

DESCENTRALIZACION Y GOBIERNO LOCAL: SITUACION DE ALGUNOS MUNICIPIOS EN SANTIAGO¹

DAGMAR RACZYNSKI²
CLAUDIA SERRANO³

ABSTRACT

Is the Chilean municipality an agent of social development of its district? How is it organized to carry out this endeavor? What are the actual styles of Municipal management? What are the characteristics of local social planning? Fieldwork done between 1986 and 1987 in thirteen municipalities that concentrate the poorer areas of Santiago, aimed to find an answer to these and other similar questions. The article describes this research and highlights its main results emphasizing the weaknesses of Chilean local government as an agent of social development.

INTRODUCCIÓN

Los temas de descentralización del Estado y de gobierno local han pasado a un primer plano en los más diversos países. Varias naciones de América Latina han iniciado reformas tendientes a descentralizar el aparato estatal y a entregar más atribuciones, competencias y recursos al nivel local. Por su parte, en países europeos el desarrollo local se plantea como una alternativa de solución a una parte de los problemas causados por la crisis económica y los límites de los modelos de desarrollo vigentes. En los escritos sobre el tema es posible identificar dos grandes tipos de argumentos que avalan la necesidad de descentralizar. Uno es la búsqueda de mayor eficiencia: sería más fácil y efectivo actuar en una realidad más pequeña, un territorio que se conoce mejor. El otro es el anhelo de mayor democracia: la población tiene más posibilidad real de participar en decisiones del gobierno local que en decisiones nacionales⁴.

¹ Los antecedentes que subyacen a este artículo son parte del proyecto 458 de 1987 del Fondo Nacional de Investigación Científico y Tecnológico (FONDECYT).

² Ph. D. en Sociología, Universidad de California, Los Angeles (UCLA); investigadora de la Corporación de Investigaciones Económicas para Latinoamérica (CIEPLAN) y profesora titular del Instituto de Sociología de la Universidad Católica de Chile.

³ Doctora (cand.) en Sociología, Escuela de Altos Estudios en Ciencias Sociales, París; investigadora asociada de CIEPLAN.

⁴ Entre otros, véanse, Cheema y Rondinelli (1983), Smith (1985), Meny y Wright (1985), Tomic (1986), Arocena (1986), Borja (1984, 1987).

Bajo el argumento de la eficiencia se plantea que el tamaño, la complejidad y la heterogeneidad de las sociedades actuales dificultan que una sola estructura central "sea capaz de responder adecuadamente a las demandas y necesidades de los múltiples subconjuntos diferentes que componen el objeto de su quehacer" (Tomic, 1986, p. 164); o que los Estados centralizados se han tornado incompatibles con la rapidez de los cambios económicos, sociales y tecnológicos que afectan a las sociedades modernas; que la anquilosada maquinaria burocrática centralista no puede responder a las exigencias del mundo moderno. Desconcentrar, delegar y, particularmente, descentralizar el poder, la autoridad y los recursos desde el nivel nacional al regional y local se plantean como caminos de salida.

Siempre en la óptica de la eficiencia se afirma que la descentralización lleva a un contacto más estrecho entre los funcionarios y la población beneficiada, una mayor sensibilidad de los primeros frente a las necesidades específicas y concretas de la comunidad, lo que traduciría en planes y programas más realistas que efectivamente responden a las necesidades particulares de las áreas locales. Ello sería particularmente cierto, se dice, si las autoridades locales incorporan a la comunidad en el diagnóstico y solución de los problemas que la afectan. La cercanía de la autoridad y del funcionario estatal a la base social permitiría captar más certeramente demandas sociales y necesidades y responder a ellas más prontamente. Por medio de la participación, la relación autoridad/base social se haría fluida y horizontal, respetando sus dos caras: de la autoridad a la base y de ésta a la autoridad. En el tema de la participación se asocian la eficiencia y la democracia como argumentos que avalan procesos descentralizadores.

El argumento democratizador sostiene que la mayor cercanía del gobierno local y la población abre espacios para una participación efectiva de la comunidad en la toma de decisiones e implementación de programas y actividades locales de forma tal que ella tendría no sólo la posibilidad de elegir a sus representantes sino, además, la oportunidad de intervenir junto con las autoridades locales en las decisiones que la afectan directamente.

De lo expuesto se desprende que se adjudican muchas bondades a los procesos descentralizadores, tanto técnicas como políticas. ¿Es ello efectivo? Los estudios que entregan elementos de evaluación muestran que la descentralización en sí misma no necesariamente responde a las connotaciones positivas que se le atribuyen. No siempre ni necesariamente ella se traduce en mayor eficiencia en la entrega de servicios sociales, en tareas de planificación local y otros aspectos. Tampoco lleva automáticamente a un sistema más democrático. La conclusión que se extrae indica que es necesario revisar con profundidad y calificar el estilo del proceso de descentralización y reconocer que la subdivisión del territorio y del poder puede realizarse de maneras muy diferentes y servir a muy distintos propósitos (Cheema y Rondinelli, 1983).

