase permanente que debiera retroalimentarse con la implementación y evaluación de los programas.

Las opiniones de los entrevistados reiteran esta realidad:

“La planificación es muy vertical y de gabinete. El diagnóstico, para ser útil, debería profundizar más en el quién, el dónde y el porqué de las situaciones problemáticas e incluir un espacio para tratar los problemas propios de cada comuna”.

“El diagnóstico debiera incluir información sobre lo que piensa la población, sobre sus necesidades y aspiraciones”.

“Como consecuencia de la ausencia de una imagen-objetivo, la planificación se transforma en un proceso administrativo... una gestión administrativa eficiente en función de demandas o para evitar que ciertos índices se disparen”.

Como no existen buenos diagnósticos comunales, los funcionarios municipales se ven obligados a recurrir a otros tipos de antecedentes para definir programas y proyectos. Observando la evolución de determinados indicadores, se pueden tomar medidas de corrección. Es así como comprobamos que algunos municipios hacían un seguimiento mensual de la trayectoria de la tasa de desnutrición en niños menores de seis años. Cuando ésta mostraba estancamiento o retroceso, se ideaba un proyecto corrector.

Se han realizado estudios en materias específicas. En el ámbito físico-territorial, detectamos diagnósticos sobre la situación de calles y veredas, redes de alcantarillado y, a veces, estado de conservación de la vivienda. A pesar de que no es frecuente, en el área social detectamos algunos diagnósticos específicos sobre problemas de allegados, déficit en atención preescolar, situación de empleo, problemas que vive la juventud, censos sobre industrias y sus características. En ocasiones estos diagnósticos cubrían toda la comuna o bien a determinada población o sector. Muchas veces estos diagnósticos no son bien aprovechados. Nos cuenta un entrevistado:

“...se realizó un estudio para determinar el déficit de atención preescolar. Incluía información sobre cobertura y características de los niños que asisten y los que no asisten. Detectamos un déficit enorme, lo cuantificamos por manzana y, según ello, se priorizó un plan de inversiones. Pero sólo después de un año pasó algo en el sentido de que se buscó una solución. Se firmó un convenio entre la Municipalidad y el Ministerio de Educación. El Ministerio disponía de infraestructura, salas no utilizadas, y la Municipalidad las equipó. Con JUNJI y JUNAEB se consiguieron raciones alimenticias para los niños(...). Costó mover el aparato”.

El aprovechamiento que se haga de los resultados de estos estudios depende de la existencia de equipo de trabajo y de la valorización que

éste haga de instrumentos técnicos, como lo es un diagnóstico específico. Influye también la posición de influencia que dentro del municipio tenga quien realiza el diagnóstico y los términos o el lenguaje en que lo haga.

Tan importante como la realización y actualización permanente de los diagnósticos comunales es la tarea de evaluar las actividades efectuadas.

Los municipios casi no realizan actividades orientadas a evaluar resultados e impactos, previstos y no previstos, inducidos por su programa y proyectos. Los funcionarios municipales intuyen que ciertas actividades y proyectos resultan y que otros resultan menos. Es más certera su intuición cuando se cuenta con algún indicador de resultado. Por ejemplo, el peso de embarazadas, los metros de veredas o calle pavimentadas o ripiadas, la cantidad de raciones escolares distribuidas y similares. No hay, no obstante, un esfuerzo sistemático por monitorear la implementación de los programas, por registrar obstáculos, por evaluar resultados en el mediano plazo. En el área nutrición-salud, existen algunas evaluaciones de modalidades alternativas de atención de la madre y del niño. Estas se han realizado por iniciativa del sector salud (Ministerio y profesionales médicos y paramédicos). Las evaluaciones, con frecuencia, no son conocidas por los funcionarios municipales. También hay algunos trabajos universitarios, generalmente tesis de alumnos, que constituyen estudios evaluativos exploratorios. Sólo excepcionalmente los resultados se difunden.

En síntesis, las fases de diagnóstico y evaluación, propias de un proceso de planificación, se cumplen o realizan sólo parcialmente. Esto no quiere decir que los municipios no lleven a cabo proyectos y actividades en el área social. Por el contrario, la lista es larga, como veremos en la sección III.

Antes de pasar a este tópico, resulta elocuente transcribir las sugerencias que un funcionario de un municipio, que se acerca más a un "ideal de planificación", daría a otros municipios. El entrevistado enumera cinco elementos:

1. Adecuado diagnóstico de la realidad comunal, que más que cuantificar la pobreza lleve a descubrir sus potencialidades.
2. Definición y justificación de jerarquías de prioridades en la comuna y planificación acorde con ella.
3. Equipo humano eficiente y con la debida coordinación interdisciplinaria.
4. Organización eficiente de la comunidad para una participación consciente, responsable y activa. Estimular y promover las potencialidades en la comunidad.
5. Evaluación periódica de actividades, proyectos, su marcha y de la inversión de los fondos municipales, particularmente los propios.

El entrevistado acota que su municipalidad cuenta con los primeros cuatro elementos. Sin embargo, hace ver que el diagnóstico en lo social es insuficiente y que el quinto elemento, la evaluación, es poca o

inexistente. Añade la importancia de los "equipos de trabajo", su constitución profesional, su estabilidad y una inserción efectiva de sus miembros en la comuna, aludiendo a la cercanía entre los profesionales y la comunidad.

III. LA LABOR SOCIAL DEL MUNICIPIO

1. UN CARACTER MARCADAMENTE ASISTENCIAL

Los municipios desarrollan una tarea social voluminosa, en cantidad importante e imprescindible para la sobrevivencia de la población que vive en condición de extrema pobreza. Uno de los componentes centrales de esta labor es la administración de la red social de gobierno. Diversos estudios cuantitativos y cualitativos realizados en los últimos años coinciden en revelar que los subsidios llegan efectivamente a los hogares más pobres y constituyen un recurso importante para su sobrevivencia. Más del 60 por ciento de los subsidios monetarios incluidos en la red (PEM, POJH, subsidio único familiar, pensión asistencial, subsidio de cesantía) beneficia al 40 por ciento más pobre de los hogares, y estos subsidios representan cerca del 30 por ciento de los ingresos en el quintil más pobre de las familias y algo más de un 10 por ciento en el quintil siguiente¹¹.

