

**BUENAS PRACTICAS DE GESTION MUNICIPAL
LECCIONES Y DESAFIOS EN CUATRO AREAS CLAVES¹**

INFORME FINAL

RESUMEN

¹ Este Estudio fue realizado por CIEPLAN para el Fondo para el Estudio de las Políticas Públicas de la Universidad de Chile y la Fundación Ford y cuenta con el auspicio de la Subsecretaría de Desarrollo Regional. Ignacia Fernández y Claudia Serrano han compartido la coordinación general del proyecto y han elaborado el presente informe. El equipo de trabajo estuvo compuesto por Dagmar Raczynski, M. Angélica Pavez y Carolina Rojas, del equipo de CIEPLAN. Colaboraron también Patricia Contreras como investigadora y Marcia Pineda en el área comunicaciones.

Este informe presenta los resultados del estudio “Buenas Prácticas de Gestión Municipal: Lecciones y Desafíos en Cuatro Áreas Claves”, que indaga en elementos, claves y obstáculos presentes en 21 municipalidades que están desarrollando buenas prácticas y obteniendo buenos resultados en su gestión. La primera parte del informe sitúa el estudio en el contexto más amplio de los procesos de descentralización y modernización municipal. La segunda parte se concentra en el análisis de resultados distinguiendo entre cuatro áreas de gestión: pobreza y grupos vulnerables, educación, salud y finanzas municipales. Finalmente se concluye acerca de los factores que dan forma a una buena práctica y los obstáculos que deben sortear dichos procesos.

INTRODUCCION

Las organizaciones modernas, como parte de sus desafíos de constante vigencia y competitividad, han emprendido en los últimos años importantes procesos de reorganización interna, reingeniería y modernización de su gestión organizacional. Estos se han centrado en

renovar la misión institucional de empresas y corporaciones. A la vez, se han redefinido de líneas de autoridad pasando de modelos verticales a sistemas de gestión más horizontales donde sobresale el trabajo en equipo. Se han buscado mecanismos de comunicación y manejo de información que faciliten el trabajo y permite fluidez y conectividad en los procesos (Hax y Mac Luhan, 1993; Osborne y Gaebler, 1997). Habitualmente, estas experiencias modernizadoras requieren tiempo y recursos destinados a programas complejos de planificación estratégica y desarrollo organizacional.

El sector público no ha estado ajeno a estas preocupaciones y ha experimentado, tanto en su conjunto como en algunas reparticiones, iniciativas modernizadoras cuyo principal eje ha sido modificar las prácticas de la acción pública desde una preocupación por los procedimientos, tan propia de las administraciones burocráticas, a una por los resultados y la satisfacción de los usuarios (Lahera, 1993; DIPRES, 1996). A esto se agrega un propósito, que cubre a todo el aparato del Estado, por operar en base a programas de trabajo traducidos en metas con sus consiguientes evaluaciones de cumplimiento de resultados. Inclusive las remuneraciones del sector se han modificando incorporando un porcentaje de incentivos por cumplimiento de metas en el cálculo de su reajuste anual.

La gran mayoría de las municipalidades, sin embargo, no han participado de estas iniciativas modernizadoras, con la excepción de las más ricas del país y las que participaron en el Programa de Fortalecimiento Institucional Municipal, PROFIM, realizado en 24 municipalidades por la Subsecretaría de Desarrollo Regional con financiamiento del Banco Mundial. Ellas enfrentan numerosas dificultades para asumir procesos de modernización orientados a mejorar la calidad de su servicio, entre las que se cuentan no solo las restricciones en materia de recursos humanos y financieros, sino también la inercia de una forma tradicional de hacer las cosas que no motiva el cambio.

No obstante, algunas municipalidades chilenas de distintas características (localización, recursos, población comunal, etc.) están desarrollando iniciativas innovadoras en su gestión, en distintos campos propios del quehacer municipal, como lo son la gestión financiera, la gestión en el área social o de grupos vulnerables y la de los servicios de educación y salud. Conocer, explicar y dar a conocer estos procesos al conjunto de las municipalidades chilenas, es el objetivo de esta investigación.

Otros estudios acerca de procesos innovadores de gestión municipal han detectado dos aspectos relevantes para los propósitos de este estudio. Primero, no sólo en Chile sino en América Latina, la gestión municipal se ha ido transformando en un campo apetecido por profesionales con vocación de servicio público y por políticos con vocación realizadora. Concordando con estos resultados, esta nueva camada de funcionarios expresa mayor voluntad y apertura a promover cambios e innovaciones que redunden en mejores resultados de la gestión municipal. Segundo, las oportunidades que tienen los alcaldes de conocer e informarse acerca de nuevas posibilidades de gestión, pasa más por la oportunidad de

conocimiento directo de otras experiencias y el diálogo entre pares, que por documentos o libros de texto (Campbell, 1997).

Sobre estos argumentos se funda el propósito central de este estudio, cual es detectar buenas prácticas de gestión municipal en algunas áreas concretas: gestión financiera municipal, pobreza y grupos vulnerables, educación y salud, para transmitir las a otros que puedan interiorizarse de las dinámicas y procesos que están a la base del cambio. Se trata de:

1. Identificar, analizar y difundir experiencias exitosas e innovadoras (buenas prácticas) de gestión municipal en las áreas mencionadas.
2. Conocer los factores y procesos que jugaron a favor (apoyos) y factores que jugaron en contra (obstáculos) del surgimiento y desarrollo de las buenas prácticas.
3. Realizar actividades de difusión y promoción de las buenas prácticas encontradas por medio de encuentros y/o seminarios y de publicaciones sencillas y pedagógicas, que den a conocer los logros que se están observando en la gestión municipal.

Para cumplir con estos propósitos, se adoptó un enfoque metodológico básicamente cualitativo. Consiste en un análisis exhaustivo de los procesos que conducen a la obtención de resultados positivos en un conjunto de municipios que, según diversos informantes claves, están realizando una gestión que destaca dentro del conjunto de municipalidades del país. El criterio que se privilegió al examinar los casos fue indagar en los procesos de cambio, distinguiendo elementos que los potencian y factores que los obstaculizan.

Como se verá más adelante, este estudio permite comprobar que las municipalidades logran desarrollar iniciativas modernizadoras que modifican tanto sus procedimientos internos como sus resultados. Estos procesos ocurren porque en alguna parte de la acción municipal se gesta un propósito y un convencimiento de que pueden alcanzarse mayores logros en la gestión. Para ello, junto a la acción comprometida del Alcalde, se constituyen equipos de trabajo que rompen la tradicional acción vertical de la organización municipal. Estos procesos se apoyan en instrumentos de planificación de la acción local, tales como Planes de Desarrollo Comunal, PLADECOS, Planes Anual de Desarrollo de la Educación Municipal, PADEM o Programas de Salud Comunal, conocidos como planes estratégicos de salud, y se acompañan de experiencias de capacitación e intercambio entre profesionales y funcionarios. Estas experiencias se apoyan y benefician de variadas instancias que representan oportunidades de recursos, asesoría técnica y capacidad profesional para las municipalidades, donde se destaca el rol de los fondos de proyectos de inversión en infraestructura y social disponibles a nivel del gobierno central y regional. En general, lo que se observa es que estas instancias desbloquean una suerte de inercia organizacional y, al empezar a manifestar resultados visibles, permiten a los funcionarios comprometerse y creer que se pueden hacer las cosas de otra forma y con mejores resultados. En otras palabras, paulatina pero constantemente, se construye una nueva visión de las oportunidades de la acción local basada en nuevas confianzas. Sin duda estos procesos no son lineales ni están

exentos de obstáculos, dificultades y conflictos. Si bien los logros son perceptibles y los cambios saltan a la vista, también se aprecia la vulnerabilidad de iniciativas que, de no ser plenamente internalizadas en el aparato municipal, pueden perder proyección en el tiempo. Algunos procesos, sin embargo, son más sólidos y irreversibles. Se trata de aquellos que implicaron una redefinición de procedimientos y prácticas de gestión y que generan nuevos modelos de gestión con independencia de los líderes o directivos que los inspiraron. Este tipo de prácticas suele encontrarse en la gestión de ingresos municipales y en algunos casos de nuevos modelos de gestión organizacional y financiera en la áreas de educación y salud municipal.

Por otra parte, desde el punto de vista de los resultados orientados directamente hacia la comuna, destaca el mejoramiento en la calidad de la atención, lo que se expresa en la reducción de las listas de espera en salud, el mejoramiento de los puntajes SIMCE y la transferencia de un conjunto de materiales y técnicas de gestión pedagógica en educación. Se aprecia además, el acceso de las familias en extrema pobreza a los programas municipales, traspaso de capacidades de gestión y organización a la comunidad y generación de instancias de participación activa de la comunidad y mayor compromiso de la comunidad con la acción desarrollada por los municipios. Expresión de estos resultados son la creación o el fortalecimiento de Centros de Desarrollo Comunitario, Comités Locales de Atención Primaria, Asociaciones de Microempresarios, fortalecimiento de los Centros de Padres y Apoderados, etc.

Este documento se ha estructurado en dos partes. La primera de ellas presenta los antecedentes generales del estudio. Problematiza, en primer lugar, acerca de las dificultades que enfrentan las municipalidades y destaca, que aún en un contexto que presenta restricciones, las municipalidades han iniciado procesos de modernización e innovación en sus prácticas. A continuación se presenta un balance del desarrollo municipal en Chile a partir de la década del 80, para luego describir las cuatro áreas de gestión municipal consideradas en el estudio. Estas son: desarrollo social y superación de la pobreza, gestión de los servicios municipales de salud y educación y finanzas municipales.

La segunda parte del informe analiza los procesos asociados a las buenas prácticas de gestión municipal. Se inicia con la presentación de la metodología de investigación y los criterios utilizados para la selección de los casos estudiados. Posteriormente, tras una breve presentación de las 21 experiencias estudiadas, que ciertamente no agotan el universo de municipalidades que puedan estar realizando prácticas innovadoras, se procede a un análisis en profundidad de los factores explicativos en el caso específico de cada una de las áreas estudiadas. Las conclusiones, a la luz de una mirada común a las 21 experiencias estudiadas, presentan los principales factores asociados a procesos de innovación, cambio y buenas prácticas de gestión encontrados en el estudio.

Cabe agregar que uno de los objetivos centrales del proyecto era la difusión de las buenas prácticas a todas las municipalidades del país, en virtud de lo cual se ha preparado material a distribuir e información detallada de los 21 casos estudiados, la que estará disponible a través de la página WEB de la SUBDERE.

En los anexos se incluye una presentación resumida de los 21 casos, información detallada respecto del conjunto de procedimientos empleados para la selección y reposición de los municipios, así como las actividades de difusión que contempla el proyecto. Acompaña este informe final del proyecto un Tomo II que presenta detalladamente cada uno de los casos (en diskette).

PRIMERA PARTE: ANTECEDENTES GENERALES DEL ESTUDIO

Diversos estudios han examinado las potencialidades y dificultades de la gestión municipal, particularmente en los aspectos administrativos y financieros (Abalos y Aghón, 1994; Nicod, 1997; Rufián, 1993; Ahumada, 1993; CIEPLAN, 1997, entre otros). Entre los principales problemas detectados se encuentra la excesiva dependencia económica-financiera, que refiere a las dificultades para generar recursos propios y atraer recursos externos. Si bien se observa una tendencia al aumento de los recursos propios por la aplicación de la nueva Ley de Rentas Municipal en curso desde el año 1995, coexisten innumerables dificultades de gestión y de manejo presupuestario que se expresan, por ejemplo, en la dificultad para disminuir la morosidad de contribuyentes, el control de gastos y la ausencia de una concepción del presupuesto municipal como un mecanismo de planificación presupuestaria que permite coordinar la gestión municipal.

Los resultados de la evaluación del Programa de Fortalecimiento Institucional Municipal, PROFIM, en su fase piloto, constatan que parte importante de las municipalidades carecen de una orientación y misión institucional de carácter estratégico y de los consiguientes planes estratégicos de acción y desarrollo; de definición de objetivos, metas y misión. Los municipios trabajan de manera segmentada y descoordinada. Inclusive, hay municipios que no cuentan con instrumentos básicos que apuntan a una visión de conjunto como los Planes Reguladores o los Planes de Desarrollo Comunal (Estudios de Diagnóstico PROFIM, 1994-1995)

La situación se agrava aún más ante las crecientes exigencias a que son sometidas las municipalidades para realizar una gestión moderna, dinámica y eficiente para la cual es necesario, al igual que en toda organización, contar con un liderazgo y conducción claro y oportuno. Al respecto, se aprecia falta de experiencia y capacidad de conducción en muchos alcaldes y concejales y dificultades de gestión tales como: falta de conocimiento, voluntad y/o capacidad para trabajar en equipo, falta de confianza política entre el alcalde y su equipo técnico de planta y conflictos de poder entre el alcalde y los concejales.

En muchos casos se aprecia un clima interno de desconfianza y de escasa coordinación y comunicación que genera un clima organizacional "enrarecido", donde los funcionarios exhiben poca voluntad de cambio e incredulidad frente a propuestas de reorganización.

En el caso de las municipalidades más pequeñas y con menos recursos, a los problemas anteriores se suma la carencia de equipamiento mínimo en el área de las comunicaciones, plantas telefónicas, fax, fotocopadoras y equipos de radio. Hay municipalidades que prácticamente no tienen respaldo informático y otras que, teniendo computadores, no cuentan con el software adecuado.

Asociado a la dificultad presupuestaria de las municipalidades se da el hecho de que éstas normalmente deben obtener fondos para proyectos de inversión por la vía de proyectos presentados al nivel central o regional. Para el éxito en la obtención de estos recursos se debe conjugar un buen manejo y planeamiento territorial y una adecuada formulación de proyectos, ambos aspectos deficitarios en parte importante de los municipios del país.

Parte de los problemas antes mencionados se repiten en el área de servicios a la comunidad. La consecuencia directa de los problemas e incapacidades de la institucionalidad local, se materializa en una entrega poco eficiente de servicios a la comunidad y falta de calidad y oportunidad de las prestaciones municipales.

Adicionalmente, las municipalidades han comenzado a ser receptoras y canalizadoras hacia la comunidad de una gran cantidad de iniciativas que promueve el nivel central del Estado a través de sus diferentes Ministerios. Con frecuencia estas demandas sobrecargan la capacidad de gestión municipal.

I. BUENAS PRACTICAS DE GESTIÓN MUNICIPAL

No obstante las dificultades señaladas, numerosas municipalidades chilenas han emprendido iniciativas de modernización y cambio en sus procesos organizacionales y sus programas de acción, exhibiendo una notable capacidad de intervención y crecientes buenos resultados en sus prácticas. A la base de estas iniciativas se encuentra una clara voluntad de cambio y una meta o propósito determinado que se quiere alcanzar. En ocasiones, estos procesos se gatillan como resultado de situaciones críticas, por ejemplo en las áreas de finanzas municipales y de educación y salud, o bien, por un cambio de autoridades que vienen con un nuevo proyecto comunal. Estas experiencias representan un cúmulo de posibilidades de mejorar la gestión y resultados de la gestión municipal y constituyen el objeto del presente estudio. Las hemos llamado "buenas prácticas" de gestión municipal.

Las buenas prácticas de gestión municipal son aquellas acciones municipales que han llevado a resultados que sobresalen respecto a los de otros municipios, los que se han logrado en virtud de un proceso programado de intervención y cambio respecto del cual es posible aprender e imitar las buenas ideas.

En otras palabras, encontraremos buenas prácticas municipales a) cuando se trata de iniciativas de carácter municipal y no impuestas desde el nivel central, b) se pueden apreciar resultados concretos y positivos asociados a esas prácticas y c) la experiencia es una intervención de carácter racional en torno a determinado tema, es decir, constituye una acumulación de acciones y procedimientos premeditadamente concebidos de determinada manera y no son fruto del azar ni de algún fortuito factor externo, d) por cuanto el proceso tiene una racionalidad en su desarrollo, es posible para un observador aprender de él y derivar lecciones en relación a mejorar la gestión municipal.

La iniciativa local dice relación con la capacidad municipal de liderar un proceso y de sumar a él recursos, talentos, visiones, etc., de distintos ámbitos: nivel central del Estado, nivel regional, sector privado, etc. Estas acciones, por lo tanto, tendrán el claro distintivo de la comuna que las origina y constituyen una expresión de la capacidad municipal de enfrentar y liderar procesos de cambio y modernización.

Las buenas prácticas municipales generan dos tipos de resultados, la mayoría de las veces directamente relacionados: resultados de efecto y resultados de proceso. Los resultados de efecto se refieren a los cambios que el proceso gatilla y que se pueden apreciar como consecuencia de la iniciativa en cuestión. Se refieren a cambios en la situación de vida de las personas, es decir, a mejoramientos concretos en la calidad de los servicios que ofrece la comunidad y que repercuten en sus usuarios. También se refieren a cambios en la organización o en la gestión de las municipalidades, desde el punto de vista que estos resultados quedan instalados en la gestión siendo consecuencia de la experiencia. Los resultados de proceso se refieren a nuevas dinámicas, estilos de trabajo, conformación de equipos comprometidos, forma de tomar decisiones, prioridades y objetivos, etc., que se ponen en marcha en el contexto de la iniciativa en curso. Estos resultados de proceso son *la forma en que se actúa* y constituyen la clave que permite explicar porque razones se destraba una manera conocida y rutinaria de hacer las cosas en el nivel municipal y se da curso a nuevas formas de acción que innovan, motivan y logran éxito en las tareas que se emprenden.

De acuerdo a las definiciones del estudio, para la selección de los casos se definieron cuatro criterios generales que tipifican una "buena práctica": i) ser pertinente a la realidad local en la cual nace y se desarrolla y tener una llegada directa o indirecta a un sector significativo de la población; ii) mostrar logros en términos de los objetivos que se propone; iii) ser reconocida, estar legitimada e institucionalizada en la organización municipal; y iv) mostrar

capacidad de coordinar recursos financieros y/o humanos disponibles sean estos municipales, públicos o privados, locales, regionales o nacionales².

En todos los casos, a través de estos procesos las municipalidades dejan progresivamente su rol de simples ejecutores o receptores de los mandatos del nivel central y asumen un rol activo en la generación de políticas para la promoción del desarrollo a nivel local.

II. BALANCE Y PERSPECTIVAS DEL DESARROLLO MUNICIPAL EN CHILE

Esta sección presenta una breve revisión del proceso de descentralización en Chile. Este se inicia a fines de los 70 con el traspaso de mayores atribuciones a los municipios que sigue a la reorganización administrativa del Estado realizada por el Gobierno Militar e incluye el traspaso de los servicios de educación y salud primaria que data de principios de los 80. El proceso evoluciona en la presente década con la democratización de los municipios y el incremento de las finanzas municipales.

1. Reformas implementadas en la década de los 80

Hasta mediados de los años '70 los municipios tuvieron escasas atribuciones dentro del aparato público chileno. Las reformas implementadas entre 1976 y 1989 estuvieron orientadas a ampliar el rango de las competencias municipales, multiplicando sus responsabilidades y recursos. Dichas reformas institucionalizaron algunas funciones que con anterioridad a esa fecha no eran claramente atribuciones municipales. Los municipios pasaron a compartir responsabilidades con el gobierno central en la provisión de diversos servicios, tales como educación y salud.

Este traspaso de responsabilidades al nivel local tuvo como contrapartida un conjunto de cambios en el marco financiero y administrativo que pretendían dotar a los municipios de la autonomía necesaria para asumir dichas responsabilidades, en la medida en que se les otorgaban recursos para la gestión.

Las atribuciones municipales quedaron normadas por la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades que establece que "*las Municipalidades son corporaciones autónomas de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuya finalidad es satisfacer las necesidades de la comunidad local y asegurar su participación en el progreso económico, social y cultural de las respectivas comunas*". El municipio se transforma, en consecuencia, en un agente clave del desarrollo local.

² En la sección 2 de la II Parte del documento se señalan los criterios de selección de los casos estudiados.

La Ley determina funciones privativas y otras compartidas con otras entidades públicas. Entre las funciones privativas se encuentran: aplicar las disposiciones sobre transporte y tránsito público; aplicar las disposiciones sobre construcción y urbanización; la planificación y regulación urbana de la comuna y la confección del Plan Regulador comunal; el aseo y ornato de la comuna; la promoción del desarrollo comunitario; elaborar aprobar y modificar el Plan de Desarrollo Comunal, PLADECO, cuya aplicación deberá armonizar con los planes regionales y nacionales.

Atribuciones compartidas son aquellas que las municipalidades desarrollan en conjunto con otros órganos de la Administración del Estado. Son las siguientes: asistencia social, salud pública, educación y cultura, capacitación y promoción del empleo, deporte y recreación, turismo, transporte público, vialidad urbana y rural, urbanización, construcción de viviendas sociales e infraestructura sanitaria, prevención de riesgos y prestación de auxilio en situaciones de emergencia y desarrollo de actividades de interés común en el ámbito local.

Cabe detenerse en las tres primeras funciones mencionadas. Un aspecto central del proceso que tiene lugar en este período lo constituye el traspaso de la administración de establecimientos educacionales públicos y de los consultorios de salud primaria, que se extendió durante toda la década de los 80. Este fue acompañado por un sistema de financiamiento de los mencionados servicios, consistente en transferencias desde el gobierno central basadas en subvenciones por prestaciones otorgadas por estos establecimientos y por la liberalización del régimen laboral del personal correspondiente.

En el caso de la educación, junto al traspaso a la administración municipal de las escuelas públicas, se modifica el sistema de financiamiento de la educación desde una modalidad de pago histórica por gasto a una modalidad de subvención por alumno por asistencia diaria a la escuela. También se crea una nueva figura de prestación de servicios gratuitos de educación: la de los establecimientos particulares financiados por el Estado a través subvenciones. La responsabilidad técnico pedagógica y las políticas educacionales siguen siendo responsabilidad del Estado, así como el financiamiento de la educación.

Al inicio de la descentralización educativa, la subvención por matrícula financiaba el costo del servicio por lo que el financiamiento no constituía un problema. La crisis de financiamiento se genera el año 1982, en que como consecuencia de la crisis económica, se congela la subvención y se genera lo que se ha llamado “el déficit de la educación municipal”.

La evaluación de aquellos años deja como saldo un mal punto de partida para que las municipalidades pudieran asumir e incorporar como parte de su misión la gestión educativa. El propio modelo generó problemas difíciles de absorber por parte de las administraciones municipales, entre los que destacan las restricciones de gestión que se impusieron en el

momento del traspaso, en relación a la imposibilidad de modificar las plantas docentes, compromiso que fue asumido por el ejecutivo con el objeto de ofrecer garantías a los docentes, las que generaron una ineficiente relación profesor / alumno (Espínola y otros, 1997).

En relación a la salud, entre las principales reformas que datan de la década de los 80 destacan: i) la creación de una institución financiera para el sector salud, FONASA, encargada de recaudar los ingresos provenientes del presupuesto nacional y de las cotizaciones obligatorias para salud en el sistema público; ii) el reforzamiento del rol del Ministerio de Salud como agente de decisión de las políticas y como entidad normativa, supervisora y evaluadora; iii) la descentralización del SNS en 26 servicios autónomos regionales; iv) el traspaso a las municipalidades de la responsabilidad por los servicios de atención primaria y su infraestructura, cambio iniciado en 1981 y finalizado en 1987; y v) la posibilidad para los trabajadores de elegir entre adherir al sistema público de salud (FONASA) o a compañías de seguro de salud privadas (ISAPRE), las que comenzaron a operar en 1981 (Celedón y Oyarzo, 1998).

Respecto del traspaso de los servicios de atención primaria a los municipios, se establece un sistema de Facturación por Atención Prestada, FAPEM, para el financiamiento del servicio, que incentivó la multiplicación de acciones que desfinanciaron el sistema, haciendo necesario establecer límites máximos. Estos límites se convirtieron a la larga en un sistema discrecional de asignación de recursos, sin mayores consideraciones respecto de eficiencia o equidad (Jiménez y Gili, 1988; López, 1986).

Por otra parte, respecto de la asistencia social, en este período recae sobre el municipio la responsabilidad por la administración de una compleja red social, que entrega diversos beneficios de tipo asistencial, consistentes en subsidios monetarios tales como subsidio único familiar, pensión asistencial, subsidio de cesantía y programas de empleo de emergencia (PEM y POJH).

Respecto de las primeras reformas y su proceso de implementación, tres son los principales problemas que resaltan al hacer un balance de la literatura de la época (Pozo, 1981; Raczynski y Serrano, 1988; Culagovski; 1985; Tomic y González, 1983):

- En primer lugar, dado el contexto político de las reformas, se tilda el proceso de municipalización como *alcaldización* de los municipios, en la medida que los alcaldes fueron nombrados por el Presidente de la República en un contexto autoritario, lo que generó un excesivo e incontrarrestado poder por parte de éstos.
- En segundo lugar, se evidencian importantes problemas de financiamiento, que se originan en el cambio en la modalidad de financiación de diversos servicios y la progresiva

disminución y congelamiento de parte importante de los recursos provenientes del nivel central (subvenciones a salud y educación).

- Finalmente, preocupa la inexperiencia municipal para asumir las nuevas tareas encomendadas y la falta de instrumentos de planificación que complementen la gestión.

No obstante lo anterior, a lo largo de estos años se fue acumulando alguna experiencia en materia de gestión interna, en la relación con el nivel central y en el vínculo con la comunidad. Se empezaba a recorrer un camino que, aunque en ese entonces estaba lleno de obstáculos, era fértil para convertir al municipio en un organismo clave para el desarrollo local (Raczynski y Serrano, 1987).

2. Democratización municipal en los noventa

Con la recuperación de la democracia se inicia un nuevo período en el proceso descentralizador, que otorga impulso al fortalecimiento de la descentralización en el nivel comunal. La reforma constitucional de 1991 reafirma el carácter autónomo de los municipios en tanto entidades encargadas de la administración local de cada comuna. Se establece que los municipios están constituidos por un alcalde y un concejo, existiendo además un Consejo Económico y Social de carácter consultivo, se establece la facultad de asociación entre los municipios para diversos fines y se otorgan al concejo facultades normativas, resolutivas y fiscalizadoras.