En Chile, con la publicación, en abril de 1988, de la Ley 18.695, Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, cristalizan un conjunto de reformas descentralizadoras que se iniciaron hace ya 14 años⁵, Estas reformas

⁵ El gobierno militar, apenas asumido el poder, a fines de 1973, creó la Comisión de Reforma Política Administrativa (CONARA), encargada de estudiar y diseñar una nueva estructura de gobierno y administración interiores. Los resultados paulatinamente se fueron traduciendo en leyes. Respecto a la institucionalidad municipal las principales son: DL. 1.289 de 1976 (Ley Orgánica de Municipios y administración comunal), DL. 3.063

han dotado al municipio de facultades, recursos e instrumentos que debieran conducirlo a ser "agente del desarrollo económico, social y cultural de la comuna".

Conscientes de la importancia de la descentralización y del tema municipal en Chile y del desafío de la propuesta de desarrollo local iniciamos a fines de 1986 un estudio empírico sobre el municipio chileno. Los resultados de la investigación han sido descritos en dos documentos (Raczynski y Serrano, 1987, 1988). El presente artículo tiene por propósito hacer una síntesis de dicho estudio señalando los resultados más significativos.

El artículo se subdivide en 7 secciones. La primera, aborda el enfoque y las opciones que se tomaron en la investigación empírica. Las secciones siguientes abordan sucesivamente los resultados en torno a la reforma legal, los estilos de gestión municipal, la planificación del desarrollo local y la labor social municipal. El artículo termina con algunas reflexiones globales.

1. ASPECTOS METODOLÓGICOS

Las dimensiones claves del estudio fueron la descentralización y la planificación social local.

El concepto de descentralización alude a la subdivisión del territorio nacional en unidades más pequeñas y la creación de una institución político-administrativa que se haga cargo del gobierno de ese territorio. Para que pueda hablarse de descentralización el gobierno local debe contar con competencias de decisión y recursos (no sólo financieros) para "administrar y gobernar" el territorio de su jurisdicción de acuerdo a las realidades específicas de éste y sus habitantes.

El gobierno local es siempre una institución bisagra. Por un lado, está inserto en el aparato del Estado y marcado por su dependencia, en mayor o menor grado, a autoridades superiores. En el caso de Chile, de las autoridades regionales y nacionales. Por otro lado, está vertido sobre la comunidad. El territorio sobre el que gobierna, en particular sus habitantes, darán contenido a sus preocupaciones, sus programas, sus metas. En consecuencia, como gobierno local el municipio debiera responder a las necesidades y demandas de la comunidad, programar su quehacer, buscar y asignar recursos, tomar *decisiones*, traduciendo y adecuando los lineamientos de política desde el nivel central y regional a las características, demandas y necesidades de la población. No debiera actuar solo pasivamente por delegación (desconcentración) de tareas, sino activa y creativamente, esto es, respondiendo a las necesidades comunales con autonomía e iniciativa.

Para un ejercicio efectivo de estas atribuciones es imprescindible que en los municipios se constituyan equipos de trabajo que logren conocer y penetrarse de la comuna, que maximicen su cercanía y conocimiento del territorio y los habitantes y que cuenten con el conocimiento e instrumental para una labor local eficiente e innovadora. Simultáneamente, también es impar-

de 1979 (Ley de Rentas Municipales) y la recientemente publicada Ley 18.695 que deroga DL. 1.289 de 1976. La implementación de la nueva institucionalidad municipal se acelera a partir de 1980.

tante que la comunidad, los habitantes y sus organizaciones tengan canales abiertos para participar en las decisiones que afecten a su comuna.

¿Es ésta la realidad del municipio chileno actual? ¿Son los municipios auténticos gobiernos locales? La búsqueda de respuesta a estas interrogantes fue uno de los ejes del estudio.

La segunda dimensión, muy relacionada a la anterior, gira en torno a la planificación local con énfasis en los aspectos de desarrollo social. ¿Cuál es la capacidad del municipio de actuar y resolver, con iniciativa, los problemas de pobreza de su comuna? Estudiamos el estilo y modo de ejercicio de la planificación social y local.

El trabajo se desplegó a dos niveles. Por una parte, se analizó lo que estipula la legislación municipal en cuanto a las atribuciones de los municipios y sus autoridades, las tareas de planificación social, las relaciones del municipio con el gobierno central y aquéllas del municipio con la base social. Estos aspectos definen los parámetros dentro de los cuales debe operar cada municipio.

Por otra parte se abordó la práctica, el funcionamiento efectivo de los municipios. Realizamos un extenso trabajo de campo cuyo eje central fueron entrevistas semiestructuradas a funcionarios municipales responsables de las tareas de planificación y de desarrollo social en las comunas. En las entrevistas se abordaron cuatro grandes área-problemas:

1) ¿Cómo se ha organizado la municipalidad para asumir sus nuevas atribuciones? ¿Cuál es el organigrama y dónde están los centros de decisión? ¿Con qué recursos cuenta el municipio? ¿Quiénes son los “actores” más importantes en el ámbito municipal? ¿Qué papel juegan?

2) ¿Cuál es la inserción efectiva del municipio en la estructura político-administrativa del Estado? ¿Cuáles son las relaciones entre el municipio y el gobierno central, los ministerios sectoriales, las autoridades regionales?

3) ¿Cómo se expresa la relación entre el municipio y la base social? ¿Cuál es el papel o cómo se incorpora a la comunidad en el desarrollo económico, social y cultural de la comuna?

4) ¿Cómo se realiza la planificación social local? ¿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 o se implementan? ¿Cómo se evalúan?

