

**REUNION TECNICA: DESARROLLO LOCAL, EL DESAFIO
DE LA DESCENTRALIZACION DEMOCRATICA**

Organizada conjuntamente por ILPES, Ministerio del Interior, Ministerio de Planificación y Cooperación, Universidad Academia Humanismo Cristiano, CEDESCO Universidad Católica de Chile.

Santiago, Chile, 30 y 31 de octubre 1991

EL CASO CHILENO: DIAGNOSTICO Y NECESIDADES

Marcela JIMENEZ
Julio RUIZ

Distr.
RESTRINGIDA

LC/IP/R.98
15 de octubre de 1991

ORIGINAL: ESPAÑOL

PONENCIA, TEMA II

"EL CASO CHILENO: DIAGNOSTICO Y NECESIDADES"

(Versión Preliminar)

Marcela Jiménez *

Julio Ruiz **

* Jefa de Departamento de Acción Local, DIVISO-MIDEPLAN; Docente ETS-PUCCH.

** Asesor Departamento Estudios DIDESCO, Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, MINTER y Docente UAHC.

Las opiniones expresadas en este documento son de la exclusiva responsabilidad de los autores y no compromete a las organizaciones en las cuales ellos laboran.

Este documento no ha sido sometido a revisión editorial.

SUMARIO

	Página
I INTRODUCCION	1
II LA PROBLEMÁTICA DE LA DESCENTRALIZACIÓN: EN BUSQUEDA DE UN MARCO DE REFERENCIA	1
2.1 Antecedentes centralizadores	1
2.2 La necesaria descentralización para impulsar el desarrollo local	3
2.2.1 Algunas cuestiones conceptuales e históricas preliminares	3
2.2.2 Políticas sociales y descentralización	4
2.2.3 Lo heredado	5
2.2.4 La política del gobierno democrático	7
2.2.4.1 Descentralización democrática y equidad territorial	7
2.2.4.2 La nueva política social	8
III DESARROLLO LOCAL Y ACTORES SOCIALES	10
3.1 Generalidades	10
3.2 Articulación de actores locales	10
3.3 Conchalí y La Pintana: dos casos de articulación entre gobierno local y ONG	13
3.3.1 Antecedentes	13
3.3.2 El caso de "Conchalí"	13
3.3.2.1 Generalidades	13
3.3.2.2 La orientación del desarrollo social	18
3.3.3 El caso de La Pintana	23
3.3.3.1 Generalidades	23
3.3.3.2 La orientación del desarrollo social	27
3.3.4 Síntesis	30
IV CONCLUSIONES	31
V REFERENCIAS	32

I. INTRODUCCION

La problemática general de la descentralización es analizada en esta ponencia, al interior del contexto nacional; así la situación pendular que caracterizó nuestra historia, entre un polo "centralizador" y otro "localista", da paso finalmente a un fuerte sesgo centralista, que condiciona un Estado unitario y no federal.

Esta constatación desafía al gobierno democrático, el que diseña estrategias de descentralización, asumiendo tareas inmediatas de democratización de la administración territorial, de desconcentración de la estructura político-administrativa y de incremento de recursos públicos a regiones y localidades, con el sello de la equidad. La política social, enmarcada en la trilogía de "crecimiento", "equidad social" y "sustentabilidad ecológica", se lleva a la práctica, en un contexto descentralizador y participativo, que busca la articulación de diferentes actores sociales, en el escenario local.

Finalmente, se transcriben en esta ponencia, acertadas problematizaciones o "situaciones pendientes" del desarrollo local, para culminar con dos casos concretos de concertación de actores, en el espacio comunal.

Todo esto incentiva a la necesaria capacitación de los recursos humanos, considerados como un factor clave en el proceso de democratización de las localidades.

II. LA PROBLEMATICA DE LA DESCENTRALIZACION: EN BUSQUEDA DE UN MARCO DE REFERENCIA

2.1 Antecedentes centralizadores

La relación Estado-comuna en Chile, al igual que en los restantes países latinoamericanos, ha estado jalonada por diversos momentos y procesos desde la constitución de ambos; sin embargo, no cabe duda, que la tendencia creciente fue la del avasallamiento de la comuna por el Estado (Ahumada y Franco, 1990).

En efecto, una de las principales tendencias que ha caracterizado la evolución de la sociedad nacional, ha sido la concentración y centralización de los procesos económicos y decisorios políticos en el Area Metropolitana de Santiago y en las ciudades capitales de las principales regiones hoy existentes en el país.

Desde el punto de vista político, el proceso de centralización fue acumulativo y, como en el resto de América Latina, fueron cuatro los componentes que explican dicha centralización (Palma, 1983).

Bien conocida, es la conformación del Estado Nacional, el que implanta sus relaciones de autoridad desde el centro dominante (Santiago), hacia los restantes espacios subnacionales, logrando hegemonizar y articular las normas y edificio institucional que regirían a la república independiente. Chile se constituye en Estado unitario y no federal.

A lo anterior, habrá que agregar el afianzamiento de un esquema presidencialista con efectos claramente concentradores, lo que va generando una matriz administrativa funcional y territorialmente concentrada (ministerios, agencias públicas), dependientes del Ejecutivo, que se incrementa con el correr de los años, por efecto de la expansión de la administración pública.

La configuración del sistema de poder descrito, va produciendo a su vez, un fuerte impacto en la formación de los partidos políticos, los sistemas electorales, la comunicación política y, en general, en lo que podríamos llamar, la cultura política, todo lo cual redundando en el fortalecimiento del centralismo.

No menos importante finalmente, es el impacto que todo ello produce en el patrón de organización de la sociedad civil, ya que la tendencia apuntó a que el nucleamiento de las organizaciones sociales con el objeto de influir en el sistema de decisiones, también se enriera por modalidades centralizadoras. Así, dichas organizaciones en sus estructuras nacionales destacan en la capital a sus principales dirigentes, inhibiendo a las provincias como espacios de gestión y concertación social y política.

Simultáneamente a los procesos de centralización política descritos, el proceso de concentración económica territorial va influyendo en sus diversas etapas en las modalidades y ritmos de aquella. Así ocurre desde la propia época colonial, pasando por el modelo primario exportador, el proceso de industrialización y la temprana urbanización que incrementa las economías de aglomeración, y la reciente aplicación de esquemas neoclásicos que agudizó los niveles de heterogeneidad de eficiencia, modernidad y ventajas comparativas tanto a nivel internacional como entre regiones.

En suma, la organización de la economía, del sistema político y de la administración pública, con sus nexos con la cultura política y la organización misma de la sociedad civil, evidencian un fuerte proceso de concentración geográfica de actividades y población, de estructuras de oportunidades y capacidades decisionales (Abalos).

Ante este cuadro, así como por los cambios que se producen a nivel supranacional por medio de los procesos de internacionalización económicos y políticos en un mundo crecientemente multipolar, se requiere de un nuevo estatuto o pacto

entre el centro y las regiones, una nueva división del trabajo al interior del aparato estatal, de la economía y de la sociedad toda, que permita revalorar el espacio subnacional y el desarrollo local, como factor clave en una estrategia de desarrollo moderna, y con equidad social.

La viabilización de lo anterior, sin embargo, amerita de una doble dinámica o de un doble movimiento. De una parte, una dinámica o movimiento impulsada desde el propio Estado, cual es su propia descentralización; de la otra, un impulso desde la propia sociedad civil por fortalecer los ámbitos y apropiarse de los espacios de participación, contribuyendo de este modo a forjar una nueva cultura política, que con el apoyo estatal, particularmente del sistema político, genere una nueva institucionalidad y formas de relación entre el propio Estado y la sociedad civil. Ciertamente, la comuna aparece como un espacio privilegiado de articulación e interpenetración de ello.

2.2 La necesaria descentralización para impulsar el desarrollo local

2.2.1 Algunas cuestiones conceptuales e históricas preliminares¹

En los debates actuales, muchas veces tienden a confundirse los procesos de descentralización y de desconcentración de las sociedades. Por eso es importante efectuar algunas aclaraciones al respecto.

Ambos conceptos, el de descentralización y el de desconcentración, tienen alcances muy distintos, ya que el primero implica una redistribución del poder del Estado y por consiguiente una reforma del mismo, pero no así la desconcentración.

En efecto, la desconcentración puede darse en dos sentidos: como fenómeno que acompaña a la descentralización y también como fenómeno que, en grado variable, acompaña a la centralización. En otras palabras, cualquier administración, sea centralizada o descentralizada, necesita desconcentrarse, pues ello sólo implica transferir competencias a órganos dependientes de la administración central.

El límite, por consiguiente, entre descentralización y desconcentración está dado en el hecho que las autoridades que han recibido las competencias desde la administración central, hayan sido elegidas por la soberanía popular, único requisito que garantiza la autonomía de decisión.

¹Este acápite recoge básicamente los planteamientos de Palma, E. y Rufián, D. (1989) y de Ruiz, J. (1990).