Se consagra la elección del alcalde y concejales por sufragio universal por un período de cuatro años, mediante disposiciones señaladas en el Decreto Supremo de la Ley Orgánica de Municipalidades el año 1992. Se han realizado a la fecha dos elecciones, la primera en 1992 y la segunda en 1996. En 1994 se dicta la modificación de la Ley de Rentas Municipales y se modifica el impuesto territorial a los bienes raíces, lo que aumenta para el año siguiente la recaudación de los municipios por concepto de recursos propios y por aportes del Fondo Común Municipal.

Posteriormente, la reforma constitucional de 1997 consagra la posibilidad de que la ley regule la transferencia de competencias hacia los municipios y la administración de personal, ampliando su autonomía.

Más recientemente, a comienzos de 1999, se aprueba la nueva Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, que establece una nueva función privativa de las municipalidades: la planificación y regulación de la comuna y confección del plan regulador comunal, de acuerdo con las normas legales vigentes. Al mismo tiempo, se definen como funciones compartidas: asistencia jurídica, apoyo y fomento de medidas de prevención en materias de seguridad ciudadana, fomento productivo y promoción de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres. Se agrega, lo que es muy relevante para las municipalidades, que

cualquier nueva tarea o función que se le asigne al municipio deberá contemplar el financiamiento respectivo.

Respecto del financiamiento de los servicios de salud y educación, en el caso de educación se revisa y reajusta el valor de la subvención escolar por alumno, la que recupera su valor adquisitivo. En el área de la salud, se sustituyen las subvenciones por tipo de prestación entregada por un sistema de capitación. Sin embargo, otras medidas del gobierno central restaron autonomía municipal en la gestión del personal que labora en los servicios de educación y salud traspasados: el Estatuto Docente y el Estatuto de Atención Primaria, pensados para resolver problemas asociados a la gestión de los recursos humanos, pero que terminan por rigidizarla (Di Gropello y Cominetti, 1998; Hevia, 1991).

En el ámbito social, este período se caracteriza por un cambio en el enfoque de la acción municipal, desde una acción básicamente asistencial hacia otra orientada a la promoción social, acorde con los lineamientos de la política gubernamental. Este cambio, que se describe más adelante en forma detallada, se asocia al surgimiento de un conjunto de programas sociales, diseñados en el nivel central y que suponen la incorporación activa del municipio en diversos aspectos relativos a su implementación.

Esta realidad abre un nuevo campo de acción municipal, en la medida en que estrecha el lazo entre el municipio y diversos servicios públicos (INDAP, FOSIS, SENCE, SERNAM, etc., ver Glosario de Siglas) en torno a un cometido común, cual es, la superación de la pobreza en Chile. Al mismo tiempo, transfiere al municipio un conjunto de instrumentos y metodologías de trabajo que contribuyen a la generación de programas propios de iniciativa municipal. En este sentido, se constata el surgimiento de diversas oficinas al interior de las direcciones de desarrollo comunitario, que concentran su accionar en torno a la atención de grupos vulnerables.

3. *Recursos e instrumentos para la gestión municipal*

El tema de los recursos de que disponen los municipios es central para explicar su capacidad de acción, su ámbito de autonomía y la lógica de su funcionamiento interno. En esta materia, la mayoría de las municipalidades exhiben escasa autonomía y una clara dependencia respecto del mecanismo distributivo del Fondo Común Municipal. Así mismo, la inversión en infraestructura, equipamiento comunitario y otros, para la mayoría de las municipalidades, solo puede realizarse por la vía de presentación de proyectos al nivel regional (FNDR; PMU; PMB u otros).

Según señala la Ley de Rentas Municipales, los municipios derivan sus recursos de su presupuesto propio, los aportes del Fondo Común Municipal y recursos provenientes del nivel central y regional del Estado.

Los ingresos propios provienen de los derechos que cobran por los servicios prestados y por los permisos y concesiones que otorgan, de los tributos que recaudan, según establece la Ley de Rentas Municipales y de las multas e intereses establecidos a beneficio municipal.

El Fondo Común Municipal, por su parte, es un mecanismo de redistribución solidaria de recursos financieros entre las diversas municipalidades del país. La asignación de los aportes del Fondo Común Municipal se calcula en base al número de comunas, el grado de pobreza relativa de las comunas y el menor ingreso municipal propio.

El FCM está integrado por un 60% del impuesto territorial que resulte de aplicar la tasa a que se refiere la Ley sobre impuesto territorial, un 50% del derecho por el permiso de circulación de vehículos que establece la Ley de Rentas municipales; un 55% de lo que recaude la Municipalidad de Santiago y un 65% de lo que recauden las municipalidades de Providencia, Las Condes y Vitacura, por pago de patentes, las cuatro municipalidades con más recursos propios del país, además del aporte fiscal que conceda para este efecto la ley de presupuesto de la Nación.

El 90% del total de recursos que conforman el Fondo se establece por Decreto cada 3 años, de acuerdo a los parámetros mencionados. El 10% restante se actualiza anualmente de acuerdo a parámetros de eficiencia en la gestión y emergencia³.

Cerca de la cuarta parte de los municipios presenta una importante dependencia del nivel central, determinada por los criterios para el traspaso de recursos provenientes del Fondo Común Municipal y de los servicios traspasados⁴. La alta dependencia significa que más del 50% de los ingresos totales de estos municipios proviene del FCM. En los casos más críticos este porcentaje es cercano al 70%⁵. Esta situación exige a las municipalidades mantener una actitud proactiva orientada al allegamiento de la mayor cantidad posible de recursos provenientes de programas sociales y de infraestructura.

Respecto de las transferencias provenientes del nivel central, cabe señalar que una de las características sobresalientes del modelo chileno de descentralización es el alto peso que éstas representan en el financiamiento de los gobiernos subnacionales. De estas transferencias, la mayor parte corresponde a los aportes para el financiamiento de los

³ Durante los primeros meses de 1999 se generó una importante discusión respecto de la disminución de recursos provenientes del FCM. Según fuentes oficiales, la disminución en la recepción estimada de aportes se explica, en la mayoría de los casos, por caídas en la participación del 10%, porque los municipios afectados bajaron sus niveles de eficiencia. Como medida paliativa en el corto plazo, la SUBDERE determinó transferir \$2.000 millones a los 94 municipios más afectados en proporción a la dependencia de sus gastos de operación respecto al FCM.

⁴ Sobre temas de financiamiento municipal, veáse Aghón, 1994 y Valenzuela, 1997.

⁵ Tres de los municipios considerados en este estudio presentan porcentajes de dependencia del FCM superiores al 50%: Cobquecura, Pudahuel y Puente Alto (ver Cuadro N°2).

establecimientos de educación y salud municipal⁶. Son transferencias de carácter extrapresupuestario, es decir, que no son contabilizadas por los presupuestos corrientes municipales.

En el caso de salud, el aporte fiscal central se materializa a partir de los años 90, bajo la forma de una subvención per capita, fórmula que sustituyó la subvención por prestación prestada prevaleciente en los años 80 y que había mostrado importantes deficiencias. En el caso de la educación, los municipios reciben el aporte por concepto de matrícula y asistencia de los alumnos. Los aportes por una u otra vía experimentaron un reajuste al iniciarse los años 90 y han mantenido su valor real desde esa fecha. Por otro lado, las escuelas y consultorios reciben aportes de programas especiales diseñados por los ministerios respectivos. Para inversiones en infraestructura el mecanismo es postular a fondos del FNDR.

Otros recursos distintos a los de carácter financiero, también claves para acrecentar la autonomía municipal, son los instrumentos técnicos de planificación, que permiten direccionar la gestión hacia la consecución de determinados objetivos definidos por la comuna, de acuerdo con los lineamientos y prioridades regionales y nacionales. Esta labor se encuentra dentro de las funciones municipales definidas por ley, que instituye la responsabilidad por la elaboración de Planes de Desarrollo Comunal, PLADECOS, Plan Regulador y recientemente, otros instrumentos tales como Plan Anual de Educación, PADEM y Programa Comunal de Salud.

En los últimos años, tras constatar que parte importante de los municipios no contaba con ninguno de estos instrumentos, el nivel central insiste respecto de su importancia, estableciendo normativas que hacen obligatoria su elaboración y actualización periódica. Para este cometido, las municipalidades se ven enfrentadas con problemas técnicos en la elaboración de dichos instrumentos. Surgen, en consecuencia, diversos convenios que motivan a los ministerios del Interior y de Planificación y a algunos Gobiernos Regionales a entregar apoyo técnico a los municipios en la elaboración de los PLADECOS y Planes Reguladores a través de la contratación de consultoras privadas. En forma paralela, los Ministerios de Salud y Educación entregan orientaciones para la elaboración anual de los Programas de Salud y PADEM, respectivamente.

Entre las experiencias relevantes en el proceso municipal, cabe mencionar el Programa de Fortalecimiento Institucional Municipal, PROFIM. Este programa, se realizó entre los años 1994 y 1998, se focalizó en 24 municipalidades del país y permitió el desarrollo de programas de modernización en diversas áreas del quehacer municipal: ingresos y financiamiento, desarrollo organizacional y planeamiento estratégico, desarrollo de las áreas

⁶ Las transferencias a educación y salud en 1997 alcanzaron en promedio, el 40% de los ingresos municipales totales (información proporcionada por la SUBDERE).

de educación, salud, servicios a la comunidad, equipamiento informático, etc. Durante el año 1999, el programa se extenderá a otras 25 municipalidades.

4. *Heterogeneidad municipal*

El balance del proceso de descentralización municipal es positivo. Las municipalidades efectivamente han incursionado en diversos campos de acción principalmente en materia social. A la vez, se han dando pasos en la gestión del territorio (planes reguladores) y se observan algunas experiencias en el desarrollo económico local.

La modernización municipal y el incremento de las capacidades locales se ha iniciado, aunque exhibe una gran heterogeneidad según son diferentes las municipalidades. El país cuenta con municipios muy distintos desde el punto de vista de su tamaño, ubicación territorial, características sociodemográficas de la población, etc. Esta diversidad se refleja en la coexistencia de municipios más y menos habilitados para generar recursos propios, con acceso diferenciado a recursos humanos capacitados, con más o menos contacto con los niveles superiores de gobierno e instituciones académicas y privadas, etc.

El Cuadro N° 1 presenta información en torno a cuatro grupos de municipalidades. Sin pretender elaborar una tipología rigurosa por cuanto se presentan excepciones, el panorama general es el siguiente:

1) El primer grupo está constituido por 16 municipalidades que son las más ricas del país, con importantes cuadros profesionales y técnicos y con recursos y capacidades para emprender con recursos propios proyectos de desarrollo urbano y social comunal.

2) Existe un grupo de municipalidades urbanas grandes, con una buena dotación de profesionales y recursos suficientes para la gestión. Si no logran generar importantes recursos propios por el tipo de población que atienden o la escasa actividad productiva que tiene lugar en el territorio, han desarrollado mecanismos que les posibilitan el acceso a recursos externos. Se trata de una buena parte de los municipios de la Región Metropolitana y de las capitales regionales de la zona centro del país.

3) Existe un gran grupo de municipalidades de mediano tamaño, con una población principalmente urbana, ubicados en zonas centrales (no aislados), los que cuentan con una buena dotación profesional y técnica pero que carecen de los conocimientos y herramientas necesarias para el éxito de la gestión.

4) Finalmente, existe un grupo de municipalidades pequeñas, aisladas y rurales que, por sus características estructurales, son incapaces de generar recursos propios suficientes para atender a las necesidades de su población. Estas municipalidades dependen considerablemente del FCM y de los apoyos técnicos que se les ofrecen. Además, por

tratarse de comunas aisladas, carecen de recursos humanos calificados que permitan contrarrestar el déficit económico con una gestión eficiente.

Si bien, como se ha dicho, estas municipalidades presentan grandes diferencias en su tamaño (planta, profesionales, recursos), se encuentran experiencias innovadoras y buenas prácticas en diferentes ámbitos de acción en municipios de los cuatro tipos descritos. Los factores que se ponen en juego, como lo señalan los resultados del presente estudio, son entre otros, el liderazgo del alcalde y los profesionales, el acceso de redes de información y apoyo, el compromiso con determinado proyecto, la voluntad política de conseguir un cambio, etc.

Cuadro N° 1. Tipología de municipios según ingreso total municipal

	Ingreso Total Municipal (miles \$)	Ingreso Total Promedio (miles \$)	Población Promedio Comunal	Número de Comunas
Municipalidades pequeñas	0 - 500.000	357.088	6.584	97
Municipalidades medianas	500.001 - 950.000	673.400	15.687	109
Municipalidades mediano-grandes	950.001 - 7.200.000	2.523.228	72.707	110
Municipalidades grandes	más de 7.000.000	13.117.410	249.767	16

Fuente: elaboración propia a partir de datos de la SUBDERE.

III. AREAS DE LA GESTION MUNICIPAL CONSIDERADAS EN EL ESTUDIO

Esta sección presenta las principales características y complejidades desde el punto de vista municipal de las cuatro áreas consideradas en este estudio: superación de la pobreza y grupos vulnerables, salud, educación y finanzas municipales.

1. Area pobreza y grupos vulnerables

La política social vigente en la actualidad responde a las prioridades de los gobiernos democráticos instalados en el país en la presente década y evidencia un cambio sustancial respecto del período anterior. Se pasa de políticas asistenciales y paliativas a la conformación de una extensa red de instituciones y programas que enfatizan la promoción social y la introducción de nuevos enfoques y metodologías de trabajo para la superación de la pobreza.

Como señala Raczynski (1998), la política social de los 90 enfatiza dos componentes fundamentales. En primer lugar, el fortalecimiento de políticas sectoriales que aseguran un nivel básico de ciudadanía para toda la población: educación, salud, vivienda, seguridad social, justicia. En segundo lugar, destaca la implementación de programas específicos de superación de la pobreza que presentan las siguientes características:

- Privilegian la *inversión social* por sobre la ayuda asistencial, buscando entregar herramientas a los sectores pobres y vulnerables para que con su propio esfuerzo superen su situación. Al mismo tiempo se privilegia el apoyo a grupos y organizaciones sociales.
- Reconocen la *diversidad de situaciones de pobreza* e intentan responder a éstas con programas más flexibles, descentralizados y participativos. El principal mecanismo diseñado para este fin es el de los fondos concursables a los que concurren los potenciales ejecutores con proyectos específicos (organizaciones sociales, municipios, organismos no gubernamentales)
- Intentan sensibilizar, influir y *generar capacidades en los agentes institucionales* (servicios públicos, municipalidades, empresarios, universidades, actividades comerciales y financieras, organismos no gubernamentales, asociaciones de profesionales y otras), para que incorporen consideraciones de pobreza y equidad en sus decisiones y generen oportunidades efectivas de integración económica y social para los sectores vulnerables.

En este contexto, la nueva política social reclama la participación de los municipios en la implementación de la mayor parte de los programas. Entre los requerimientos que la política social plantea a las municipalidades, cabe mencionar: i) se solicita al municipio la entrega de información y antecedentes sobre la comuna y sus habitantes a los encargados del programa y/o a los ejecutores de programas; ii) el municipio canaliza recursos desde los Ministerios hacia las escuelas y liceos y hacia las postas y consultorios de salud; iii) el municipio colabora en la inscripción y selección de beneficiarios y/o localidades al interior de la comuna (ficha CAS, informes sociales, identificación de localidades pobres, priorización de asentamientos precarios y similares); iv) el municipio, a través del Concejo Municipal, participa de la selección y adjudicación de proyectos que funcionan bajo la modalidad IRAL y se ejecutan en la comuna; v) el municipio es ejecutor o co-ejecutor de programas, tarea que a veces le es impuesta, a veces se le ofrece como alternativa y en otras supone una postulación con una propuesta o proyecto específico (CIEPLAN – SEGPRES, 1999).

Pese a que la prioridad gubernamental por la descentralización concibe al municipio como el articulador del desarrollo social comunal, esto no necesariamente ocurre y no basta una política social variada y una densa oferta de programas para que esto ocurra. El problema pasa, fundamentalmente, por cuatro aspectos:

- i) La mantención de prácticas asistenciales tradicionales, que históricamente han definido el accionar del municipio y que no se combinan con las nuevas líneas de acción que requieren otras capacidades y plantean nuevos problemas y desafíos al municipio.
- ii) La dificultad de los funcionarios municipales para interlocutar de igual a igual con los encargados de programas y agentes del nivel central en general. Los programas son, además, demasiado rígidos y se adaptan escasamente a las particularidades locales.
- iii) La recarga de trabajo en el área social. Los funcionarios asignados a estas tareas en general son pocos en relación a la gran cantidad y variedad de temas que deben cubrir; estos se sienten sobrepasados por las obligaciones administrativas que implica la administración de subsidios y la gestión de programas y no tienen tiempo para establecer instancias de coordinación o planificación de actividades.
- iv) Escasa apertura del municipio hacia la comunidad.

En concreto las acciones que actualmente realizan las municipalidades en materia social se relacionan con:

- Acciones de tipo asistencial que se concretan a través de la entrega de subsidios. Previamente se requiere la inscripción de beneficiarios, un proceso de encuestaje mediante la aplicación de la ficha CAS y el envío de antecedentes a las respectivas Intendencias para la selección de beneficiarios.
- Acciones asociadas a los programas sociales que ofrece el nivel central del Estado a través de diversas instituciones, en cuyo caso las municipalidades deben cumplir con las acciones que éstos señalan, según se indicó más arriba.
- Acciones de tipo promocional motivadas por iniciativa del municipio. Se trata de proyectos propios, gestionadas por y desde el municipio.

En efecto, se constata que los municipios, con cargo a sus recursos propios o estableciendo alianzas con otros actores públicos y privados, diseñan e implementan sus propios programas. En esta lógica, se aprecia una tendencia creciente a montar oficinas para la atención de grupos vulnerables (infancia, discapacidad, etc.), que se organizan al interior de las direcciones de desarrollo comunitario y permiten coordinar las diversas iniciativas a favor de los grupos respectivos.

El principal desafío, a través de los diferentes campos de acción que tienen las municipalidades para desarrollar acciones en el área social y de grupos vulnerables, más que canalizar programas que vienen del nivel central o distribuir ayudas a través de acciones de tipo asistencial, se relaciona con su capacidad de abrirse auténticamente a la comunidad y generar espacios de diálogo y acción en común en los cuales se desarrollen canales participativos que potencien e incrementen el rol de los usuarios como ciudadanos y contrapartes de la acción local y no como meros depositarios o asistidos por la acción municipal.

2. *Áreas salud y educación*

El proceso de reforma en materia de prestaciones sociales (municipalización de los servicios de educación y salud) instala los principios de competencia entre las unidades prestadoras del servicio mediante mecanismos de subsidio a la demanda como factores de eficiencia en la gestión y eficacia en los resultados. En ambos casos el tema del financiamiento de los servicios en los años 80 se transformó en un severo cuello de botella para la gestión local.

En el área de educación, los gobiernos democráticos incrementaron fuertemente los recursos y realizaron significativos programas de reforma orientados a “mejorar la calidad y equidad de la educación” en el período 90-94 y a impulsar una poderosa Reforma Educacional del 94 en adelante. Destaca en este período la recuperación de la pérdida real que había experimentado la subvención⁷, la dictación del Estatuto Docente, la creación del Sistema Nacional de Evaluación de Desempeño, SNED⁸ y un conjunto de programas que tienden a fortalecer la autonomía de los establecimientos educacionales y que confluyen en la mencionada Reforma Educacional que se inicia en 1994. A su vez, en la línea de fortalecer el rol de las municipalidades en la gestión municipal, se establece la obligatoriedad por parte de éstas de definir todos los años el Plan Anual de Desarrollo Municipal, PADEM.

En el área de salud, con la llegada de los gobiernos democráticos se reemplazó el sistema de financiamiento por atención prestada por un sistema de pago per cápita, que se supone estimula a los prestadores a preocuparse preferentemente por acciones de carácter preventivo, para evitar de esta manera los altos costos de acciones recuperativas hechas fuera de tiempo.

Se realizan además, esfuerzos importantes en reforzar ciertos programas y en la creación de otros dirigidos a los grupos más vulnerables. En particular, se crearon los Servicios de Atención Primaria de Urgencia (SAPU) y se implementaron los terceros turnos, iniciativas que perseguían aumentar la cobertura y capacidad resolutoria del primer nivel de atención, con lo cual se preveía una disminución en las listas de espera.

No obstante las reformas y mejoras que se evidencian en los años 90, subsisten problemas de financiamiento en los servicios de educación y salud los que se expresan en que la gran mayoría de las municipalidades deben realizar aportes a estos servicios. Este aporte es un tema conflictivo por cuanto la mayor parte de los municipios lo entiende como un gasto destinado a cubrir el déficit de financiamiento, mientras que una minoría lo considera como

⁷ En 1991 se reajusta la subvención educacional y se determina que esta se reajustará en el mismo porcentaje y oportunidad que se reajusten las remuneraciones de los funcionarios del sector público.

⁸ El SNED consiste en el incremento de remuneraciones a los docentes del 25% de la matrícula de los establecimientos educacionales municipales y particular subvencionados del país que exhiban mejores resultados de aprendizaje. La principal variable que se considera es el resultado SIMCE absoluto y en relación a sus propios resultados en años anteriores.

una inversión propia que complemente los recursos provenientes de los ministerios. El nivel central del Estado, por su parte, estima que la contribución a la educación y la salud con recursos propios municipales no es una deficiencia del modelo de financiamiento, sino parte del rol y misión de las municipalidades.

Además de lo anterior, se generan problemas de gestión y administración de los servicios asociados a la inserción de los departamentos y corporaciones en el municipio. Respecto de su relación con el nivel central, en la práctica las únicas atribuciones municipales son administrativas, mientras que para las orientaciones técnicas deben ceñirse a las definiciones entregadas por los respectivos ministerios. Un ejemplo en este sentido, lo constituye la existencia de instrumentos de planificación definidos por las normativas de los ministerios de salud y educación (Programas Comunales de Salud y PADEM, respectivamente), que en general no son bien aprovechadas en el sentido de adecuar las políticas ministeriales a la realidad comunal⁹. Los Ministerios de Educación y Salud parecen no considerar al nivel municipal en parte importante de sus decisiones, lo que se aprecia en políticas directamente orientadas hacia las escuelas o canalizadas a través de los Servicios de Salud.

Por otra parte, los departamentos o corporaciones deben atenerse a los criterios municipales que emanan de la SECPLAC y otras reparticiones municipales, los que en ocasiones no coinciden con las orientaciones ministeriales. Lo anterior coloca a las administraciones de educación y salud municipal en un lugar poco claro en términos de las atribuciones y competencias exclusivas, aquellas que son compartidas con el municipio y aquellas compartidas con los respectivos ministerios (Espínola, 1994; Alvarez, 1995).

Esto tiene implicancias en la calidad de los servicios de educación y salud ofrecidos a nivel comunal: en la medida en que los municipios se sigan sintiendo como simples administradores de un servicio que no les es propio y no generen un compromiso con dicha gestión, es poco probable pensar en la existencia de políticas comunales de educación y salud. A esto se agregan los problemas de sobrecarga de trabajo y falta de competencias y capacidades municipales que se expresan en dificultades para elaborar la planificación anual y para incorporar la unidad consultorio/escuela en las políticas que se deciden a nivel de la administración municipal.

3. *Area finanzas municipales*

Como se ha señalado, los ingresos municipales se dividen entre ingresos propios y transferencias. Los ingresos propios forman parte del presupuesto municipal corriente y provienen de ingresos tributarios, derechos y concesiones y otros ingresos, así como del Fondo Común Municipal.

9 Evaluación del Plan Anual de Desarrollo Educativo Municipal, 1996-1997, MINEDUC-SUBDERE.

Entre las dificultades características del modelo, diversos estudios constatan i) una escasa autonomía en la determinación de los principales impuestos municipales¹⁰, ii) la utilización reducida de los cargos a usuarios y de las contribuciones, iii) la alta dependencia de las transferencias o aportes presupuestarios de los gobiernos nacionales, y iv) la generalizada carencia de mecanismos de coordinación financiera con los otros niveles de gobierno (Aghón, 1994; CEPAL, 1997; Valenzuela, 1997).

A su vez, según constatan los diagnósticos realizados en el marco del Programa de Fortalecimiento Municipal, las municipalidades deben mejorar su capacidad de generar o recaudar más eficientemente, según sea el caso, sus recursos propios. Frente a esta necesidad, presentan problemas de falta de recursos humanos calificados, inexistencia de programas de entrenamiento y capacitación para el personal municipal; falta de equipos y programas computacionales en las áreas de planificación y de gestión y control financiero (Estudios de Diagnóstico PROFIM, 1994-1995).

En los últimos años se aprecian importantes esfuerzos por avanzar en esta área, fundamentalmente a través de la generación de ingresos y la modernización de la función presupuestaria. Destacan en esta línea los proyectos en el área financiera desarrollados en el marco del Programa de Fortalecimiento Institucional Municipal, PROFIM. Sobresalen dos tipos de proyectos: aquellos destinados a la generación de ingresos y los destinados a la modernización de la función presupuestaria. En esta última área, se sitúan iniciativas tales como revisión de catastros de bienes raíces, revisión y aplicación de ordenanzas municipales, políticas de cobranza de morosidad y análisis de las proyecciones de las actividades empresariales en cada comuna. Otro tipo de proyecto en esta línea dice relación con el apoyo al desarrollo económico del sector privado en la comuna, veta que se está recién explorando y que presenta un elemento claramente innovador.