El trabajo de campo se realizó en 13 de las 24 municipalidades del Gran Santiago. Expresamente se dejaron afuera los municipios de Santiago, Las Condes, Providencia y La Reina. Estos municipios o no corresponden a comunas con fuertes problemas de pobreza o como consecuencia de su gravitación en el conjunto de la ciudad su estudio se hacía muy complejo.

En total realizamos 33 entrevistas que corresponden a 25 funcionarios de 13 municipios del Gran Santiago que atienden a comunas con concentración de pobreza. Ni la selección de los municipios ni la de los funcionarios entrevistados fue aleatoria. Dificultades de acceso hacían imposible la aplicación de criterios probabilísticos de selección. El procedimiento que se siguió fue el siguiente: se contactó a funcionarios municipales con los cuales teníamos o pudimos establecer relaciones vía terceros. Estos funcionarios, a su vez, nos

contactaron con nuevos funcionarios del mismo o de otros municipios. En términos estrictos, los resultados sólo son válidos para los municipios estudiados. No obstante, la presentación y discusión de resultados preliminares en diversas instancias en las cuales había presente funcionarios de otros municipios, profesionales con experiencia a nivel local y estudiosos del tema permitió completar la información y verificar que las conclusiones reflejan la realidad de municipios en el Gran Santiago, en los cuales los problemas de pobreza y de satisfacción de necesidades básicas están entre los más urgentes. Los resultados evidentemente no pueden ser extrapolados a municipios de otras ciudades del país y menos aún a municipios rurales.

Finalmente, el estudio muestra el funcionamiento de algunos municipios chilenos en un momento: 1988/87. Con posterioridad, en particular durante 1988, concomitante a la agitación preplebiscito, se ha exacerbado el papel político de la autoridad municipal. El foco de atención de nuestro estudio no era ese papel. Sin embargo, en el trabajo de campo el mismo aparece con frecuencia interfiriendo con las tareas y responsabilidades "técnicas" de los municipios⁶.

II. LAS DISPOSICIONES LEGALES Y LA REGLAMENTACIÓN MUNICIPAL⁷

La nueva estructura municipal contiene elementos que reflejan una potencialidad para el efectivo desarrollo local. El municipio de hoy se encuentra fortalecido respecto al pasado. Están estipuladas las atribuciones y la responsabilidad legal de los municipios de asumir el papel de "agente del desarrollo local". Las municipalidades, corporaciones de derecho público con personalidad jurídica y patrimonio propios, funcional y territorialmente descentralizadas, deben administrar la comuna para satisfacer las necesidades locales, promover el desarrollo comunal en sus aspectos territoriales, económicos, sociales y culturales, y asegurar la participación de la comunidad en estas tareas.

Para cumplir con este cometido, la legislación delimita una estructura organizacional municipal, institucionaliza la planificación a nivel local, define recursos humanos y materiales e instrumentos para esta tarea, e incorpora explícitamente una línea y canal de participación de la comunidad.

Las municipalidades están constituidas por el alcalde, que es su máxima autoridad, y por el Consejo de Desarrollo Comunal (CODECO), instancia de participación de la comunidad (sobre este último se discute más adelante). Alcalde y CODECO ejercen las atribuciones y funciones de las municipalidades.

Cada municipio cuenta con una Secretaría de Planificación y Coordinación Comunal (SECPLAC) —integrada al sistema de planificación nacional y vinculada directamente a la Secretaría Regional de Planificación y Coordinación (SERPLAC)—, que tiene por misión apoyar al alcalde y al CODECO en la gestión del desarrollo comunal. Le corresponde preparar y coordinar las

⁶ El rol político de los alcaldes en el sentido de trabajar para la proyección del régimen se intensifica a partir del VIII Congreso de Alcaldes realizado en julio de 1986, en el cual se habría discutido con las autoridades edilicias el "Plan de Acción Cívica".

⁷ Diversos autores han analizado la legislación municipal. Entre otros, véanse Borel y Mergudich (1974), Fernández (1981), Pozo (1981, 1988), Tomic y González (1983), Cumplido (1982).

políticas, los planes, los programas y los proyectos de desarrollo territorial y social de la comuna, asesorar la formulación del Plan Financiero y del Presupuesto Municipal, evaluar el cumplimiento de los planes, programas y proyectos y del presupuesto municipal, efectuar análisis permanentes de la situación de desarrollo de la comuna, dar asistencia técnica a las reparticiones municipales y a los servicios públicos que operan en la comuna, mantener una unidad de informaciones de datos comunales y los regionales atinentes a sus funciones.

Cada municipio cuenta con un conjunto de departamentos municipales ejecutores: desarrollo social y comunitario, obras, aseo y ornato; tránsito y transporte públicos, administración y finanzas, asesoría jurídica y control.

La planta municipal se ha ampliado, particularmente, en sus componentes técnico-profesional (Varas y Herreros, 1987)⁸. Por su parte, los ingresos percibidos y los gastos devengados por el conjunto de los municipios chilenos fue en 1985/86, en moneda de valor constante, más de tres veces su valor en 1978/79, poco antes de entrar en operación la ley de rentas municipales que estructura el nuevo financiamiento municipal⁹.