Bajo esta perspectiva, el tema de la descentralización, tiene sin duda alguna, una clara dimensión política: el de la subdivisión del espacio político como requisito para gobernar.

Así, el funcionamiento de una democracia moderna requiere del autogobierno local efectivo, de comunidades de distinto tamaño.

Bajo este enfoque institucional, la descentralización pretende organizar un sistema de redistribución del poder democrático a partir del Estado (concebido éste como gobierno o administración central) y en provecho de las comunidades locales.

La desconcentración, en este sentido, no es un proceso político. Ello sólo busca transferir ciertas atribuciones, creando o aumentando los poderes de los órganos territoriales del Estado no autónomos, pero que en ningún caso afecta al poder del propio gobierno, ni implica necesariamente mayor participación de los ciudadanos.

Sin embargo, ya no desde un punto de vista institucional sino administrativo, tanto la descentralización como la desconcentración, implican procesos comunes de transferencias de la "titularidad" de la potestad, correspondiente al órgano.

Así por ejemplo, si un ministerio sectorial como salud, se descentraliza y desconcentra a la vez, algunas de las competencias que antes ejercía, pasarán a entes descentralizados como pueden ser las regiones en el futuro (reforma regional) o los municipios, y otras a los órganos desconcentrados, como pueden ser los servicios territoriales del referido ministerio (servicios de salud).

Desde el punto de vista de los servicios sociales, la administración descentralizada y desconcentrada, serán dos administraciones diferentes, situadas en el espacio territorial de todo el país, a diferencia de la administración central, que es una sola y está situada en la capital. Sin embargo, mientras la primera (servicios sociales descentralizados) está formada o está bajo la tuición o potestad de entes distintos del gobierno nacional, la segunda (servicios sociales desconcentrados) no es sino la representación territorial de éste. Puesto que la administración descentralizada ha sido elegida (piénsese en los futuros municipios democratizados), ésta podrá tener un proyecto diferente del de la administración central y de la administración desconcentrada.

2.2.2 Políticas sociales y descentralización

La política social desde que se la concibió en la época de postguerra ha sido tradicionalmente centralizada. A su vez, tanto la descentralización como la desconcentración, presentan para esta

modalidad del desarrollo social, a lo menos dos inconvenientes: por un lado, la demanda de los usuarios es inmediata y lo que les importa son las tareas y no quienes las realicen; por otro lado, la expansión de la política social fue ideada para ampliar la cobertura que enfrentan los déficits nacionales, sin considerar la composición y especificación territorial de dichos déficits. Sin embargo, una verdadera política descentralizadora, puede ser una efectiva herramienta que contribuya a resolver problemas sociales, producto de una mayor eficiencia, cercanía de la información y un tratamiento más diferenciado de la población en función de la equidad.

Una cuestión no menor, de difícil resolución en el corto y quizás mediano plazo -lo que revela que la descentralización es un proceso de largo aliento- pero que es importante dejar consignado, es que la descentralización de la política social conlleva el desafío de revalorar su importancia, papel y equivalencia respecto de la política económica -y no su posición de subordinación. Esto significa, forjar una política unitaria en lo social, pues hasta la fecha las decisiones de políticas sociales, se toman en forma de acentuado sectorialismo desde el punto de vista funcional, constatando escasa coordinación entre los sectores y los agentes.

Optar, en definitiva, por la descentralización de la política social, implica optar y establecer un sistema de poderes compartidos entre los diferentes órganos y entes (por ejemplo, MINSAL, servicios de salud, municipalidad, etc.) en cuyo marco se resuelve una auténtica titularidad de competencia de decisión (para los diversos órganos, sean centrales, desconcentrados y descentralizados) en que se objetiven las funciones y se estructure un programa de acción con delimitación de prioridades.

Planteadas así las cosas, una opción de esta naturaleza conlleva a que la administración central reasuma un rol de orientación de las acciones del resto de las instituciones, correspondiendo a la institución gobierno, coordinar los diferentes sectores sociales y los diferentes programas a ejecutar así como los diversos agentes que actuarán en este campo, tanto público como privado. Le corresponde además, la financiación de las políticas sociales para evitar desigualdades siendo la descentralización, no incompatible con la dependencia de recursos.

2.2.3 Lo heredado

Si analizamos la realidad chilena, a la luz de los cambios ocurridos durante el régimen anterior, observaremos que el modelo seguido y que ha heredado el gobierno del Presidente Aylwin, es uno de CENTRALIZACION DESCONCENTRADA TERRITORIALMENTE. En efecto, la transferencia de atribuciones, competencias y recursos hacia las municipalidades -en tanto último eslabón de la división político-administrativa del país- no tuvo el carácter efectivo de un proceso descentralizador, en tanto no ocurrió el factor decisivo de todo

proceso descentralizador, esto es, que las autoridades (alcaldes) que han recibido las competencias desde la administración central, hayan sido elegidos por la soberanía, única garantía de autonomía decisional.

Se llevó a efecto en el régimen pasado, un sostenido proceso desconcentrador del aparato central, en el cual se reforzó la acción de los municipios en cuanto promotores del desarrollo local, vinculándose directamente con su comunidad. Con este fin, por ejemplo, la nueva Ley de Rentas (D.L. N° 3.063, 1979) les otorgó importantes fuentes de recursos. Al mismo tiempo, otros decretos leyes e instructivos confirieron a los municipios ciertas competencias y atribuciones que han hecho más flexible, tanto el uso de recursos como la gestión y administración de los servicios.

A pesar de dichos avances, el Alcalde, máxima autoridad del municipio, no es elegido, sino designado por el COREDE a propuesta de una terna del CODECO (Art. 108), siendo también ambos órganos no generados por elección popular. En definitiva, la Constitución de 1980, no contempla la elección democrática de las autoridades comunales. Así, desde el punto de vista político institucional, las transformaciones en el régimen municipal, operaron bajo el modelo antes descrito, esto es, desconcentrar el control social de los órganos centrales, a órganos territoriales.

Coincidente con lo anterior, en el área de salud, el S.N.S. fue desmembrado en 27 servicios regionales, administrados autónomamente y con criterios de rentabilidad y competencia. Mediante convenios, estos servicios entregan los consultorios con sus recursos físicos y humanos a las municipalidades, las que deben administrar personal y bienes.

Finalmente, tanto la desconcentración territorial como sectorial, operó en el marco de una privatización de la política social, lo que se materializó más que en un proceso de descentralización y municipalización de la política social, en una "alcaldización" y desconcentración de aquella, centralizada políticamente.

Indudablemente, todo esto, produjo sus efectos; así, aún cuando se avanzó en la selectividad de ciertos programas sociales, otras reformas, como la política de erradicaciones y la tendencia a privatizar servicios, produjeron una disminución en el impacto redistributivo de dichos programas y profundizaron la segmentación urbana de servicios, originando incluso problemas de cobertura en alguno de ellos.

Por otra parte, no cabe duda que si bien es cierto, las municipalidades concentran importantes funciones y responsabilidades, relacionadas con la selectividad de programas "focalizados", muchos de ellos han sido resueltos en su diseño y ejecución de una forma altamente centralizada, dificultando con

ello adaptaciones a las realidades comunales y a un adecuado establecimiento de prioridades y recursos presupuestarios. Además, las municipalidades tampoco fueron dotadas de los recursos humanos y materiales pertinentes, y el personal ha tenido dependencia política del alcalde.

En fin, hay una serie de problemas heredados del régimen pasado, los que han afectado la cuantía de los servicios sociales y, en consecuencia, la calidad de vida de la población.

2.2.4 La política del gobierno democrático

2.2.4.1 Descentralización democrática y equidad territorial

Bien es sabido que uno de los propósitos principales del gobierno del Presidente Aylwin, es promover una auténtica descentralización, como requisito de un desarrollo territorial efectivo, siendo la política social, componente principal de su propuesta.

Así, el objetivo gubernamental de impulsar una descentralización sostenida, como requisito de un desarrollo nacional equilibrado e integrado espacialmente, supone modificaciones institucionales, alteración en el uso de recursos, promoción de programas y proyectos de desarrollo y una conducta activa de colaboración pública-privada. De allí que, la "concertación" de los diversos actores sociales e institucionales y la modernización severa de la gestión pública se perfilan como indispensables. Sin duda que, el forjar una sociedad descentralizada, es un proceso de largo aliento, que no se logra en un solo acto ni se alcanza en una administración gubernamental de 4 años; por el contrario, implica un esfuerzo perseverante en el tiempo, el que requiere del concurso de la mayoría de los actores nacionales.

Es interesante al respecto estipular lo señalado por el Subsecretario de Desarrollo Regional y Administrativo, Gonzalo Martner Fanta, quien sindica tres grandes objetivos del gobierno en esta materia:

- Democratizar la administración territorial
- Descentralizar y desconcentrar la estructura político-administrativa del país
- Incrementar los recursos públicos para el desarrollo regional y local, con equidad en su distribución y eficacia en su gasto.