SEGUNDA PARTE: PROCESOS ASOCIADOS A BUENAS PRACTICAS DE GESTION MUNICIPAL

Esta segunda parte del documento expone los resultados del estudio. En primer lugar, se presenta una sección que aborda el enfoque metodológico y los criterios de selección de los casos. Más adelante se presentan las 21 prácticas seleccionadas. A continuación se exponen los resultados del estudio, en el sentido de distinguir y analizar aquellos elementos que están

10 En términos del traspaso de competencias fiscales (ingreso y gasto público) desde el nivel central hacia el nivel local, el proceso chileno ha optado por un camino intermedio entre la autonomía y el control. Las municipalidades tienen capacidad de generar recursos propios pero no de intervenir en la fijación de las tasas impositivas. Reciben recursos mediante el mecanismo redistributivo del Fondo Común Municipal y las transferencias asociadas a los servicios sociales.

a la base de una buena práctica de gestión municipal. La exposición de desarrolla por área. Se presenta en primer lugar un análisis de las experiencias seleccionadas en el área social, se describen estas experiencias y se reseñan los resultados alcanzados, los factores que los explican y los obstáculos que podrían obstaculizar su desarrollo. De igual forma se desarrollan más adelante las experiencias correspondientes a los casos de educación, salud y finanzas municipales.

Finalmente, y a modo de conclusiones, se realiza un análisis integrado de los resultados, factores claves y obstáculos presentes en las prácticas estudiadas.

I. METODOLOGIA Y SELECCIÓN DE LOS CASOS

1. Enfoque de procesos

Este estudio analiza tanto los procesos como los resultados de la gestión municipal situando el foco de atención en la dinámica y los procesos que explican las buenas prácticas analizadas.

Esta opción metodológica conecta con el eje analítico del estudio, orientado a conocer los factores específicos que originan y sustentan una buena práctica y las situaciones y procesos que facilitan el desarrollo exitoso de éstas. En cada una de las experiencias se tomaron en consideración aspectos relacionados con la realidad comunal y con las características propias del municipio. Se consideró también, las vinculaciones de las experiencias estudiadas con políticas y actores nacionales, regionales y con otros municipios. Especial énfasis se puso en conocer las relaciones que las experiencias establecen con los usuarios y la comunidad y en establecer hasta que punto ello fundamenta y explica los resultados obtenidos.

Varias hipótesis subyacen a esta opción metodológica cualitativa orientada a procesos. Por una parte, el estudio supone que el surgimiento de los procesos de innovación y fortalecimiento de la gestión a los que hemos llamado buenas prácticas, pueden situarse en diferentes ámbitos de la gestión municipal, lo que obliga a profundizar en el análisis tanto de los procesos internos como en la vinculación del municipio con su medio y con otros agentes externos gravitantes en la experiencia.

En segundo lugar, existe la convicción de que una buena práctica en un área de gestión no necesariamente involucra al conjunto de la gestión municipal y, más aún, que pueden producirse descoordinaciones y duplicidades entre las distintas unidades.

Se plantea además, la hipótesis de que los procesos de cambio emprendidos pueden experimentar avances y retrocesos en el tiempo, lo que no necesariamente implica el fracaso de las experiencias sino su sujeción a los ritmos y lógicas municipales.

En relación con lo anterior, es posible que las prácticas en cuestión no produzcan resultados en forma inmediata y visible. Por el contrario, por el hecho de tratarse de procesos paulatinos de transformación, es posible que los primeros cambios involucren exclusivamente a la gestión interna, sin que se traduzcan en resultados concretos atribuibles a la experiencia.

Finalmente, las cuatro áreas en estudio tienen su propia trayectoria y características particulares, las que dicen relación con el marco institucional y de políticas públicas en que se insertan, con la prioridad que éstas tienen para la gestión municipal y con el impacto, directo o indirecto, que representan para la comunidad local.

Todo lo anterior plantea una serie de interrogantes que son abordadas a lo largo de este estudio: ¿Qué elementos contribuyen a explicar que un municipio tenga mejores resultados que otro?, ¿qué factores posibilitan la emergencia de una buena práctica?, ¿se trata de factores internos o externos? ¿Qué se puede anticipar respecto de la sustentabilidad de los procesos y los cambios que han generado estas prácticas?

2. *Criterios para la identificación de buenas prácticas*

Las experiencias estudiadas corresponden a 21 casos buenas prácticas de gestión municipal, seis casos del área pobreza y grupos vulnerables y cinco respectivamente en las áreas educación, salud y finanzas municipales.

Para el proceso de identificación de las buenas prácticas a incluir en el estudio se consultó con informantes claves, entre los que se cuentan: miembros de la Asociación Chilena de Municipalidades, profesionales de la SUBDERE y de los Ministerios de Educación y Salud y del FOSIS Central.

El proceso no fue fácil, por cuanto el primer resultado de la investigación fue comprobar el desconocimiento y la falta de información del nivel central respecto de los procesos en curso y la calidad de los resultados que exhiben los municipios en las diversas áreas.

Otra dificultad permanente se relaciona con la escasa coherencia de indicadores o criterios para definir una experiencia exitosa. Algunos casos exhibían uno o más resultados

destacados en algún ámbito y malos en otro. Es el caso de municipios que, por ejemplo, cuentan con buenos instrumentos técnicos para la gestión educativa pero que, sin embargo, presentan serios déficit financieros en esa misma área. No parecía tan claro que en los casos preseleccionados estuvieran presentes los cuatro criterios generales mencionados¹¹, ni tampoco, que una gestión exitosa en un área lo fuera en el conjunto del accionar municipal. Cabe precisar que las dificultades mencionadas son especialmente relevantes en el área pobreza y grupos vulnerables.

Los casos seleccionados corresponden a 21 comunas distribuidas en nueve regiones del país, casi todas sobre el promedio nacional de vulnerabilidad social. La sola excepción es la comuna de Ñuñoa (En el Anexo N°1 se presenta información cuantitativa relacionada con diversas características comunales y municipales, a objeto de identificar el tipo de municipalidad estudiada).

Cabe destacar que el estudio no consideró los casos de las municipalidades más ricas del país, las que efectivamente están realizando notables experiencias de modernización en la gestión, las que habitualmente son difundidas a la opinión pública. La razón de esta omisión tiene relación con las peculiares características de estas municipalidades que las diferencian de la inmensa mayoría de las municipalidades del país, razón por la cual la posibilidad de aprender e imitar los procesos que están desarrollando se torna remota por la gran diferencia en términos de recursos y capacidades profesionales. Pareció más relevante, desde el punto de vista de la investigación, analizar y difundir experiencias de municipalidades que, aún con escasez de recursos financieros y humanos y numerosas restricciones de diverso tipo, logran sacar adelante iniciativas que destacan, tanto por los procesos que gatillan, como por los resultados que logran.

Adicionalmente, se procuró considerar a la mayor diversidad posible de municipalidades, acogiendo casos correspondientes a diversas situaciones en relación a la región, realidad urbano rural y población. Con este mismo propósito, aun cuando hay municipalidades que están desarrollando procesos innovadores en diferentes campos simultáneamente, no se repiten las mismas municipalidades para diferentes casos.

3. Trabajo de campo

¹¹ Cabe recordar que los 4 criterios utilizados para definir una "buena práctica" son: i) ser pertinente a la realidad local en la cual nace y se desarrolla y tener una llegada directa o indirecta a un sector significativo de la población; ii) mostrar logros en términos de los objetivos que se propone; iii) ser reconocida, estar legitimada e institucionalizada en la organización municipal; y iv) mostrar capacidad de coordinar recursos financieros y/o humanos disponibles sean estos municipales, públicos o privados, locales, regionales o nacionales.

En cada una de las experiencias seleccionadas se realizaron en promedio entre 8 y 10 entrevistas semiestructuradas a los agentes y/o actores involucrados. Entre ellos se cuentan el alcalde, los directores SECPLAC, finanzas, DIDECO y director de Salud o Educación, si correspondía. En estos casos se entrevistó también a directores de escuela y consultorio. Se entrevistó, además a usuarios o beneficiarios de los servicios o programas estudiados, con la excepción de los casos del área finanzas municipales que corresponden a procesos internos de gestión¹².

Las municipalidades seleccionadas fueron informadas de este estudio por el Subsecretario de Desarrollo Regional mediante una carta, proceso que facilitó el trabajo posterior de las investigadoras. En todos los casos hubo buena disposición por parte de autoridades y funcionarios para colaborar con las entrevistas. El trabajo de campo se desarrolló entre los meses de Enero y Abril de 1999.

4. *Las buenas prácticas estudiadas*

Se presentan a continuación, las 21 experiencias analizadas en este estudio ordenadas por área. Con el objeto de dar cuenta de las diferentes características comunales se señala además, la región a que pertenece la comuna, el número de habitantes de la comuna (estimaciones censales INE para 1997), el porcentaje de dependencia municipal del Fondo Comunal Municipal (datos SUBDERE) y el índice de vulnerabilidad definido por la JUNAEB para el cálculo de la vulnerabilidad escolar, que según diversas estimaciones es altamente coincidente con las mediciones de pobreza. En el Anexo N°2 se presenta esta información en dos cuadros, que contienen información adicional sobre la situación financiera de los respectivos municipios.

Area Pobreza y Grupos Vulnerables

“Programa de Acciones Integradas para Familias en Extrema Pobreza”

Municipalidad de La Florida, Región Metropolitana, 403.753 habitantes, 50% de dependencia del FCM, 29% de vulnerabilidad

“Programa de Apoyo a Grupos Vulnerables: Jóvenes y Mujeres Jefas de Hogar”

Municipalidad de Temuco, IX Región, 282.963 habitantes, 27.9% de dependencia del FCM, 35% de vulnerabilidad.

“Descentralización de la Gestión de la DIDECO y conformación de Centros de Desarrollo Comunitario (CDC)”

VI Región, 209.137 habitantes, 17.5% de dependencia del FCM, 29% de vulnerabilidad.

¹² Una referencia completa al universo de entrevistados se presenta en el Anexo N°1.

“Gestión Municipal con las Organizaciones de Base desde el Mundo Indígena”
Municipalidad de Tirúa, VIII Región, 9.383 habitantes, 65.3% de dependencia del FCM, 76% de vulnerabilidad.

“Trabajo colaborativo entre el municipio y una agrupación de microempresarios en el desarrollo económico de la comuna”
Municipalidad de Los Alamos, VIII Región, 18.250 habitantes, 62.9% de dependencia del FCM, 67% de vulnerabilidad

“El Fondo de Desarrollo Vecinal (FONDEVE): ampliando el radio de acción de las inversiones comunales, apoyadas por las organizaciones de base”
Municipalidad de Conchalí, Región Metropolitana, 150.615 habitantes, 39.6% de dependencia del FCM, 36% de vulnerabilidad.

Area Educación

“Reordenamiento de la Corporación Municipal y Nuevas Direcciones”
Municipalidad de Puente Alto, Región Metropolitana, 365.139 habitantes, 61.7% de dependencia del FCM, 33% de vulnerabilidad.

“Autofinanciamiento del Sistema Educativo”
Municipalidad de Los Angeles, VIII Región, 155.774 habitantes, 29.3% de dependencia del FCM, 44% de vulnerabilidad.

“La Reforma Educacional en Marcha”
Municipalidad de Hualqui, VIII Región, 16.853 habitantes, 35.2% de dependencia del FCM, 49% de vulnerabilidad.

“Eficiencia e innovación en la Gestión Escolar”
Municipalidad de Peñalolén, Región Metropolitana, 203.011 habitantes, 57.8% de dependencia del FCM, 37% de vulnerabilidad.

“Hacia la Autonomía de las Unidades Educativas”
Municipalidad de San Antonio, V Región, 85.903 habitantes, 36% de dependencia del FCM, 30% de vulnerabilidad.

Area Salud

“Mayor Cobertura y Presencia del Equipo de Salud en el Territorio Comunal”

Municipalidad de Melipilla, Región Metropolitana, 89.594 habitantes, 37.9 % de dependencia del FCM, 59% de vulnerabilidad.

“Consolidación de la Dirección de Salud Municipal en torno a una gestión eficiente y participativa”

Municipalidad de Talcahuano, VIII Región, 273.788 habitantes, 29.2% de dependencia del FCM, 26% de vulnerabilidad.

“Participación en Asociación de Municipalidades del Secano Costero”

Municipalidad de Cobquecura, VIII Región, 6.508 habitantes, 76% de dependencia del FCM, 66% de vulnerabilidad.

“Iniciativas del Incremento de los Ingresos para el Autofinanciamiento del Sector Salud”

Municipalidad de Pudahuel, Región Metropolitana, 160.292 habitantes, 36.4% de dependencia del FCM, 40% de vulnerabilidad.

“Consolidación de un Equipo de Profesionales en la Gestión de Salud”

Municipalidad de Ñuñoa, Región Metropolitana, 173.765 habitantes, 6.3% de dependencia del FCM, 18% de vulnerabilidad.

Area Finanzas Municipales

“Racionalización de la Administración Financiera Municipal”

Municipalidad de Copiapó, III Región, 117.457 habitantes, 21.3% de dependencia del FCM, 24% de vulnerabilidad.

“Elaboración del Presupuesto Municipal de Ingresos con tres escenarios alternativos”

Municipalidad de Quilicura, Región Metropolitana, 52.352 habitantes, 16% de dependencia del FCM, 39% de vulnerabilidad.

“Sistema de Control de Gestión”

Municipalidad de Iquique, II Región, 173.913 habitantes, 10.8% de dependencia del FCM, 21% de vulnerabilidad.

“Optimización de Ingresos y Gastos”

Municipalidad de Osorno, X Región, 139.921 habitantes, 17.2% de dependencia del FCM, 49% de vulnerabilidad.

“Incremento de recursos propios”

Municipalidad de Pirque, Región Metropolitana, 12.921 habitantes, 17.2% de dependencia del FCM, 49% de vulnerabilidad.

II. DESCRIPCIÓN Y ANÁLISIS DE LAS EXPERIENCIAS

A continuación se exponen las experiencias, se sistematizan sus resultados y se analizan los factores que las constituyen en buenas prácticas de gestión municipal. El área que se desarrolla en mayor extensión es el área social, por la heterogeneidad de experiencias analizadas, de procesos desarrollados y de resultados obtenidos. Las restantes áreas cubiertas en el estudio: educación, salud e ingresos, no obstante diferencias importantes entre las municipalidades, desarrollan procesos parecidos y llegan, a su vez, a resultados similares. Ello no es de extrañar por cuando los resortes y mecanismos de gestión municipal en estas áreas son relativamente acotados. En el área social, en cambio, las opciones de política social local abiertas a las municipalidades son tan variadas como los diferentes problemas que ellas enfrentan.

1. Área pobreza y grupos vulnerables

Dificultades para definir e identificar buenas prácticas municipales en el área de pobreza y grupos vulnerables

En el área de pobreza y grupos vulnerables resultó particularmente difícil identificar lo que constituye una buena práctica o una experiencia municipal exitosa. El área como tal es amplia y abierta, pudiendo incluir experiencias de características muy distintas. Las opiniones de los informantes calificados consultados indican que no existen criterios claros y de consenso respecto a lo que es una buena práctica, relevando la importancia de reflexionar en torno al tema con los propios municipios. Los criterios indicativos de “buena práctica” mencionados por los informantes y los municipios estudiados, dicen relación a los siguientes elementos:

- El paso de una labor principalmente asistencial a una promocional.
- Atención expedita al público y ampliación de la cobertura y de los beneficios sociales para los sectores pobres y vulnerables.
- Equilibrio entre programas que benefician a toda la comuna y programas para los segmentos de población pobre y vulnerable.
- Fortalecimiento de la participación social y las organizaciones de base en la solución de los problemas comunales.
- Gestión exitosa de recursos y proyectos en el nivel central.
- Apropiación y gestión autónoma de un programa promovido desde el nivel central, adecuándolo a las características de la comuna y sus habitantes.
- Creación de programas municipales propios en áreas no cubiertas por los programas centrales o nacionales.
- Fortalecimiento y expansión de capacidades y habilidades personales o sociales a los sectores pobres y grupos vulnerables y transferencia de herramientas para que puedan por sí mismos gestionar la solución de sus problemas y necesidades.

- Fortalecimiento de lazos comunitarios y de la identidad local.
- Existencia de un Plan de Desarrollo Comunal en uso que ordena e integra las diversas acciones sociales municipales en el comuna.

Ninguno de ellos tiene asociados indicadores cuantificables que puedan ayudar a identificar una buena práctica y que estén fácilmente disponibles, como los que pueden existir en el área de gestión financiera o de gestión y calidad de la educación y la salud.

A la ausencia de criterios claros para identificar las buenas prácticas en esta área, se suma el hecho que los informantes consultados no contaban con un conocimiento directo y actualizado de las experiencias que fueron nombrando. Vale decir, en Santiago, tanto en el aparato público (SUBDERE, MIDEPLAN, FOSIS, SERNAM, y otros) como en la Asociación Chilena de Municipalidades, hay escaso conocimiento directo sobre la labor concreta que las municipalidades realizan en el área de pobreza y grupos vulnerables. Los servicios públicos, como por ejemplo, FOSIS y SERNAM, manejan información sobre la situación de sus programas en regiones y comunas, pero muchas veces no cuentan con información sobre el involucramiento y papel del municipio en el programa.

En base a la incompleta información obtenida, que obligó dejar de lado algunos de los municipios inicialmente seleccionados, pudimos identificar seis experiencias interesantes e innovadoras, que enseñan sobre el origen, desarrollo, obstáculos y oportunidades para realizar cambios en la gestión social en el área y que arrojan importantes lecciones.

Descripción de las seis experiencias

A continuación se presenta brevemente cada experiencia. Estas corresponden a seis comunas esparcidas en el territorio nacional: dos comunas metropolitanas de gran concentración urbana (La Florida, Conchalí), dos urbanas intermedias (Rancagua, Temuco) y dos pequeñas y rurales (Los Alamos, Tirúa). Cada una representa una innovación, en los objetivos y/o contenidos de la gestión municipal en el área de pobreza que el municipio realizaba hasta antes de la experiencia.

Las experiencias muestran diferencias en cuanto a la envergadura del cambio concreto que se proponen lograr. En dos -Tirúa y Rancagua- se trata de modificar el enfoque de la gestión municipal de cara a la ciudadanía. En Los Alamos y Temuco se trata del desarrollo de una nueva área de trabajo en el municipio, el área productiva y el de grupos vulnerables, respectivamente. En Conchalí y La Florida, por su parte, las experiencias implican el diseño e implementación de un programa específico, propio del municipio (que no cuenta con recursos del nivel central): la incorporación de las organizaciones sociales en las decisiones respecto a inversiones municipales menores en Conchalí y un programa especial dirigido a las familias en extrema pobreza en La Florida.

➔ ***Gestión Municipal con las Organizaciones de Base desde el Mundo Indígena Municipalidad de Tirúa***

Se trata de una experiencia de modernización de la gestión municipal, desde el mundo indígena. El desafío que se propuso el Alcalde es compatibilizar, a nivel de la comuna, los procesos modernizadores del Estado, la economía y la sociedad con la valoración y preservación de la cultura mapuche. Se busca fortalecer la identidad positiva de la comuna en base a los rasgos culturales de su población y no sólo, como tiende a ser lo común en las sociedades actuales, en base a oportunidades económicas. Un instrumento prioritario para iniciar este proceso fue la elaboración del PLADECO para la comuna que estuvo a cargo de los funcionarios municipales, apoyados metodológicamente por una consultora, proceso en el que las organizaciones de base aportaron y jugaron un papel preponderante.

Origen, desarrollo y características

Hasta 1996, año en que resulta elegido el actual alcalde de Tirúa (“Lugar de Encuentro”, en lengua mapuche), existía un municipio reactivo, que respondía a presiones y ofertas desde el exterior y que se sometía a las exigencias centrales. No contaba con una visión de futuro de la comuna, no planificaba y no contaba con recursos técnicos adecuados. Se trataba de un municipio cerrado, que no salía a la comuna y que sólo conocía superficialmente la realidad social y cultural de su territorio.

La nueva autoridad comunal y un grupo de mapuches oriundos del lugar, son centrales en esta experiencia. Después de estudiar unos años en Concepción, regresaron a Tirúa, ligándose a las organizaciones de base. Una vez electo el alcalde, el grupo se incorpora al municipio con un proyecto social que implicaba construir una “fraternidad organizacional municipio – organizaciones de base”. Ello significó modificar la orientación de la gestión municipal previa, en cuanto a su apertura a la comunidad y en cuanto a su capacidad técnica. Significó también apoyar y fortalecer a las organizaciones más débiles y considerar sus inquietudes y prioridades en las decisiones del municipio. De esta forma, la imagen de la comuna para la propia población, los funcionarios y los agentes externos públicos y privados, cambia desde una imagen de comuna pobre y carenciada, a una de comuna emprendedora.

El proceso coincide con que en 1996, una consultora de Santiago realizó un diagnóstico en algunas comunas muy pobres del país para analizar si era factible iniciar en ellas un programa de desarrollo local, Tirúa entre ellas. El programa, denominado Impulsa, cuenta con apoyo de agencias públicas y privadas nacionales e internacionales.

El alcalde sintoniza con las propuestas técnicas de la consultora, en particular en lo concerniente al trabajo con las organizaciones de base, y con la idea de reforzar y expandir

capacidades y transferir herramientas de trabajo y poner los recursos municipales al servicio de la comunidad.

Con el apoyo de la consultora, el Municipio elabora un Plan de Desarrollo Comunal participativo, cuyo objetivo es aprovechar y potenciar las condiciones asociadas a la comuna, como espacio territorial, cultural, económico, ambiental y social. Este Plan se diseña, ejecuta y rediseña bajo la dirección del municipio y con la colaboración y el aporte de los grupos y agentes presentes en la comuna. Los funcionarios del municipio se organizan en grupos de trabajo y recolectan información en terreno, en contacto directo con las organizaciones de la zona que les corresponde.

Los grupos de trabajo para la elaboración del PLADECO se organizan por territorios geográficos al interior de la comuna que comparten determinadas características (étnicas, productivas, nivel de pobreza, fortaleza de sus organizaciones). Esta modalidad de trabajo se traslada posteriormente a la organización de la DIDECO comunal. Las organizaciones participan del análisis de la realidad y definen posibles estrategias y líneas de acción. De este modo, se valida el PLADECO en su conjunto, entre los habitantes y dirigentes sociales y al interior del municipio.

No obstante los buenos resultados, algunos temas están pendientes: es un proceso de cambio reciente, altamente vulnerable y muy dependiente del liderazgo alcaldicio. Falta priorizar más certeramente las líneas de acción municipal del PLADECO y es necesario mayor apoyo técnico para continuar trabajando en equipo.

Resultados

- Municipio con mayor capacidad técnica, con funcionarios comprometidos con la nueva gestión y con ganas de trabajar en equipo.
- El municipio y los funcionarios conocen, valoran y actúan en estrecha interacción y colaboración con las comunidades mapuches y organizaciones de base de la comuna.
- Municipio con programas propios y que gestiona programas externos que desde la capital regional y desde Santiago llegan a la provincia de Arauco adaptándolos y priorizándolos en función de las prioridades comunales.
- Comunidades indígenas y organizaciones de base participan y plantean propuestas conjuntas de solución a sus problemas al Municipio.
- Se trabaja articuladamente con actores y agentes presentes en el territorio (áreas geográficas menores a la comuna a través de mesas de trabajo y otras instancias.
- Relaciones horizontales entre las instituciones y de ellas con las organizaciones de base.

➔ Trabajo colaborativo entre el Municipio y una agrupación de microempresarios en el desarrollo económico de la comuna.
Municipalidad de Los Alamos

Para impulsar el desarrollo productivo de la comuna, el Municipio asume la tarea de fortalecer la organización de microempresarios, transfiriéndoles capacidades y herramientas de gestión y administración, además de facilitarles el acceso a recursos locales y externos. Dos son los instrumentos principales aplicados: la elaboración conjunta de un Plan Económico Local y la creación de un Fondo Concursable de Pequeños Proyectos.

Origen, desarrollo y características

Hasta 1996, este municipio tuvo una organización tradicional o clásica. Su gestión era reactiva, sin propuesta propia y sin contacto con las organizaciones sociales. Se limitaba a la administración de los subsidios y de algunos programas específicos en los que la dimensión productiva y de empleo estaba ausente.

La llegada al municipio de un nuevo jefe de SECPLAC y un grupo de nuevos profesionales, significó un cambio en la gestión. Determinante fue el trabajo de uno de ellos (del Servicio País) que reunía varias condiciones: alta capacidad técnica y de planificación; dinámico, con energía y mística; facilidad para establecer relaciones personales con sus colegas y para integrarse a los equipos de trabajo y trato fluido con los dirigentes de las organizaciones productivas de la comuna. Con su liderazgo se elaboró el segundo PLADECO, involucrando a otras unidades municipales y a la comunidad. Este plan coloca como estrategia prioritaria el desarrollo económico comunal.

En 1997 se constituyó el comité de desarrollo económico, que nació por la inquietud de microempresarios de la zona que deciden agruparse para potenciar sus posibilidades de desarrollo, y por la iniciativa de SECPLAC que plantea la importancia de que el municipio asuma un papel activo en el desarrollo económico de la comuna. Este comité se transformó, en 1998, en la corporación de desarrollo económico comunal.

Esta corporación, con el soporte de un programa de apoyo a la microempresa, FOSIS-GTZ implementa con el municipio, dos iniciativas: un fondo concursable de proyectos productivos y la elaboración de un plan de desarrollo económico para la comuna. Para ello se contrató la asesoría profesional de una consultora (PRISMA).

En su año de vida, este fondo ha financiado 23 proyectos productivos, en distintos rubros y en sectores urbanos y rurales de la comuna. En cerca de la mitad de ellos, los microempresarios han expandido la calidad y/o cantidad de lo producido. Se les ha entregado herramientas administrativas y de gestión y les ha inyectado optimismo y empuje para continuar. Por su parte, el municipio ha iniciado un proceso de cambios en su gestión, ampliando sus tareas, por primera vez, al desarrollo económico de la comuna vinculándose con organizaciones productivas de la comunidad.

No obstante los resultados, algunos temas están pendientes en su resolución: el proceso de cambio en curso aún es muy vulnerable, tanto a nivel de la comunidad (organizaciones

productivas) como del municipio y no se ha abordado seriamente el tema de la comercialización de los productos.