La participación de la comunidad en el municipio se define por dos canales: las Juntas de Vecinos y el CODECO. Este último, integrado por representantes de las organizaciones comunitarias de carácter territorial (Juntas de Vecinos) y funcional (organizaciones comunitarias, técnicas o culturales) y de actividades relevantes dentro de la comuna (exceptuando aquellas de naturaleza gremial o sindical y de la administración pública) tiene en la ley recientemente aprobada importantes atribuciones. Entre ellas, formar la terna para la designación del alcalde y fiscalizar las actuaciones de éste, y prestar su acuerdo a los proyectos del plan comunal de desarrollo, del presupuesto municipal, del plan regulador y a las modificaciones de cada uno de ellos.

El otro canal de participación son las Juntas de Vecinos. Es responsabilidad del municipio apoyar la formación y legalización de las Juntas de Vecinos concebidas como la instancia preferente de comunicación del alcalde y del municipio con la comunidad. De los vecinos se espera que colaboren con la Municipalidad en el progreso de su comuna participando en la Junta de Vecinos que les corresponde y cumpliendo con las órdenes que imparta la autoridad en el ámbito de su competencia.

Si bien el cuerpo legal que rige a los municipios estipula responsabilidades, atribuciones, asigna recursos, señala secretarías, consejos y departamentos para facilitar las tareas de desarrollo local y la participación de la comunidad en ellas, simultáneamente contiene elementos que coartan la posibilidad de que el municipio se constituya en una efectiva instancia descentralizada del Estado, en gobierno local capaz de responder con iniciativa a las necesidades concretas y específicas de su territorio y sus habitantes y en agente del desarrollo local.

Estos elementos dicen relación, por una parte, con la generación de autoridades y las líneas de autoridad y control y, por la otra, con las vinculaciones entre el municipio y la comunidad.

⁸ Cada municipio tiene aprobada por ley la planta de su personal. A nivel nacional se establece un límite de planta máxima de 2 funcionarios por cada 1.000 habitantes.

⁹ Los trabajos que abordan como tema central, aspectos económicos de la nueva estructura municipal, son contados. Véanse Tironi (1935) y Geminis (1988).

La normativa entrega facultades y poder decisorio al alcalde. El problema no radica ahí, sino que en la generación vertical de esta autoridad. Mientras no entre en vigencia la ley orgánica constitucional de municipalidades recientemente publicada, la designación del alcalde corresponde al Presidente de la República y el cargo es de exclusiva confianza de éste. Cuando entre en vigencia la nueva Ley el alcalde será designado por el Consejo Regional de Desarrollo (COREDE) respectivo a propuesta de una terna del Consejo de Desarrollo Comunal (CODECO)¹⁰. La generación de los miembros del CODECO, por su parte, cuenta con participación directa de la comunidad, pero ésta es controlada y fiscalizada por el COREDE.

La modalidad de designación del alcalde en el presente y probablemente también a futuro lleva a una situación en la cual éste responde frente a la autoridad superior y no frente a la comuna y sus habitantes.

La reforma incorpora explícitamente una línea de participación. Ello constituye un elemento positivo. No obstante, subyace a la ley una concepción restringida de participación que abre pocos espacios reales para la participación de la comunidad en la gestión municipal. Participar se entiende como una relación de acercamiento de la autoridad a la comunidad, en la cual la primera recaba opiniones e intereses, informa sobre planes, programas y acciones esperando respuestas de apoyo y colaboración. Simultáneamente, la generación de los representantes de la comunidad que colaboran en las tareas municipales —los miembros del CODECO y los dirigentes de juntas de Vecinos y otras organizaciones territoriales o funcionales— es altamente controlada, lo que lleva a dudar de la representatividad de los mismos.

En relación con el tema de la participación, el sentido restringido que se le adjudica y la escasa importancia que en la práctica asume, es importante señalar la demora en la dictación de las disposiciones legales que regulan los CODECOS y resaltar que la ley que las contiene (la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades publicada el 31 de marzo de 1988) no hace alusión explícita a las relaciones del municipio con los vecinos, tema contenido en la legislación de 1976, que esta ley deroga.

III. ESTILOS DE GESTIÓN MUNICIPAL: EL ALCALDE Y LOS EQUIPOS DE TRABAJO

Uno de los resultados más nítidos y significativos de la investigación de campo fue constatar que los municipios, pese a las normas y reglamentaciones comunes que los rigen, en la práctica encaran su labor de formas y modos muy distintos. Las diferencias de un municipio a otro y de un mismo municipio en diferentes momentos en el tiempo en estilo y dinámica del quehacer municipal están marcadas por la persona del alcalde. La figura del alcalde incide de manera tan fuerte sobre el estilo de la gestión municipal, que bien podrían tipificarse estas administraciones siguiendo el tipo de personalidad, posiciones y creencias de su máxima autoridad.

¹⁰ En 15 municipios la designación del alcalde continúa siendo de exclusiva confianza del Presidente de la República (Arica, Iquique, Antofagasta, Valparaíso, Viña del Mar, Santiago, La Florida, Las Condes, Ñuñoa, Concepción, Talcahuano, Temuco, Puerto Montt, Coihaique y Punta Arenas).