Las opiniones de los entrevistados recogidas en el trabajo de campo reiteran lo imprescindible de esta dimensión de la labor social municipal, señalando que ella consume parte importante de la energía y tiempo de los funcionarios de los departamentos sociales, así como de los recursos que pasan por el municipio. Para nuestros propósitos, resulta importante recordar que la administración de la red social es una actividad delegada desde el nivel central. Los recursos, que para este efecto se traspasan al municipio, vienen amarrados a fines específicos y las modalidades de asignación están predefinidas. En consecuencia, el campo de acción abierto para la iniciativa municipal se limita a buscar formas más rápidas de selección de beneficiarios y de entrega de los subsidios. La excepción la constituyen los recursos correspondientes a los programas especiales de empleo. Para el uso de éstos, cada municipio debe idear y diseñar proyectos específicos.

El conjunto de la labor social municipal es percibida, casi sin excepción, como asistencial y paliativa. Los funcionarios aluden a ella como "de emergencia y de ventanilla", "parecemos un cuerpo de bomberos que corre a apagar incendios". No celebran el acento asistencial. Por el contrario, expresan inquietud en torno a las consecuencias no previstas de una labor centrada en la entrega individual de subsidios y bienes y servicios, agregando que refuerza los lazos de dependencia de la población frente al Estado o sus representantes, que

¹¹ Véase Haindl y Weber (1987). Otros estudios relevantes son Raczyński y Serrano (1985), Rodríguez (1985), Cereceda y Cifuentes (1987), Schkolnik (1987). Vergara (1988) estudia y evalúa aspectos relativos a las características, cobertura y modalidades de entrega de estos subsidios.

fomenta la apatía y falta de iniciativa, que ahoga la búsqueda de soluciones que nacen de la comunidad, sus líderes naturales y sus organizaciones formales e informales:

"Una parte de la política social es asistencialista neta. Crea dependencia y va en desmedro del esfuerzo personal de la gente".

"La asistencia social debiera supeditarse al desarrollo comunitario (...), porque si no se va a acabar la ayuda; es puro dar y dar. Al mismo tiempo, se debe capacitar, desarrollar, o si no serán siempre como cabros chicos, pidiendo, pidiendo...".

El desafío de dar pasos más allá de estas prácticas es encarado excepcionalmente por los municipios. Las autoridades de uno de los municipios estudiados se encuentran realizando un esfuerzo por reorientar la labor social.

"Durante un período, el municipio se abocó a repartir... Hoy estamos intentando reorientar la labor del Departamento Social; está en reorganización, a fin de superar las acciones bomberiles; buscamos un equilibrio entre servicio o acción social, asistencia y atención de público y desarrollo social. La nueva orientación implica enfatizar como actividad del municipio el estímulo a la creación de fuentes de trabajo, la organización de la comunidad para que participe en el desarrollo, incorporarlos... Hemos creado el sistema y la dependencia. Debemos superarlos, responsabilizando, haciendo participar y colaborar a la comunidad... Hay un sector en extrema pobreza al que hay que ayudar sin condiciones. Otros sectores pueden colaborar y se les debe exigir... solicitando o institucionalizando una contrapartida. Yo le ayudo. ¿Con cuánto se pone usted?"¹².

2. PROYECTOS SOCIALES ESPECIFICOS: PANORAMA GENERAL

El examen de los proyectos específicos permite perfilar la actividad social propia del municipio: la magnitud y naturaleza de la iniciativa local.

Sorprendentemente, la tarea de enumerar y caracterizar los proyectos sociales específicos que existen en los municipios no es fácil. El listado y la descripción de los proyectos es una información restringida¹³.

¹² En la última frase se aprecia con nitidez el concepto de "participación" que permea la labor municipal: el vecino participa en la medida en que aporta recursos "mano a mano" con el municipio. En Raczynski y Serrano (1987) se abordan las relaciones del municipio con la comunidad y el concepto de participación que subyace a la labor municipal.

¹³ A estas dificultades se suman otras. La catalogación de un proyecto como social o territorial no es idéntica entre los municipios. La Intendencia entrega a cada municipio un formato standard que acota lo social a aquellas actividades que van en beneficio directo de la población en "extrema pobreza". No obstante, los criterios de clasificación aplicados no son parejos entre los municipios. Los entrevistados reiteraron que la clasificación de un proyecto como territorial o social es altamente arbitraria, dependiendo de la imaginación que los funcionarios en SECPLAC despliegan para justificar el gasto. Como uno de los criterios utilizados por la Intendencia para evaluar la labor municipal es la proporción de la inversión que califica de social. Existen fuertes incentivos por inflar el número de proyectos sociales.

Pudimos obtener información (incompleta y desigual) sobre ciento cincuenta proyectos sociales que corresponden a 11 de los 13 municipios estudiados. La lista no es exhaustiva; no incluye todo el universo de proyectos en las once comunas ni toda la información que quisiéramos para cada proyecto. El período de referencia es en algunos municipios 1985/86 y en otros 1986/87.

La información, en consecuencia, no permite entregar cifras sobre número de proyectos, cantidad de beneficiarios, monto de los recursos envueltos, etc. No obstante, ella ilustra el contenido, la naturaleza, las prioridades, el origen y el camino que recorren los proyectos sociales específicos.

Todos los municipios tienen "proyectos sociales específicos". También en éstos prima lo asistencial. En ocasiones estos proyectos pretenden anticiparse a las emergencias. Son múltiples los proyectos "operación invierno", emergencia de incendios; aquellos en los cuales, con recursos del PEM o POJH, se fabrican mediaguas, camarotes, ropa, etc., que posteriormente son bienes a repartir en atención social de casos. Otros proyectos están orientados a actuar frente a daños ya producidos. En tal categoría están los suplementos de alimentos para embarazadas enflaquecidas, el apoyo nutricional a niños desnutridos, los programas antidrogadicción, etc. Unos pocos son preventivos y/o tienen como objetivo actividades educativas y de capacitación. Al averiguar sobre la historia de algunos proyectos, llama la atención la ausencia de evaluación y su escasa continuidad de un año a otro.