Democratizar primero porque, desde luego, es este un contexto básico para llevar a efecto una política consistente en el autogobierno de la localidad y de territorios, en donde lo principal de sus actividades se sitúa en el ámbito municipal. De allí que, el municipio, debe no sólo fortalecer su autonomía -

administrativa y financiera- sino que además, debe por cierto, volver a reconciliarse con los ciudadanos. Esto conduce a democratizar y vigorizar los gobiernos comunales, perfeccionando las instancias de participación de la comunidad organizada, esto es, de las organizaciones comunitarias y de las juntas de vecinos. Por otra parte, se requiere de la más sólida articulación de estas entidades con las instancias municipales a través de los Consejos Económicos Sociales y Comunales.

Descentralizar, a través de la reforma regional, estableciendo la figura de los gobiernos regionales, hoy inexistentes, como personas jurídicas de derecho público dotadas de competencias gubernativas, administrativas y financieras y de patrimonio propio es otro de los objetivos estipulados, requiriéndose a su vez, desconcentrar el aparato público, transfiriendo y delegando atribuciones desde el conjunto de administraciones que hoy día componen el gobierno central. Tal desconcentración debe orientarse hacia los territorios o hacia instancias funcionales específicas, fortaleciendo por ejemplo, el proceso de creación de las Secretarías Regionales Ministeriales.

Finalmente, junto a las normas democratizadoras, descentralizadoras y desconcentradoras, se requiere además, de instrumentos y recursos para que aquellas normas, puedan hacerse realidad ya que, sin recursos y sin potestades, no hay descentralización real. De allí que, la importancia de ir aumentando gradual y sostenidamente los fondos que constituyen la inversión pública descentralizada, como el Fondo Nacional de Desarrollo Regional (F.N.D.R.), el Programa de Mejoramiento de Barrios, el Programa de Mejoramiento Urbano, el propio Fondo Común Municipal, es indiscutible. Sin embargo, lo que se torna fundamental es perfeccionar los mecanismos y criterios objetivos de distribución interregional e intercomunal, bajo el principio de equidad territorial. Se postula, por consiguiente, que si el gobierno busca un desarrollo geográficamente difundido, debe invertirse con un patrón de mayor dispersión geográfica.

2.2.4.2 La nueva política social

Como marco de referencia global orientador, el discurso oficial del gobierno de Chile, se ha situado en lo que el Ministro Sergio Molina S. ha denominado, "La trilogía del desarrollo"; esta se materializa en:

- Crecimiento económico;
- Equidad social y
- Sustentabilidad ecológica²

²Ver, Chile "Misión permanente ante las Naciones Unidas ...".

Así, el crecimiento, es una condición necesaria pero no suficiente para lograr el desarrollo, lo que se demuestra en la situación de nuestro país en la última década, en la que sólo el 20% más rico de la población tuvo acceso, a los beneficios de la modernización; el resto, vivió una progresiva marginalización y deterioro de sus niveles de vida, expresándose esto, en desempleo y subempleo.

La "coexistencia de la modernidad con el retraso y de la opulencia con la miseria"³ hizo necesario, velar por la equidad, buscando mecanismos para integrar gradualmente a grupos rezagados. Así, consecuente con lo estipulado por Naciones Unidas⁴, es que el gobierno ha ido concentrando su quehacer en grupos más amplios de la población, considerados potencialmente como vulnerables, diseñando acciones que garanticen el más amplio desarrollo de "menores", "jóvenes", "tercera edad" y "discapacitados"⁵. El "adelanto de la mujer" es también preocupación especial, enfatizándose todo aquello que conduzca a la igualdad entre ambos géneros. Al interior de esta lógica, es que el gobierno de Chile ha enfatizado su preocupación por los grupos especificados, los que por su vulnerabilidad requieren de políticas y programas oficiales que contribuyan a su desarrollo, diseñándose además un conjunto de políticas sociales y de acciones de apoyo a la mediana, a la pequeña y a la microempresa.

Por último, el "cuidado del medio ambiente y de los recursos naturales" se perfila también como prioritario, ya que la puesta en práctica del modelo económico neoliberal existente en nuestro país en los últimos años, descuidó casi absolutamente esta dimensión, manifestándose sus consecuencias, en contaminación y en degradación de los recursos naturales. Todo esto perjudicó fundamentalmente a los estratos pobres de nuestra población.

De allí que en la puesta en práctica de estas premisas básicas, la descentralización se visualiza como relevante, jugando al respecto los actores sociales locales, un rol clave.

En este proceso y consecuente con lo estipulado en páginas anteriores, en relación a una doble dinámica o doble movimiento, impulsada por el Estado y por la sociedad civil, corresponde aludir brevemente el rol de las entidades gubernamentales en este fenómeno; al respecto, es preciso mencionar la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativa del Ministerio del Interior y el Ministerio de Planificación y Cooperación, MIDEPLAN, los que a nuestro juicio se tornan relevantes e indispensables en el proceso

³Ibidem, p. 3.

⁴Ibidem, p. 3.

⁵Ibid, p. 6.

de descentralización que el gobierno de la concertación se ha propuesto estimular (ver Anexo N° 1).

Así, esta Reunión Técnica se constituye a nuestro juicio en una interesante instancia de reflexión para la clarificación de los roles de ambas entidades esperándose como uno de los productos de este evento el potenciar sinergias y complementariedades. Al respecto se visualiza a la División de Desarrollo Social Comunal, DIDESCO de la SUBDERE y a las Divisiones Social y Regional del MIDEPLAN, como indudables socios o aliados en la importante tarea de retroalimentar en las localidades (comuna - municipio, barrios y organizaciones) las líneas rectoras de la descentralización y del desarrollo local. En lo que atañe a la División Social DIVISO, se estima que los Deptos. de "Acción Local y Participación" y "Enlace ONG - Gobierno" jugarán un rol importante, complementando la articulación ya iniciada en función de la puesta en práctica del Proyecto de Estratificación Social (CAS II).

III. DESARROLLO LOCAL Y ACTORES SOCIALES

3.1 Generalidades

Si bien es cierto la descentralización ha sido desmitificada como la panacea que conduce al desarrollo local, continúa considerándose con la debida relativización, como un factor necesario aunque no suficiente. Así, aunque de acuerdo con los críticos "nada se saca con descentralizar si no se definen y aplican políticas que incidan explícita y deliberadamente sobre las raíces estructurales de los problemas ..." (De Mattos, 1990, p. 100), el proceso de traspaso de poder a las localidades, continúa considerándose como uno de los factores que inciden positivamente en la democratización progresiva de la región.

Así, se ha demostrado la vigencia e importancia de este debate en diversos centros mundiales, señalándose que ha concentrado la atención de entidades académicas e incluso financieras en Europa y América⁶.

3.2 Articulación de actores locales

Son de especial interés y relevancia para nuestra realidad chilena, los sistemas de hipótesis testificados por Arocena en Francia y sometidos a corroboración empírica en un país en vías de desarrollo como es el Uruguay⁷. Estas se refieren a la importancia de la participación social, a la necesidad de la búsqueda de

⁶Ver de Carlos Soto en "Taller de desarrollo local 91", la Presentación General, p. 3.

⁷El Canelo 7, diciembre-enero 1987, pp. 14 y 15.

modalidades originales y endógenas de desarrollo y finalmente al requerimiento de la "concertación" de diversos actores, en el ámbito local; en este concepto, diferente del de "consenso", el que a juicio del autor recién citado, tiene una connotación pasiva de aceptación unánime y acrítica de los postulados de los otros.

Aludiendo a Touraine, aclara Arocena que la "concertación" supone una negociación permanente como actores con racionalidad diferente, en el terreno político, ideológico, social, étnico y socioprofesional. Este fenómeno, inminentemente dinámico, no es en ningún caso aconflictual, sino que por el contrario, el conflicto es justamente la instancia de las negociaciones diarias para lograrlo.

Menciona el autor, la necesidad de crear espacios de naturaleza inter-institucional para conseguir este objetivo, en donde converjan los dirigentes políticos, las bases sociales y los personeros de entidades gubernamentales y privadas.

Corresponde entonces reflexionar en torno a las potencialidades y limitaciones del municipio en Chile hoy, como instancia institucional y organizacional para la acción local, pudiendo considerarse a la comuna, como posible espacio geográfico administrativo, en el cual se encuentren los diferentes actores del acontecer cotidiano en nuestro país. Es el caso entre otras, de las iniciativas privadas de desarrollo. Asumiendo lo estipulado por Reilly (1991) quien alude a la clásica dicotomía hegeliana entre "Estado" y "Sociedad Civil", las asociaciones voluntarias y las ONG en las democracias, son como los vasos capilares en el cuerpo humano; así, a su juicio, "constituyen el punto de llegada para la sangre arterial y el punto de partida para el retorno de la sangre venosa hacia el corazón"⁸.