Identificamos tres tipos de alcaldes y, por tanto, de municipios: técnico-empresarial, político y burócrata. Sólo el primero logra constituir un equipo de trabajo municipal capaz de coordinar propósitos, tareas y actividades en función de una imagen objetivo para la comuna que se apoya en las necesidades, problemas y potencialidades de su territorio y sus habitantes. Este municipio actúa con cierta autonomía frente a las autoridades superiores, responde a los requerimientos de éstas, a la par que propone alternativas y busca espacios para diseñar e implementar proyectos que respondan a las necesidades particulares a su territorio. Este tipo de gestión ocurría en unos pocos de los 13 municipios, Claramente estaba presente en dos. En otros 2 detectamos gérmenes de tal gestión. Los alcaldes habían asumido recientemente.

En la mayoría de los casos el alcalde resulta ser o un burócrata —cuya gestión se reduce a cumplir con los instructivos del poder central— o un agente político. Los municipios, en estos casos, tienden a funcionar atomizadamente: hay departamentos y funcionarios cuyas relaciones revelan suspicacia, inseguridad y luchas por poder. Este clima redundo en una actitud profesional, que consiste en hacer lo justo y necesario para no provocar tensiones ni ofender susceptibilidades, o en camarillas donde la lealtad personal y el temor de perder la confianza del alcalde priman sobre la creatividad e iniciativa y relaciones horizontales de colaboración en beneficio de la comuna. No hay un equipo de trabajo municipal.

El estilo de la gestión municipal está estrechamente relacionado con la modalidad de generación de las autoridades y con el rígido control político y la ausencia de organizaciones que representan diferentes orientaciones e intereses que ha caracterizado al régimen militar. Estas situaciones imprimen inestabilidad en los cargos municipales, dependencia de las autoridades superiores, temor a discrepar y proponer alternativas.

La forma en que el alcalde designa a sus subalternos sigue el mismo modelo y, salvo excepciones, reedita las relaciones verticales. La excepción corresponde a municipios en los cuales el alcalde ha promovido, apoyado y logrado la formación de equipos de trabajo basados en criterios técnicos y de eficiencia, estables en el tiempo, que conocen y se han compenetrado 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 a mediano y largo plazo en torno a los cuales se reflexiona colectivamente, se discute, discrepa y construye.

La consolidación de un equipo de trabajo, en las circunstancias actuales, es de responsabilidad exclusiva del alcalde. El es responsable de las contrataciones y despidos municipales. El personal que contrata o trae consigo el alcalde tiende a ser personal idóneo para el perfil que él desea imprimir al municipio. Como ya se ha señalado, ni los alcaldes burócratas ni los netamente políticos favorecen la consolidación de equipos de trabajo; por el contrario, la obstaculizan. Bajo los primeros hay atomización entre funcionarios municipales. La actitud profesional dominante es cumplir con lo exigido y no llamar la atención. Bajo los segundos, reina un clima de camarilla y de desconfianza frente a los que no pertenecen a ella. En ambas situaciones la actividad municipal está permeada por la inseguridad y el temor.

El trabajo de campo reveló también otros factores que inciden sobre la constitución de equipos de trabajo:

- la inestabilidad laboral de los funcionarios ¹¹;
- insuficiencias en la calificación, teórica y práctica, para el ejercicio de la gestión local;
- dificultades para el trabajo interdisciplinario ¹².

Los temas de la selección, entrenamiento y carrera funcionaria del recurso humano municipal restan por revisar y corregir. Volveremos a este punto después de examinar las restricciones que enfrentan los municipios en sus tareas de planificación local.

IV. PLANIFICACIÓN LOCAL

La planificación es un proceso racional que conjuga pensamiento/reflexión con acciones orientadas a provocar resultados deliberados en función de ciertos objetivos. Es un proceso flexible en el cual intervienen variados actores que no necesariamente persiguen metas similares, que tiene lugar en un medio siempre incierto y cambiante. Es, en consecuencia, un proceso complejo y de largo aliento que 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. Cuatro son los pasos mínimos que debieran ser abordados por toda agencia de planificación: i) el diagnóstico y definición de el o los problemas a ser resueltos; ii) la formulación y el diseño de programas y proyectos, ojalá 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. Estos pasos no necesariamente son sucesivos en el tiempo. Así, por ejemplo, el diagnóstico inicia, pero también acompaña los pasos siguientes.

El trabajo de campo reveló que dos de los pasos básicos de la planificación, el diagnóstico y la evaluación, se realizan sólo mínimamente. El “diagnóstico comunal” existente en cada municipio se realizó durante 1984-85 a instancia de la Intendencia, siguiendo lineamientos entregados por ésta. Los municipios asumieron este requerimiento como una tarea formal que había que cumplir, porque era requerido por el nivel central. Los funcionarios municipales en 1986-87, momento de nuestro estudio, informan que lo percibieron como un trámite más que había que cumplir, añadiendo que les ha sido poco útil para las tareas de planificación local¹³. Los municipios tampoco han hecho esfuerzos por actualizar el diagnóstico comunal.

Por otra parte, los municipios casi no realizan actividades tendientes a evaluar resultados e impactos, previstos y no previstos, inducidos por sus pro-

¹¹ La inestabilidad deriva tanto de las relaciones jerárquicas y verticales y el control político que permean la institución municipal como de la situación laboral de los funcionarios municipales (ingresos, contratos de trabajo, beneficios) y las oportunidades abiertas en el sector privado.