Resultados

- Existencia de un Plan Económico Comunal con líneas de acción claras, que está iniciando su puesta en marcha.
- Existencia de un Fondo Concursable de pequeños proyectos que ha realizado tres llamados, cuenta con recursos externos y, desde 1999, con aporte municipal en dinero.
- Los pequeños productores que han obtenido financiamiento del Fondo Concursable, han expandido la cantidad o calidad de lo que producen y cuentan con herramientas de administración y gestión de su pequeña empresa.

**➔ Programa de Apoyo a Grupos Vulnerables: Jóvenes y Mujeres Jefas de Hogar
Municipalidad de Temuco**

La experiencia consiste en la apropiación, por parte de la DIDECO, de un conjunto de programas de apoyo a grupos vulnerables proveniente del nivel central, los que se van transformando en una línea de acción coordinada y propia del municipio que se apoya en la labor de un Departamento de Planificación Social Municipal.

Origen, desarrollo y características

Antes de la actual gestión alcaldía que se inició en 1992, el municipio desarrollaba una acción extremadamente asistencial de entrega de beneficios directos, con escaso criterio de focalización y limitada proyección. La Dirección de Desarrollo Comunitario (DIDECO) contaba, en 1992, con un profesional y se organizaba en los departamentos tradicionales establecidos por ley. El trabajo con mujeres, jóvenes, discapacitados, etc., era inexistente.

El programa de apoyo a grupos vulnerables se inserta en el trabajo del Departamento de Promoción Comunitaria. Surge por la prioridad que el alcalde le asigna al trabajo con grupos específicos en el marco de la superación de la pobreza. En un comienzo es financiado con recursos provenientes de programas sociales gubernamentales. Actualmente es financiado con recursos municipales.

Su origen se remonta a 1993, cuando la DIDECO postula un proyecto al Programa de Desarrollo Juvenil (PDJ) del FOSIS. Uno de los requisitos de éste era el financiamiento compartido, por lo que la alcaldía destina presupuesto de inversión al proyecto. Este finalizó en 1996. Posteriormente, continuando el trabajo juvenil con financiamiento municipal, se creó un proyecto de capacitación y microempresa, que tuvo como resultado la creación de dos microempresas y el financiamiento de 10 proyectos de los propios jóvenes. En la actualidad el programa cuenta con tres líneas de trabajo y se realiza con 30 agrupaciones juveniles: capacitación y educación; deporte y recreación; y promoción comunitaria.

Entre 1993 y 1994 se incorporan nuevos profesionales y se suman alumnos en práctica de servicio social de la Universidad de La Frontera (UFRO), se fortalece la formulación de proyectos y comienzan a armarse equipos de trabajo. En 1995 se crea, al interior de la DIDECO, el Departamento de Planificación, para coordinar las acciones y operacionalizar las directrices entregadas por el alcalde para el trabajo con grupos específicos.

En 1992 se implementa un programa piloto del SERNAM, dirigido a mujeres de escasos recursos, sin mayor intervención entonces por parte del municipio. El programa es reiniciado el segundo semestre de 1994. Sus líneas de trabajo son: salud, vivienda, justicia, cuidado infantil y capacitación, pero esta vez, hay una fuerte intervención municipal en algunas áreas, principalmente en cuidado infantil. Con financiamiento del municipio se crean salas cunas, en coordinación con JUNJI e INTEGRA. Se implementa un plan de ahorro para la vivienda y se ofrecen cursos de capacitación en oficios no tradicionales y microempresas. Por el Programa han pasado 800 mujeres y actualmente hay 500 inscritas. La cobertura es hacia aquellas mujeres que no siendo jefas de hogar, requieren de un trabajo.

Resultados

- Aumento de la cobertura de la población objetivo de los programas.
- Mayor participación de los beneficiarios.
- Diversificación de los grupos sociales que atiende el programa.
- Se amplían las redes de apoyo de las personas y familias.
- Aumentan las oportunidades de acceder a mejorar estándares de vida.

➔ *Descentralización de la Gestión de la DIDECO y conformación de Centros de Desarrollo Comunitario (CDC). Municipalidad de Rancagua*

La experiencia de la Dirección de Desarrollo Comunitario consiste en la creación de pequeños Centros de Desarrollo Comunitario que descentralizan la acción social municipal y permiten una gestión más cercana a la ciudadanía, más participativa y vinculada a la vida de barrio.

Origen, desarrollo y características

Un hito fundamental en la gestión de la Dirección de Desarrollo Comunitario es el proceso de democratización de los municipios en 1992. Hasta ese entonces, el trabajo desarrollado

no incorporaba la concepción de promoción social. No había participación de los funcionarios en la toma de decisiones, cumplían tareas administrativas, aplicaban la ficha CAS y el área de organización comunitaria se limitaba a entregar personalidad jurídica a las organizaciones y asistencia social.

A partir de ese año, los temas de política social pasan a tener prioridad. Se destinan recursos para investigaciones diagnósticas y para definir, posteriormente, estrategias de acción en 1996. Se elaboró el plan estratégico, estructurándose una nueva orgánica de la DIDECO. Se definen tres estrategias para mejorar la gestión: trabajar a nivel de diseño y clima organizacional a fin de conformar equipos de trabajo; potenciar la organización social y la construcción de ciudadanía, organizar el trabajo para acercarse a la gente y hacerlo menos burocrático.

En base a un diagnóstico de la DIDECO, se realizó una división territorial de la comuna, identificándose seis sectores para instalar en cada uno de ellos un Centro de Desarrollo Comunitario. En cada sector se efectuaron mesas de trabajo con los vecinos y, producto de estos diálogos territoriales, se construyó un mapa que permitió identificar las necesidades más sentidas de sus habitantes, los problemas territoriales y sociales y las organizaciones existentes.

Basados en una estrategia de descentralización municipal desarrollada en Curitiba, Brasil, en 1998 se inicia la experiencia de los Centros de Desarrollo Comunitarios (CDC). Estos centros se iniciaron sin equipamiento e infraestructura, instalándose en distintas sedes vecinales para lo cual se firmaron convenios con las Juntas de Vecinos para su implementación. La municipalidad, por su parte, aumentó el número de funcionarios de la DIDECO.

Funcionan actualmente cuatro de los seis centros programados. Cada uno de ellos está a cargo de un profesional que actúa como coordinador y responsable de las acciones que se realizan. Los sectores comunales, a su vez, se subdividen en territorios a cargo de coordinadores territoriales. Al equipo se suman asistentes sociales del Departamento de Asistencia Social, quienes se distribuyen semanalmente entre los CDC para ofrecer atención a la comunidad.

El Departamento de Programas Sociales trabaja directamente con los grupos en cada CDC. Desarrollan líneas de trabajo en capacitación vecinal (escuelas vecinales, resolución de conflictos y formulación de proyectos); identidad territorial (celebración de aniversarios, actividades deportivas y culturales); territorialidad (plan de trabajo a cuatro años, orientado a resolver o invertir en temas urbanos) y promoción social (programas sociales).

La meta es que los CDC se transformen en pequeños municipios y que su acción permita un acercamiento integral a la realidad particular de cada sector. Se pretende, además, convertir

a cada uno de ellos en el centro de una división territorial mayor, los barrios, concebidos en el nuevo PLADECO como núcleos sociales, comerciales y culturales. El propósito final es que se desarrolle identidad de barrio y mayor participación, de modo que a largo plazo, sean sus habitantes quienes puedan decidir y planificar su entorno.

Resultados

- Mayor vínculo entre los vecinos y articulación de las acciones que realizan las organizaciones.
- La gente se siente tomada en cuenta y tiene más confianza en el municipio.
- El municipio logra absorber y acoger las demandas e iniciativas de los vecinos.
- Cambia actitud de los dirigentes, de quejas y demandas a propuestas.
- Mayor pertenencia y articulación de la intervención municipal en los territorios.
- Aumenta la cobertura y calidad de la atención.
- La gente desarrolla una identidad comunal positiva.

➔ Programa de acciones integradas para familias en extrema pobreza (PAI). Municipalidad de La Florida

El Programa de acciones integradas para familias en extrema pobreza busca crear un piso mínimo para que las familias en extrema pobreza puedan solucionar sus problemas acudiendo a las redes a su disposición (públicas y privadas, institucionales y personales), avanzando en dirección de mejorar su situación material y su integración social. El programa incorpora elementos sicosociales y culturales, concentra la ayuda y la entrega de acuerdo a necesidades específicas de la familia, motivándola y comprometiéndola para que haga esfuerzos personales para salir de su situación.

Origen, desarrollo y características

El punto de partida de este programa fue un estudio diagnóstico realizado en 1995 acerca de las características de las familias en extrema pobreza y su relación con los programas sociales asistenciales. El estudio reveló que el universo de estas familias era de un tamaño acotado y manejable (algo más de 4 mil familias) muy heterogéneo en sus características familiares y sociales y que casi no accedía a los programas municipales. Los resultados de este diagnóstico se presentaron y discutieron en distintas instancias municipales, incluido el Concejo Municipal, con lo que se legitima en la plana mayor del municipio la urgencia de abordar en serio el trabajo con las familias más pobres de la comuna. Se encomienda a la directora del Área de Gestión Municipal de la época, el diseño de una nueva estrategia de intervención social pertinente a las características de estas familias, en la cual pesará más la calidad de la atención que el número de familias atendidas.

El diseño del programa se apoya en una convicción teórico-analítica básica: aliviar la pobreza requiere como requisito devolver las confianzas básicas a las personas y lograr que se hagan cargo de sí mismas. Los lineamientos iniciales del programa se basan en cuatro puntos claves: a) la unidad de intervención privilegiada es la familia; b) lo central es que la

familia colabore activamente en la superación de su situación; c) el municipio debe salir a la comunidad e invitar a la familia a un trabajo conjunto; y d) para lograr esta forma de trabajo del municipio con la familia en extrema pobreza, se requiere de una transformación profunda en los funcionarios municipales que trabajan directamente con los sectores que viven en pobreza.

El programa se basa en un modelo de intervención familiar en cuatro etapas: contacto inicial y habilitación básica; intervención propiamente tal, en la cual se abordan tareas de habilitación social de la familia; preparación y egreso, en la que la familia puede actuar con autonomía requiriendo solamente apoyo en situaciones específicas; y por último, seguimiento y apoyo post-egreso. Cada etapa tiene definidas sus actividades, instrumentos y metodología de trabajo.

El programa cuenta con un presupuesto propio para entregar beneficios a las familias. No obstante, el grueso del apoyo que éstas reciben corresponde a los beneficios de otros programas gestionados por el municipio o por otras instancias los que se ponen a disposición de las familias. Los operadores del programa realizan el trabajo con la familia. Cada uno tiene una cartera que equivale a 40 familias.

Uno de los temas más complejos para el programa ha sido la selección de los operadores. Estos se buscaron al interior del municipio ya que se deseaba difundir el nuevo enfoque al resto del municipio y porque el PAI requería de una coordinación expedita con el conjunto de los programas municipales. Se observó que los funcionarios mostraban una fuerte resistencia al cambio y a las nuevas prácticas de trabajo que promovía el programa. En definitiva, se seleccionó un grupo de seis funcionarios y se realizó un trabajo colectivo paralelo de capacitación y diseño del programa, el que se extendió por ocho meses. La capacitación incluyó temas de desarrollo personal, de interacción y relación con otros, de afectividad y de comprensión del tema de la pobreza desde la psicología. Paralelamente, incluyó el trabajo directo de cada operador con tres familias reales, discutiendo semanalmente estos casos en “reuniones clínicas”. De esta forma, se fueron aclarando en la práctica los objetivos del programa y se diseñó la metodología de acercamiento y de trabajo con la familia. Las reuniones semanales han pasado a ser parte del diseño del programa, ya que la complejidad en la situación de cada familia y el proceso personal que al trabajar con ella vive el operador requieren del apoyo grupal. Los operadores insisten que en el trabajo sienten una enorme satisfacción cuando la familia avanza y un enorme cansancio y desaliento cuando una familia se queda donde está, o sus problemas sobrepasan las posibilidades del programa.

La cobertura del programa hasta la fecha es baja y éste es uno de los desafíos que enfrenta. Entre julio de 1997 y septiembre de 1998 trabajó con 248 familias. Considerando que el universo inicial de familias en extrema pobreza en la comuna se estimó en algo más de 4 mil, el programa ha trabajado con cerca del 6 % de ellas.

Resultados

- El Programa ha llegado efectivamente a familias de extrema pobreza.
- Estas familias han experimentado mejoramiento en su situación social acordes con las urgencias particulares que cada una enfrentaba, encontrándose hoy insertas en una red de apoyo.
- Los integrantes de las familias adscritas al programa han ganado confianza en sí mismos y en otros y realizan esfuerzos más autónomos de solución de sus problemas materiales y sicosociales.
- Se comprueba que es posible modificar la forma tradicional de intervención social prevaleciente en el nivel local que define ofertas y beneficios y espera que la gente llegue al municipio.

➔ *El Fondo de Desarrollo Vecinal (FONDEVE): ampliando el radio de acción de las inversiones comunales, apoyadas por las organizaciones de base Municipalidad de Conchalí*

El FONDEVE es una modalidad de inversión en el espacio comunal que activa la participación de las organizaciones de base en la identificación y resolución de déficits de infraestructura por medio de proyectos vecinales de inversión. Se inicia en 1991 asignando un monto de recursos a cada una de las unidades vecinales. A partir de 1994 se amplía el radio de acción de los proyectos en dos sentidos: que tengan un impacto “barrial” mas allá de la unidad vecinal y que sean definidos y formulados de modo conjunto por varias organizaciones de un mismo barrio.

La experiencia del FONDEVE en la Municipalidad de Conchalí está directamente asociada con la recuperación de la democracia en Chile el año 1990. Se inicia entonces una nueva relación de la municipalidad con las organizaciones de base, que fue posible por el interés de la alcaldesa de esa época de modificar el sistema de inversión de recursos económicos en la comuna y la voluntad de las Juntas de Vecinos, de establecer un diálogo con las autoridades edilicias.

En su desarrollo, el programa ha pasado por dos etapas. En los primeros años cada unidad vecinal contaba con un monto fijo de recursos asignados. En 1994 el monto alcanzó la suma de 2 millones de pesos por unidad vecinal. Para acceder a estos recursos las organizaciones, principalmente Juntas de Vecinos, presentaban proyectos siguiendo los instructivos de las bases de presentación de proyectos.

En este período y durante todo el proceso, el municipio realizó una constante labor para mejorar las bases del FONDEVE, establecer procedimientos, compromisos, derechos y deberes de los actores involucrados, tanto del municipio como de las organizaciones sociales. Este trabajo implicó esfuerzos de capacitación en elaboración y ejecución de proyectos, rendición de cuentas, elaboración de formularios, manuales e instructivos. Para esta labor, el municipio contó con el apoyo de una ONG (ECO).

Una evaluación del programa realizada en los años en 1994-95 genera cambios en las características y bases del FONDEVE. El programa se instaura como fondo concursable y

amplia el tipo de proyectos y radio de acción geográfico desde la unidad vecinal a una agrupación de éstas, que se denominan barrios. Se constituyen comités barriales de FONDEVE, integrados por dirigentes de distinto tipo de organizaciones, con el propósito de apoyar la generación de proyectos. Adicionalmente, dos concejales se incorporan a la comisión comunal FONDEVE y se modifica el papel del Concejo en la asignación de recursos y adjudicación de los proyectos: el Concejo aprueba los criterios y reglas que rigen el proceso y respeta la priorización de proyectos que hace colectivamente cada barrio.

Estos cambios tuvieron oposición por parte de los dirigentes vecinales que perdían poder en relación al Fondo. El conflicto con el municipio fue fuerte, al punto que en 1995 no hubo FONDEVE. El año 1996 de reinicia la experiencia. Los dirigentes de los barrios reconocen que la nueva modalidad permite proyectos de mayor impacto. No obstante, la relación municipio – organizaciones permanece resquebrajada. En 1997 el municipio decide fortalecer esta relación, decisión que coincide con un cambio en la dependencia institucional del FONDEVE desde la SECPLAC a la DIDECO. Se constituye un equipo integrado por 8 funcionarios municipales calificados que realizan un intenso y exitoso trabajo con las organizaciones de cada barrio para reconstruir confianzas perdidas en los dos años previos y activar la participación de las organizaciones. Sin embargo, en 1998 se impone una crisis financiera no prevista por el municipio que lo obligó a cancelar el FONDEVE de ese año y mantiene incierta su presencia en 1999.

Resultados

- Cambio radical en la relación del municipio con las organizaciones de base, que se mantiene hasta hoy.
- El FONDEVE ha contribuido a una interacción más fuerte entre las distintas unidades municipales y de éstas con las organizaciones.
- Las unidades vecinales y los barrios han mejorado su calidad de vida material.
- Se realizan inversiones menores en la comuna, como por ejemplo, sedes relativamente equipadas para todas las unidades vecinales, abiertas a otras organizaciones y actividades de la zona; construcción de plazas de juegos infantiles, refugios peatonales, señalización de calles, recintos deportivos, etc.
- Fortalecimiento de la capacidad de gestión de los dirigentes sociales. Han aprendido a formular proyectos, tienen mayor interlocución con el municipio y otros agentes institucionales.
- Juntas de Vecinos más abiertas al diálogo y la concertación de iniciativas con otras organizaciones de base.

Resultados de las experiencias examinadas

Como se ha señalado, el área de pobreza y grupos vulnerables es la más heterogénea de las estudiadas en términos del tipo de proceso emprendidos, resultados alcanzados y

vulnerabilidad de los cambios logrados. Con el objeto de profundizar en estos temas, esta sección analiza las seis experiencias identificando elementos comunes y diferenciadores en cuanto a resultados que se obtienen, contexto en el cual ocurren y factores que les explican. Esta sección termina planteando algunas alertas u obstáculos al desarrollo futuro de iniciativas en este ámbito.

Las seis experiencias estudiadas tienen resultados significativos tanto en relación a los *efectos* concretos que producen en la población beneficiaria, como en los *procesos* internos de gestión que implican.

Los *resultados a nivel de efecto* alcanzados en los 6 casos estudiados se expresan en cambios favorables en el acceso de la población al municipio, el fortalecimiento de las organizaciones sociales y en la confianza de la gente con la acción municipal.

En relación con la población destaca i) el aumento en la cobertura de atención (La Florida, Rancagua, Temuco), ii) la llegada a grupos objetivos y sectores sociales no cubiertos o insuficientemente cubiertos antes de la experiencia (Los Alamos, La Florida, Temuco, Tirúa), iii) el mejoramiento de la situación social material y no material de las personas y/o familias o territorios específicos en la comuna (Conchalí, Temuco, Rancagua, Los Alamos) y iv) la ampliación de redes de apoyo formales e informales con que cuentan las personas y familias (las seis experiencias).

Respecto a las organizaciones sociales, estas se ven fortalecidas por cuanto i) mejoran sus capacidades de gestión, ii) se articulan entre ellas y iii) se conectan a redes de asistencia técnica. Se aprecia además un cambio de actitud de los dirigentes, desde la expresión de demandas y quejas a la formulación de propuestas. Todo lo anterior redundará en un aumento de la confianza de la gente en la acción municipal y en el desarrollo de una identidad comunal positiva. La gente se siente tomada en cuenta, dignificada y tiene ganas de participar con el municipio en la solución de sus problemas. Los resultados en este nivel están presentes en cinco de las seis experiencias, siendo la excepción el Programa PAI de la Florida que trabaja con familias y no con organizaciones. No obstante, en otras de sus líneas de trabajo el municipio trabaja estrechamente fortaleciendo las organizaciones sociales.

Los *resultados a nivel de procesos* que se observan en las experiencias seleccionadas se manifiestan en cinco áreas principales:

- i) Los municipios adoptan un enfoque de tipo promocional más que asistencial, lo que se evidencia en que la prioridad de la acción social municipal recae sobre la transferencia de capacidades a las personas y organizaciones, y no sólo en la entrega de bienes y servicios, y en el hecho de que el municipio trabaja con las organizaciones de base y la diversidad de actores o agentes presentes.

- ii) El municipio se abre a la comunidad y sus funcionarios salen a la comuna, de modo tal que la comunidad incrementa su influencia sobre las decisiones municipales. Los funcionarios municipales tienen un conocimiento directo, de la diversidad de situaciones sociales y de actores presentes en la comuna y comienzan a abrir espacios de decisión para la comunidad (diagnósticos participativos, FONDEVE y otros instrumentos).
- iii) Los municipios adecúan su organización interna para una mejor gestión social. Se crean nuevas instancias de coordinación y trabajo conjunto entre las unidades municipales, se incorpora personal capacitado y/o se capacita al equipo existente. Como producto de estos procesos de reestructuración, la organización de la acción municipal reconoce las diferencias existentes en el territorio y actúa respondiendo a esta diversidad (descentralización de la DIDECO a través de Centros de Desarrollo Comunitario, asignación de tareas a encargados de territorios específicos en la comuna).
- iv) El municipio utiliza instrumentos de planificación. La acción social municipal se define y orienta a partir de las líneas estratégicas planteadas en el PLADECO, los departamentos municipales definen Planes Estratégicos o de Desarrollo coherentes con las líneas del PLADECO y realizan actividades de evaluación de su quehacer fomentando procesos de aprendizaje desde la práctica.
- v) El Municipio aporta con sus *recursos propios* a fines sociales y gestiona el aporte de recursos complementarios en el nivel regional y central, adecuándolos a la realidad de la comuna.

En síntesis, el gran cambio experimentado tiene relación con el sentido de la acción social en el nivel local, la que crecientemente pasa a comprenderse como un mecanismo para actuar en sintonía y junto a la comunidad en sus necesidades y aspiraciones. No solo aborda las carencias, también las potencialidades. Todas las experiencias contemplan un cambio en el vínculo municipio-comunidad. La manera en que cada experiencia entiende a la comunidad no es la misma: a veces se concibe como beneficiaria de la acción municipal (La Florida, Temuco), a veces como socia del municipio (Los Alamos, Conchalí) y a veces como agente principal del desarrollo de la comuna (Tirúa, Rancagua). Estas distinciones se asocian a su vez con el universo de agentes que se incluyen bajo el término comunidad: los sectores pobres, las organizaciones sociales de base, los habitantes, empresarios, actores locales y agentes institucionales presentes en el territorio.

Respecto a los resultados obtenidos tanto a nivel de proceso como de efecto, es importante acotar que pese a los resultados positivos ninguna de las experiencias tiene asegurada su permanencia o continuidad en el largo plazo. Cada una es altamente vulnerable frente a factores internos a la experiencia misma, a cambios en la organización y prioridades

municipales, como también frente a factores externos ajenos a la gestión municipal. De ahí que resulta importante detenerse, como se hace en la parte final de esta sección, en posibles obstáculos o trabas al desarrollo futuro de las experiencias.

Factores explicativos del origen y desarrollo de las experiencias

En primer lugar es importante precisar algunas características de las seis experiencias. Ninguna de ellas es un acontecimiento repentino o aislado al interior del municipio o en la comuna, sino que representa un proceso largo de incubación, que se alimenta del trabajo acumulado, innova en éste, va probando acciones hasta cristalizar en torno a un diseño, el que se va modificando o perfeccionando a medida que se va avanzando en la ejecución. Se trata de procesos que se desarrollan lentamente. En los municipios más grandes, hay un camino recorrido de innovaciones y modernización de su gestión y la que se presenta aquí es una más en este camino. En los municipios rurales (Tirúa y Los Alamos) la experiencia es pionera. A continuación se mencionan los factores explicativos partiendo por los que se refieren al origen de las experiencias.

Factores en el origen

En el origen de cada caso se detecta una situación de insatisfacción municipal frente a lo que se está haciendo y una propuesta nueva, muchas veces introducida por un externo, que recoge y de alguna manera responde a esa insatisfacción. La conjugación de estos dos elementos da el primer impulso a la experiencia.

La insatisfacción municipal tiene que ver con problemas urgentes no resueltos en la comuna o a un débil vínculo municipio-comunidad y/o a inadecuaciones en el enfoque de trabajo

Las propuestas que se vislumbran en general son planteadas por una persona nueva en el municipio que trae una idea distinta y cuenta con capacidad de seducir y entusiasmar a otros. Se trata a veces de un nuevo alcalde (Tirúa, Conchalí) o un nuevo jefe de departamento o unidad (Los Alamos, La Florida, Temuco) o alguien que llega de afuera (Profesional Servicio País en Los Alamos, una consultora en Tirúa) o de una oferta de programa que viene desde el nivel nacional (Temuco).

En síntesis, en los seis casos lo que gatilla la experiencia es un elemento nuevo y/o externo que se inserta en el municipio y que cae en terreno maduro o encontrando eco en el municipio o algún departamento o grupos de funcionarios municipales y a veces también en la comunidad. La experiencia lentamente toma cuerpo, se desarrolla y avanza impulsada o respaldada por el alcalde y/o un "equipo de cambio" al interior del municipio.

El papel del Alcalde

Todas las experiencias cuentan con un claro respaldo político y prioridad por parte del alcalde. Ello facilita que estas adquieran legitimidad y sean validadas por las otras unidades

municipales. No obstante, para avanzar requieren también de la convicción de un equipo de trabajo que se compromete con ella y la lleva adelante desde el punto de vista técnico. La voluntad política del alcalde es un factor necesario pero no suficiente para el desarrollo de la experiencia.

“Equipo de cambio”

Detrás de cada experiencia hay un núcleo o equipo de personas que con convencimiento y mística, la empujan, diseñan, llevan adelante y apoyan las acciones técnicas que se requieren. Este equipo a veces no son más de tres o cuatro personas, insertas en una unidad municipal. Rara vez se trata de un equipo transversal a los departamentos municipales. En casi todos los casos cuentan con el apoyo o asesoría de alguien (persona o organismo) de afuera del municipio en el diseño y primeros pasos.