La mayor parte de los proyectos sociales específicos (104 de los 150) tienen beneficiario directo predefinido. Detectamos proyectos dirigidos hacia madres embarazadas y recién nacidos, párvulos, escolares, adolescentes, adultos y ancianos. Estos se describen sucintamente en el Anexo A. Los proyectos más frecuentes son en el área de nutrición y para la población materno-infantil y preescolar. También hay un número considerable de proyectos que se dirigen a la comuna como un todo; que no apuntan a un beneficiario individual (46 de 150). Unos pocos de éstos (sólo cinco) constituyen estudios orientados a realizar un diagnóstico de algún problema social específico de la comuna. Los restantes entregan un bien material o cultural a los habitantes de la comuna. Son los proyectos referidos a la construcción, mantención y/o equipamiento de áreas verdes, plazas, canchas deportivas, sedes sociales, etc.; proyectos cuyo objetivo es difundir información sobre, por ejemplo, los subsidios que entrega la red social y los requisitos para acceder a ellos, la postulación al subsidio habitacional y similares; los proyectos de contenido cultural, tales como bibliotecas, charlas, exposiciones, conciertos, talleres de teatro y folclore; proyectos orientados a la higiene ambiental; aquellos que tienen por objetivo la capacitación y formación de dirigentes vecinales, y proyectos específicos de atención de casos y emergencias.

Intentando un balance global de los proyectos sociales específicos resaltan dos hechos. Primero, el contenido de ellos se asocia fuertemente con las prioridades definidas en los lineamientos generales de la política social: nutrición y población materno-infantil. Segundo, los proyectos enfatizan dar o entregar; la asistencialidad. Rara vez hay

proyectos que contribuyan a la capacitación y al estímulo de iniciativas que nazcan de la comunidad, los vecinos y sus organizaciones.

3. TRAYECTORIA DE LOS PROYECTOS SOCIALES ESPECIFICOS

¿Cómo nace una iniciativa? ¿Cómo se decide o prioriza entre distintas iniciativas? ¿Cómo y quién formula y diseña un proyecto? ¿Quién lo ejecuta y cómo se decide sobre esto?

Los proyectos sociales específicos, aunque son comunales, en ocasiones vienen instruidos desde el nivel central. Tienen, por tanto, dos orígenes principales: el nivel local y el nivel central.

a) *Proyectos originados a nivel central*

Los proyectos centralmente definidos tienen origen, a veces, en iniciativas a ese nivel sin consulta ni información hacia o desde el nivel local. Es el caso, por ejemplo, de los "Centros del Adolescente". Estos centros, orientados a combatir problemas de salud mental, alcoholismo y drogadicción en la juventud, han sido impuestos a los municipios, en ocasiones acompañados con recursos y, a veces, exigiendo parte de los recursos requeridos al municipio. Los centros tienen una estructura profesional centralmente definida, exigen infraestructura *ad hoc*. Realizan una labor de tipo curativo —tratamiento de adolescentes con problemas— con escaso énfasis en el trabajo con la familia y el hogar y las escuelas. La opinión que nuestros entrevistados expresan respecto de estos centros no es alentadora. Hay municipios en que los entrevistados no los comentan mayormente; en otros acotan lo oneroso que son para el municipio, y en otros se señala lo anterior, agregando que la capacidad instalada de los centros se encuentra fuertemente subutilizada.

En otras ocasiones el nivel central recoge y estudia una iniciativa local, que aparece como atractiva y la sugiere para otra comuna. Ello ha ocurrido en el área de salud. Por ejemplo, el Ministerio identificó y evaluó un proyecto que se realizó en la comuna de La Florida. Convencido de sus bondades lo amplifica a otras tres comunas. Nacen los proyectos COFADE (Colocación Familiar de Niños Desnutridos).

Otra modalidad es que el nivel central diseña un proyecto y lo propone como experiencia piloto en algunas comunas. Es el caso de los proyectos de microempresas que nacen en la Secretaría Nacional de Empleo, contando con apoyo de SERCOTEC y SENCE.

b) *Proyectos de origen local*

El nivel local dice relación al municipio, a los vecinos y a la comunidad.

Estos proyectos nacen de la experiencia personal y profesional, y las consecuentes inquietudes de funcionarios municipales individuales, del alcalde, del "equipo de trabajo" cuando éste existe, o de comités y comisiones que se definen para estos propósitos, y también de demandas o requerimientos que expresan las juntas de vecinos.

Observamos proyectos que nacieron de la percepción individual de necesidades insatisfechas y urgencias por parte de algún funcionario municipal, incluido el alcalde.

Los Comités CAS juegan un papel importante como fuente de ideas de proyectos. Estos comités aparecen como órganos asesores del municipio a contar de 1979, cuando el gobierno intensifica la Campaña de Acción Social. En la mayoría de los municipios estudiados se reúnen con regularidad el Comité CAS y cuatro subcomités: salud, educación, vivienda y menores. Los integran representantes de los Ministerios sectoriales pertinentes y personeros cercanos a los beneficiarios: los funcionarios de campo (profesores, médicos, matronas) a cargo de la entrega de servicios, los funcionarios municipales y mujeres del voluntariado. Estas personas tienen, según nuestros entrevistados, dentro del ámbito en que trabajan, un diagnóstico bastante completo de las urgencias que vive la población y las necesidades de intervención o acción social. Plantean iniciativas y, en ocasiones, formulan proyectos para su sector. Son proyectos aislados, rara vez interrelacionados entre sí, de naturaleza curativa.

La evaluación positiva que nuestros entrevistados hacen sobre la labor del Comité CAS es en el marco de las tareas parciales, pero muy necesarias y eficientes que logran realizar los subcomités, en particular los de educación y salud¹⁴.

“Funcionan bien. Trabajan profesionales con experiencia que están imbuidos de los problemas locales, el médico del consultorio, profesoras, el carabinero local, funcionarios municipales. Tienen capacidad de gestión, reuniones activas y muy participativas. Tienen lindos proyectos”.

Pero los funcionarios también expresan críticas a la excesiva especificidad del funcionamiento de estos comités:

“El CAS es muy inoperante por las características de las personas que están en él. Son personas que trabajan en su parcela de problemas y no tienen capacidad de ver la comuna”.