¹² La formación disciplinaria contribuye a suscitar conflictos al interior del municipio. Se detectan rupturas en la comunicación entre disciplinas, particularmente entre aquellas que se preocupan de lo físico-territorial (ingeniería, arquitectura, construcción) y las que se preocupan de lo social (asistentes sociales, sociólogos). Dentro de lo social también se observan rupturas (desconfianzas) entre la antigua profesión, la de asistente social, y la nueva, la sociología.

¹³ Esta realidad se analiza en extenso en Raczynski y Serrano (1988).

gramas y proyectos. Los funcionarios intuyen que ciertas actividades resultan y que otras son menos exitosas.

¿Cómo pueden asignarse prioridades y planificar de acuerdo a ellas sin dimensionar, ojalá desde variados ángulos, la magnitud de los problemas comunales y los factores que le subyacen? ¿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?

El examen de los proyectos sociales específicos diseñados y ejecutados por los municipios revela que es difícil. Estos proyectos reflejan la actividad social propia del municipio; la capacidad de proponer actividades que se adecuen a la particularidad y especificidad comunal y de diseñar intervenciones sociales acordes con las necesidades de la población y con los recursos y potencialidades existentes en la comuna. La historia y los contenidos de estos proyectos muestran que, salvo escasas excepciones, sus objetivos son limitados en el sentido que benefician a un número pequeño de personas u hogares, atienden a una necesidad concreta, aislada, muestran poca continuidad en el tiempo y representan de preferencia acciones paliativas o curativas de un daño ya producido. Su contenido está marcado fuertemente por las prioridades de política y los programas sociales diseñados a nivel central y que éste delega a los municipios. Los proyectos más frecuentes tienen componentes nutricionales, benefician a la población materno-infantil, enfatizan el dar o entregar. Rara vez contribuyen a estimular iniciativas que nacen de la población o a apoyar la organización de ésta para enfrentar colectivamente sus problemas. Los proyectos sociales específicos, la mayor parte de las veces, o nacen de inquietudes personales y urgencias percibidas por algún funcionario municipal, incluido el alcalde, o son impuestos o sugeridos por el nivel central. Rara vez nacen de la comunidad, junta de vecinos u otra organización comunal.

En este contexto, la labor de la Secretada Comunal de Planificación y Coordinación (SECPLAC), el órgano municipal definido para las tareas de planificación, se traduce en un cúmulo de tareas contables y de administración tales como adecuar los proyectos al formato requerido desde el nivel central, asignarles recursos, responder a los requerimientos de SERPLAC e Intendencia, etc. Tareas importantes, pero alejadas de actividades de planificación para el desarrollo local.

Tras la ausencia de planificación local hay variados factores. Algunos de ellos se desprenden de los resultados de las secciones anteriores, fundamentalmente los estilos del quehacer municipal y las debilidades en los equipos de trabajo. Dado el poder de decisión del alcalde al interior del municipio, resulta difícil planificar si éste ejerce su rol como político o como burócrata. Vimos también que en estas situaciones no había equipos de trabajo, requisito fundamental para una acción planificada.

Otros factores que atentan contra una acción planificada derivan de la relación entre el nivel central y el local y las orientaciones que el primero entrega a este último. La relación del nivel central con los municipios es rígida y fiscalizadora. Aquellos de nuestros entrevistados que antes de asumir el cargo municipal trabajaron en Intendencia opinan que en ese organismo hay muy poco conocimiento de la dinámica municipal; que lo que se solicita a los municipios corresponde a un "deber ser formal", derivado de la necesidad de llevar contabilidad al nivel central"; que no hay metas de potenciar la des-

centralización, de apoyar la formación de equipos municipales idóneos. Estos funcionarios hacen notar también la escasez e inestabilidad en el cargo de los profesionales en SERPLAC e Intendencia.

En lo específicamente relacionado con la planificación, las orientaciones del nivel central son ambiguas. Por una parte, se enfatiza la planificación local acorde a las necesidades y potencialidades de cada comuna. Por la otra, se impone un conjunto de actividades que los municipios deben ejecutar y administrar. Estas tareas y actividades "delegadas" consumen la mayor parte del tiempo y energía de los funcionarios y de los recursos municipales dejando poco espacio para actividades que recojan las necesidades particulares de la comuna y sus habitantes y las potencialidades de la población, los grupos y organizaciones ahí existentes.

Otra situación que dificulta la planificación de las acciones municipales se asocia a un enfoque principalmente sectorial propiciado por las instancias centrales. Este se manifiesta en una falta de coordinación entre decisiones provenientes de los distintos sectores y un no-traspaso oportuno de información sobre decisiones que afectan directamente a la comuna. El programa de erradicaciones llevado a cabo por el Ministerio de la Vivienda y Urbanismo entre 1979 y 1985 ilustra este conjunto de debilidades a nivel central. La mirada fue estrictamente sectorial (proporcionar títulos de dominio y una vivienda básica a hogares que residían en campamentos). No hubo en el momento preocupación en torno al equipamiento comunitario, servicios de salud y de educación, transporte, accesibilidad al centro. No hubo tampoco conciencia de un conjunto de efectos económicos y sociales no esperados, pero perfectamente previsibles. Como resultado, el programa reforzó las brechas existentes entre necesidades comunales y recursos municipales y al tiempo que entregó una solución habitacional a los beneficiados agudizó otras y creó nuevas necesidades. El programa ilustra también la debilidad de los municipios frente a decisiones tomadas a nivel central¹⁴.