En general se trata de profesionales o técnicos relativamente jóvenes que comparten una manera de ver la gestión municipal de cara a la comuna. Esta realidad es evidente en Tirúa, Los Alamos y Rancagua. El desarrollo de la experiencia se ve favorecido por una identidad fuerte del grupo de trabajo. En dos de las seis experiencias esta identidad tiene un origen generacional y refleja una historia común anterior que marca un compromiso de largo plazo con la comuna (Tirúa y Rancagua). En otro caso, Los Alamos, se da una sintonía fuerte entre un nuevo Jefe de SECPLAC que había trabajado en el programa Servicio País en otra comuna y los profesionales Servicio País asignados a la comuna en años sucesivos.

La formación técnica y profesional, el expertizaje disciplinario, no es el factor decisorio del equipo de cambio. Lo central es la disposición del equipo, "si se la cree", y el compromiso personal con ella. La capacidad de convencimiento que tiene el equipo o el/la líder en la experiencia son centrales.

El papel de los diagnósticos y planes estratégicos de desarrollo

Todos los municipios estudiados cuentan con un PLADECO. En cinco de los seis municipios se trata del segundo PLADECO. El papel y la gravitación del PLADECO en la gestión municipal varía entre los municipios como también la relevancia del PLADECO para la experiencia estudiada.

Los PLADECOs que tienen real impacto sobre la gestión social municipal son aquellos en los cuales el conjunto del municipio se incorporó y colaboró en su elaboración, no como un evento puntual tipo taller para hacer un FODA (análisis de fortalezas, obstáculos, debilidades y amenazas para el desarrollo comunal), sino en el cual los funcionarios como grupo participaron directamente en el proceso de elaboración desde su inicio: qué información recoger y cómo, la recolección de información primaria o directa (con salida a terreno) y la sistematización de la misma. Estos son PLADECOs que dejan huella en los funcionarios municipales, fueron parte activa del proceso de elaboración. Este proceso impactó favorablemente las relaciones de los

funcionarios municipales entre sí y el vínculo de ellos con la comunidad. De los casos estudiados, el más emblemático en esta perspectiva, es el de Tirúa.

Los PLADECOS que no siguen una metodología de esta naturaleza cumplen un rol ordenador del quehacer municipal pero no de consolidación de equipos de trabajo y de nuevos vínculos entre el municipio y la comunidad. Estos últimos tienden a ser más sofisticados metodológicamente y de tinte más cuantitativo, pero resultan menos relevantes en la gestión social municipal.

De las experiencias señaladas hay dos (Tirúa, Los Alamos) donde el PLADECO es parte o casi parte de la experiencia que se analiza. En Tirúa la elaboración del PLADECO es parte central y primer paso de la experiencia. En Los Alamos, el PLADECO prepara el camino para la preocupación del municipio por el área productiva, específicamente las micro empresas en la comuna, lo que se deriva en un Plan de Desarrollo Económico para Los Alamos.

Otra faceta asociada al PLADECO es que constituye una de las pocas instancias en que el municipio se reúne en pleno para debatir y consensuar aspectos asociados a sus debilidades y fortalezas, lo que para los funcionarios municipales significa información sobre lo que hacen los otros y darse cuenta que sus problemas, satisfacciones e insatisfacciones, son compartidos con otros de la misma organización. Se constituye así en una instancia importante de aprendizaje y permite crear consensos mínimos sobre deficiencias en la gestión municipal, preparando el terreno para innovaciones en los programas y en la gestión municipal.

En cinco de las seis experiencias se hizo un diagnóstico de la realidad sobre la cual se quería actuar (Temuco es la excepción). Esta actividad de diagnóstico es un insumo central que gatilla situaciones que luego facilitan la experiencia. Esta "facilitación" tiene distintas expresiones:

a) Los funcionarios municipales obtienen un contacto directo y vivencial (que no es de ventanilla) con la diversidad de las realidades de la pobreza en la comuna y una mayor comprensión de ella.

b) El diagnóstico da cuenta de la diversidad de situaciones de pobreza existentes en la comuna y no solo de las carencias sino también de potencialidades, lo que en cuatro de las seis experiencias se tradujo en una organización territorial del trabajo municipal (Conchalí, Tirúa, Los Alamos, Rancagua) y en uno (Rancagua) en una efectiva descentralización de la labor social municipal.

c) El diagnóstico dimensiona y caracteriza el problema específico que se desea abordar, indicando su urgencia y envergadura, los recursos que se necesitarían, etc. Es el caso del Programa PAI de La Florida.

Las características de la comuna y el contexto regional en el cual se inserta

Las características de la comuna condicionan la naturaleza de la experiencia. La existencia de una comuna con una identidad cultural definida y un fuerte tejido organizacional de base tiende a favorecer la experiencia (Conchalí, Tirúa, Rancagua).

Algunas experiencias se proponen trabajar con las organizaciones para modificar aspectos de esa identidad. Por ejemplo, en Tirúa el municipio trabaja conscientemente para construir la imagen de una comuna modernizadora, con identidad indígena y con espíritu emprendedor; en Conchalí se ha trabajado para modificar el estilo de los dirigentes vecinales y abrirlos a organizaciones diferentes a las Juntas de Vecinos, en Rancagua se ha potenciado la identidad comunal, lo que a su vez se traduce en el desarrollo de una identidad de barrios, en el horizonte de ir generando ciudadanía.

La disponibilidad de recursos

El monto de los recursos destinados a cada experiencia es, en la mayor parte de los casos, difícil de determinar. Ello ocurre principalmente porque además de contar con apoyos específicos provenientes de los programas sectoriales y de los recursos propios del municipio para el desarrollo de la experiencia, se beneficia de los gastos en personal y gastos de operación regulares del municipio. A ellos se suman recursos externos que puedan venir del nivel nacional, regional o del sector privado. Estos a veces son monetarios y otras veces se expresan en un servicio para el programa.

En relación a los recursos, son cuatro las constataciones centrales que surgen del estudio. Primero, el compromiso efectivo del municipio con la experiencia tiene como componente importante que éste destine, al menos en algún porcentaje, recursos propios municipales. Cuando esto ocurre se logra, por un lado, una mayor legitimidad de la experiencia al interior del municipio y, por otro, mayores grados de continuidad de la experiencia cuando se acaban los apoyos externos. Segundo, la inyección mecánica de más recursos no asegura el éxito de las experiencias ya que es fundamental contar con otros elementos, por ejemplo, el convencimiento de que se pueden producir los cambios, claridad en los nuevos enfoques de acción, funcionarios con una formación y capacitación adecuada, etc. Tercero, en varias ocasiones, más importante que el aporte en recursos monetarios, es el aporte en metodologías y herramientas de trabajo y en recursos humanos. Cuarto, en algunos casos el destinar recursos municipales a determinadas unidades o sectores, se genera conflicto al interior del municipio si es que no existe convencimiento municipal de las prioridades o ámbitos de focalización.

La oferta pública de programas nacionales y regionales

Otro elemento relevante que se aprecia en las experiencias es el conocimiento y capacidad de los equipos municipales para utilizar la oferta pública en materia social y su vasta red de programas orientados a grupos vulnerables, adecuándola a las particularidades de la realidad local. Estos programas traen a las municipalidades prioridades, metodologías, contactos y relaciones y, en ocasiones, recursos. Pero traen también, como se ha señalado más arriba,

una carga de trabajo adicional, exigencias e imperativos que suelen sobrecargar y abrumar a las municipalidades.

El papel del Concejo y los factores políticos en la experiencia

El factor político no se visualiza como un tema de gran incidencia en el desarrollo de las experiencias, ya sea positiva o negativamente. No obstante, cada una de ellas tiene lugar en un contexto nacional de democracia y que declara la descentralización y el fortalecimiento de los municipios como una prioridad.

El desarrollo de varias de las experiencias (Conchalí, Tirúa, Temuco) se asocia con el comienzo de una nueva gestión alcaldía, sea porque los alcaldes son gestadores de la idea y la incorporan en su programa de trabajo, o porque los funcionarios que la idearon la comienzan a socializar en el municipio, aprovechando los procesos de cambios asociados al cambio edilicio.

Un factor importante, pero no decisivo, es la legitimación que ellas tengan en el Concejo Municipal. Sólo en una de las experiencias tienen una situación conflictiva con el Concejo que en momentos entraba su desarrollo (Los Alamos).

Alertas u obstáculos al desarrollo de las experiencias

Por su parte, cabe también señalar algunos factores que constituyen alertas u obstáculos al desarrollo exitoso de las experiencias. Muchos de ellos son el inverso de los factores mencionados positivamente: alcaldes con capacidades sociopolíticas pero con escasas capacidades técnicas, equipos de trabajo sin historia común, alta inestabilidad de permanencia de los funcionarios en la unidad o con limitada capacidad técnica, principalmente en temas de planificación y rediseño de las experiencias.

El aislamiento de la experiencia del resto del quehacer municipal y la incoherencia entre las distintas dimensiones de la labor social. El caso más emblemático en este sentido es el de Conchalí, donde un programa exitoso se debe interrumpir porque el municipio como todo enfrenta una grave situación presupuestaria. La expansión del programa PAI en La Florida pasa por un cambio de la relación del PAI con los otros programas sociales de la comuna, situación que no se ha logrado. La experiencia de Los Alamos se encuentra fuertemente atada al equipo de cambio asentado en el SECPLAC y no ha logrado traspasar al resto de las unidades municipales. Asociado a este tema se observa que varias de las experiencias dependen centralmente del liderazgo de una persona o equipo o del alcalde. Esta situación de dependencia de personas, es particularmente fuerte en los municipios más pequeños y rurales donde, como se vio, la experiencia es pionera.

En el cuadro a continuación se presenta un resumen de los factores explicativos, obstáculos de cada experiencia y principales resultados.

***Buenas prácticas de gestión municipal en pobreza y grupos vulnerables:
factores explicativos, alertas y principales resultados***

Factores explicativos	Obstáculos / Alertas	Resultados	
		De efecto	De proceso
<p>Experiencia inserta en las líneas estratégicas municipales que se derivan de un PLADECO elaborado por los equipos de trabajo municipal y la comunidad (conocimiento vivencial de la realidad comunal).</p> <p>Experiencia priorizada por el Alcalde y, por tanto coherente con las necesidades comunales identificadas y compartidas al interior de Municipio.</p> <p>Equipos de trabajo con identidad de grupo y comprometidos con la experiencia.</p> <p>Experiencia legitimada y validada por las otras unidades municipales a partir de la convicción, entusiasmo y mística del equipo de trabajo.</p> <p>Presencia de un agente externo que ofrece recursos a un municipio con claridad acerca de sus necesidades e insatisfacciones en relación a sus problemáticas comunales.</p> <p>Experiencia financiada con recursos propios municipales, lo que da más legitimidad, favorece los procesos de cambio al interior del municipio y asegura continuidad cuando se acaban los apoyos externos.</p> <p>Existencia de una identidad cultural y un fuerte tejido organizacional de base en la comuna, tiende a favorecer el desarrollo de la experiencia.</p> <p>Experiencias diseñadas acordes con las particularidades de la realidad local.</p> <p>Capacidad de utilizar la oferta pública.</p>	<p>Alcaldes con capacidades sociopolíticas pero sin capacidades técnicas o viceversa.</p> <p>Equipos de trabajo sin historia común, con alta inestabilidad de permanencia de los funcionarios en la unidad, principalmente de sus directores.</p> <p>Equipos de trabajo con limitada capacidad técnica, principalmente en temas de planificación y rediseño de las experiencias.</p> <p>Experiencias poco flexibles.</p> <p>Aislamiento de la experiencia de del resto de la dinámica y gestión municipal.</p>	<p>Aumento en la cobertura de atención</p> <p>Llegada a grupos objetivos y sectores sociales antes no cubiertos o insuficientemente cubiertos.</p> <p>Mejora en la situación social material y no material de las personas y/o familias</p> <p>Ampliación de redes de apoyo formales e informales con que cuentan las personas y familias</p> <p>Organizaciones sociales con capacidades de gestión y más articuladas entre ellas</p> <p>Cambio de actitud de los dirigentes: desde la expresión de demandas y quejas a la formulación de propuestas</p> <p>Organizaciones sociales conectadas a redes asistencia técnica</p> <p>La gente se siente tomada en cuenta, dignificada y tiene deseo de participar con el municipio en la solución de sus problemas</p> <p>La gente tiene confianza en el municipio</p> <p>La gente desarrolla una identidad comunal positiva (con el apoyo del municipio la comuna avanza, emprende, logra cosas)</p>	<p>Municipio adopta un enfoque de tipo promocional más que asistencial</p> <p>El municipio se abre a la comunidad, sale a la comuna y la comunidad incrementa su influencia sobre las decisiones municipales</p> <p>El municipio adecúa su organización interna para una mejor gestión social</p> <p>El municipio adopta modalidades e instrumentos de planificación</p> <p>El Municipio aporta con sus recursos propios a fines sociales y gestiona el aporte de recursos complementarios en el nivel regional y central</p>

2. *Area Educación*

Al igual que en el área de pobreza y grupos vulnerables, en el área educación se seleccionaron casos correspondientes a comunas de diferentes características: una comuna Metropolitana (Puente Alto), tres comunas intermedias (Los Angeles, Peñalolén y San Antonio) y una comuna rural (Hualqui). El examen de estos casos indica que, desde la perspectiva municipal, las buenas prácticas se expresan en esfuerzos de racionalidad administrativa financieras y de gestión al interior de las escuelas, vinculados a la calidad de la educación y la excelencia docente, expresados en los resultados SIMCE. A lo anterior se agregan propósitos de mejoramiento técnico - pedagógicos, de administración e infraestructura.

Las experiencias analizadas permiten asociar de manera directa los cambios e innovación que presenta la educación municipal con las oportunidades, canales e instrumentos que ofrece para ello la reforma educacional que impulsa el Gobierno de Chile. Esto da cuenta de un hecho importante: las buenas prácticas en esta área están en directa sintonía con los lineamientos que entrega el nivel central y sitúan al municipio como un receptor activo de las prioridades gubernamentales.

A continuación se presentan las cinco experiencias, más adelante se examinan los resultados comunes a todas ellas y, por último, se discuten los factores explicativos que están a la base de estos resultados, así como los obstáculos que debieron superarse.

➔ *Reordenamiento de la Corporación Municipal y Nuevas Direcciones Municipalidad de Puente Alto*

En el marco de una política de ordenamiento y reestructuración de la administración de salud y educación, la Corporación Municipal emprendió una serie de acciones destinadas a desarrollar la autonomía de los establecimientos educacionales, con el objeto de que cada establecimiento pueda organizar sus equipos docentes, sus planes de desarrollo y parte de su presupuesto, propendiendo a un tipo de administración por centro de costo.

Este proceso se inicia con la llegada del alcalde en 1996 y una nueva administración en la corporación municipal al año siguiente, que se propone “limpiar y ordenar la casa”. Hasta 1996, existía un déficit de 420 millones de pesos en la corporación, pese a la transferencia de 1.400 millones que el municipio entregaba a salud y educación. En enero de 1997, la entidad arrastraba un déficit de 639 millones de pesos, producto de medidas administrativas y financieras sin respaldo presupuestario.

Esta situación se caracterizaba como irregular, no sólo en relación a los recursos, sino también respecto de los procedimientos: se habla de corrupción, de favores personales, de faltas al procedimiento, entre otras cosas.

La primera tarea que asumió la nueva corporación, fue la de ordenar las cuentas y revalidar a la corporación ante distintos actores: el municipio, los directores de establecimientos, los docentes y, especialmente, los padres y apoderados.

Entre las medidas de ordenamiento que tomó la corporación está la de concursar los cargos directivos, para evitar su asignación por presiones gremiales o personales; instaurar procedimientos internos transparentes y profesionalizados en la licitación y adjudicación de propuestas; externalizar los servicios de arquitectura y construcción, para abordar la jornada escolar completa; externalizar también los servicios de aseo en algunas escuelas; conformar un departamento de recursos humanos; instaurar un sistema de evaluación de los auxiliares; inicio del cálculo correcto del pago de horas extraordinarias a los docentes y pago retroactivo de los montos por concepto de bienios que no se pagaban desde 1991.

Por otra parte, con anterioridad a 1997 no existía política de recursos humanos, ni un departamento que administrara a los 1.600 funcionarios de la corporación. Existía sólo un contador que llevaba la contabilidad y se limitaba a pagar cuentas y sueldos. Al cambiar la administración, se comenzó a trabajar por centro de costo. Así se logró conocer cuánto y en qué gastaba la corporación. Por otra parte, se impulsó una política de capacitación del personal docente y paradocente, lo que permite enfrentar en mejores condiciones la reforma educacional.

Después de su primer año de funcionamiento, la nueva administración finalizó su ejercicio presupuestario sin deudas y sin déficits de arrastre, dando solución a un sin número de problemas heredados de la corporación anterior. Estas medidas significaron un ahorro importante que ha generado recursos para inversión. En 1998 se construyeron 15 salas en distintos establecimientos. Además, las unidades educativas comenzaron a tener acceso a sus presupuestos, han comenzado a administrar ciertos fondos (mantención y reparación), lo que les entrega relativa autonomía respecto de la corporación.

Este proceso ha significado, también, un mejoramiento en las condiciones de trabajo de los docentes, que en esta comuna se caracterizan por su combatividad y adscripción a los mandatos de su gremio. Destaca el seguro colectivo contra enfermedades catastróficas, gastos de hospitalización del trabajador y sus cargas e indemnización por muerte.

Resultados

- Concurso de los cargos directivos que otorga mayor legitimidad a su gestión.
- Mayor autonomía de las unidades educativas, con un rol protagónico de los directores.

- Cambios en los estilos de trabajo, erradicación de prácticas irregulares y personalistas al interior de la Corporación, prevaleciendo criterios técnicos.
- Mejoramiento de la situación financiera de la Corporación: se saldan deudas, disminuye el déficit de arrastre y se destinan recursos propios a inversión.
- Disminución de las transferencias que realiza el municipio a la educación e instalación de un sistema de rendición de los recursos al Concejo.
- Inversión en capacitación.
- Importantes inversiones en infraestructura y equipamiento.
- Aumento de recursos propios a través del ahorro y por concepto de la ley de donaciones educacionales.

➔ ***Autofinanciamiento del Sistema Educativo
Municipalidad de Los Angeles***

Producto de una buena gestión financiera del sistema de educación municipal, Los Angeles ha autofinanciado completamente su sistema educativo los dos últimos años y, más aún, ha destinado un importante monto de recursos a inversión en los establecimientos educacionales.

Cuando asume la actual Dirección de Educación (1992) se encuentra con un déficit de 600 millones de pesos y con la visión de que era imposible financiar la educación a través del mecanismo de subvención existente.

El alcalde otorgó al nuevo director total confianza y autonomía para operar, lo que le permitió priorizar los criterios técnicos por sobre los políticos y cambiar el método de administración que se venía utilizando.

En el marco del mejoramiento de la calidad de la educación, se inició un proceso de racionalización de costos de los establecimientos, lo que significó entregar capacitación y asesoría constante a los directores en materia de gestión administrativa y financiera. Uno de los primeros pasos para el mejoramiento del sistema, fue optimizar la planta docente, situación que se vio favorecida por la ley de jubilación anticipada, a la cual se acogió un número importante de profesores de la zona. Se adecuaron, también, las cargas horarias de los maestros por unidades educativas, reordenando las horas dadas en concordancia con las horas contratadas, de acuerdo a un promedio de 30 alumnos por curso.

Se realizaron, además, fusiones de establecimientos que funcionaban con poca matrícula y los alumnos repartidos en otras escuelas. Todo este proceso fue realizado sin despidos de docentes, sólo se realizaron reubicaciones.

Otro factor que aportó al mejoramiento financiero fue el aumento de los fondos de proyectos desde el municipio, especialmente en Proyectos de Mejoramiento Educativo (PME), con lo

cual se realizaron inversiones que antes asumía la dirección de educación o los propios establecimientos. Ello fue positivo para la gestión de los centros educacionales, por cuanto cada uno de los directores pasó a ser responsable de la administración de dichos recursos.

La implementación de la modalidad de financiamiento compartido de los establecimientos de enseñanza media y el piso básico de subvención para los establecimientos rurales, significaron también un aporte a la disminución del déficit.

Paralelamente al mejoramiento financiero, el municipio venía traspasando cerca de 250 millones de pesos para gasto operacional a educación, monto que gracias al autofinanciamiento, fue destinado a pagar imposiciones del profesorado, lo que aportó a disminuir la deuda por cotizaciones previsionales y a no contraer nuevas deudas.

De un total de 79 establecimientos, sólo 19 no han logrado el autofinanciamiento, debido fundamentalmente a las precarias condiciones de la población que atiende. La meta de mejoramiento de la gestión continúa. Cada establecimiento realiza una rendición trimestral y anual de su operación presupuestaria, lo que le permite a la dirección de educación realizar un seguimiento acucioso de los recursos que maneja cada unidad educativa.

En 1998 el sistema de educación logró un superávit de 153 millones de pesos. Sin embargo, desde el punto de vista de la ganancia de período real (post inversión), significó 231 millones. Estos recursos se destinan a inversión en infraestructura, equipamiento y construcción.

Resultados

- Mejoramiento de la gestión de los establecimientos educacionales que ha llevado al autofinanciamiento del sector.
- Mayor independencia del sistema respecto del municipio.
- El autofinanciamiento ha permitido destinar un importante monto de recursos a inversión en los establecimientos.
- Mejoramiento de las comunicaciones al interior de la Dirección de Educación y en relación con la municipalidad.
- Optimización de plantas docentes y cargas horarias.

➔ *La Reforma Educacional en marcha Municipalidad de Hualqui*

La comuna ha experimentado un cambio total del sistema educativo, que incluye aspectos pedagógicos, de gestión escolar y de relación con la comunidad. Se ha producido una renovación de

las prácticas docentes, utilizando nuevos materiales y metodologías, lo que ha elevado de la calidad de la educación; existe mayor autonomía de los establecimientos que se han convertido en gestores de su propio desarrollo, postulan a sus proyectos, administran ciertos montos de recursos y gestionan los proyectos educativos institucionales. Ello ha redundado en un mejoramiento de las relaciones en la comunidad escolar, generándose instancias de aporte de los apoderados al proceso educativo.

Hualqui es una comuna en la que el 77 por ciento de la población se sitúa en condición de extrema pobreza y donde de las 22 escuelas existentes, 20 son rurales. Desde la época del traspaso de las escuelas y liceos a la Municipalidad en 1981, no hubo impulso alguno al sistema educacional, hasta la llegada del MECE, a principios de los 90, época en que comienza una lógica programática que sienta las bases para el mejoramiento de la educación a mediano y largo plazo.

En Hualqui, el proceso de mejoramiento del sistema educacional se pone en marcha a partir de la reforma de la educación con la elaboración en 1995, del Plan Anual de Desarrollo de la Educación Municipal (PADEM). Hasta esa fecha, la situación en el área era estática, sin relaciones con el municipio, sin coordinación, donde cada director atendía las necesidades de su establecimiento con las herramientas mínimas, en tanto que los docentes cumplían con los planes de estudio de manera tradicional.

Con el lanzamiento de la reforma, los establecimientos educacionales recibieron una gran cantidad de material didáctico. Para aprovecharlos adecuadamente, el departamento de educación impulsó una fuerte política de capacitación para todos los profesores, directores, unidad técnico pedagógica y profesionales del mismo departamento. El municipio, en tanto, definió el mejoramiento de la educación como prioridad de la comuna, promovió e incluso financió la capacitación, aumentando además, las horas técnico pedagógicas en el entendido que no era posible hacer una reforma educacional, si no hay quienes la promuevan al interior de cada uno de los establecimientos involucrados.

Para elaborar el plan de desarrollo de la educación, se capacitó a los funcionarios y se consultó a la comunidad escolar respecto de qué tipo de educación se necesita para la comuna. Este primer PADEM, marcó un hito en el mejoramiento pedagógico de Hualqui.

Se conformó la unión técnica comunal, conformada por docentes de UTP de los distintos establecimientos, que se reunían para interpretar y reflexionar respecto de la reforma, el cambio curricular y cómo trasladar estas ideas al aula. El grupo se convirtió en uno de los pilares del cambio en la comuna.

En el desarrollo de esta experiencia hubo un conjunto de elementos que facilitaron el cambio: el Programa P-900 impulsado por el MECE, que instauró una nueva modalidad de trabajo al interior de las escuelas; la reforma curricular; la Ley 19.070 del Estatuto Docente

que promueve la autonomía de los establecimientos; la Ley de jubilación anticipada que permitió la renovación del profesorado y la superación del aislamiento pedagógico de las escuelas rurales gracias al MECE.

Resultados

- Progresivo mejoramiento de los resultados SIMCE.
- Construcción de la Unidad Técnico Comunal que genera nuevos proyectos y metodologías de trabajo.
- Inversión en infraestructura y equipamiento.
- PADEM en uso, con evaluación sistemática por todas las unidades educativas.

**➔ *Eficiencia e innovación en la gestión pedagógica
Municipalidad de Peñalolén***

En Peñalolén se abordó la gestión educativa de la Corporación Municipal como una empresa, realizando un ordenamiento de las finanzas y pactando con el municipio un aporte delimitado. Ello permitió cierta autonomía, tanto para el sistema educacional, como para los establecimientos educacionales no sólo en lo administrativo, sino en la elaboración de planes y programas. Por lo que la comuna cuenta con establecimientos muy heterogéneos, siendo el lema "La Pertinencia de la Educación". La clave de este desarrollo está en el apoyo y la confianza depositada en los directores de establecimientos, lo que les permite actuar y planificar libremente.

La comuna de Peñalolén cuenta con un Plan de Educación Municipal (PADEM), elaborado en 1997 con la participación de todos los departamentos, direcciones y algunas organizaciones sociales.

Los servicios traspasados son administrados por la corporación municipal, creada en 1997, la que es presidida por el alcalde -quien asume en 1996- e integrada por un directorio calificado como emprendedor e innovativo. La situación inicial de la Corporación era de desorganización, falta de objetivos, cambio constante de políticas y prioridades e ineficiencia en la administración. El sistema era deficitario; todos los meses se solicitaban distintos montos de recursos a la municipalidad, sin estimaciones ni proyecciones propias. Con la llegada del secretario ejecutivo, comienza un proceso de mejoramiento sostenido del sistema municipal, ordenando las finanzas y abordando la gestión de esta corporación como una empresa. Las metas iniciales en educación fueron mejorar el primer ciclo básico desde el punto de vista de la gestión, aumentar la matrícula y capacitar al profesorado.