Esta hermosa y gráfica metáfora, inyecta perspectivas optimistas frente al desconcierto de algunos en relación al rol de las ONG y en especial de aquellas que oficiaran de alternativas al pasado régimen autoritario, en el actual contexto político. Refuerza esta optimista visión, las aseveraciones de Wolfe (1991), quien usando como referente la clásica diferenciación sociológica entre "Gemeinschaft und Gesellschaft"⁹, atribuye a la sociedad civil y concretamente a las ONG, dimensiones insustituibles, asociadas a las comunidades primitivas, como tradición y relaciones personales, que sólo se da hoy en día, en el vecindario y en las localidades. Así, continúa su reflexión asegurando que, si bien es cierto, "lo pequeño, no es necesariamente siempre lo más hermoso, hay buenas razones para conducir las políticas públicas a niveles

⁸Reilly, op.cit., p. 9.

⁹Comunidad y sociedad (Tönnies).

cercanos a donde la gente realmente vive"¹⁰, constituyéndose en este proceso, las iniciativas privadas en actores relevantes.

Todo esto, podría atenuar las aprehensiones de las ONG reunidas en Punta de Tralca en nuestro país el año recién pasado¹¹, correspondiendo entonces, continuar afinando y estimulando articulaciones creativas y fructíferas con el nivel central y con los gobiernos locales.

Finalmente, y como bien lo estipula un grupo de "localistas" existente en nuestro país, no se puede caer en voluntarismos y utopías requiriéndose aceptar que hay problemas "pendientes" que se requiere reflexionar. Estos, que asumen el cariz de interrogantes, pueden resumirse como sigue¹²:

- "¿Hasta dónde el actual juego democrático es capaz de producir una reforma comunal eficiente?
- ¿Cómo transformar al sector empresarial en un verdadero agente de desarrollo local, en relación directa con los municipios?
- ¿Cómo hacer del municipio una fuente laboral atractiva para profesionales "de punta"?
- ¿Pueden los municipios federarse a nivel regional y local, para atenuar su dependencia del gobierno central?
- ¿Cómo robustecer el movimiento vecinal, que aún aparece débil?
- ¿Cómo podrían resituarse adecuadamente numerosas ONG en el nuevo contexto?"¹³.
- Etc.

Estas y otras interrogantes podrían alimentar el debate sobre lo local, correspondiendo además rescatar situaciones concretas de articulación entre gobiernos locales y otros actores, existentes en nuestro país; es lo que se hace en la siguiente sección.

¹⁰Wolfe, 1991, op.cit., p. 6. El autor hace alusión a un estudio de Cardoso sobre la democratización en el Brasil.

¹¹Ver Undurraga, 1991, en "Taller de Cooperación Internacional".

¹²Chiang y Soto, en "Taller de desarrollo local 91", op.cit., p. 27.

¹³Ibidem, p. 27.

3.3 Conchalí y La Pintana: dos casos de articulación entre gobierno local y ONG¹⁴

3.3.1 Antecedentes

Consecuente con lo estipulado por el reglamento del MIDEPLAN, el Depto. de Acción Local de la División Social, se propuso detectar situaciones críticas de pobreza que requerirán de intervenciones rápidas.

Fue así como combinando criterios metodológicos-técnicos y práctico-logísticos, se situó en una muestra de comunas pobres del casco urbano de la Región Metropolitana de Santiago. Dos de ellas, fueron Conchalí y La Pintana, las que con características disímiles se caracterizan ambas por abrigar en su interior a contingentes importantes de población extremadamente pobre. Por otra parte, la primera de ellas cuenta con autoridad edilicia designada por el Presidente de la República y la segunda con Alcalde elegido a través del Consejo de Desarrollo Comunal, CODECO. Veamos en las páginas siguientes los resultados de esta exploración.

3.3.2 El caso de "Conchalí"

3.3.2.1 Generalidades

Situada en el área norte de la provincia de Santiago fue creada a través del Decreto con Fuerza de Ley N° 8.593, del 30 de diciembre de 1927¹⁵.

Como bien lo estipulan aproximaciones elaboradas recientemente, "el proceso de desarrollo y conformación de la comuna, no puede ser comprendido, si no está inserto en el desarrollo de su unidad mayor, cual es Santiago, con su temprana estructuración como ciudad capital y posterior proceso de metropolización", esto significa: "alto crecimiento demográfico, rápida extensión de la mancha urbana y alto grado de especialización y segregación del suelo, tanto en lo funcional como en lo social"¹⁶.

¹⁴Esta sección constituyó parte de una ponencia que se discutió en el Taller sobre "Colaboración de las ONG con los gobiernos locales", en Tepoztlan, México, en septiembre del presente año.

¹⁵Ver Municipalidad de Conchalí, Diagnóstico Comunal, Secretaría Comunal de Planificación y coordinación, 1990 (circulación interna).

¹⁶Rodríguez, Hernán, "Conchalí: antecedentes para la elaboración de una propuesta de desarrollo comunal", Stgo., 1990 (circulación interna).

Limita al norte y al oriente con elementos naturales como el Cordón de Cerros San Cristóbal, Manquehue. El Peñón, la Región y San Ignacio; al poniente con la Panamericana Norte y al sur con la comuna de Santiago (calles Bravo de Saravia, Las Cañas, Domingo Santa María, Avda. Vivaceta, Cañete, José Pérez Cotapos, El Roble, Victor Cucciuni, Avda. El Salto, Avda. Perú y calle La Unión).

Obviamente que desde la creación de la ciudad de Santiago, el sector norte, en el cual se inserta la comuna, constituyó un área periférica y marginal, albergando en su interior a los estratos pobres de la capital; más aún su territorio no se consideraba deseable para la vivienda, constituyéndose posteriormente en espacio de servicios urbanos indispensables como cementerios, hospitales, lazaretos y casa de orates¹⁷.

De acuerdo con información proporcionada por SECPLAC, entre los años 1930 y 1950, se constituyeron grandes conjuntos de viviendas populares, posteriormente, con la creación de la CORVI, esto se acelera, produciéndose hacia 1960 un crecimiento comunal desproporcionado e irregular que condiciona una gran heterogeneidad social. Los factores que explican este fenómeno son a juicio de los urbanistas los siguientes:

- Políticas habitacionales a nivel nacional
- "Operación Sitio"
- "Tomas" de terrenos

Finalmente, la extensión geográfica aproximada para la comuna madre o antigua, es la siguiente, pudiendo visualizarse otros detalles en el gráfico publicado por el órgano oficial de la municipalidad¹⁸.

Aporte de territorios
a la actual comuna

		Planas	Cerros
Conchalí	10,33 Km ₂	10,33	---
Recoleta	10,50 Km ₂	8,65	1,85
Independencia	1,48 Km ₂	1,48	---
Huechuraba	46,14 Km ₂	19,80	26,34
	68,45 Km ²	40,26 Km ²	28,19

¹⁷Rodríguez, op.cit.

¹⁸Todas las cifras que presenta el gráfico son aproximados, pudiendo atribuirse la diferencia, con otras presentadas en este capítulo, a razones metodológicas o técnicas menores.

Destacan además lo que podrían denominarse "bolsones de pobreza", los que están concentrados en las Villas El Rodeo, El Barrero, Pincoya 1 y 2, El Cortijo, Araucanía, Guanaco, Arquitecto O'Herenes (Principal, Huber Benitez y Calle G), Héroes de La Concepción, Sta. Mónica (entre Gambino, Guanaco, Diagonal Caro y Urmeneta), Quinta Buin (entre Avda. Central y calle Norte). Población Panamericana Norte, Población Roosevelt y la ladera del cerro de la Unidad Vecinal N° 56.

Por otra parte, es necesario considerar también el deteriorado barrio viejo de Conchalí, donde se concentra la mayor cantidad de familias allegadas¹⁹.

De acuerdo con proyecciones del INE para 1990, la población total de Conchalí era aproximadamente de 412.000 habitantes, llamando la atención el que el 50% la constituían menores de 24 años.

CUADRO N° 1

Distribución relativa por comuna según grandes grupos de edades, e índice de dependencia, 1980 y 1990

Año y comuna	0-14 años	15-64 años	65 y más años	Indices de dependencia
1990				
Total	32,40	62,52	5,08	59,95
Recoleta	30,77	62,93	6,30	58,91
Independ.	26,19	64,23	9,58	55,69
Conchalí	32,01	63,46	4,53	57,58
Huechuraba	39,58	58,29	2,13	71,56
Reg. Metrop.	31,39	63,19	5,42	58,25
1990				
Total	29,84	64,50	5,66	54,83
Recoleta	28,23	64,80	6,97	54,31
Independ.	23,76	65,79	10,44	51,99
Conchalí	29,57	65,36	5,07	53,00
Huechuraba	36,71	60,87	2,41	64,28
Reg. Metrop.	29,60	64,59	5,81	54,83

FUENTE: CELADE, 1990.