Frente a estas debilidades e insuficiencias hay requerimientos concretos posibles de encarar de inmediato. Entre ellas, la urgente necesidad de capacitación y apoyo a una labor de aprendizaje en el ejercicio de la gestión local. En este punto resulta pertinente recordar una proposición contenida en la legislación municipal que se dictó en 1976 y que ha pasado al olvido: la creación de un Instituto Municipal con tareas de información, investigación y asesoría permanente a las municipalidades; que apoye las relaciones intermunicipales y del municipio con las regiones y el nivel nacional; que dicte cursos de capacitación y perfeccionamiento a funcionarios municipales (incluidos alcaldes) y a dirigentes comunitarios y vecinos. Es importante recordar que también los funcionarios y equipos de trabajo en las Secretarías Regionales de Planificación y Coordinación requieren de una adecuada capacitación y, muy importante, conocimiento teórico y práctico sobre la gestión y dinámica municipal.

Otra tarea importante es mejorar los canales de información entre diversas instancias centrales y de éstas con los niveles regional y local.

Finalmente, es importante reforzar el aparato conceptual e instrumental técnico disponible en las ciencias sociales para la planificación local y difun-

¹⁴ Diversos estudios han resaltado estos puntos. Entre otros, véanse CEPA Ltda. (1985), Labbé y Llévénos (1986), Morales y Rojas (1986), Raczynski (1988).

dirlo hacia los equipos técnicos municipales. Al respecto, podría apoyarse un interés expresado por algunos funcionarios municipales de estrechar vínculos con las universidades e institutos de investigación. La colaboración entre ambas instancias (municipio y academia) contribuiría a acercar la investigación universitaria, su contenido y enfoques, a las necesidades de los gobiernos locales; 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 disminuir la distancia entre la enseñanza universitaria en las ciencias sociales y los problemas y desafíos del país.

V. LA LABOR SOCIAL DE LOS MUNICIPIOS

En el área social, los municipios estudiados, todos ellos con una importante concentración de pobreza, se encuentran casi completamente absorbidos por actividades de tipo asistencial. Este carácter corresponde tanto a la administración de la red social de gobierno como a la labor de choque frente a emergencias y calamidades públicas, como a los proyectos sociales específicos. Esta labor es importante en cantidad e imprescindible para la sobrevivencia de amplios sectores de la población como se ha demostrado en varios estudios¹⁵.

Los funcionarios municipales 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 abordarlo integralmente. Coinciden en señalar que el conjunto de la labor social municipal es asistencial, es decir, un paliativo necesario e imprescindible. Algunos agregan que es insuficiente y manifiestan preocupación por las consecuencias no previstas de tal labor. Señalan que la entrega individual de subsidios, bienes y servicios refuerza los lazos de dependencias de la población frente al Estado (municipio), fomenta la apatía y falta de iniciativa y ahoga la búsqueda de soluciones que nacen de la comunidad, sus líderes naturales y sus organizaciones formales e informales. El desafío, como reconocen varios de los entrevistados, es dar pasos para ir más allá de las acciones netamente asistenciales. Ello involucra, por una parte, la creación de fuentes de trabajo y de generación de ingresos dignos y, por otra, la organización de la comunidad para que participe y se incorpore a las tareas del desarrollo local; para que tome en sus manos su destino y, apoyado por el municipio y otros organismos gubernamentales y no gubernamentales, se haga cargo de resolver sus necesidades.

Las relaciones del municipio con la comunidad y la participación de esta última en el municipio es uno de los puntos más débiles de la estructura municipal. Ya señalábamos al analizar la legislación que participar se visualiza como una relación en una dirección —desde la autoridad a la base— en la cual la autoridad recoge opiniones e intereses e incorpora al quehacer municipal lo que ella estima conveniente. Veíamos también que la autoridad rinde cuentas al gobierno superior y no a la comunidad a la cual debiera servir. Finalmente,

¹⁵ Rodríguez (1985), Cereceda y Cifuentes (1987), Schkolnik (1987), Vergara (1988). El estudio más amplio en el sentido que abarca una muestra nacional de hogares, revela que sólo los subsidios monetarios de la red social de gobierno (PEM, POJH, subsidio único familiar, pensión asistencial, subsidio de cesantía) constituyen el origen de cerca del 30% de los ingresos familiares del quintil más pobre de los hogares y algo más del 157 en el quintil siguiente (Haindl y Weber, 1986).

también señalamos las restricciones en la selección y designación de los representantes de las asociaciones vecinales y de aquellos que serán integrantes de los CODECOS.

VI. REFLEXIONES FINALES

La conclusión más global del trabajo es que la Reforma Municipal contiene elementos descentralizadores de indudable aporte al desarrollo local. El municipio se encuentra, sin embargo, atrapado en un sistema de organización vertical, que enfatiza el control y la fiscalización, favorece un excesivo papeleo y burocracia, así como la pugna y desconfianza entre funcionarios. La generación de las autoridades y el hecho de que ellas deban responder a la autoridad superior y no a la comunidad; el papel pasivo y unidireccional que se le adjudica a la participación, así como el carácter sectorial y de corto plazo de la programación de actividades más que de planificación que asume la gestión municipal, representan factores que aminoran el potencial de los municipios para el desarrollo local.