Progresivamente, se revirtió el proceso de disminución de las matrículas en los establecimientos municipalizados. Para ello, se diseñaron sistemas de incentivos a los colegios y escuelas lo que significó un aumento de la asistencia en un 82%. Paralelamente,

se realizó una adecuación de los recursos humanos con una fuerte política de capacitación a directivos, unidades técnico-pedagógicas, inspectores y docentes.

La política de capacitación implementada permitió a Peñalolén ir a la vanguardia en la gestión de proyectos. La corporación municipal se convirtió en organismo técnico capacitador a través del Servicio Nacional de Capacitación (SENCE), lo que les permite generar ingresos propios. Esta actividad la desarrollan los liceos técnico profesionales del sector.

Dos avances significativos fueron la instalación de un preuniversitario para los jóvenes de la comuna, iniciativa evaluada positivamente por la comunidad y la creación reciente de un establecimiento educacional "La Puerta", para muchachos con problemas sicosociales.

Las dificultades para implementar este proceso se centraron en la resistencia inicial al cambio por parte de directivos y docentes y la relación con el gremio del profesorado. Ambas situaciones fueron salvadas gracias al trabajo sostenido de una dirección clara respecto de lo que se necesitaba hacer y que planteó mecanismos de solución a las demandas de los profesores.

Resultados

- Disminución del déficit que arrastraba la Dirección de Educación y consiguiente disminución de las transferencias que la municipalidad realiza al área e incremento de los recursos propios.
- Construcción de tres establecimientos educacionales, implementación Jornada Escolar Completa en otros tres y mejora constante de la infraestructura.
- Transformación en la visión de padres y apoderados respecto de la educación comunal, hoy existe una imagen de dinamismo, capacidad de innovación y constante preocupación por la calidad ofrecida.
- Aumento de los puntajes SIMCE y aumento de matrícula.
- Paso de un sistema de administración ineficiente y deficitario, a un sistema vanguardista de administración, donde el rol de las unidades educativas en la innovación y autogestión es primordial.
- Avances en tecnología computadoras y correo electrónico e-mail.

➔ *Hacia la Autonomía de las Unidades Educativas* ***Municipalidad de San Antonio***

Desde 1996, San Antonio está en un proceso de modernización de la gestión educativa, cuya característica principal es su orientación hacia una descentralización y autonomización de los establecimientos educacionales, convirtiéndolos en centros de costos. Lo más significativo es el traspaso a los directores de los establecimientos, de la facultad de administrar los recursos provenientes de donaciones, del Programa Municipal de Educación y recursos de inversión municipal, a fin de realizar adquisiciones, equipar y mantener los establecimientos.

Hasta 1996, en el DEM imperaba un estilo de gestión tradicional. Al asumir el nuevo Director de Educación, constata grandes trabas y dificultades en la gestión, producto de una centralización y atochamiento de funciones en la dirección comunal. Sólo se desarrollaban acciones establecidas en la ley. La planificación no se había incorporado a la gestión. En el departamento se concentraba la definición, priorización y ejecución de todas las inversiones y transformaciones posibles de realizar en los establecimientos. La coordinación y vinculación con los directores de éstos era de carácter formal y, con los profesores y comunidad educativa, prácticamente inexistentes.

La elaboración del plan estratégico educativo, en el cual participan de manera activa los directores de los Centros Educativos, permite sistematizar y planificar la acción educativa en la comuna hasta el año 2000.

La constatación de que el uso de las facultades delegadas previstas en la ley constituía una posibilidad real de agilizar los procesos administrativos internos, gatilló una experiencia de modernización, impulsada por iniciativa del director de educación y del encargado de finanzas del departamento. Este mecanismo permite que se traspase la gestión administrativa a los establecimientos, así como los recursos provenientes de la Ley de donaciones, proyectos de mejoramiento educativo y otros recursos, municipales o privados, los que se suman al presupuesto de la dirección de educación municipal.

El cambio más innovador y con mejores logros en la comuna, es el proceso de autonomización y descentralización de los establecimientos, convirtiéndolos en centros de costos. Estos cambios apuntan a potenciar una mayor participación de los directamente involucrados en la toma de decisiones y priorización en temas de infraestructura, equipamiento y mantención, a través de las facultades delegadas que permite la ley desde 1995.

Esta experiencia ha requerido que los centros educativos planifiquen su gestión anualmente y ha abierto la posibilidad de diálogo y negociación en la comunidad escolar completa. En la implementación del proceso se trabajó apoyando a los directores de establecimientos para asumir la nueva modalidad de gestión, mediante asesorías en temas administrativos.

Resultados

- El funcionamiento por centros de costos ha permitido agilizar los procedimientos internos del Departamento.
- Creación de equipos de trabajo entre los directores de establecimientos y el DEM
- Entre los profesores, y en ocasiones, en coordinación con los apoderados, han surgido propuestas e iniciativas, creándose equipos de gestión para llevarlas a cabo (implementación de salas de computación y tecnología, pavimentación de patios, acondicionamiento de las salas de clases, etc.)
- Se dispone de más tiempo y recursos por la implementación del perfeccionamiento para los docentes y asesoría en el proceso de elaboración de sus propios planes educativos.

- Incremento del presupuesto del DEM.
- Cambio en la imagen de la educación municipal, la que hoy es una alternativa valorada al momento de decidir dónde educar a los hijos.
- A nivel comunal se ha conseguido instalar el convencimiento que el tema de la educación es el factor fundamental para el desarrollo de San Antonio.
- Mayor compromiso de todos los agentes comunales con el tema de la modernización educacional.

Resultados de las cinco experiencias estudiadas

Cabe diferenciar, en el caso de educación, cuatro tipos de resultados: a) aquellos que hemos llamado de *efecto* en relación a las mejorías directas en la situación de vida de las personas, los que se expresan en logros en los resultados de la educación; b) resultados de *efecto* en torno a logros concretos en materia de financiamiento de la educación, c) resultados de *proceso* en relación a la gestión municipal y d) resultados de *proceso* en relación a la gestión administrativa y educativa al interior de las escuelas.

Entre los resultados de *efecto* destaca, i) un progresivo aumento de puntajes promedio SIMCE para 4° y 8° básico en todos los municipios estudiados, ii) el aumento de la matrícula escolar en las unidades educativas, y iii) importantes inversiones en infraestructura y equipamiento, lo que se traduce en más y mejores aulas y establecimientos educacionales, lo que se ha logrado a través de presentación de proyectos al FNDR.

Respecto del financiamiento del sistema educacional, se aprecia una disminución de las transferencias que realiza el municipio para gasto de operación en educación producto de una mejor gestión, un progresivo aumento de los recursos propios a través de distintas vías, entre las que destaca el aporte del sector privado a través de la ley de donaciones y la entrega de servicios tales como capacitación vía SENCE.

En relación a los resultados de *proceso*, destaca la visión compartida entre los directivos municipales y los directores de establecimiento para mejorar la educación, que se evidencia en la constitución de grupos de trabajo comprometidos en la dirección de educación y también al interior de las unidades educativas. También destacan las actividades de planificación anual de la educación en todas las unidades educativas, lo que se traduce luego en el PADEM comunal.

Respecto de las unidades educativas y sus equipos, se aprecia una mayor autonomía de éstas para la administración de sus recursos y para la elaboración de planes y programas propios. Igualmente, se han desarrollado importantes políticas de capacitación para directores y docentes, lo que permite desarrollar capacidades de gestión de proyectos, asimilar la reforma curricular y mejorar la gestión escolar y financiera de cada establecimiento.

Respecto de la administración de los servicios educativos, el resultado más evidente es la optimización de las plantas docentes a través de la fusión de establecimientos educacionales, mejoramiento de las cargas horarias y mecanismos de jubilación anticipada.

Factores explicativos y obstáculos a los procesos de innovación y cambio

Los buenos resultados en la educación municipal en los cinco casos examinados tiene relación, principalmente, con la decisión de la municipalidad de asumir y hacerse cargo de la educación comunal, ya no entendida como servicio traspasado y deficitario, sino como parte de la misión de los gobiernos locales.

Esta actitud activa en relación a la educación tiene relación con cambios de autoridades o de profesionales a cargo de departamentos o corporaciones que expresan la voluntad de sanear una situación original compleja en lo administrativo y financiero. Estas autoridades rompen una suerte de pasividad y resignación de las municipalidades frente a la educación, en la que parecía no haber confianza en la posibilidad de intervenir activamente en materias administrativas y de gestión. Desde el punto de vista municipal estos aspectos son centrales, por cuanto el punto de partida de la educación municipal es una compleja situación financiera que se origina en un esquema de gastos fijos e ingresos variables, asociados a la matrícula. En las cinco experiencias estudiadas se intervino sobre los aparentes gastos fijos modificando y readecuando plantas docentes y en algunos casos fusionando escuelas. También se intervino sobre los gastos variables realizando, en donde era posible, activos programas de incremento de matrícula (Peñalolén, Los Angeles, Puente Alto). De esta forma, la innovación de las experiencias analizadas tiene que ver con romper la pasividad, realizar cambios y asumir riesgos e incluso conflictos (con los docentes en algunos casos por la readecuación de la planta, con los padres en otros, por el fusionamiento de escuelas que nunca es bien recibido a la primera presentación), utilizando creativamente todos los instrumentos legales disponibles que permiten para lograr una gestión eficiente.

Posiblemente, el factor más relevante entre los que explican los buenos resultados en los cinco casos analizados sea el liderazgo asumido por las corporaciones y departamentos municipales de educación, el que se ha centrado en lo administrativo financiero, introduciendo cambios en la gestión y los sistemas de administración. Especial relevancia tienen los nuevos equipos de trabajo al interior de las corporaciones o departamentos. Se observan en ellos características similares a las detectadas en las experiencias del área pobreza y grupos vulnerables: son equipos nuevos, que se forman en un contexto de cambio, ya sea del alcalde o del director. Normalmente se contrata gente para vitalizar la gestión educacional, profesionales jóvenes del área administración y finanzas que se constituyen en “equipos de cambio”, con visión modernizadora y alta capacidad de gestión. No obstante sus actividades se desarrollan con relativa independencia de la gestión propiamente municipal, en general están muy cerca del alcalde, el que conoce y respalda en forma directa las iniciativas de cambio.

La contraparte de esta línea de intervención administrativo financiera está dada por la gestión propiamente pedagógica y educativa donde se ha entregado a los directores de establecimientos un fuerte protagonismo para organizar la gestión educacional en las unidades educativas y armar equipos de trabajo con cuerpos docentes motivados y comprometidos.

Por su parte, contribuye al desarrollo de la educación municipal, el conjunto de programas asociados a la reforma educacional. En este sentido, destaca en los resultados obtenidos, la capacidad de las municipalidades de hacer suyos los propósitos y las oportunidades que abre la reforma, la que constituye un gran impulso al sistema, no sólo en recursos sino también en herramientas, metodologías y materiales

En síntesis, se observa que a la base de las buenas prácticas estudiadas se ha generado una combinación particular de un complejo tramado de actores y responsabilidades, cuyo éxito depende de la especialidad de cada uno en lo suyo y, a la vez, del trabajo coordinado de estos distintos equipos independientes pero intervencionales. Por un lado participan alcaldes y funcionarios municipales, por otro profesionales de las corporaciones o departamentos de educación, los que en todos los casos estudiados corresponden a profesionales del área de administración y finanzas. Finalmente, están los directores y docentes, como un equipo coordinado al interior de la escuela y junto a ellos, padres y alumnos.

Alertas u obstáculos al desarrollo de las experiencias

Entre los obstáculos que se presentan en los procesos estudiados en el área educación se encuentran los mismos problemas que las experiencias han logrado revertir: la escisión entre la participación municipal y departamentos y corporaciones para el desarrollo de la gestión educacional. A ello hay que agregar la reticencia inicial de docentes y directivos al cambio, dificultades para renovar la planta docente y problemas de cobertura de los establecimientos educacionales (Puente Alto y Peñalolén), que plantean problemas de gestión y financiamiento.

A continuación se presenta un cuadro que resume los temas desarrollados en esta sección en relación las buenas prácticas en educación municipal.

***Buenas prácticas de gestión municipal en educación:
factores explicativos, alertas y principales resultados***

Factores explicativos del éxito	Obstáculos / Alertas	Resultados	
		De efecto	De proceso
<p>Reforma educacional como gran impulso al sistema, no sólo en recursos sino también en herramientas, metodologías y materiales.</p> <p>Liderazgo y claridad de objetivos del director de educación y del Secretario General de la Corporación o Director del DEM.</p> <p>La instauración del PADEM marca un cambio importante en la visión de educación comunal.</p> <p>Claro apoyo de las autoridades comunales: las experiencias poseen un apoyo muy importante por parte del Municipio, que se expresa en las transferencias municipales a educación.</p> <p>Rol clave de los directores de establecimientos, son los administradores y líderes al interior de las unidades educativas y el cambio parte desde ahí.</p> <p>Conformación de equipos de trabajo comprometidos en la dirección de educación y en las unidades educativas permite abordar nuevas iniciativas y dar continuidad a las metas planeadas.</p> <p>Políticas de capacitación de directivos y docentes permite mejorar la gestión, postular a proyectos y mejorar las prácticas educativas.</p> <p>Gestión de proyectos: existencia de una variedad de fondos de proyectos.</p> <p>Participación y aporte de la comunidad escolar a través de los centros de padres y apoderados.</p> <p>Existe claridad que los logros en educación son de largo plazo; en todos los casos existe una visión a futuro que ya está entregando algunos resultados.</p>	<p>Reticencia inicial de docentes y directivos al cambio</p> <p>Si bien ha habido importantes avances en infraestructura, falta mucho todavía para contar con las condiciones básicas.</p> <p>Problemas de cobertura de los establecimientos educacionales (Puente Alto y Peñalolén)</p> <p>Búsqueda de una visión comunal de educación es una tarea difícil para las direcciones de educación.</p> <p>Dificultades para renovar la planta docente</p>	<p>Aumento de la matrícula escolar en las unidades educativas</p> <p>Mayor participación de los padres y apoderados a través de los centros generales.</p> <p>Disminución de las transferencias que realiza el Municipio para gasto de operación en Educación</p> <p>Progresivo aumento de los recursos propios a través de distintas vías donde destacan el aporte del sector privado a través de la ley de donaciones, y la entrega de servicios como por ejemplo capacitación vía SENCE.</p> <p>Progresivo aumento de puntajes SIMCE para 4° y 8° básico</p> <p>Inversiones en infraestructura y equipamiento, lo que se traduce en más y mejores aulas y establecimientos educacionales.</p> <p>Optimización de la planta docente a través de fusión de establecimientos educacionales, mejoramiento de las cargas horarias y mecanismos de jubilación anticipada.</p>	<p>Grupos de trabajos comprometidos en la dirección de educación y también al interior de las unidades educativas</p> <p>Realización de planificación anual en todas las unidades educativas, lo que se traduce luego en el PADEM comunal.</p> <p>Mayor autonomía de las unidades educativas para la administración de sus recursos, y para la elaboración de planes y programas propios.</p> <p>Existencia de importantes políticas de capacitación para directores y docentes, lo que permite desarrollar capacidades de gestión de proyectos, asimilar la reforma curricular y mejorar la gestión escolar y financiera de cada establecimiento.</p> <p>Mayor participación de padres y apoderados a través del aporte de recursos, y también en el proceso de enseñanza aprendizaje.</p> <p>Mayor gestión de proyectos educativos de infraestructura y equipamiento</p>

3. *Area Salud*

Al igual que en los casos anteriores, en el área de salud se evidencia heterogeneidad en el tipo de municipalidades seleccionadas. Estas corresponden a dos municipalidades rurales (Melipilla y Cobquecura), una municipalidad intermedia (Talcahuano) y dos municipalidades metropolitanas (Pudahuel, Ñuñoa).

La principal característica de las experiencias analizadas, que las distingue en relación a las otras experiencias estudiadas, consiste en la inexistencia de una fecha clara con la que se pueda identificar el inicio de los cambios. Se trata de procesos de largo plazo que al momento de este estudio ya se encuentran relativamente consolidados al interior de los departamentos o corporaciones que los lideran.

A lo anterior se asocia la existencia de equipos de trabajo consolidados y permanentes en el tiempo, que trascienden los cambios políticos u otras situaciones coyunturales que puedan tener lugar al interior de los respectivos municipios. Estos equipos llevan cerca de 6 años conduciendo la gestión, por lo que se aprecia una línea de trabajo coherente y sostenida en el tiempo.

La única excepción al respecto la constituye el caso de Cobquecura, que fue incluida en el estudio por el hecho de pertenecer a una asociación de municipalidades que está obteniendo resultados positivos. En este sentido, la práctica examinada corresponde a la gestión de la Asociación y no específicamente a la municipalidad de Cobquecura. Esto no significa desmerecer los logros y avances de este municipio, que ha sabido insertarse exitosamente en la asociación y obtener un conjunto de aprendizajes de las asesorías entregadas por el Servicio de Salud de Ñuble, la Universidad de Concepción y otras instituciones.

Hecha esta aclaración, se distinguen tres tipos de experiencias en el área salud. La mayor parte de los casos consiste en una gestión de proyectos coherente y constante, que da cuenta de un proceso a largo plazo (Talcahuano, Ñuñoa, Pudahuel). Una de ellas agrega a los elementos mencionados una fuerte presencia en el territorio de los equipos comunales de salud (Melipilla). La quinta experiencia es la de Cobquecura, ya comentada.

Las buenas prácticas en el área de la salud se corroboran básicamente en tres aspectos: el manejo adecuado de los recursos disponibles, el logro de buenos resultados por concepto de las prestaciones y la satisfacción de los usuarios.

El tema financiero no es menor en estas experiencias. En todos los casos se aprecia una preocupación constante por reducir los déficit presupuestarios, comprometer aportes externos o vincular al municipio con la gestión de salud, procurando lograr que las transferencias municipales a salud sean conceptualizadas por el alcalde y el concejo como una inversión y no como un gasto. Generalmente se logran todos estos objetivos, por lo que

los departamentos/corporaciones o bien llegan al autofinanciamiento (Pudahuel) o sanean su situación financiera y comprometen aporten municipales para inversión y no para gestión (Ñuñoa, Talcahuano).

A continuación se presentan las cinco experiencias estudiadas y más adelante se analizan los resultados obtenidos y los factores que los explican.

**➔ *Mayor cobertura y presencia del equipo de salud en el territorio comunal
Municipalidad de Melipilla***

Esta experiencia consiste en la búsqueda de un cambio en la salud municipalizada impulsado por un equipo de trabajo consolidado, para mejorar la salud de los habitantes de Melipilla. El progreso y mejoramiento de la salud ha sido fruto del esfuerzo sostenido de sus profesionales en los últimos 10 años. Estos han perfeccionado sus sistemas de atención y han aprovechado los recursos que provienen de distintas fuentes para el mejoramiento de la infraestructura, equipamiento y calidad de la atención.

El sistema de atención que realiza la dirección de salud de Melipilla se caracteriza por una importante presencia en el territorio; que se lleva a cabo mediante sistemas de rondas en consultorios y postas rurales, donde todo el equipo de salud comunal participa.

Una de las dificultades principales de la comuna es la contratación de profesionales que trabajen en esa zona. Por esta razón, los criterios de adecuación del personal se orientan a hacer más eficientes los sistemas rotativos de atención y repartir las horas profesionales para los distintos consultorios y postas. Se realizan turnos que aseguren, al menos, media jornada médica en cada centro asistencial. A la vez, hay una flexibilización de los horarios de trabajo, que permite que algunos profesionales viajen desde Santiago a trabajar a Melipilla. A ello se suma la participación, como médicos generales de zona, de internos de la Universidad de Chile, que llegan con nuevas ideas y trabajan dedicadamente con la comunidad.

En 1997 se efectuó un diagnóstico de las necesidades de la comuna, que fue realizado a través de los comités locales de salud, juntas de vecinos y otras agrupaciones asociadas a los consultorios, los que priorizaron sus problemas. El resultado se plasmó en un plan de salud diseñado para el año 1998 por el Departamento de Salud, que mantiene una buena relación de trabajo con el Servicio de Salud Occidente, del cual reciben importante apoyo técnico y financiero.

Otro elemento que ha ayudado a lograr una mejor atención, es la implementación de la atención diferida. Los usuarios solicitan hora y su atención se respeta. Con ello han logrado distribuir mejor el recurso humano, mejorar la calidad de la atención y disminuye de manera importante los tiempos de espera.

El Departamento de Salud ha realizado una fuerte gestión de proyectos los que han presentado al ministerio, al Gobierno Regional y otros fondos concursables. Ello ha permitido mejorar paulatinamente la atención, destacándose los programas dirigidos a la mujer, al adulto mayor, al mejoramiento de la atención y otros.

Resultados

- Mayor cobertura y presencia del equipo de salud en el territorio comunal.
- Disminución de las listas de espera a través de la atención diferida.
- Inversión en infraestructura vía gestión de proyectos: construcción de un consultorio, remodelación de postas y ampliaciones.
- Diversificación de las atenciones prestadas a través de programas de salud, sistema de turno, rondas y flexibilización de horarios del personal médico.
- Creación de programas propios de atención de salud.

➔ *Consolidación de la Dirección de Salud Municipal en torno a una gestión eficiente y participativa*
Municipalidad de Talcahuano

La experiencia se caracteriza por una modificación institucional que ha permitido que se constituya un Departamento de Salud Municipal con políticas y orientaciones claras. Sus resultados benefician tanto al personal de los consultorios, como a los usuarios del sistema, por el mejoramiento en la calidad de la atención. Se han alcanzado logros importantes asociados a la planificación de la gestión de salud, que se traducen en una serie de programas y proyectos en curso.

Desde la municipalización de la educación y la salud en 1981, Talcahuano contaba con una Dirección Comunal de ambos servicios. La salud era el “pariente pobre”; el jefe compartía la oficina con otros funcionarios, no existían acciones de planificación, el déficit financiero era considerable y la única preocupación era administrar los dos consultorios existentes.

Al asumir en 1990, el actual director de salud del municipio decidió separar la Dirección de Salud de la de Educación, definiendo el personal que conformaría su departamento. Dos años después, logra una mayor autonomía en su gestión, al trasladarse a un lugar físico propio. A fines de 1993, logran saldar, además, una deuda de arrastre que tenía el área, gracias a un buen manejo financiero. En ello influyó el aumento en el aporte de recursos municipales, gracias a la confianza que por su buena gestión, fue ganando el equipo ante el alcalde y el aumento de los ingresos provenientes del ministerio respectivo.

A partir de 1994 se inicia sostenidamente un trabajo estructurado y planificado, cuyo resultado más evidente es que se está próximo a alcanzar el objetivo propuesto de completar la red asistencial antes del año 2000. A ello se suma el funcionamiento de un conjunto de

programas de promoción y asistencia en salud, de acuerdo a los lineamientos del programa de salud comunal.

Este programa, producto de un trabajo coordinado con los directores de consultorios, define políticas que orientan la planificación en personal, calidad de la atención, capacitación y especialización, relaciones interinstitucionales y estructura de atención en salud.

El trabajo coordinado con diferentes reparticiones públicas de salud y con los distintos departamentos municipales, le permiten a la Dirección de Salud obtener una cantidad considerable de recursos para el financiamiento de sus programas, adicionales al per cápita que asigna el ministerio. Estos provienen, en lo fundamental, de fondos del ministerio, el Servicio de Salud de Talcahuano, aportes municipales y proyectos postulados al FNDR.

Resultados

- Aumento de recursos por un buen manejo financiero.
- Mayor compromiso municipal con la salud comunal que se expresa en aumento de los aportes a Salud.
- Puesta en marcha de un conjunto de Programas de Salud, entre ellos Adulto Mayor, Salud Mental, Salud Bucal, Salud Familiar.
- Se ha ido completando la red asistencial: construcción de nuevos consultorios.
- Proyectos de inversión en reparación y mantención de los consultorios.
- Acciones de Salud coordinadas de acuerdo al Plan Comunal de Salud.
- Satisfacción de los usuarios con el sistema.

➔ *Participación en Asociación de Municipalidades del Secano Costero Municipalidad de Cobquecura*

La participación de Cobquecura en la Asociación de Municipalidades del Secano Costero le ha permitido tomar contacto con nuevos métodos, procedimientos y enfoques que han permitido mejorar sustantivamente la atención de salud primaria en la comuna. La Asociación se constituyó en octubre de 1995 para resolver dificultades en el área de la salud de diversas comunas rurales aisladas y pobres (Trehuaco, Coelemu, Ranquil, Cobquecura, Portezuelo, San Nicolás, Ninhue y Quirihue).

El origen de esta experiencia radica en una iniciativa impulsada por los Ministerios de Salud, Obras Públicas y Agricultura, que vieron la necesidad de organizar una asociación municipal, con el objeto de satisfacer las necesidades de la gente de las mencionadas comunas. Es una zona de marcada pobreza, con características y experiencias similares, con escasas posibilidades de cambiar su situación de manera autónoma y con una alta potencialidad para asumir como propios los aprendizajes del trabajo colectivo.

El antecedente de esta agrupación fue un plan de salud integrado, realizado como experiencia piloto durante los años 92, 93 y 94 por seis de los mencionados Municipios que luego formaron la Asociación. Después se integraron Ninhue y Quieihue. El Servicio de Salud de Ñuble asumió el compromiso de asesorarlos y contribuir en la evaluación anual de sus metas y compromisos. Cuando concluyó esta experiencia, este servicio apoyó para que se mantuvieran algunas instancias de trabajo conjunto.

A partir de esta experiencia, se elaboró un plan de trabajo conjunto, con el objetivo de desarrollar un plan de salud integrado actualizado, que permita mejorar las condiciones de salud de la población rural, coordinar las acciones realizadas a través de diferentes programas y proyectos comunales, lograr un mayor acceso de la población a las prestaciones de salud y establecer un sistema de manejo de recursos humanos y físicos de carácter intercomunal.