¹⁹Información entregada a la Diviso de este Ministerio, por el área social de la Municipalidad, con ocasión de la primera etapa del proyecto "Detección de situaciones críticas".

En cuanto a la distribución por sexo y de acuerdo con el índice de masculinidad, la fuente recién citada, indica 93 hombres por cada 100 mujeres, lo que se modifica en grupos etáreos intermedios, detectándose diferencial positivo en favor de las mujeres; esto lo atribuyen entre otros factores, a la inmigración femenina que llega al área metropolitana a incorporarse en el mercado informal de trabajo, especialmente en el sector de los servicios y que, por su condición socioeconómica, se instalan en las comunas más pobres.

Por otra parte, desde el punto de vista de la estratificación de la población y de acuerdo con la información proporcionada por la encuesta CASEN 1987, la que considera la metodología de la canasta mínima de alimentación, para trazar las líneas de indigencia y de pobreza, serían indigentes el 39,3% de los hogares, pobres el 33% y no pobres el 29%.

Conchalí es por lo tanto una comuna claramente pobre por sobre el promedio nacional, siendo las cifras más agudas a nivel de personas, ya que de cada 100 habitantes, 45 pertenecen a la categoría de indigentes y 32 a la de pobres, constituyendo en conjunto un 77%.

CUADRO N° 2

Estratos según líneas de indigencia y pobreza

	SIN	MEDIO	MEDIO BAJO	BAJO	TOTAL
Línea indigencia	13	16	31	39	99
Línea pobreza	10	20	27	28	85
Sobre línea pobreza	3	23	23	19	68
TOTAL	26	59	81	86	252

FUENTE: Encuesta CASEN 1987, comuna Conchalí, Santiago de Chile.

CUADRO N° 3

Estratos según ingreso per cápita familiar (quintiles)
Conchalí

Ingreso per cápita familiar	SIN	MEDIO	MEDIO BAJO	BAJO	TOTAL
. (0-3212) 1	5	8	17	20	50
. (3213-5714) .. 2	10	12	17	27	66
. (5714-9333) .. 3	5	14	22	19	60
. (9333-17333) . 4	5	18	14	20	57
. (17334 o más). 5	1	7	11	0	19
TOTAL	26	59	81	86	152

FUENTE: Encuesta CASEN 1987, comuna de Conchalí, Santiago de Chile.

CUADRO N° 4

Estratos según nivel de educación
Conchalí

Nivel de educación	ESTRATOS				
	SIN	MEDIO	MEDIO BAJO	BAJO	TOTAL
Básico	14	24	34	32	104
Medio	7	11	20	22	60
Universitario	0	1	0	1	2
Técnico	1	0	0	0	1
Otros	4	23	27	31	85
TOTAL	26	59	81	86	252

FUENTE: Encuesta CASEN 1987, comuna de Conchalí, Santiago de Chile.

Esto es coherente con lo estipulado por un informe de la SECPLAC, en donde se asegura que aproximadamente el 70% de la población, se encuentra en actividades de baja remuneración.

CUADRO N° 5

Estratos sociales, comuna de Conchalí

Estrato social	Porcentaje
Bajo	58%
Medio-bajo	15%
Medio	18%
Medio-alto	9%

FUENTE: SECPLAC, 1990.

3.3.2.2 La orientación del desarrollo social

Un hecho relevante es, sin duda, la existencia en la comuna de una alcaldesa designada por el Presidente de la República don Patricio Aylwin; esto imprime un carisma especial a la orientación del desarrollo social municipal, el que puede caracterizarse básicamente por:

- Agil y fluida relación con el gobierno central lo que más allá de los canales burocráticos formales, potencia líneas informales de comunicación que facilitan la gestión local.
- Articulación del municipio con las iniciativas privadas u organismos no gubernamentales ONG, que otrora oficiaran de alternativos al régimen militar en la formulación y ejecución de proyectos sociales específicos.

Esto se convierte en una estrategia promisoriosa y sugerente de "masificar" las destrezas o motricidades finas acuñadas por las ONG a nivel micro, sin por ello dejarse cooptar o perder su identidad²⁰.

Otro rasgo relevante a destacar, en la orientación del desarrollo social de la comuna, es la existencia de redes de iniciativas en función a acciones territoriales o sectoriales; es el caso de la "Red Social Privada de Conchalí", la que agrupa proyectos que se desarrollan en un área geográfica delimitada de la comuna; esta es, el sector de La Pincoya, El Barrero y Recoleta Norte.

²⁰Esto fue copiosamente discutido en análisis académicos y de acción en la última década, ver al respecto: UNICEF (1986), Taller de Cooperación al Desarrollo (1989), Jiménez, M. (1986), (1989), etc.

Los criterios que iluminaron la inclusión de estas organizaciones y sus respectivos proyectos fueron:

- Ser organizaciones privadas sin fines de lucro
- Ser independientes del Estado (municipio)
- Contar con profesionales y con líderes locales en la implementación de los proyectos
- Hacer trabajo directo con sectores sociales pobres
- Haber estado operando desde 1988, y
- Estar ubicada en el área seleccionada²¹.

Se consideraron además, como criterios secundarios, la independencia de la actividad parroquial y de los partidos políticos, y tener personalidad jurídica. Especial liderazgo en esta iniciativa de articulación, le correspondió a la Fundación Kast.

En la misma lógica, aunque con una perspectiva sectorial, es preciso mencionar la Red de Salud Mental con jóvenes de la comuna de Conchalí, la que agrupa básicamente a organismos no gubernamentales, destacando además la presencia del Centro de Adolescencia de la Corporación Municipal CORESAM.

El objetivo fundamental de esta red es intercambiar información y compartir experiencias, a fin de diseñar estrategias de acción efectivas hacia los jóvenes en las localidades.

Al interior de la orientación del desarrollo social de la comuna, explicitada en páginas anteriores, la Municipalidad creó un área específica de trabajo, cuyo principal objetivo es el de contribuir al desarrollo y participación de la mujer a nivel comunal²², siendo los siguientes los proyectos aprobados y que se encuentran en ejecución:

- Centro de Atención de Mujeres Golpeadas (P1)
- Capacitación Técnica Artística (P2)
- Escuelas para Dirigentas 1 (P3)
- Escuelas para Dirigentas 2 (P4)
- Centro de Información RIDEM (P5)

Estas líneas de acción se han visto reforzadas por la reciente firma de un convenio con el Servicio Nacional de la Mujer, pudiendo visualizarse detalles de las características de dichos proyectos, en los cuadros siguientes.

²¹Fundación Andes (1990), p. 7.

²²Palabras de la abogada Adela Fuentealba, encargada del área y de la alcaldesa M. Antonieta Saa, en la ceremonia de firma de un convenio con SERNAM.

Los cinco proyectos impartidos por la Municipalidad ofrecen sus servicios a mujeres de toda la comuna, declarándose como "promocionales" o "mixtos"²³.

CUADRO N° 6

Zona de aplicación (proyectos municipales, mujeres, Conchalí)

Comuna	5
Población	0
Barrio	0
TOTAL	5

CUADRO N° 7

Orientación de los proyectos (municipalidad, mujeres, Conchalí)

Asistencial	0
Promocional	3
Mixto	2
TOTAL	5

Si se considera que el total aproximado de mujeres de la comuna es de 250.000, perteneciendo ellas en general a estratos bajos, habría que concluir que la cobertura de los proyectos es, desde el punto de vista cuantitativo, poco significativa; sin embargo es preciso destacar, la estrategia de las técnicas encargadas de privilegiar a las dirigentas por el indudable efecto multiplicador de la intervención. Por otra parte, las funcionarias entrevistadas, enfatizaron que tanto las familias como los miembros ordinarios de las organizaciones, que las beneficiarias lideran son un contingente relevante de beneficiarios indirectos, que justificaría plenamente la inversión social.

²³Nos basamos en la distinción hecha por Vives entre acción social promocional o de recurrencia sociológica y asistencial o ingenua, en Seminario de Obispos, DAS, 1983.

CUADRO N° 8

Número de beneficiarios directos e indirectos (familia)²⁴

	Directos	Indirectos
P1 Centros Atención Mujeres Golpeadas	20	80
P2 Capacitación Técnica Artística	9.000	36.000
P3 Escuela para Dirigentas 1	300	1.200
P4 Escuela para dirigentas 2	40	160
P5 Centro de Información RIDEM	100	400
TOTAL PERSONAS	9.460	37.840

La composición de los equipos es multidisciplinaria, figurando según cuál sea la temática de las intervenciones, psicólogas, abogadas, asistentes sociales y enfermeras; estas profesionales cuentan también con la colaboración de líderes locales o educadoras populares de origen poblacional, llamando la atención el que el 100% de los equipos encargados de los programas, sean mujeres.