La Reforma legal constituye un impulso importante para fortalecer a los municipios. Pero ella no basta para garantizar la descentralización y un efectivo desarrollo local. El municipio vigente no ha dado, es cierto, toda su potencialidad. Tiene abiertas puertas de superación en las condiciones actuales. No obstante, hay *impasses* más profundos que no se resolverán sobre la marcha a través de procesos de capacitación, acumulación de experiencia y aprendizaje, si bien éstos son esenciales. Desarrollo y gobierno local exigen que las autoridades comunales miren hacia abajo, hacia su territorio, y no hacia arriba, hacia los superiores que fiscalizan y controlan. Simultáneamente, la gestión local, particularmente en lo social, no puede ser entendida desde el exclusivo punto de vista del municipio que prioriza, decide, entrega. Requiere aceptar que el beneficiario, hoy receptor aislado y pasivo, es capaz de ser sujeto y actor del proceso de desarrollo local. En este contexto se debe priorizar por una política social no asistencial en la cual con recursos materiales, profesionales y técnicos de la comunidad y del municipio se responda a las necesidades de la comuna y se vayan construyendo capacidades para un desarrollo local sostenido.

REFERENCIAS

- AROCENA, J. (1986), *Le développement par l'initiative locale Le cas française*, Logiques sociales, L'Harmattan, Paris.
- BOREL, E. y MERGUDICH, C. (1976), "Algunos aspectos administrativos del gobierno regional y perspectivas de desarrollo del nuevo municipio chileno", Departamento de Administración, Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas, Universidad de Chile, Santiago.
- 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.
- CEPA Ltda., (1985) "Estudio de Evaluación del Programa de Erradicación de Campamentos de la Región Metropolitana", dos vols., mimeo, junio, Santiago.

- CERECEDA, L. E. y CIFUENTES, M. (1987), *¿Qué comen los pobres?*, Cuadernos del Instituto de Sociología, Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago.
- CHEEMA, G. S. y RONDINELLI D. A. (1983), *Decentralization and Development. Policy implementation in developing countries*, Sage, Beverly Hills.
- CUMPLIDO, F. (1982), "La estructura institucional del modelo de descentralización", *Documento de trabajo* N° 3, CED, abril, Santiago.
- FERNÁNDEZ, J. (1981), *Régimen de la administración municipal*. Editorial Jurídica de Chile, Santiago.
- GEMINES (1988), "La asignación de los recursos municipales", Terna especial en informe GEMINES. *Análisis de coyuntura económica* N° 90, marzo, Santiago.
- HAINDL, E. y WEBER, C. (1986), "Impacto redistributivo del gasto social", *Serie de Investigaciones*, Departamento de Economía, Universidad de Chile, Santiago.
- LABBÉ, F. J. y LLÉVENE, M. (1986), "Efectos distributivos derivados del proceso de erradicación de poblaciones en el Gran Santiago", *Documento de Trabajo* N° 70, Centro de Estudios Públicos, noviembre, Santiago.
- MENY, Y. y WRIGHT, V. (1985), *Centre Periphery Relations in Western Europe*, Allen & Unwin, London.
- MORALES, E. y ROJAS, S. (1986), "Relocalización socioespacial de la pobreza. Política estatal y presión popular, 1979-1985", *Documento de Trabajo* N° 280, FLACSO, enero, Santiago.
- POZO, H. (1981), "La situación actual del municipio chileno y el problema de la municipalización", *Contribuciones* N° 7, FLACSO, julio, Santiago.
- (1988), "Estructura y significado del municipio bajo el régimen militar", en E. Morales, H. Pozo y S. Rojas, *Municipios, Desarrollo Local y Sectores Populares*, FLACSO, Materiales de Difusión, Santiago.
- RACZYNSKI, D. (1988), "Costos y lecciones de las erradicaciones de pobladores", *Revista de CIEPLAN* N° 12, abril, Santiago.
- RACZYNSKI, D. y SERRANO, C. (1987), "Administración y gestión local: la experiencia de algunos municipios en Santiago", *Colección Estudios CIEPLAN* N° 22, diciembre, Santiago.
- (1988), "¿Planificación para el desarrollo local? La experiencia en algunos municipios en Santiago", *Colección Estudios CIEPLAN* N° 24, julio, Santiago.
- RODRÍGUEZ, J. (1985), *La redistribución del ingreso y el gasto social en Chile*, ILADES - Editorial Salesiana, Santiago.
- SCHKOLNIK, M. y TEITELBOIM, B. (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,
- TIRONI, E. (1985), "Aspectos económicos del nuevo régimen municipal", *Materiales para Discusión* N° 71, CED, enero, Santiago.
- TOMIC, B. (1986), "Participación popular y desarrollo en la base", en PREALC, *Buscando la equidad*, Santiago.
- TOMIC, B. y R. GONZÁLEZ (1983), "Municipio y Estado: dimensiones de una relación clave", *Monografía* N° 27, PREALC/ISS, PREALC, Santiago.
- VARAS, C. y HERREROS, M. E. (1987), "El personal de las municipalidades chilenas: presentación de información actual sobre dotación y algunos comentarios generales", *Serie de Coyuntura* N° 4, Depto. de Administración, Universidad de Chile, marzo, Santiago.
- VERGARA, P. (1988), "Políticas y programas hacia la extrema pobreza en Chile", mimeo, FLACSO, Santiago.