Vale decir, los comités contribuyen a la detección de necesidades, al diseño y a modalidades de ejecución de proyectos aislados. No tienen, y no se les puede exigir, una visión global de la comuna y la priorización de proyectos en el contexto de ella.

También la comunidad y los vecinos dan origen a proyectos sociales específicos a través de los requerimientos que expresan frente al municipio. Varios municipios apartan una proporción de su presupuesto de inversión (pequeña, pero creciente en el tiempo) para destinarlo a

¹⁴ Respecto de viviendas, hay reclamos, los que, en gran medida, tienen origen en una situación de descoordinación con el Ministerio de Vivienda (cuyos representantes rara vez concurren) y que, en opinión de nuestros entrevistados, no respeta lo local y se impone sobre el municipio, apoyado en ambigüedades en la definición de competencias y falta de claridad o coherencia entre diversos cuerpos legales. La política de las erradicaciones llevada a cabo en el Área Metropolitana de Santiago es un ejemplo de esta situación.

iniciativas planteadas por las juntas de vecinos. El municipio estudia la factibilidad técnica y financiera de las peticiones, concretando parte de ellas.

Información para la comuna de La Florida muestra que de los proyectos presentados por las juntas de vecinos el municipio acoge preferentemente aquellos que no requieren de apoyo técnico especializado; que implican un monto bajo de recursos; que benefician a campamentos, poblaciones irregulares y operaciones sitio; y/o que contribuyen a consolidar la infraestructura municipal (sedes sociales, escuelas)¹⁵.

En opinión de los entrevistados, las peticiones de la comunidad dependen, en parte, de sus necesidades; pero, en parte muy sustancial también, de la percepción que la población tiene acerca de lo que es "legítimo y apropiado demandar al municipio". Para la comunidad, el municipio continúa siendo la instancia que se ocupa de las tradicionales tareas de aseo, ornato, iluminación, veredas y calzadas. A éstas se suman, con una frecuencia cada vez mayor, demandas en torno a salud, educación, vivienda, control policial y, a veces, relativas a creación de industrias u otra actividad productiva, respeto por las leyes laborales, capacitación y similares.

Los proyectos sociales específicos de origen local son formulados y diseñados como tales por el Departamento Social con el apoyo de SECPLAC, ateniéndose a requerimientos de presentación delineados por la Intendencia. A SECPLAC le corresponde visar el proyecto, asignarle recursos o estudiar alternativas de obtención de los mismos, priorizar su urgencia, presentarlo al alcalde para su aprobación, enviarlo a la Intendencia para su visación definitiva e incluirlo en la programación anual.

Las entrevistas revelan reiteradamente que el camino formal de aprobación de proyectos no se recorre linealmente. Mecanismos informales de presión, las relaciones personales y una "llegada fácil" al alcalde son factores decisivos. Es en torno a la formulación y aprobación de proyectos específicos donde se manifiesta parte de los conflictos interpersonales e interdepartamentales en los municipios. En los municipios con equipos de trabajo estos conflictos están ausentes.

No obstante, detectamos algunos criterios, según los cuales se priorizaba o decidía sobre proyectos específicos.

—Se favorece a las "grandes obras" las cosas más publicitarias.

"En la priorización de proyectos se favorecen aquellos que se traducen en 'grandes construcciones' y, en general, en mejoramiento de infraestructura, y no aquellos que implican una capacitación y proceso de aprendizaje social. A nivel central y local, se enfatiza el 'éxito de taquilla' del alcalde y la figuración en los medios de comunicación de masas".

"Se priorizan los gastos en construcciones, una sede social, una multicancha, que la comunidad percibe perfectamente y son cosas más publicitarias".

¹⁵ Véase Jordán, Pavez y Robles (1987).

—El número de beneficiarios y el nivel de pobreza en que viven son elementos importantes.

“Priorizamos inversiones en infraestructura con contenido social”.

“Los proyectos se priorizan en términos del número de beneficiados y, si son sociales, en términos de beneficiarios en pobreza”.

A veces, en la decisión final de aprobar o no un proyecto, se consideran factores de eficiencia técnica y administrativa.

“Un criterio para decidir entre diversos proyectos es el aporte de la comunidad. Si se pone la comunidad con el 50 por ciento, el proyecto se realiza. Así la comunidad se responsabiliza por la obra y la cuida”.

“Para priorizar entre proyectos, consideramos los siguientes criterios: quién va a ejecutar el proyecto y la garantía administrativa que ofrece; precisión de la población beneficiaria; posibilidad de evaluación, e interrelación que el proyecto genera con la comunidad”.

—En uno de los municipios se privilegian proyectos que contribuyan a consolidar una identidad comunal, que recojan la historia comunal, que reúnan a la población en torno a ella y que la refuerzan a través de actividades culturales y recreativas.

Sin excepción, los entrevistados concluyen que la última palabra sobre qué proyecto implementar, con quién y cómo, la tiene el alcalde.

Los municipios ejecutan la mayoría de los proyectos aprobados. Ante la escasez de intentos por evaluar los proyectos específicos a nivel local, resulta difícil conocer en qué grado, con qué modificaciones, con qué dificultades, con qué resultados¹⁶.

4. APOYOS Y RECURSOS PARA LOS PROYECTOS SOCIALES ESPECIFICOS

a) Recursos monetarios

Los municipios cuentan con diversas fuentes de financiamiento. Por una parte, están los recursos municipales propios (provenientes de patentes e impuestos y de aportes del Fondo Común Municipal) y, por la otra, un conjunto de fondos centrales y sectoriales a los cuales los municipios postulan, tales como el Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR), el Fondo Social, DIGEDER, Programas de Empleo de Emergencia (PEM y POJH).

Información sobre proyectos de inversión realizados en 1986 releva la importancia de los recursos sectoriales sobre los municipales.

¹⁶ Un factor que dificulta la posibilidad de realizar al menos una evaluación administrativa del quehacer que han programado los municipios es la forma en que cada municipio debe llevar su contabilidad financiera. Esta se lleva por tipo de gasto realizado y no por programa o proyecto. Así, por ejemplo, se anota bencina, sin tener que registrar si ello fue para el proyecto A, B o Z.