Como se expresara al inicio, todos los proyectos son iniciativas concertadas, constituyéndose este hecho a juicio de las técnicas, en un importante factor facilitador del desarrollo del proyecto. En general la articulación se da con diversas ONG de orientación ideológica afin al gobierno central y comunal, así como, con otras entidades de gravitación local, como Carabineros de Chile, Centros de Salud Mental (CORESAM), colegios, liceos y organizaciones sociales.

²⁴Se usó como referencia la investigación de Didier y otros (UNICEF), quienes detectaron una cantidad aproximada de 4 personas por núcleo familiar, de quienes se adscriben a programas.

CUADRO N° 9

Proyectos municipales con mujeres, Conchalí;
y colaboración con otras instituciones

Instituciones mencionadas	
P1:	- Carabineros de Chile - Centro de Salud Mental, CORESAN - Colegios y liceos - Organizaciones sociales - Otras ONG
P2:	- CESOC - El Telar - Casa Comunal de la Mujer
P3	- Colectivo El Telar - Otras ONG
P4	- El Telar - CESOC - Instituto de la Mujer - CREDEN - Colectivo de Profesionales para la Gestión Local
P5	- Coordinadora de ONG de Conchalí, según las necesidades y las demandas

En general todos los programas expresaron objetivos de índole promocional tales como "desarrollo de potencialidades", "creación de conciencia de género", "educación y capacitación"; sin embargo, se mencionaron también la "creación de espacios de encuentro y de intercambio de experiencias". Finalmente, el proyecto de apoyo a las mujeres golpeadas, manifestó entre sus objetivos la prevención y las "campañas de sensibilización".

CUADRO N° 10

Area de incidencia o temática abordada

P1:	Salud mental, educación y justicia
P2:	Educación
P3:	Educación
P4:	Educación
P5:	Multi-sectorial, según las necesidades expresadas

Los cinco proyectos surgieron por iniciativa de la comunidad o de una acción concertada entre técnicas y pobladoras; esto era de esperarse, dada la orientación valórica de la estrategia de desarrollo social de la municipalidad y de las ONG que interactúan en la puesta en práctica de estas acciones, la que se caracteriza por "una búsqueda de la entrega de roles protagónicos a quienes son beneficiados por los proyectos"²⁵. Esto es coherente con la existencia de diagnósticos previos que escapan a lo tradicional y con las evaluaciones que en algunos casos se basan en el impacto del programa en las beneficiarias o participantes. No ocurre lo mismo, con el índice de participación elaborado para sintetizar la inserción de la comunidad, en las etapas del proceso metodológico, ya que las pobladoras beneficiadas fueron excluidas del diagnóstico y de la programación del proyecto. Esto podría explicarse por el carácter masivo o macro, propio del sesgo de los programas municipales o bien por la instalación relativamente reciente de las nuevas autoridades lo que ha dificultado en este primer año la coherencia entre el discurso o lo explícitamente buscado y la práctica misma de la acción municipal.

Finalmente, la presencia de la municipalidad o el que fuera proyecto "concertado" fue sindicado casi por todas las técnicas o profesionales entrevistadas, como un primer y tal vez más importante elemento facilitador de la marcha del programa.

La "necesidad sentida" de las mujeres, o su alta motivación fue también mencionada como factor prioritario, junto a la permanente evaluación rectora o retroalimentación de las usuarias. Por último, el carácter "interdisciplinario" del equipo que asume la experiencia, fue explicitado también como importante por una de las entrevistadas, correspondiendo esta respuesta al programa que con mujeres golpeadas, llevan a cabo una abogada, una psicóloga y una asistente social.

La falta de recursos, monetarios o de infraestructura, así como el limitado personal técnico y profesional, fue señalado como dificultad prioritaria en los cinco proyectos, figurando también como relevante factores sicosociales o socio culturales asociados con la ideología patriarcal o con el machismo introyectado por las mujeres participantes y por sus parejas.

3.3.3 El caso de La Pintana

3.3.3.1 Generalidades

²⁵Testimonios de funcionarias en entrevistas sostenidas con ellas.

Desagregada de la comuna de La Granja. fue creada en virtud del DFL N° 1-3260, el 9 de marzo de 1981 y comenzó a funcionar como tal, en noviembre de 1984.

Situada en la zona sur de la provincia de Santiago (ex área metropolitana), limita al norte con la comuna de La Granja, al sur, con San Bernardo y Puente Alto, al este, con La Florida y Puente Alto, y al oeste, con La Cisterna y San Bernardo.

Con una superficie total de 30 Km² (3.320 hectáreas, aproximadamente), 1.900 corresponden a terrenos dedicados a la agricultura.

De acuerdo con información proporcionada por la División de Desarrollo Social Comunal, de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, la comuna contaba con una población total estimada a junio de 1990, de 151.818 habitantes.

En cuanto a la distribución etárea de la población, puede concluirse que en general, casi el 50% de la población es menor de 15 años; más aún situándonos en uno de los grupos etáreos que concentran nuestra atención, si consideramos como jóvenes a aquellas personas que tienen entre 15 y 24 años, estos suman un 21,07% de la totalidad de la población comunal.

Sindicada como una de las comunas más pobres de la provincia de Santiago, se concluyó que de acuerdo al indicador "ingreso", un 68,9% de los habitantes de esa unidad geográfico-administrativa debía considerarse como "extremadamente pobre"²⁶. Por otra parte, se calcula que hacia 1990 había cerca de un 26% de cesantía, no visualizándose en la comuna fuentes de trabajo viables para atenuar esta situación.

La respuesta municipal a esta problemática, se materializó básicamente en años anteriores en la distribución de subsidios monetarios, existiendo además otros beneficios, vinculados a los sectores de educación, salud, vivienda y justicia. El Comité de Asistencia Social (CAS) aún en funcionamiento, patrocinó también durante 1990 diversos proyectos, los que de acuerdo a la información proporcionada por los técnicos municipales, satisfacían fundamentalmente necesidades básicas de niños y jóvenes. Sin embargo, y de acuerdo con la opinión de los técnicos, "los subsidios monetarios se tornan insuficientes para atender la demanda espontánea de quienes se encuentran en estado de necesidad ...". Por otra parte, a juicio de ellos, "la política de focalización establece cortes teóricos que segmentan la realidad social sin responder a los estados de necesidad manifiesta ...".

²⁶Fuente: SECPLAC, I. Municipalidad de La Pintana (1990).

Así, la brecha entre oferta de subsidios y necesidades, es significativa pudiendo ilustrarse esta afirmación con las siguientes cifras²⁷:

- Solicitud mensual de SUF	520
- Disponibilidad real de cupos	42
- Solicitud de pensiones de invalidez o de vejez recibida en 1989	112
- Solicitudes satisfechas	40
	(35,7%).

Salud. Sindicada como una de las necesidades sentidas prioritarias por diversas encuestas realizadas en el medio nacional, la problemática de la salud en la comuna, es sin duda crítica; así y de acuerdo con informaciones proporcionadas por la SECPLAC la atención médica es otorgada única y exclusivamente a través de tres consultorios urbanos los que debían atender hacia 1990, a un total de 173.550 personas. Por otra parte la creación de importantes núcleos como las Villas Sta. Magdalena y Sto. Tomás no han ido aparejadas de los respectivos consultorios, lo que se complica por las dificultades de desplazamiento de los pobladores, impidiéndoles recurrir a centros asistenciales centrales²⁸.

El techo FAPEM (facturación por prestaciones médicas) es sólo de \$ 13.243.000 mensuales gastándose \$ 22.000.000, lo que significa, a juicio de un funcionario de la SECPLAC, que es el presupuesto municipal el que debe cubrir el déficit, castigándose con esto, otras prioridades en materia de desarrollo social y local.

Finalmente, no existen en la comuna centros de atención médica privados, que atiendan vía Fonasa, a algunos sectores medios de la población.

Educación. La cobertura de los establecimientos de niveles pre-básicos y medio, responde sólo al 50% de la demanda; sin embargo, el nivel básico está cubierto en un 100%. El déficit cuantitativo en la educación pre-básica, se atribuye a las migraciones irregulares registradas en el último tiempo, así como a una irracional distribución de los recursos ya que, en general, los centros abiertos están situados en sectores antiguos de la población, en donde no siempre son requeridos. Este antecedente, es especialmente relevante para atender la problemática de la mujer

²⁷Fuente: DIDECO, La Pintana, 1990.

²⁸Ver SECPLAC, 1990, op.cit., p. 2.

jefa de hogar en la comuna, ya que tanto el personal técnico encargado, como las mujeres participantes, hicieron permanente mención a esta carencia.

La deficiencia en la organización y calidad de la enseñanza básica en los establecimientos municipalizados, fue también destacada en anteriores investigaciones de terreno, habiéndose detectado además, la excesiva formalidad de la educación media impartida en la comuna, a adolescentes y a jóvenes. Al respecto, se requiere modificar la orientación del segundo ciclo, a fin de que responda a las demandas y posibilidades reales de inserción ocupacional de los jóvenes en la comuna (agrícola, técnico, técnico agrícola, etc.).