Para la elaboración y planificación de proyectos se organizó un comité técnico operativo, compuesto por un profesional de cada municipalidad, que se reúne una vez al mes, evalúan el cumplimiento de las metas trazadas y planifican nuevas actividades de acuerdo a una calendarización anual. El servicio de Salud de Ñuble entrega apoyo técnico y ofrece los cursos de capacitación, los que son planificados por el Comité Técnico de la Asociación. A ello se sumó la Universidad de Concepción, que aporta el profesional médico y paramédico que realiza las rondas médicas en la zona y asesora la contratación de algunos servicios específicos.

La asociación se financia a través del aporte de cada municipio, que se compromete con una cantidad de recursos proporcional a su población, más una cantidad fija para cubrir gastos administrativos y 300 mil pesos anuales para capacitación.

Uno de los problemas de la experiencia es que descansa exclusivamente en el equipo de salud y el compromiso del alcalde y no se vincula con los profesionales de la municipalidad.

Resultados

- Acceso de los usuarios a servicios y prestaciones normalmente inaccesibles (rondas médicas dentales y oftalmológicas, por ejemplo).
- Mejores niveles de acceso de la población a la salud.
- Mayores capacidades técnicas y de gestión en el Departamento de Educación.
- Nuevos Programas de Salud
- Incorporación de la comunidad en acciones de promoción de salud.

- Acciones de salud coordinadas de acuerdo al Plan Comunal de Salud.

➔ ***Iniciativas de Incremento de los Ingresos para el Autofinanciamiento del Sector Salud
Municipalidad de Pudahuel***

La Corporación Municipal y la Dirección de Salud han desarrollado un conjunto de estrategias destinadas a incrementar sus recursos y mejorar la calidad de la atención a sus usuarios. Destacan en este proceso la política de capacitación implementada, la campaña para aumentar el número de inscritos y una fuerte gestión de proyectos.

Hasta 1992, cuando asume el alcalde, los recursos para la salud incluyendo los aportes municipales no alcanzaban para cubrir las necesidades de salud de la comuna. Los consultorios realizaban gestiones independientes entre sí y no existía una administración del sector salud.

En 1994 se crea la Dirección de Salud, al interior de la Corporación de Desarrollo Social de Pudahuel. Su primera acción fue negociar el aumento de las transferencias municipales a salud. Posteriormente asume esa dirección una doctora, que se convirtió en un agente clave del proceso en la administración del sector, particularmente en la gestión de proyectos y el aumento del per cápita. Junto al secretario ejecutivo de la corporación, se plantean el objetivo de lograr el autofinanciamiento y conformar un equipo de trabajo al interior de la corporación y del área de Salud.

A partir de 1995 se inicia una fuerte gestión de proyectos, que se traduce en la adjudicación de un gran número de éstos y en un incremento de recursos provenientes del nivel central. Se traza la meta de convertir los consultorios en centros de salud para la población. Paralelamente, el municipio inicia el desarrollo de una política de capacitación a los funcionarios, factor que es determinante en la profesionalización de la salud y la gestión exitosa de proyectos.

Al año siguiente, se gesta el plan quinquenal de Atención Primaria Ambiental, iniciativa destinada a labores de prevención, educación y promoción, con el objeto de evitar la contaminación y mejorar la calidad de vida de una de las comunas más contaminadas del país.

En 1997 se desarrolla una fuerte campaña para aumentar el número de inscritos en los consultorios, la que fue realizada voluntariamente por los profesionales de la corporación. Aumentó de tal manera el número de inscritos que, además de lograr el autofinanciamiento del sistema, generó un superávit de 250 millones de pesos. Frente a esta situación, y luego de negociaciones entre la dirección de salud y el municipio, este se comprometió a mantener la

transferencia de recursos hasta el año 2000, destinándose los excedentes a inversiones en el área. La utilización de esos recursos, fue decidida en consulta a los propios funcionarios y organizaciones sociales ligadas al consultorio y se destinaron fundamentalmente a infraestructura, equipamiento y tecnología.

Resultados

- Autofinanciamiento del sector vía per cápita.
- Construcción nuevo consultorio, SAPU y ampliaciones.
- Inversión en capacitación de los funcionarios y profesionales.
- Aumento y diversificación de programas del servicio de salud y creación de programas propios.
- Traspaso de recursos del municipio se destinan a inversión.

**➔ Consolidación de un Equipo de Profesionales en la Gestión de Salud
Municipalidad de Ñuñoa**

El cambio que ha vivido la salud municipalizada en Ñuñoa se expresa en una importante mejoría en la calidad de la atención de los usuarios. Existe un equipo que a lo largo de los últimos años ha realizado una fuerte gestión de proyectos y que define el tema de la calidad como la meta a seguir. Las transferencias municipales a salud han aumentado paulatinamente, producto del prestigio obtenido por el equipo de trabajo y la buena administración de los centros de urgencia.

Desde que el área de la Salud Primaria fue traspasada a los municipios, no había sido asumida como tarea comunal por la municipalidad. De esta manera, la salud municipalizada entregaba un servicio con bajos recursos y escasa tecnología. Sus sistemas de administración y gestión eran burocráticos y lentos y poseían una mínima disponibilidad de recursos para insumos y sueldos, lo que se traducía en un servicio lento, desprestigiado y de mala calidad.

Aprovechando los nuevos recursos del ministerio a través de distintos programas, la dirección de salud de la comuna emprendió un esfuerzo sostenido a través de los últimos ocho años, para marcar la diferencia y posesionar a Ñuñoa a la vanguardia en el mejoramiento de la salud.

Entre los esfuerzos de gestión importantes está la obtención de recursos para la infraestructura y equipamiento de los consultorios, a través del Fondo Nacional de Desarrollo Regional, además de recursos provenientes de otras instituciones y del extranjero. Estos permitieron desarrollar ampliaciones y mejoramiento de los consultorios.

Se desarrollaron estrategias de mejoramiento de la calidad a distintas escalas. Una de las orientaciones más importantes es brindar una salud integral (calidad y calidez en la atención, según el director de salud). Se realizan talleres para la comunidad con participación de distintos profesionales de los consultorios. Se implementa un sistema telefónico para

concertar horas de atención en los consultorios (“Aló, Salud”), cuya puesta en marcha exigió una campaña informativa y la readecuación del trabajo de los funcionarios.

El cambio de secretario ejecutivo de la corporación municipal, en 1997, provoca un mejoramiento de la administración de la entidad, la que se profesionaliza y logra el aumento de los recursos y el ordenamiento de los sistemas de administración existentes. Destaca el mejoramiento del sistema de abastecimiento de fármacos, cuyas carencias fundamentales eran los atrasos, la inexistencia de medicamentos y las deudas con laboratorios.

La comuna se incorpora, en 1997, al programa de Salud Familiar del Ministerio de Salud, que se transforma en la iniciativa de mayor relevancia para el área, cambiando la modalidad de funcionamiento del consultorio y la atención de los pacientes. Se trata de realizar una atención integral al grupo familiar, mediante rondas domiciliarias de un equipo multidisciplinario de profesionales de la salud. La incorporación a este programa se decidió, luego de un período de consultas y tras generar un proceso de apoyo en los profesionales de la salud. Se contratan médicos familiares, se elabora una base de datos de la población a atender, se diseña un mapa territorial de las zonas para los distintos consultorios y equipos al interior de éstos. En 1999, la totalidad del equipo de salud de la comuna comenzará a trabajar en las atenciones de salud familiar.

Resultados

- Implementación del programa de “Salud Familiar” como sistema de atención preventiva e integral.
- Sistema de concertación de horas de atención “Aló Salud” que reduce tiempos de espera y mejora calidad de atención.
- Administración de la antigua Posta 4.
- Desarrollo de diversos talleres y grupos de usuarios.
- Racionalización abastecimiento de farmacia.
- Reparación y habilitación de consultorios.

Resultados de las cinco experiencias estudiadas

Continuando con la distinción entre resultados de *efecto* y de *procesos*, los resultados de *efecto* se asocian al mejoramiento objetivo de algunos indicadores y la satisfacción subjetiva de los usuarios con el servicio. El mejoramiento de los indicadores refiere fundamentalmente al aumento en el número de inscritos en los consultorios, lo que repercute directamente en la cantidad de recursos que reciben los municipios en el sistema per cápita. Esta ha sido la estrategia implementada por Pudahuel, la que le permite, no sólo financiar el sistema únicamente con recursos provenientes del nivel central, sino también, generar excedentes sin recurrir a los aportes municipales.

Sin llegar a niveles tan destacados, todas las experiencias exhiben aumento de recursos resultante de un buen manejo financiero. La diferencia con los otros casos es que, normalmente, el aumento de recursos dice relación con el allegamiento de recursos vía proyectos y no exclusivamente con la gestión de los recursos provenientes del per cápita.

Otro resultado de *efecto* se observa en las importantes inversiones en infraestructura para la construcción, remodelación y ampliación de consultorios y postas con recursos que provienen de la postulación municipal a fondos externos tales como el FNDR y, en algunos casos, de aportes municipales directos. La postulación de proyectos a fondos concursables la realiza el municipio, generalmente a través del encargado de SECPLAC, y no la corporación o departamento encargado de la administración de salud.

Respecto de la satisfacción subjetiva de los usuarios con el sistema, todas las personas entrevistadas en el marco de este estudio perciben un cambio en la calidad de la atención que reciben en el consultorio y distinguen realizaciones de la actual administración de salud en su comuna. Lo anterior no es de extrañar si se tiene en cuenta que todas las experiencias estudiadas han implementado, en mayor o menor medida, sistemas de atención diferida y concertación de horas por teléfono que reducen los tiempos de espera y mejoran la calidad de la atención, además de sistemas de turno, rondas y flexibilización de horarios del personal médico. También se han diversificado las atenciones prestadas a través de la creación de nuevos programas de salud (salud mental, programas para el adulto mayor, etc.)

Estas herramientas han demostrado constituir un medio efectivo para asegurar el compromiso de los usuarios con la gestión que se realiza a nivel de los departamentos o corporaciones, en la medida en que vinculan la gestión municipal con la administración de los consultorios. Si bien la relación de los usuarios se establece directamente con los consultorios, las personas identifican una política coherente que trasciende a la unidad consultorio.

Los cambios mencionados están en directa relación con los resultados de *proceso* atribuibles a las experiencias analizadas. En este ámbito se distingue el creciente compromiso con la gestión de salud que los equipos de salud logran transmitir a la municipalidad en su conjunto; la existencia de mayores capacidades técnicas y de gestión en el departamento de salud, que se asocia directamente con la incorporación de nuevas dinámicas de trabajo y la inversión en capacitación de los funcionarios y profesionales que, a su vez, redundan en la generación de mejores capacidades técnicas y de gestión.

Destaca en el área de la salud la puesta en marcha de estrategias explícitas de incorporación y participación de la comunidad, que se expresan en la presencia en el territorio de los equipos comunales y en la creación de un conjunto de organizaciones comunitarias tales como Comités Locales de Atención Primaria, Clubes de Adultos Mayores, etc., que funcionan al alero de los consultorios y monitoreados por el personal de los mismos. En las

cinco experiencias analizadas se dispone de estrategias explícitas de incorporación de los usuarios que se producen por dos vías alternativas y generalmente complementarias. Por una parte, se los incorpora como usuarios en la medida en que se asegura su satisfacción con la calidad de la atención recibida. Por otra, se los consulta y convoca a la realización conjunta de las acciones de promoción de salud. Quienes participan en estas instancias se sienten parte de la gestión de salud comunal, se capacitan, se ofrecen como voluntarios para el trabajo en postas y consultorios, colaboran con las enfermeras y el personal paramédico.

Factores explicativos y obstáculos a los procesos de innovación y cambio

A la base de las buenas prácticas en salud sobresale el papel de un líder que conduce el proceso y que cuenta con el apoyo irrestricto del alcalde y de las autoridades comunales. Dicho respaldo se expresa en las transferencias municipales a salud, que se mantienen incluso en los casos de municipios que están en condiciones de financiarse completamente con los recursos provenientes del nivel central. Pero no sólo en eso. Los municipios priorizan además, la gestión de proyectos para el área y destinan recursos humanos y financieros a la elaboración y presentación de proyectos de infraestructura en salud a fondos concursables.

Generar esta relación de colaboración con el municipio en la mayoría de los casos es una tarea del líder, es decir, del director del departamento de salud o del secretario de la corporación. Son ellos quienes insisten en la importancia de invertir en salud, logrando convencer al alcalde y sus colaboradores cercanos.

Destacan también los programas de salud comunal, como un instrumento clave de la gestión. Estos son elaborados en conjunto por el municipio y los directores de consultorios, lo que contribuye a convertir esta instancia en el momento de la planificación anual de actividades.

Aquí se sitúa otro aspecto clave para el éxito de los procesos: además de la buena relación con los municipios la dirección de salud genera una relación estrecha con los consultorios, que conforman el sistema, que se traduce en la incorporación de los mismos en las instancias de decisión.

A su vez, los departamentos o corporaciones cuentan con un buen equipo de trabajo, permanente en el tiempo, capacitado, motivado y comprometido. Contribuyen a lo anterior las políticas de capacitación de los funcionarios del departamento de salud y del personal adscrito a los consultorios, que se insertan en el marco de planes anuales de capacitación.

Otros factores relevantes son la relación fluida con el Servicio de Salud respectivo, marcada por relaciones de pertenencia generacional de los actores correspondientes y el trabajo con participación de la comunidad organizada en comités locales de atención primaria y otros grupos comunitarios.

Alertas y obstáculos para el desarrollo de las experiencias

No obstante lo hasta ahora mencionado, y a pesar de que los resultados señalados parecieran no ser reversibles en el tiempo, vale la pena señalar dos aspectos que han sido problemáticos en todos los municipios estudiados.

En primer lugar, se aprecia una escasa relación entre las acciones que se desarrollan en los departamentos de salud con las que tienen lugar en otras reparticiones municipales. Esto se refiere específicamente a la duplicación de algunas iniciativas que, por falta de coordinación, se realizan tanto en el municipio como en el departamento de salud.

Independientemente de que el municipio colabore con la gestión de salud, al momento de ejecutar programas no siempre existen canales de comunicación expedito que permitan evitar duplicidades. Un ejemplo que permite aclarar lo señalado corresponde al trabajo con adultos mayores. Las municipalidades cuentan con departamentos de desarrollo comunitario que coordinan programas de trabajo con adultos mayores en el marco de programas FOSIS u otros instrumentos. Al mismo tiempo, los departamentos de salud gestionan recursos y proyectos de atención al adulto mayor en coordinación con el Ministerio de Salud o por propia iniciativa. En la práctica, estas iniciativas se duplican y terminan por ofrecer los mismos servicios a las mismas personas.

Finalmente, en relación a la sustentabilidad de los procesos cabe advertir que, como en todas las demás áreas, esta está sujeta en parte, a la voluntad del líder para emprenderlos. Esto no pasa de ser una advertencia, pues el hecho de tratarse de procesos sostenidos en el tiempo atenúa el problema. Sin embargo, los equipos consolidados a los que se alude al comienzo de esta sección son, en general, equipos muy cercanos a la persona del líder que también se ha mantenido en el cargo a pesar de las coyunturas políticas. En este sentido, podría pensarse que se trata de equipos que funcionan como “bloque” y que, en caso de irse el director se desintegrarían, o bien no actuarían con similar coherencia interna.

***Buenas prácticas de gestión municipal en el área de la salud:
factores explicativos, alertas y resultados principales***

Factores explicativos del éxito	Obstáculos / Alertas	Resultados	
		De efecto	De proceso
<p>Hay un líder que conduce el proceso y que cuenta con el apoyo irrestricto del Alcalde.</p> <p>Los departamentos o corporaciones cuentan con un buen equipo de trabajo, permanente en el tiempo, capacitado, motivado y comprometido con la gestión de salud.</p> <p>Existen políticas de capacitación de los funcionarios del departamento de salud y del personal adscrito a los consultorios, que se insertan en el marco de planes anuales de capacitación.</p> <p>Relación estrecha entre la Dirección de Salud y los consultorios.</p> <p>Claro apoyo de las autoridades comunales: las experiencias poseen un apoyo importante por parte del Municipio, que se expresa en las transferencias municipales a salud.</p> <p>Relación fluida con el Servicio de Salud respectivo, marcada por relaciones de pertenencia generacional.</p> <p>Los Planes de Salud son un instrumento clave de la gestión, elaborados en conjunto por el municipio y los directores de consultorios.</p> <p>Se trabaja con participación de la comunidad organizada en Comités Locales de Atención Primaria y otros grupos comunitarios.</p>	<p>Escasa relación con el resto de la municipalidad.</p> <p>Existen duplicidades en la ejecución de algunos programas promocionales y preventivos (campanas de flúor, trabajo con adultos mayores, etc.).</p> <p>La sustentabilidad de los procesos está sujeta, en parte, a la voluntad del líder para emprenderlos, en la medida en que se trata de cambios muy ligados a voluntades personales. En todo caso, el hecho de ser procesos sostenidos en el tiempo atenúa este problema.</p>	<p>Mayor cobertura y presencia en el territorio comunal.</p> <p>Implementación de sistemas de atención diferida y concertación de horas por teléfono que reducen tiempos de espera y mejoran calidad de atención.</p> <p>Diversificación de las atenciones prestadas a través de programas de salud, sistema de turno, rondas y flexibilización de horarios del personal médico.</p> <p>Creación y puesta en marcha de un conjunto de Programas de Salud.</p> <p>Inversión en infraestructura, construcción, remodelación y ampliación de consultorios y postas.</p> <p>Acciones de Salud coordinadas de acuerdo al Plan Comunal de Salud.</p> <p>Satisfacción de los usuarios con el sistema, mejores niveles de acceso de la población a la salud.</p> <p>Incorporación de la comunidad en acciones de promoción de salud.</p>	<p>Aumento de recursos por un buen manejo financiero.</p> <p>Mayor compromiso municipal con la salud comunal que se expresa en el aumento de los aportes municipales a Salud.</p> <p>Mayores capacidades técnicas y de gestión en el Departamento de Salud</p> <p>Inversión en capacitación de los funcionarios y profesionales.</p>

4. *Area Finanzas Municipales*

El área de finanzas municipales es distinta de las otras consideradas en el estudio por tratarse de iniciativas de carácter interno, sin relación directa con la comunidad. En general se trata de procesos que implican la incorporación de nuevas tecnologías, definición de rutinas y procedimientos, modalidades de control y sistemas de gestión y administración del presupuesto y las finanzas municipales.

Como se verá a continuación al presentarse los casos estudiados, se detectan cuatro tipos de iniciativas que las municipalidades han desarrollado en general en forma simultánea:

1. Iniciativas en el área de aumento de recursos propios municipales, entre las que se encuentran: impuesto territorial y catastros, permisos de circulación, derechos y ordenanzas, fiscalización y control, disminución de morosidad y gestión patrimonial.
2. Iniciativas tendientes al aumento de los recursos externos, como la presentación de proyectos al nivel regional y al nivel sectorial (SERNAM, FOSIS, CONACE, etc.).
3. Políticas de racionalización administrativa tales como: disminución de costos, políticas de abastecimiento y proveedores, racionalización de los recursos humanos.
4. Políticas de planificación presupuestaria que incluyen: programación financiera, programación de inversión, seguimiento y control presupuestario (indicadores), coordinación y planificación presupuestaria conjunta con los departamentos o corporaciones de educación y salud, definición de centros de costos.

A continuación se presentan las experiencias estudiadas.

➔ *Racionalización de la Administración Financiera Municipal Municipalidad de Copiapó*

La Municipalidad de Copiapó ha desarrollado un proceso de racionalización de su administración financiera, ordenándola y saneándola, lo que le ha permitido planificar y programar el gasto y la inversión. Asimismo, ha logrado realizar una gestión notable en el área de proyectos de inversión.

Esta comuna se construyó en el marco de una población marcada por su condición minera, en la cual los asentamientos definitivos, el hogar y la propia ciudad tenían poca importancia. Esta situación origina una ciudad desordenada, con asentamientos precarios y servicios insuficientes. Cuando se produce el crecimiento económico y demográfico comunal, las autoridades deben hacer un esfuerzo de reordenamiento y planificación para responder a las nuevas necesidades de la comuna. Se comienza, entonces, a trabajar con planes y a plantearse la urgente necesidad de racionalizar los recursos económicos comunales.

La confección del presupuesto municipal se realiza en forma participativa con todas las unidades de la institución. Se coordina el trabajo con educación y salud, de manera de planificar sus respectivos presupuestos conjuntamente con el municipal. Cada unidad hace su proposición y luego, un equipo compuesto por el alcalde, el director del DAF, el SECPLAC y la administradora municipal confeccionan el presupuesto definitivo para la aprobación del concejo municipal.

Periódicamente se realizan acciones de control y seguimiento del presupuesto municipal. Los departamentos de educación y salud deben informar de su comportamiento presupuestario y cada unidad presenta un balance de ejecución presupuestaria acumulado trimestral, el que se va cotejando con el presupuesto total.

La municipalidad dispone de escasos recursos para destinar a inversión. Por ello realiza una activa labor de preinversión consistente en la formulación de proyectos para postular a distintos fondos. Se ha estimulado a las unidades para que realicen sus propios proyectos, los que se priorizan de acuerdo a las prioridades del gobierno central, pues así es posible acceder a los recursos. En 1998, los recursos externos aportados por esta vía complementaron, en un 48%, el presupuesto municipal.

Hay, además, una política permanente de restricción de gastos corrientes, como horas extraordinarias, gastos de representación, reparaciones, etc. Los honorarios no sobrepasan el 5% del gasto en personal.

Resultados

- Administración financiera ordenada y saneada, que permite planificar y programar el gasto y la inversión.
- Aumento de recursos por diversos conceptos, entre ellos, postulación a proyectos para acceder a distintos fondos.
- Generación de sistemas y procedimientos, lo que hace que esta experiencia sea sustentable en el tiempo.
- Resultados visibles para los funcionarios, lo que da respaldo a la toma de decisiones.

**➔ *Elaboración del Presupuesto Municipal de Ingresos con tres escenarios alternativos
Municipalidad de Quilicura***

La experiencia consiste en el mejoramiento de la gestión presupuestaria, a través de un cambio de metodología de trabajo, incorporando el concepto de programación presupuestaria y elaborando tres escenarios alternativos de presupuesto municipal, conforme al valor estimado de variables económicas pertinentes a los ingresos más relevantes del municipio.

Hasta 1996, la municipalidad trabajaba en base a datos históricos, tanto en lo relativo a los ingresos, como a los gastos. Por lo mismo, los procesos de programación, presupuesto y planificación no eran parte de las prácticas habituales y existía un alto grado de improvisación y de accionar reactivo ante la presencia de mayores ingresos no proyectados. Entre 1996 y 1998, el municipio presenta un crecimiento sostenido de ingresos que, en términos reales, aumenta en un 44%. Este aumento de ingresos se concentra principalmente en impuestos territoriales, patentes comerciales y derechos de aseo, lo que responde al crecimiento de la actividad industrial en la zona.

En 1997 la alcaldesa se planteó la necesidad de mejorar la calidad profesional de su gestión. La preocupación surge a raíz del crecimiento de la población y el incremento de los ingresos municipales en un 125% entre 1995 y 1997. Se contrataron dos profesionales que asumen la dirección de SECPLAC y la Coordinación Municipal. Se inician así una serie de cambios orientados a la modernización de la labor del Municipio.

Frente al aumento de las demandas ciudadanas, producto de las carencias de servicios (como educación, cultura, aseo, iluminación, deportes, etc.) y al crecimiento de los ingresos, se hace necesario un cambio en la elaboración del presupuesto para maximizar el uso de los recursos disponibles. Asimismo, se genera instrumental de planificación que permite priorizar y programar las inversiones.

La implementación de la iniciativa, que no tiene recursos ni asesorías externas involucrados en su financiamiento, parte con la definición de los ingresos, para lo cual se realiza un análisis de sensibilidad de las variables económicas, en reuniones de trabajo de administración y finanzas y luego, con las unidades que generan ingresos. Ello permite definir los ingresos de mayor incidencia e impacto en el presupuesto de la municipalidad y establecer cuáles son las variables que modifican el comportamiento de dichos ingresos.

Luego, se definieron fuentes de información claves respecto de las variables definidas, entre ellos, el Banco Central, la SUBDERE, la Cámara Chilena de la Construcción y el INE. El director de finanzas y los jefes de unidades que generan ingresos, definen las variables que afectan el comportamiento de esos ingresos. A partir de esa información, el SECPLAC construye los posibles valores que dichas variables pueden alcanzar. Se construyen, sobre ésta base, los escenarios alternativos del proyecto de presupuesto municipal. La alcaldesa selecciona el presupuesto con el cual se trabajará durante el año y se presenta al concejo para su aprobación final.

Este proceso, que genera una certeza institucional respecto de los ingresos y el presupuesto del municipio, se convierte en un verdadero instrumento de programación de la gestión.

Resultados

- Certeza institucional respecto de los ingresos, pasando a constituirse el presupuesto en un verdadero instrumento de programación.
- Cambio en el esquema de trabajo, con comunicación y trabajo horizontal y participación y responsabilidad en los resultados.

**➔ *Sistema de Control de Gestión
Municipalidad de Iquique***

La experiencia consiste en el mejoramiento de la gestión presupuestaria de egresos a través del desarrollo e implementación de un sistema computacional, que independiza el sistema de contabilidad del sistema de información administrativa. Esto genera datos oportunos, confiables, de fácil control y con proyecciones de mayor plazo al del año calendario, ya que genera la obligación presupuestaria al momento de plantear una petición de gasto.

La iniciativa surge luego de una auditoría que realiza el municipio en 1996, respecto de los procesos asociados a los distintos gastos que se efectúan. Sus resultados revelaron deficiencias en los sistemas de control de gastos. Los problemas se habían generado por el crecimiento del presupuesto de la municipalidad, que en términos reales pasó de M\$ 8.561.207 en 1996, a M\$ 17.788.900 en 1998. Esta situación obligó al municipio a generar un sistema de control de los gastos que asegurara transparencia, calidad y oportunidad de la información.