Sólo el 15 por ciento de la inversión realizada durante 1986 en las comunas de la Región Metropolitana se apoyó en recursos propios de los municipios. Un 79 por ciento contó con recursos sectoriales y el resto, un 6 por ciento, correspondió a recursos del FNDR y de la DIGEDER¹⁷.

En las entrevistas constatamos que los proyectos sociales específicos tienen, como cabe esperar, costos disímiles en volumen. Por la frecuencia con que aparecen sobresalen los recursos PEM y POJH. En casi todos los proyectos estos recursos están presentes. En ausencia de estos recursos, y si no se crean fuentes de financiamiento alternativas, los proyectos sociales específicos disminuirían en número y en beneficiarios.

b) Recursos humanos y apoyos no monetarios

La realización de proyectos sociales específicos cuenta con un importante apoyo en instituciones, tales como el Voluntariado y la Secretaría Nacional de la Mujer, las universidades e instituciones no gubernamentales.

El apoyo del Voluntariado es fuerte en lo que concierne a la ejecución de proyectos específicos. La organización administra proyectos, selecciona y capacita a las participantes, organiza las actividades previstas, etc. Los funcionarios municipales califican la labor del Voluntariado como eficiente e imprescindible. La planta municipal, señalan, no dispone del tiempo ni de la mística, compromiso y disciplina que tienden a expresar muchas de las damas de colores y representantes de la Secretaría Nacional de la Mujer.

“El Voluntariado es una presencia fuerte en la comuna. Realiza proyectos chicos, pero muy positivos: capacitación, artesanías. Representa un respaldo importante para la dirección social del municipio. Son estrictas, ordenadas, capaces de administrar (...). Prefiero entregarle la administración de un proyecto al Voluntariado que al grupo autónomo o la Junta de Vecinos”.

Esta evaluación positiva, expresada por casi todos los entrevistados, contrasta con la evaluación que, como grupo, se le adjudica al Voluntariado en la organización municipal. Se le teme. El mismo funcionario anteriormente citado señala que:

“...son pinochetistas y dogmáticas, tienen una intransigencia que es nefasta. Sólo miran y dividen el mundo entre pinochetistas y comunistas”.

Por una parte, ellas se imponen por su eficiencia y abnegación. Por la otra, está presente el temor a discrepar. Se reconocen sus fuertes cuotas de poder, sus vinculaciones con la cúpula gubernamental.

¹⁷ Las cifras corresponden a la inversión total, esto es, social y territorial. Véase ODEPLAN (1987).

Con no poca frecuencia se observa una confluencia de intereses entre el municipio y las universidades. Los convenios son bien valorados; los alumnos en práctica, bien recibidos; los estudios, a pesar de ser a menudo críticos, aceptados.

Las universidades son atractivas para las autoridades y los funcionarios municipales. Se espera de quienes vienen de ese ámbito una renovación de ideas. Simultáneamente se reconoce que los alumnos y los docentes constituyen un recurso humano que contribuye a mejorar y a legitimar el quehacer municipal, sobre todo si éste se desvía de la orientación que viene del nivel central, buscando alternativas más participativas.

El contacto con las universidades tiene origen, la mayor parte de las veces, en lazos personales o profesionales de uno o más funcionarios municipales con unidades académicas o profesionales de alguna universidad. De los trece municipios en que hemos hecho entrevistas, nueve tienen o han tenido actividades en común con uno o varios departamentos universitarios. Escuelas de arquitectura y de trabajo social son las más frecuentes.

La colaboración con organismos no gubernamentales que realizan investigación o acción social no es frecuente, pero la hay. Las relaciones suponen una estrecha conexión personal y mucha confianza entre algún funcionario municipal, que cuenta con cierto poder de influencia en el municipio, y el equipo que labora en el organismo no gubernamental. Cuando los proyectos específicos se concretan, ejecutan y la relación municipio/institución no gubernamental se consolida, pasan a ser ejemplos de los cuales los funcionarios se expresan con orgullo. Por otra parte, por ser excepcionales, son proyectos frecuentemente observados por otros. Los más conocidos de éstos son la experiencia de construcción y mejoramiento de la vivienda en Nuevo Amanecer y La Higuera, comuna de La Florida, que surge a partir de un convenio técnico con el equipo de gestión local de CIPMA; la experiencia en vivienda en Lo Hermida que, en su etapa inicial, cuenta con apoyo del municipio de Peñalolén y los centros educativo-nutritivos en La Florida, que nacen de una colaboración con la Escuela de Trabajo Social de la Universidad Católica¹⁸.

En síntesis, la posibilidad de sumar esfuerzos entre el municipio y otras instituciones, en particular la universidad, resulta una iniciativa eficiente y productiva por los aportes y complementaciones que se derivan para ambas instituciones.

IV. CONCLUSIONES: OBSTACULOS Y FACTORES FACILITADORES PARA UNA ACCION SOCIAL PLANIFICADA

La nueva estructura municipal ofrece elementos que pueden llevar a un efectivo desarrollo local: están estipuladas las atribuciones y la

¹⁸ Diversos documentos dan cuenta de estos proyectos o experiencias. Véanse Walker, Saborido y otros (1987); Rubio y González (1986), y algunas tesis de la Escuela de Trabajo Social de la Universidad Católica de Chile.

responsabilidad legal de emprender esta tarea; están señalados los recursos humanos, materiales y organizacionales y ciertos instrumentos técnicos para abordarla; hay un camino recorrido del cual es importante extraer lecciones para evitar que se derroche la posibilidad de los municipios de convertirse en gobiernos locales eficientes en materias de desarrollo local.

El examen de la labor social en trece municipios, con concentración de población en pobreza en Santiago, lleva a concluir que ella es voluminosa y de naturaleza principalmente asistencial. Los proyectos sociales específicos atienden a una necesidad concreta, muestran escasa continuidad en el tiempo e implican, salvo excepciones, acciones o actividades curativas orientadas a reparar un daño ya producido; enfatizan el dar o entregar; rara vez apoyan o estimulan procesos que activen recursos (materiales y no materiales) latentes en la comunidad que, en interacción con recursos municipales, pudieran alimentar la creación y el apoyo a microiniciativas y la consolidación de capacidades locales de desarrollo social.