Vivienda y equipamiento. De acuerdo con información proporcionada por la SECPLAC, casi la totalidad de los pobladores cuenta con viviendas sociales de tipo básicas, siendo un 70% de categoría media inferior y un 30%, inferior mínima.

Por otra parte, un contingente significativo (2.700 familias) vivían hacia 1990 en situación de allegados, originando problemas múltiples, como deterioro de las viviendas y conflictos diversos.

En cuanto al equipamiento, este es mínimo, ya que los procesos de radicación de poblaciones nuevas han significado sólo construcción de viviendas básicas, sin suficientes áreas verdes o espacios sociales adecuados para la recreación o el esparcimiento. Esto es especialmente relevante para comprender la problemática de los jóvenes, quienes se ven en la necesidad de invadir las calles y las esquinas, a falta de alternativas más adecuadas.

Así, señala el informe de la SECPLAC aludido. "En esta comuna, no hay un solo supermercado, los consultorios están gravemente copados, no existen recintos de investigaciones, la dotación policial es absolutamente insuficiente para la atención del área, existe un solo carro de bomberos y sólo 11 teléfonos públicos para 186.000 personas. Generalmente se dispone de una sola ambulancia, no existe comercio importante establecido, los diversos cultos están presentes en mediaguas, no hay bancos, teatros, cines, etc."²⁹.

Seguridad. Esta es también una necesidad muy sentida por los pobladores, sumándose a los problemas de seguridad personal, los de la propiedad privada. Junto a la sustracción de techos, cercas, cielos, puertas y ventanas de edificios públicos, se suman los robos de cosechas sufridos por los parceleros y por la Facultad de Ciencias Agrarias y Forestales de la U. de Chile.

²⁹SECPLAC, 1990, p. 5.

Las denuncias formales a los organismos policiales son mínimas, por falta de expectativas y temor de las víctimas a las represalias.

3.3.3.2 La orientación del desarrollo social

De acuerdo con antecedentes proporcionados por la Secretaría Comunal de Planificación SECPLAC y por la Dirección de Desarrollo Comunitario DIDECO, no se cuenta con recursos para proyectos específicos, implementados por el Comité de Asistencia Social, CAS.

Si bien es cierto, la DIDECO solicitó a SECPLAC una determinada cantidad de dinero para estos fines, sólo recibió para "programas asistenciales", sin poder continuar con la línea de proyectos específicos, los que a juicio del beneficiario entrevistado "le imprimen el carisma a cada municipalidad".

Las razones entregadas por el Director de la DIDECO, es que en la comuna de La Pintana, el ingreso municipal sigue siendo el mismo y, las necesidades son crecientes. Así, los "gastos operacionales" son muy altos, consumiéndose la energía económica, en aseo, luminarias, mantención de áreas verdes, etc.

Esta situación crítica fue abordada por los funcionarios de la SECPLAC, en un minucioso análisis de la evolución de la situación presupuestaria, entre los años 1985 y 1989, concluyéndose que si bien es cierto, en términos de valores reales se nota una tendencia al alza, hasta 1989, en 1990 ésta es decreciente³⁰. La razón fundamental atribuida a este desajuste es que si bien es cierto el Fondo Común Municipal ha experimentado mejorías en cuanto a su monto, la comuna no ha recibido el aporte que por efecto de su población debe percibir, debido a una controversia entre la Municipalidad y el INE, la que se ha visto acentuada por un cambio de criterio de este Instituto para medir población³¹.

A juicio de los funcionarios, la solución es reestudiar en forma urgente la población actual más una reasignación del Fondo Común Municipal, consecuente con la realidad poblacional de la comuna. Además, deberían concederse mayores recursos externos que permitan realmente financiar proyectos de alta rentabilidad social³².

³⁰Ver SECPLAC, "La Pintana", Análisis realidad comunal, 1990, pp. 7-9.

³¹Ibid, p. 7.

³²Ibid, p. 7.

Al respecto es interesante la disposición positiva de los técnicos municipales a articularse con el nivel central y en especial con la DIVISO, de este Ministerio, con el INJ y el SERNAM, así como con las ONG que conducen recursos de la Cooperación Internacional hacia la comuna.

A fin de comprender más en detalle la orientación del desarrollo social en la comuna nos situaremos en la respuesta municipal y no gubernamental hacia los jóvenes.

De acuerdo con información proporcionada por funcionarios de la Dirección de Desarrollo Comunitario de esta Municipalidad, las dificultades presupuestarias y el recorte de los fondos disponibles para "proyectos específicos", se han traducido en una débil respuesta a la problemática de este grupo etéreo. Así, el único proyecto realmente significativo, desde el punto de vista cualitativo, es el "Centro Comunitario de Salud Mental y Familiar", conducido por la Dirección de Salud de esta Municipalidad.

De carácter "comunal" fue catalogada por los técnicos como "mixto", ya que junto con buscar el desarrollo personal de los jóvenes y de sus familias cubre previamente o más bien dicho en forma paralela, la satisfacción de la necesidad básica alimentación; proporcionando además, terapia individual o "clínica" a aquellos jóvenes que lo requieran.

Con una cobertura limitada sólo a cuarenta jóvenes, beneficia además a la familia de ellos; de duración indefinida, inició sus funciones en 1987, esperando proyectarse a futuro y ampliar su cobertura.

El área de incidencia de esta iniciativa es intersectorial, ya que junto con cubrir problemáticas de salud mental, contribuye con los sectores de educación y trabajo en la medida que a juicio de los técnicos "reincorpora a los jóvenes a la educación formal y los predispone favorablemente a asumir compromisos laborales".

Finalmente, el "apoyo municipal y de la comunidad", la "permanente demanda" así como, la "ausencia" de otras instancias de salud mental en el sector, fueron consideradas como elementos facilitadores de la marcha del programa, siendo los obstaculizadores, la falta de presupuesto, así como la dependencia y la escasez de profesionales y de locales.

Si bien es cierto, existe una débil respuesta municipal hacia los jóvenes, en materia de proyectos específicos, es significativo el rol del Departamento Municipal de Educación. Así, y respondiendo al decreto N° 290 del Ministerio del sector, patrocina talleres y multitalleres de educación extraprogramática, en establecimientos municipalizados y particulares subvencionados. A través de experiencias vinculadas al área "artística", "científico-tecnológica" y "deportiva", o bien a la problemática del "medio

ambiente" y de la "integración y la participación" se organiza el tiempo libre de un contingente importante de jóvenes adscritos al segundo ciclo de los organismos de enseñanza básica subvencionados.

En síntesis, independiente de la buena disposición y mística de los funcionarios municipales, la magnitud cuantitativa y cualitativa de la problemática juvenil en la comuna de La Pintana está débilmente cubierta, expresando los técnicos la falta de casas de la cultura, de espacios y de locales de encuentro; finalmente las intervenciones municipales existentes, son según los entrevistados como "gotas de agua en el desierto", "de rentabilidad social, nula o cero", ya que la realidad es tan fuerte, que "reabsorbe todo lo que se puede rescatar"³³.

A diferencia de lo que ocurre en el municipio, las iniciativas privadas tienen un rol activo en la comuna, aunque concentran su quehacer sólo en el sector El Castillo. Tales ONG canalizan importantes recursos provenientes de la Cooperación Internacional, aportando respuestas significativas desde el punto de vista cualitativo, a sectores extremadamente pobres.

Sobre los factores que explican el porqué de la concentración de las ONG en El Castillo, hay algunas hipótesis, siendo tal vez, las más válidas, la concentración en el sector, de población extremadamente pobre, erradicada desde otras comunas y el liderazgo del Centro Abierto del Hogar de Cristo.

Un rasgo interesante de los proyectos no gubernamentales, es la utilización de "líderes locales" y/o "educadores populares"; así, los profesionales refuerzan su labor con miembros de la comunidad los que muchas veces fueron en el pasado, beneficiarios directos del proyecto ...

Destaca también la "concertación" o "articulación" con otras organizaciones en la puesta en práctica de las experiencias lo que a juicio de los técnicos garantiza mayor eficiencia y cumplimiento de objetivos. Esto es coherente con la tendencia de las ONG a establecer redes de cooperación en torno a áreas temáticas, o gravitación territorial.

Ejemplo:

Proyecto

P1

Organizaciones con que colabora

- Centro Abierto, Hogar de Cristo
- Taller de Vivienda Social (TVS)
- Comunidad Vida Cristiana, CVX
- Romanos XII
- Capilla El Castillo
- Comunidades religiosas, en general, etc.

³³palabras del Director de la DIDECO, asistente social Daniel Barraza.

Si bien es cierto los dos proyectos abocados a la salud mental, coincidieron en destacar como objetivos prioritarios el "reinsertar a los jóvenes en la sociedad" (eliminando el consumo de drogas), todas las iniciativas mencionaron como deseable la "formación personal y social" así como la "capacitación"; de allí que la cercanía al sector "educación" es indispensable, perfilándose además esto, como pre condición para la inserción de los jóvenes al mundo laboral.

Finalmente, los elementos facilitadores más relevantes mencionados fueron:

- Presencia de la Universidad (ETS/PUCCH) y de la Fundación Interamericana
- La metodología utilizada
- Que se desarrolla en la localidad
- Se usan recursos propios (local)
- La legitimidad del Hogar de Cristo en El Castillo y de otras ONG
- El modelo de intervención (estar en la calle La Caleta)
- La integración de los pobladores como monitores
- La comunidad "se pone" con ayuda y dinero
- Que los técnicos viven en la comuna

Por otra parte fueron destacados como obstaculizadores:

- La falta de industrias en la comuna, esto no absorbe a los jóvenes capacitados (analfabetismo por desuso)
- Ambiente negativo
- Problemas sicosociales de la juventud; retraimiento y apatía
- Limitaciones económicas del proyecto y de los jóvenes (no tienen dinero para movilización)
- Rechazo de la sociedad para la reubicación escolar y laboral de los rehabilitados, estigmatización
- Labor asistencialista y paternalista de otras entidades.

3.3.4 Síntesis

Hemos descrito muy brevemente las características de dos comunas pobres de la provincia de Santiago y la orientación del desarrollo social en esas dos unidades geográfico administrativas, concluyéndose que, a diferencia de lo que ocurría en el pasado, constituyen ambas, dos casos disímiles de colaboración entre el gobierno local y las ONG.

En el caso de Conchalí la articulación se da entre una alcaldía afin al gobierno central y ONG que oficiaron de alternativas al régimen de Pinochet y en La Pintana, entre una municipalidad con alcalde elegido vía CODECO, y ONG concentradas en un sector territorial y social específico que es El Castillo.

Las autoridades y técnicos de ambas municipalidades consideran esta articulación como positiva, pudiendo esperarse promisorios y crecientes niveles de entendimiento, en un futuro próximo.

IV. CONCLUSIONES

No es posible derivar conclusiones, sin antes someter estas reflexiones a la lectura y al debate de los participantes de esta reunión técnica. Tal vez lo más inmediato sea el destacar la necesaria formación de recursos humanos para llevar a cabo auténticos procesos de descentralización; esta inquietud introduce al tema III consignado en la agenda de este taller.

V. REFERENCIAS

- Abalos, J. "Cómo construir gobierno regional", en "Manual de Desarrollo Regional" (editor F. Arenas). Stgo., Chile (no registra fecha de edición).
- Ahumada, J. y Franco, E. "El Estado en el desarrollo local en Chile: la larga marcha hacia el pluralismo espacial y político" en Revista de Trabajo Social PUCCH N° 51-1, Stgo., Chile, 1990.
- Aliaga, Hamilton. "Experiencias en la relación gobierno-ONG", en Cooperación Internacional al Desarrollo N° 8, Stgo., Chile, 1991 (en prensa).
- Cancino, Bernardita. "Los cambios en los ONG a partir del nuevo escenario político", en Cooperación Internacional N° 8, Stgo., Chile, 1990.
- "Fondo de Solidaridad e Inversión Social, FOSIS ...", en Cooperación Internacional N° 8, Stgo., Chile, 1991 (en prensa).
- Chiang y Soto. "La reforma comunal: ¿desarrollo o estancamiento?", en Taller de Desarrollo Local 91, Stgo., Chile, julio 1991, p. 25.
- Chile. Misión Permanente ante las Naciones Unidas. "Discurso del Ministro de Planificación y Cooperación, Sr. Sergio Molina, ante el Comité Social del Consejo Económico y Social "La Integración al Desarrollo de los Grupos Rezagados". N. York, 14 de mayo de 1991.
- De Mattos, Carlos. "La descentralización, ¿una nueva panacea para impulsar el desarrollo?", Revista Trabajo Social ETS-PUCCH N° 57-1, Stgo., Chile, 1990, pp. 93-102.
Diario Oficial de la República de Chile N° 33.723, Stgo., jueves 18 de julio de 1990. Año CXIII, N° 153.969 (M.R.).
- Díaz, E. y Gómez, S. "Nuevos dilemas para los ONG chilenos", en Cooperación Internacional al Desarrollo N° 7, Stgo., Chile, 1990.
- Didier, Jiménez y Jiménez. "Participación de los sectores pobres en programas de desarrollo local". Stgo., Chile, UNICEF, 1991.
- Egaña, R. "La cooperación internacional en Chile", en Cooperación Internacional al Desarrollo N° 8, Stgo., Chile, 1991 (en prensa).

- "Relaciones entre ONGD y donantes en el período de transición democrática en Chile", en Cooperación Internacional al Desarrollo N° 7, Stgo., Chile, 1990.
- Fundación Andes. Directorio Azul (comuna Conchalí), Stgo., Chile, 1990.
- Giménez, Antonio. "En búsqueda de una estructura gubernamental óptima (la experiencia española en la descentralización regional y municipal)", ILPES, Documento CPRD/E-31, Stgo., Chile (no registra fecha).
- Giraldo y otras. "Una propuesta de estratificación para la comuna de Conchalí", Stgo., Chile, CELADE, mimeo, noviembre 1990.
- Ilustre Municipalidad de Conchalí. "Diagnóstico Comunal", SECPLAC, Stgo., Chile, 1990 (circulación interna).
- Jiménez, Marcela et al. "Acción social local y organismos no gubernamentales", Documento de Trabajo N° 25, Escuela de Trabajo Social, P.U. Católica de Chile, 1986.
- Jiménez, Marcela. "Acción social local y ONG", Revista Trabajo Social N° 50, Escuela de Trabajo Social, P.U. Católica de Chile, Chile, 1986.
- "Estado, sistema político, universidades, cooperación internacional y ONG", COCIS. Taller Agropolitano, Stgo., Chile, 1988 (59 h).
- (Comp.). "Municipio y organizaciones privadas". IAF/ETS, Stgo., Chile, 1990.
- Jiménez, Jiménez y Lado. "Desarrollo local, municipio y organismos no gubernamentales", Escuela de Trabajo Social, P.U. Católica de Chile, Stgo., Chile, 1989.
- Mena y otras. "Conchalí: estructura y crecimiento poblacional. Perspectiva de cambio y desagregación espacial 1980-1990", Stgo., Chile, CELADE, mimeo, noviembre 1990.
- Michelli, Beatriz. "La concertación de actores locales", en "¿Qué podemos resolver en los barrios y comunas?". Taller de Desarrollo Local, Stgo., Chile, julio de 1989.
- MIDEPLAN. "Acción social de gobierno. Un proceso de integración al desarrollo". Stgo., Chile, 1990.
- O.N.U. "Principios normativos de la política y programas de bienestar social", N. York, 1988.

- Palma, E. "La descentralización desde una perspectiva política". Tercer Seminario Latinoamericano de Planificación Regional y Estadual ILPES-CENDEC, Brasilia, 1983.
- Palma, E. y Rufián, D. "Las procesos de descentralización y desconcentración de las políticas sociales en América Latina: enfoque institucional", ILPES, 1989.
- Reilly, Charles. "Topocrats, Technocrats, and NGOs; Local Level Democratizing in Latin America. Paper prepared for Latin American Studies Association Meeting, Washington, D.C., April 1991.
- Revista Chilena de Desarrollo Local, El Canelo 7, Vol. 3, N° 7, Nos, Chile, diciembre 1987-enero 1988 (Entrevista a José Arocena, "Desarrollo local, ¿slogan o desafío?", pp. 12-15.
- Rodríguez, Hernán. "Conchalí: antecedentes para la elaboración de una propuesta de desarrollo comunal", Stgo., Chile, 1990 (circulación interna).
- Ruiz, J. "El proceso de descentralización de servicios: logros y experiencias con énfasis de salud". Ponencia en Seminario Internacional Experiencias y dilemas en la focalización de programas de salud y nutrición, Santiago, 1990.
- Soto, Carlos. "Presentación general". Taller de Desarrollo Local 91, Stgo., Chile, julio 1991, p. 3.
- Taller de Cooperación al Desarrollo. "Una puerta que se abre: los organismos no gubernamentales en la cooperación al desarrollo", Stgo., Chile, 1989 (562 pp.).
- UNICEF. "Del macetero al potrero; el aporte de la sociedad civil a las políticas sociales". Alfabetas Impresores. Stgo., Chile, 1986 (206 pp.).
- Undurraga, Consuelo. "Panorama de los ONG chilenos en los primeros meses de la transición a la democracia", en Cooperación Internacional al Desarrollo N° 7, Stgo., Chile, diciembre 1990.
- Vives, Cristián. Seminario de Obispos, Depto. Acción Social del Episcopado, DAS, Stgo., Chile, 1985.
- Wolfe, Alan. "Three Paths to Development: Market State and Civil society", International Meeting of NGOs and the UN System Agencies, August 6-9, 1991. Hotel Gloria, Río de Janeiro, Brasil.