La labor que realiza la Secretaría Comunal de Planificación y Coordinación (SECPLAC) es fundamentalmente la de un administrador contable que ordena, registra y programa, según requerimientos impuestos desde el gobierno central. La mayoría de los municipios no realiza una labor efectiva de planificación para el desarrollo local.

Los funcionarios entrevistados son sensibles frente a las duras condiciones en que vive la población, la envergadura y complejidad de los problemas de pobreza y la necesidad de abordarlos integralmente. En la búsqueda de soluciones, un número importante de ellos percibe que la labor asistencial constituye sólo un paliativo necesario e imprescindible, altamente insuficiente, porque crea dependencia del aparato estatal y municipal, ahoga iniciativas de la población y desaprovecha recursos y potencialidades existentes en la comunidad.

El desafío para los municipios es dar pasos que permitan superar, ir más allá de las prácticas asistenciales y cavar surcos para el desarrollo local. Tal desafío exige identificar los factores que empujan hacia una acción social asistencial y aquellos que favorecen acciones conducentes al desarrollo local. Requiere, asimismo, reconocer y modificar las situaciones que atentan contra la planificación social a nivel local.

Entre ellas, por una parte, hay elementos de carácter más bien técnico relativos a las debilidades con que se realizan las tareas requeridas por el proceso de planificación y los lineamientos que lo guían. Representan los obstáculos más fáciles de corregir. Por otra parte, hay situaciones que derivan de la inserción del municipio como "institución bisagra" entre el gobierno central y la comunidad, y de características de la administración y gestión municipal. Por último, hay situaciones que tienen origen en rasgos globales del escenario político-económico vigente y de la concepción de política social del régimen.

La ley municipal entrega grandes facultades y poder decisorio al alcalde. El es la autoridad. Su papel es serlo. Las dificultades emergen del proceso de generación de esta autoridad y de la concepción que el alcalde tiene de su cargo y la forma en que lo concretiza.

Mientras no entre en vigencia la ley orgánica constitucional de municipalidades recién publicada, la designación del alcalde corresponde al Presidente de la República y el cargo es de entera confianza de éste. El rígido control político y la ausencia de negociación entre organizaciones, asociaciones y grupos de base imprime fuertes rasgos jerárquicos y verticales a la administración y gestión municipal. El alcalde y el municipio dan cuenta y responden a la autoridad superior. En consecuencia, miran hacia arriba antes que a la comuna y sus habitantes. La relación del gobierno central con el municipio contribuye a reforzar la verticalidad. Dominan las relaciones de fiscalización y control; la información no fluye con facilidad entre los niveles territoriales; decisiones y acciones de los ministerios sectoriales no se coordinan entre sí y repercuten en ocasiones, contradictoria y sorpresivamente, en la comuna. No hay casi iniciativas centrales que apoyen el intercambio de experiencias entre municipios y la capacitación para la gestión local. En estas circunstancias, los requerimientos que emanan del gobierno central tendrán prioridad frente a programas y actividades de desarrollo local planificados con antelación.

La forma en que el alcalde designa a sus subalternos sigue el mismo modelo y, salvo excepciones, reedita las relaciones verticales. Las excepciones corresponden a municipios en los cuales el alcalde logra equilibrar la función política propia de su cargo con las exigencias técnicas del mismo. Estos alcaldes han promovido y apoyado la constitución de equipos de trabajo basados en criterios técnicos y de eficiencia, estables en el tiempo, que conocen y se han compenetrado de los problemas de la comuna. Las relaciones al interior del equipo y de éste con el alcalde son horizontales y hay espacios para proponer iniciativas, para criticar y sugerir. La actividad municipal se coordina en función de objetivos de mediano y largo plazo, en torno a los cuales se reflexiona, discute, discrepa y construye. Tras la actividad municipal se vislumbra un proyecto de comuna.

Los lineamientos globales de política social plantean que al Estado (subsidiario) le competen funciones distributivas tendientes a crear igualdad de oportunidades y erradicar la extrema pobreza, para lo cual su función primordial es ir en apoyo de estos sectores. Congruentes con esta concepción, el gobierno central ha elaborado instrumentos para focalizar el gasto social y una red asistencial de subsidios en beneficio de los sectores en extrema pobreza.

Estos lineamientos condicionan la acción municipal en varios sentidos. Primero, la administración de la red social delegada desde el nivel central consume energía y tiempo de los funcionarios de los departamentos sociales, dejando poco espacio para el diseño y la ejecución de proyectos específicos. Segundo, el énfasis asistencial, la entrega de bienes y servicios y el recibir pasivo de los mismos permea el resto de la actividad social. Tercero, el contenido de la red social se refleja en los proyectos específicos, en el sentido de que ellos representan una complementación o prolongación de la red. Cuarto, el gobierno central impone instrucciones y decisiones a los municipios sin reconocer la evidente heterogeneidad de éstos y dejando en un segundo o tercer

plano las iniciativas distintas a lo esperado, que nacen de los municipios y de la población.

La concepción de la participación de la comunidad, definida y acotada desde el nivel central, empuja hacia lo asistencial y ahoga o no estimula las potencialidades e iniciativas, la creatividad presente en la comunidad, los grupos y organizaciones de base local. La autoridad, el municipio, recaba opiniones e intereses y recoge e incorpora a su quehacer, lo que ella estima conveniente. Se promueve la formación y legalización de organizaciones vecinales y funcionales, pero se las controla estrictamente.

Al nivel técnico de la planificación local, detectamos la insuficiencia de los llamados diagnósticos comunales y la ausencia de actividades que evalúan programas, proyectos, iniciativas. ¿Cómo pueden asignarse prioridades y planificar de acuerdo a ellas sin dimensionar rigurosamente y, en lo posible, desde variados ángulos, la magnitud de los problemas comunales y los factores subyacentes? ¿Cómo pueden, en el plano técnico, reconocerse errores y corregir, si no se evalúan periódica y sistemáticamente las actividades que se han emprendido y no se mantiene actualizado el diagnóstico?

A este nivel hay acciones posibles de encarar desde ya: la necesidad urgente de capacitación y apoyo a una labor de aprendizaje en el ejercicio de la gestión y planificación local; el reforzamiento del aparato conceptual y el instrumental técnico disponible en las ciencias sociales para la planificación social. El interés de algunos funcionarios municipales y municipios por estrechar vínculos con universidades e institutos de investigación es un elemento importante de apoyar. La colaboración entre ambas instancias (municipio y academia) podría contribuir a acercar la investigación universitaria, sus contenidos y enfoques, a las necesidades de los municipios como gobierno local; a desarrollar instrumental conceptual y técnico relevante y viable en el ámbito local; a aportar a las necesidades de capacitación de los funcionarios municipales, así como a acercar la enseñanza universitaria en las ciencias sociales a los desafíos del país.

Los factores aludidos —un sistema de organización vertical, que enfatiza la fiscalización y el control, que nutre la pugna y la desconfianza entre funcionarios, que no da un apoyo genuino a la gestión local, que no favorece la formación de equipos de trabajo idóneos, que mira y rinde cuenta al gobierno superior y no a la comunidad a la cual sirve, las insuficiencias propias de la planificación— representan todos elementos que aminoran el potencial de los municipios para ser agentes de desarrollo local. No obstante, pese a la presencia e importancia de estos factores negativos, encontramos municipios con gérmenes de una acción social planificada. Ella muestra la potencialidad del camino que ha empezado a recorrer la institución municipal.

¿Por qué estos indicios de gobierno local no cristalizan, no se expanden y amplían, dejando de ser sólo excepciones?

¿Por qué, estando regladas las disposiciones y definidas las prioridades de desarrollo local, no se alcanza la eficiencia necesaria? ¿Por qué se encuentran tantas desinteligencias a nivel humano, técnico, de coordinación, etc.?

La respuesta no es simple y radica en una contradictoria y difícilmente conciliable concepción de la función municipal. Por un lado, se encuentra la orientación social, largamente señalada en este artículo. Por otro lado, existe una labor política que no se encuentra explícita, sino el revisar los encuentros de alcaldes y los instructivos presidenciales a estas autoridades. De modo que los municipios no están limitados sólo por la escasez de recursos, la falta de capacitación, la magnitud de los problemas de pobreza, sino también por la dimensión política. Esta conduce a poner límites y controles para que la población no reivindicque, no exprese demandas colectivas.

ANEXO A

PROYECTOS SOCIALES ESPECIFICOS CON BENEFICIARIO DIRECTO

1. PROYECTOS PARA RECIEN NACIDOS Y MADRES EMBARAZADAS

Los proyectos orientados a este grupo se ubican todos en el área de nutrición y educación en salud. Algunos entregan dinero a la madre embarazada; otros le dan alimento. Estas donaciones, a veces, se acompañan con capacitación, cursillos, folletos, asesorías.

2. PROYECTOS PARA PREESCOLARES

Los proyectos para esta población apuntan casi sin excepción a curar y prevenir problemas de nutrición y salud. Abordan el problema de cinco formas alternativas:

a) Dejar los niños desnutridos en casa de una "familia guardadora", previa capacitación y aporte económico; simultáneamente se trabaja con la familia propia del niño, intentando mejorar su contexto familiar para cuando éste regrese a ella;

b) Centros comunitario-educativos que, atendidos por madres adscritas al POJH, capacitadas para colaborar en la crianza y cuidado de niños y bajo supervigilancia profesional, acogen durante el día a niños desnutridos o con alto riesgo de caer en tal situación, identificados por el consultorio de salud;

c) La entrega de suplementos alimentarios directamente a los hogares de niños con riesgo socio-nutricional;

d) Talleres laborales para madres de niños desnutridos, y

e) La atención preferente de preescolares desnutridos en jardines infantiles y, en algunas ocasiones, en centros especializados, como los centros de alimentación y desarrollo del lenguaje (CADEL).

3. PROYECTOS PARA ESCOLARES

Los proyectos para escolares abordan cuatro áreas-problemas:

a) Suplemento al Programa de Alimentación Escolar (PAE) que viene del nivel central;

b) Apoyo material al educando, mediante la entrega de útiles escolares, uniformes, zapatos y diversas modalidades de becas;

c) La atención de niños que no cuentan con el suficiente cuidado en su hogar en Centros Diurnos durante la jornada en que no asisten a la escuela, entregándoles apoyo alimenticio, pedagógico y recreacional; y

d) Apoyo a la actividad recreativa de los alumnos a través de los deportes, actividades artístico-culturales y de esparcimiento.

4. PROYECTO PARA ADOLESCENTES

Casi todos los municipios cuentan con un proyecto orientado hacia el adolescente. Estos, en su mayoría, apuntan a problemas de salud mental, aunque también los hay de apoyo a oportunidades de crecimiento personal y esparcimiento, y, en casos excepcionales, de capacitación para el trabajo. El proyecto más frecuente es el "Centro del Adolescente", orientado a curar problemas en el área de salud mental, drogas, alcoholismo, delincuencia. Las actividades de esparcimiento y crecimiento personal se abordan casi exclusivamente por el deporte con apoyo de la DIGEDER. En casi todos los municipios hay un encargado de la actividad deportiva. Se habilitan multicanchas y piscinas que, con frecuencia, constituyen el orgullo de los funcionarios municipales. También se programan paseos fuera de la ciudad.

5. PROYECTOS PARA ADULTOS

Los proyectos cuyo beneficiario directo es un adulto tienen, en general, la familia como beneficiario indirecto. Los más frecuentes aluden a la situación de empleo del hombre o la mujer adulta. Con recursos de los programas PEM, POJH, PDL, PIMO y otros se implementan proyectos orientados a la mantención de áreas verdes y plazas de juego, a la formación de talleres y microempresas de tejido, cerámica, costura, reparación y lavado de ropa, cunicultura, viveros y otros. Con recursos municipales y de los programas de empleo se hacen huertos familiares. También hay proyectos en las áreas de vivienda y salud. En vivienda detectamos proyectos de capacitación en el uso de casetas sanitarias y de regularización de títulos de propiedad, más uno de autoconstrucción¹⁹. En el área de salud los proyectos dirigidos a adultos cubren salud bucal, prevención de la ceguera y la formación de monitores poblacionales en salud.

Más de la mitad de los proyectos para adultos y para la familia va orientada hacia la mujer²⁰. Si a estos proyectos sumamos aquellos

¹⁹ En las entrevistas también se conversó sobre un proyecto algo fuera de lo común, porque se hizo coordinadamente entre los municipios de Quinta Normal, Quilicura y Lampa, el Proyecto Quinquila. El proyecto consistió en erradicar a 52 familias de Quinta Normal, 10 de Quilicura y 10 de Lampa, a un villorrio en el sector semirural de Lampa, especialmente creado para ellos: 72 viviendas de tipo campesino, en un terreno de 500 m² cada una, dotadas de corrales, jaulas y espacios cultivables, equipamiento comunitario, que incluye una granja modelo a cargo de un monitor, sala de reuniones, talleres artesanales, clínica veterinaria, bodegas, posta de primeros auxilios.

²⁰ Sólo una parte de los proyectos POJH, PEM, PDL y similares se incluyen en los proyectos sociales específicos, aquellos cuyo "producto" va en beneficio directo de los hogares en extrema pobreza. En estos proyectos participan mujeres en mayor proporción que hombres.

dirigidos a la mujer embarazada, a los recién nacidos y, parte de aquellos, a la población preescolar, en los cuales la mujer muchas veces es un agente que canaliza la ayuda, no cabe duda de que ella es, a la vez, beneficiaria y actriz en la política social local, puente entre la familia y el Estado expresado a nivel local.

6. PROYECTOS PARA ANCIANOS

Son proyectos dirigidos hacia las necesidades, a veces, de recreación y, otras veces, de salud de este grupo. Salvo excepciones, todos ellos cuentan con apoyo del Consejo Nacional para la Ancianidad (CONAPRAN).

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- AHUMADA, J. (1985), "El gobierno y la administración local: tradición y cambio en los ochenta", ILPES, junio.
- AROCENA, J. (1986), *Le développement par l'initiative locale. Le cas français*, Logiques Sociales, L'Harmattan, París.
- BORJA, J. (1984), "Las transformaciones territoriales e institucionales en la Europa actual", *Papers 6*, Organización del territorio y descentralización, Ajuntament de Barcelona, junio.
- (1987), "Dimensiones teóricas, problemas y perspectivas de la descentralización del Estado", en J. Borja y otros, *Descentralización del Estado, movimiento social y gestión local*, ICI, FLACSO, CLACSO, Santiago.
- CEPAL (1981), *El estado de la planificación en América Latina y el Caribe*, E/CEPAL/ILPES/R. 16, octubre.
- CERECEDA, L. E. y M. CIFUENTES (1987), *¿Qué comen los pobres?*, Cuadernos del Instituto de Sociología, Pontificia Universidad Católica de Chile.
- CHEEMA, G. S. y D. A. RONDINELLI (1983), *Decentralization and development. Policy implementation in developing countries*, Sage, Beverly Hills.
- FALUDI, A. (1973), *A reader in planning theory*, Urban and regional planning series, volume 5, Pergamon Press.
- (1973), *Planning theory*, Urban and regional planning series, volume 7, Pergamon Press.
- HAINDL, E. y C. WEBER (1986), "Impacto redistributivo del gasto social", *Serie de Investigaciones*, Departamento de Economía, Universidad de Chile.
- JORDAN, R. y OTROS (1987), "El gobierno local y la gestión del desarrollo urbano: comuna de La Florida y Estación Central", mimeo, Instituto de Estudios Urbanos, Universidad Católica.
- MENY, Y. y V. WRIGHT (1985), *Centre Periphery Relations in Western Europe*, Allen & Unwin, London.
- ODEPLAN (1987), *Plan regional de desarrollo 1986-1990*, República de Chile, Presidencia de la República, Intendencia de la Región Metropolitana.
- RACZYNSKI, D. y C. SERRANO (1985), *Vivir la pobreza*, CIEPLAN-PISPAL, Santiago.
- (1987), "Administración y gestión local: la experiencia de algunos municipios en Santiago", *Colección Estudios CIEPLAN* N° 22, diciembre.
- (1988), "Descentralización y planificación local: la experiencia de municipios en comunas pobres de Santiago", *Notas Técnicas* N° 108, CIEPLAN, enero.
- RODRIGUEZ, J. (1985), *La redistribución del ingreso y el gasto social en Chile*, ILADES-Editorial Salesiana, Santiago.
- RUBIO, G. y C. GONZALEZ (1986), "Construyendo juntos en la villa La Concepción", *Documento*, Instituto de Estudios Urbanos, Universidad Católica de Chile.
- SCHKOLNIK, M. y B. TEITELBOIM (1987), *Pobreza y desempleo en poblaciones*, Colección Temas Sociales 2, PET-AHC, Santiago.
- SMITH, B. C. (1985), *Decentralization. The Territorial Dimension of the State*, Allen and Unwin, London.

- TOMIC, B. (1983), "Necesidades básicas y participación popular: opciones éticas y metodológicas", *Monografía* N° 30, PREALC.
- TOMIC, B. (1984), "Planificación participativa y descentralizada para las necesidades básicas: reflexiones iniciales", *Monografía* N° 32, PREALC/ISS S836.
- (1986), "Participación popular y desarrollo en la base", en PREALC, *Buscando la equidad*.
- TOMIC, B. y R. GONZALEZ (1983), "Municipio y Estado: dimensiones de una relación clave", *Monografía* N° 27, PREALC/ISS, PREALC.
- UNICEF (1986), *Del macetero al potrero (o de lo micro a lo macro)*, Oficina de Area para Argentina, Chile y Uruguay, UNICEF, Santiago, y Centro de Políticas Sociales y Planificación en Países en Desarrollo, Universidad de Columbia, Nueva York.
- VERGARA, P. (1988), "Políticas y programas hacia la extrema pobreza en Chile", mimeo, FLACSO, Santiago.
- WALKER, E. y OTROS (1987), *Planificación desde la Comunidad. Ampliando el campo de lo posible*. Equipo de Vivienda y Gestión Local, CIPMA.