Antes de esta auditoría, existía un sistema tradicional de contabilidad que se limitaba a cumplir la ley y las instrucciones emanadas desde los organismos centrales para el registro y periodicidad de la generación de información. La inexistencia de un sistema de control, la demora, falta de oportunidad y mala calidad de la información, dificultaba la toma de decisiones a nivel superior.

El alcalde toma la decisión de conformar un equipo, liderado por el director de administración y finanzas, para generar un sistema que asegurara la oportunidad y calidad en la entrega de la información financiera. Se trataba de contar con saldos presupuestarios reales y a tiempo, para reorientar o decidir inversiones y saldos reales de caja, para la colocación en el mercado de capitales; e instrumental que entregara información en detalle sobre la ejecución presupuestaria.

Se buscaba generar un sistema transparente y con puntos claves de control para la detección oportuna de errores y revisión de las proyecciones de gastos, tanto en sus aspectos

presupuestarios, como de caja. Interesaba, también, producir un sistema de contabilidad con un claro esquema de plan de cuentas, el que registra lo obligado, devengado y pagado, de cada uno de los compromisos. Así, el registro de gastos permite evidenciar los compromisos presupuestarios en el corto y mediano plazo, al reflejar la totalidad de las obligaciones al momento de producirse y no sólo para el año calendario.

La implementación de esta iniciativa, significó cambios en el equipamiento computacional y en los tiempos en que se generan los productos. Permitió, además, generar nuevas orientaciones para el uso de excedentes, al conocer anticipadamente los recursos disponibles y su posible utilización en nuevos proyectos o programas municipales y en mejor manejo de excedentes estacionales de caja (colocación en el mercado de capitales).

Resultados

- Incorporación del Municipio en un proceso de modernización de la gestión presupuestaria, mejora de procesos, transparencia de información
- Información presupuestaria oportuna y confiable que posibilita tomar decisiones con mejores herramientas.
- La oportunidad de la información permite generar nuevas orientaciones de excedentes en el momento indicado, al conocer anticipadamente recursos disponibles y su posible ocupación en nuevos proyectos o programas municipales.
- Mayor grado de coordinación interna.

➔ Optimización de Ingresos y Gastos *Municipalidad de Osorno*

El mejoramiento de la gestión financiera, en particular lo referido a optimizar ingresos y gastos, trajo como consecuencias el crecimiento de los recursos propios municipales, los que han sido destinados principalmente a la inversión, apoyo de programas sociales, mejoramiento de los servicios municipales y, por tanto, beneficios para la comunidad.

Hasta 1993, el Municipio funcionaba esperando a que le llegaran los recursos. No había claridad respecto del concepto de eficiencia. No había compromiso con los resultados o por la gestión realizada.

El Director de Finanzas que asumió en 1993 tenía el convencimiento de que una buena gestión, que aumente ingresos y disminuya costos, estimula la eficiencia en la administración y maximiza la utilidad social. Al año siguiente, el director y el alcalde se fijaron como meta iniciar cambios en la gestión de personal, adecuando unidades y contratando personal, entre otras medidas. Se trabajó con la asociación de funcionarios, con el objeto de fijar prioridades en el área de personal. De allí surgió el mejoramiento de las condiciones de trabajo, tanto ambientales como personales (horas extras, vestuario, capacitación). Todo ello con el objeto de generar una buena disposición a los cambios.

Con la optimización de ingresos y gastos, se apuntaba a una eficiente gestión de recursos y a generar excedentes para invertir en la comuna. Esto significaba abordar, por un lado, el tema de los ingresos y sus potencialidades y por otro, los gastos en la mira de optimizar y racionalizar, efectuando análisis alternativos de aplicación y modalidad de utilización, sin perder de vista la calidad de los servicios orientados a la comunidad. Como apoyo a los esfuerzos de racionalización, se incorporaron profesionales jóvenes, que ayudaron a mejorar el sistema de trabajo sin provocar roces.

En este sentido, se analizaron los ingresos de mayor impacto (contribuciones de bienes raíces, derechos varios, derechos de aseo, rentas de inversiones), acordándose acciones destinadas a mejorar el rendimiento de algunos derechos e impuestos municipales: programas de retasación, recuperación de mora, regularización de construcciones y arriendo de inmuebles municipales. Ello significó un crecimiento global de los ingresos propios municipales, en términos reales, de un 30% entre 1996 y 1998. Respecto de los gastos, se buscaron alternativas de racionalización a través de medidas de ahorro. Los gastos corrientes cayeron, durante el mismo período, en un 15%.

Realizar este proyecto ha requerido la adecuación de unidades claves en la generación de ingresos: se refuerzan los departamentos de obras municipales, de rentas, de tránsito y de contabilidad en términos de personal, infraestructura y equipamiento computacional y comunicacional, para agilizar la atención y el procesamiento de las causas.

Al cabo del tiempo se vieron los frutos, al aumentar la inversión en la comuna. Los funcionarios fueron convencidos de la necesidad del cambio, al ver que los resultados son fruto de una buena gestión.

Resultados

- Crecimiento de los recursos netos municipales, destinados fundamentalmente a la inversión, apoyo de programas sociales y mejoramiento de los servicios municipales.
- Cambio de mentalidad en la gestión de recursos, desde una postura receptiva a una proactiva.
- Se reforzaron unidades claves de generación de ingresos.
- Se mejoraron equipamientos tecnológicos.
- Cambio en la cultura del trabajo.

➔ *Incremento de Recursos Propios* ***Municipalidad de Pirque***

Esta experiencia es la de un sólido y sostenido incremento de los recursos propios municipales, lo que transformó la gestión del Municipio y el perfil de la comuna en materia de infraestructura, vialidad, luz y alcantarillado, vivienda rural, educación y salud.

Hasta 1992, Pirque era una comuna rural con déficits en infraestructura y servicios básicos. La municipalidad presentaba atrasos de equipamiento y habilitación. Sus recursos eran magros. La máxima tecnología era una máquina de escribir eléctrica.

El proceso de cambios se gatilla con la llegada del alcalde, en 1992, el que se propone modernizar el municipio y generar recursos propios. Inicia una estrategia de aumento de recursos por concepto de patentes de circulación. El propósito era transformar a la municipalidad en “una empresa prestadora de servicios”, en la cual, el usuario es el cliente.

El aumento de recursos vía patentes de circulación ha sido explosivo: de 1.200 permisos entregados en 1992, se ha pasado a 25.000 el año 1998. El alcalde creó una modalidad de gestión innovadora, rápida y eficaz. Opera mediante la firma de convenios con automotoras para que los autos nuevos saquen su patente en Pirque. Se les ofrece entregar toda la documentación en 24 horas, a tiempo para que el dueño del vehículo, al retirarlo de la automotora, se lo lleve con todos sus documentos. Para lograrlo, se creó un equipo al interior de la municipalidad, cuyo rol principal es la venta de permisos a vehículos nuevos, con un servicio de atención directa al cliente. Se ha creado, además, un eficiente vínculo con el registro civil, que permite la obtención de certificados de antecedentes en sólo dos días.

A las patentes, se suman otras áreas de generación de ingresos como ordenanzas municipales, permisos de edificación, extracción de áridos, foto radar (para pesquisar excesos de velocidad y cursar multas por infracciones a la Ley del tránsito), y postulación de proyectos al FNDR.

La modernización del municipio, su equipamiento y sus recursos humanos fueron también una prioridad. Se amplió el edificio que los alberga, se habilitaron computadores en red, y se organizó un amplio programa de capacitación para los funcionarios.

Aún así, el proceso modernizador no ha sido fácil. El incremento de recursos ha sido constante y creciente, lo que ha traído incontables beneficios al municipio, pero también problemas de gestión y administración. La dirección de administración y finanzas, tanto en sus recursos humanos como tecnológicos, no estaba preparada para el volumen de ingresos y gastos que generó el aumento de recursos propios. El equipo ha sido actualmente reforzado y se ha informatizado la gestión.

No obstante los excelentes resultados financieros logrados en Pirque, aún queda por delante el desarrollo de capacidades de planificación presupuestaria y fortalecer el trabajo en equipo, tareas que han comenzado a asumirse.

Resultados

- Aumento de ingresos por concepto de patentes de circulación.
- Aumento de ingresos por concepto de nueva ordenanza municipal en el tratamiento de áridos.

- Aumento de ingresos por concepto de impuesto territorial y regularización de propiedades al empadronarse toda la comuna.
- Aumento de recursos de inversión a través de proyectos FNDR.
- Readecuación de gastos, consecuencia de un plan de racionalización que consideró el ítem honorarios, contratos con proveedores y disminución de compras.

Resultados de las experiencias estudiadas

Los logros y resultados que alcanzan las iniciativas en el área presupuestaria y financiera municipal resultan centrales por cuanto representan, para el conjunto de la organización municipal, una señal de racionalización y modernización que genera confianza en procesos de este tipo. Concretamente, los resultados de *efecto* se expresan en indicadores cuantificables: aumentan los ingresos municipales por concepto de patentes y derechos, proyectos de inversión, manejo financiero de los flujos de caja en el mercado de capitales. A su vez, disminuyen los gastos y se genera disponibilidad de recursos que permite a la municipalidad realizar nuevas inversiones o proyectos.

En relación a los resultados de *proceso*, se fortalecen los equipos de trabajo, se desarrollan sistemas y metodologías de trabajo, se implementan determinadas rutinas y se planifican y coordinan acciones utilizando el presupuesto municipal como un instrumento de planificación, lo que redundará en mayor control y capacidad de gestión, no solo de las finanzas, sino en general del quehacer municipal.

Factores explicativos y obstáculos a los procesos de innovación y cambio

Cabe suponer que, ante la ausencia de iniciativas similares a las examinadas, las municipalidades experimentan restricciones financieras. Sin embargo, estas restricciones no generan una suerte de “quiebre financiero de la organización”, como ocurriría en el caso de una empresa privada, sino una creciente paralización de actividades y dependencia respecto de recursos externos. De esta forma, el manejo pasivo, tradicional y poco innovador del presupuesto y las finanzas municipales no necesariamente implica una crisis que obligue a las municipalidades a tomar medidas. Lo que se observa en las experiencias de buenas prácticas en el área económico financiera tiene relación con la convicción de que existe un amplio margen para optimizar la gestión en estas materias. Esta convicción, normalmente surge en el alcalde, quien encomienda a un nuevo equipo, conformado para la nueva tarea, realizar el cambio.

Entre los factores que explican las buenas prácticas en el área de las finanzas municipales, cabe destacar el rol de una autoridad del área, ya sea de la SECPLAC o de finanzas, con alta calidad profesional en materias económico financieras, el que cuenta con respaldo del alcalde. A esto se suma, el compromiso de un equipo, liderado por el Alcalde, con un

proceso de modernización municipal liderado por el alcalde, que tiene claridad en los productos esperados y las metas a alcanzar.

Alertas y obstáculos para el desarrollo de las experiencias

Entre los obstáculos que este tipo de experiencias enfrentan, se sitúa la dificultad de visualizar y de abordar integralmente el conjunto de iniciativas relacionadas con la optimización de la función presupuestaria municipal, la escasez o insuficiencia de recursos humanos capacitados y una cultura organizacional inexperimentada en materias de planificación y control de procedimientos.

Juegan a favor de estos procesos la disponibilidad de nuevas tecnologías de administración y procesamiento de información (respaldo informático) y la capacidad de sus gestores de difundir y dar a conocer los buenos resultados que comienzan a lograrse, lo que desbloquea las resistencias iniciales a los procesos de planificación y control de gestión.

A continuación se presenta el cuadro resumen de las experiencias analizadas.

***Buenas prácticas de gestión municipal en el área de finanzas municipales:
factores explicativos, alertas y resultados principales***

Factores explicativos del éxito	Obstáculos / Alertas	Resultados	
		De efecto	De proceso
<p>Una autoridad del área (Secplac y Finanzas), profesional competente que no es el Alcalde pero que cuenta con respaldo del Alcalde</p> <p>Compromiso de un equipo liderado por el Alcalde con un proceso de modernización municipal</p> <p>Un acabado conocimiento de la cultura municipal que permite introducir nuevos procesos sin que se genere rechazo</p> <p>Tener claridad en los productos esperados y metas claras</p> <p>Exhibir resultados en términos de mayores recursos, que justifiquen los cambios de procedimiento y los mayores controles de gestión presupuestaria que estos generan</p> <p>Respaldo informático para el desarrollo y sustentabilidad de los procesos</p>	<p>Cultura organizacional municipal</p> <p>Carencia de metodologías de planificación</p> <p>Dificultad de visualizar y de abordar integralmente el conjunto de iniciativas relacionadas con la optimización de la función presupuestaria municipal</p> <p>Escasez o insuficiencia de recursos humanos capacitados</p>	<p>Aumentan los ingresos municipales por concepto de patentes y derechos.</p> <p>Aumentan los ingresos municipales por concepto de proyectos de inversión.</p> <p>Aumentan los ingresos municipales por un adecuado manejo financiero de los flujos de caja en el mercado de capitales.</p> <p>Disminuyen los gastos.</p>	<p>Se fortalecen los equipos de trabajo. Esos equipos de trabajo, o su director asumen un liderazgo de tipo modernizante.</p> <p>Se desarrollan sistemas y metodologías de trabajo y se implementan determinadas rutinas.</p> <p>Se planifican y coordinan acciones utilizando el presupuesto municipal como un instrumento de planificación.</p>

A MODO DE CONCLUSIONES: FACTORES QUE EXPLICAN LAS BUENAS PRACTICAS DE GESTION MUNICIPAL

El estudio de las 21 buenas prácticas seleccionadas permite identificar que los buenos resultados alcanzados tienen relación con un proceso que se impulsa al interior del municipio y que se potencia porque un grupo de personas vinculadas a un líder visualiza un estado de cosas que quiere cambiar y una situación dada a la que quiere llegar. Se aprecia también que estas experiencias de modernización y cambio tienen lugar en un contexto nacional claramente delimitado y se ven influidas y potenciadas por las principales políticas gubernamentales: descentralización del Estado, modernización de la gestión pública, democratización de la vida nacional y política social generadora de oportunidades.

La relevancia del proceso de descentralización del Estado se percibe en todos los casos examinados, ya sea por las crecientes responsabilidades asignadas a las municipalidades, por las paulatinas mejorías en la autonomía financiera municipal y en las áreas de salud y educación, o por los crecientes vínculos de las municipalidades con el nivel regional a través de la postulación de proyectos al Fondo Nacional de Desarrollo Regional.

El impulso y los esfuerzos desplegados en el área de la modernización de la gestión pública, el rediseño de procesos, la organización de estos con arreglo a resultados y no a procedimientos, la utilización de instrumentos de planificación social, etc., están presentes en la gestión en los casos examinados. En particular, se observa que los instrumentos PLADECO, PADEM y Programa Comunal de Salud efectivamente orientan las decisiones. Asimismo, la gestión se ordena con arreglo a metas y plazos.

En relación al espíritu democratizador, todas las prácticas examinadas se instalan en un contexto dialogante y participativo y, cuando corresponde, procuran fortalecer los espacios de diálogo con la comunidad y las organizaciones sociales.

Por último, en relación a la política social y la variedad de instituciones y programas que ofertan recursos para las municipalidades, se aprecia que en los casos de buenas prácticas estudiadas, existe una importante y activa presencia de estos programas, a los que las municipalidades han logrado incorporar a una agenda de trabajo con sello local.

El análisis exhaustivo de los procesos asociados a las buenas prácticas estudiadas permite levantar un conjunto de claves comunes a todas las experiencias estudiadas, lo que otorga fundamento a la hipótesis de que estos elementos estarán presentes siempre que se inicie un proceso modernizador. Como veremos, en general se trata de prácticas de organización interna y de coordinación con otros actores, que contribuyen a legitimar los procesos de cambio emprendidos.

Cabe insistir, como ya se ha dicho, que las experiencias no están exentas de dificultades, por lo que corresponde asumir que estas son propias de las experiencias de innovación y cambio. Este tema se aborda más adelante.

1. Claves asociadas a las buenas prácticas estudiadas

i) Claridad de objetivos y metas

Una buena práctica de gestión municipal tiene como punto de partida una definición clara del objetivo buscado y lo que se quiere cambiar, lo que se asocia con la presencia de una o más personas al interior del municipio con voluntad para gestionar los cambios.

Además, se transmite a los funcionarios municipales, o al menos a aquellos que de uno u otro modo están involucrados en los cambios en curso, el objetivo y las metas de la reforma emprendida, de modo que estén en sintonía con los directivos y se sumen al proceso. De esta forma, se conforma al interior del municipio una suerte masa crítica, que asume la gestión de los procesos emprendidos.

ii) Liderazgo

Este es un elemento presente en todos los casos estudiados. Puede tratarse del liderazgo del alcalde o bien, del que ejercen determinadas personas situadas en puestos claves al interior de la organización municipal. Son personas que conjugan la formación técnica con la visión política, sino en ellos mismos, en un equipo de trabajo especialmente conformado para la conducción del proceso. El liderazgo no sólo tiene que ver con capacidad de conducción, sino principalmente con el compromiso con el proceso emprendido, el convencimiento de que la opción elegida representa la mejor forma de hacer las cosas, la capacidad para comprometer a los demás funcionarios y la voluntad personal que trasciende lo exclusivamente profesional, en tanto la persona “se juega la vida” en su trabajo y lo entiende como un “proyecto personal”.

Es importante insistir en que no siempre es el alcalde quien lidera los procesos, sin embargo, estos siempre cuentan con un fuerte respaldo de su parte. De no existir este respaldo, no habría cambio.

En los casos de educación y salud los alcaldes suelen mantenerse más bien al margen de la conducción de los procesos, siendo los directores de salud o educación, quienes asumen el liderazgo. Por el contrario, en las experiencias correspondientes a las área pobreza y grupos vulnerables y finanzas municipales, el liderazgo es una función compartida entre el alcalde y el encargado de la unidad que conduce el proceso.

Con independencia de la persona en que se deposite el liderazgo, lo decisivo para el éxito de los procesos, se juega en la capacidad que tiene esta persona de motivar y comprometer al resto del personal con la iniciativa emprendida.

iii) Profesionalización

Asociado a las buenas prácticas se observa talento y capacidad profesional en los directivos y líderes de los procesos. Son profesionales con vocación de servicio público y con una clara orientación a la comunidad. Tienen condiciones de liderazgo, claridad de las metas y objetivos que quieren lograr y priorizan el trabajo en equipo. Se trata en general de personas jóvenes y altamente calificadas.

iv) Equipos de gestión o equipos “de cambio”

La existencia de equipos de trabajo motivados y comprometidos contribuyen a la generación de nuevas modalidades de trabajo y mecanismos de coordinación, a la vez que facilita la legitimación de la experiencia al interior del municipio asegurando, en parte, su sustentabilidad.

En varios casos se aprecia un elemento de identificación generacional en la conformación de los equipos de trabajo. Se trata de profesionales que compartieron los años de formación universitaria o que incluso asistieron al mismo colegio. Su relación, en consecuencia, trasciende lo exclusivamente profesional para situarse en un plano bastante más personal.

No en todos los casos estudiados hay equipos de trabajo consolidados. Sin embargo, en casi todos ellos existe el convencimiento de que las instancias de trabajo colectivas son claves para el éxito de la gestión y contribuyen a darle continuidad en el tiempo, en la medida en que permiten separar los procesos de las personas que los conducen. La única excepción la constituye el caso de Cobquecura, donde todos los méritos son atribuibles a una persona en particular que no cuenta con el respaldo de un equipo profesional y técnico al interior del municipio. En este caso el equipo de gestión se sitúa en la propia asociación y su relación con el Servicio de Salud de Ñuble.

v) Gente nueva

Es frecuente observar que en el origen de las experiencias analizadas hay gente nueva, ya sea un alcalde recién electo, un nuevo directivo o un conjunto de profesionales contratados para asumir nuevas responsabilidades. Gente nueva preparada, con experiencia y relativamente joven.

vi) Capacitación

Los equipos ligados a las buenas prácticas estudiadas han participado de programas de capacitación y formación de los recursos humanos. Existe al interior de los municipios el convencimiento de que la capacitación constituye una herramienta fundamental para entrenar a los funcionarios en la utilización de nuevas técnicas y tecnologías, asegurar el compromiso con los procesos emprendidos y motivarlos y prepararlos para el cambio.

Un aprendizaje que se extrae de varias de las experiencias es que inyectar más recursos al municipio no basta para obtener resultados positivos si no se cuenta con recursos humanos capacitados y motivados que aseguren una gestión y manejo eficiente de los recursos existentes.

vii) Planificación

Las experiencias estudiadas se apoyan en instrumentos tales como Planes de Desarrollo Comunal, Planes Anuales de Educación Municipal, Programas Comunales de Salud, compromisos de gestión, etc. En el proceso de elaboración de estos instrumentos se utilizan metodologías que involucran a los funcionarios municipales y se establecen instancias de consultas a la comunidad.

Lo clave es que se trata de instrumentos efectivamente utilizados en la gestión, que permiten tomar decisiones con arreglo a determinadas visiones estratégicas compartidas. En este sentido, si bien se trata de procedimientos a los que obliga la ley municipal, dejan de ser instrumentos impuestos desde el nivel central y pasan a formar parte de la lógica de planificación interna del municipio.

viii) Participación de la comunidad

Una característica de las buenas prácticas estudiadas (excepto las del área ingresos) es su apertura a la comunidad y la centralidad que adquiere la participación social en los procesos. Esto es muy relevante en las buenas prácticas del área pobreza y grupos vulnerables y en salud, y menos relevante en el área educación. La gestión municipal, mediante ellas, se vuelve de cara la ciudadanía.

En tres de las áreas estudiadas la participación social legitima los procesos ante los usuarios, atrae recursos adicionales para la gestión y en definitiva, sitúa al municipio en su rol de depositario de las demandas ciudadanas.

En algunos casos se trata de trabajar con las organizaciones previamente existentes, en otros, de generar organizaciones *ad hoc* en base a una división del territorio comunal de acuerdo a determinadas características. En la mayor parte de los casos se trata de una participación que involucra a las personas en la toma de decisiones respecto de las acciones municipales.

Los participantes de las organizaciones rescatan el rol del municipio como articulador de sus demandas y sienten que su participación contribuye al éxito de los procesos, los hace más ciudadanos y les entrega herramientas para una mejor y más informada participación social.

ix) Apoyos externos

En no pocos casos, las experiencias examinadas contaron con apoyo profesional y/o tecnológico por parte del sector privado, organizaciones gremiales y no gubernamentales,

universidades, etc. El mayor aporte de éstas suele ser en recursos y en la transferencia de tecnologías y herramientas para la planificación y gestión.

Este estudio permite constatar que en el caso en que estos aportes son gestionados directamente por el municipio (Iquique y Tirúa), su impacto en los procesos de cambio es mucho mayor que cuando se trata de iniciativas ofrecidas desde fuera. Lo anterior es evidente en los dos casos de consultoras contratadas en el marco del PROFIM, que por distintos motivos, realizan un aporte marginal respecto del conjunto de iniciativas emprendidas por los municipios respectivos.

Por el contrario, cuando es el municipio quien establece las alianzas, logra transmitir a la institución “socia” el sentido de las reformas que se desean emprender y direcciona el trabajo de los agentes externos en pos de los resultados que se quieren lograr, se establece una relación de confianza, lo que genera la posibilidad de asumir la intervención externa como un proceso propio. El caso más emblemático en este sentido, es el caso de Tirúa, donde el mayor aprendizaje respecto de la asesoría externa tiene que ver con la metodología aplicada por la consultora.

Un efecto similar es el que genera la incorporación de profesionales provenientes del Programa Servicio País. En los municipios en que así ocurre, estos profesionales establecen una buena sintonía con las preocupaciones municipales y logran generar una dinámica de trabajo que constituye un efectivo aporte al municipio. Todo lo anterior, en la medida en que los mencionados profesionales son vistos como un apoyo, más que como una persona extraña al municipio.

x) Utilización de la oferta pública

En todas las áreas estudiadas se constata la utilización intensiva de recursos provenientes del nivel central vía programas o proyectos, y/o la postulación de proyectos a los fondos de decisión regional.

El aprovechamiento de la oferta pública responde a un estímulo inicial proveniente desde el propio nivel central, que acerca los programas a los municipios y los invita a incorporarlos a su gestión. Desde el punto de vista del municipio el tema está, precisamente, en responder a esta invitación y apropiarse de los recursos, metodologías y opciones provenientes del nivel central para desarrollar una gestión cuyo eje esté puesto en la realidad local.

xi) Desde adentro hacia fuera

Las buenas prácticas se asocian con una fuerte identificación con la realidad local y la especificidad de los problemas que se quieren solucionar. En ellas, la municipalidad logra poner sus propias prioridades y definiciones en el centro del proceso, organizando a partir de allí las relaciones de cooperación y asesoría con actores externos. Esto tiene relación no sólo

con definiciones de gestión, sino especialmente con factores de identidad cultural asociada a la comuna.

2. *Obstáculos a los que hay que hacer frente*

Así como se han relevado los factores que explican y potencian las buenas prácticas, es necesario poner atención en los obstáculos que atentan contra las posibilidades de sustentabilidad de las experiencias, es decir, ponen en jaque la mantención de los procesos de cambio emprendidos a través del tiempo. Cinco tipos de obstáculos limitan las posibilidades de éxito de las iniciativas, por lo que deberán tomarse en consideración a la hora de emprender iniciativas de modernización y cambio. Estos son:

i) Cultura organizacional municipal adversa

El éxito de las iniciativas requiere de un terreno fértil al interior de la organización municipal, en el cual los conductores del proceso encuentren espacio para el desarrollo de sus iniciativas. La cultura municipal, sin embargo, es reacia al cambio, caracterizada por una estructura interna rígida, un clima interno de desconfianza y escasa coordinación entre las unidades municipales. En este contexto, la primera tarea de los gestores del cambio pasa por motivar y comprometer a los funcionarios municipales, de modo de superar las resistencias iniciales. En este proceso juega un papel central la generación de instancias de capacitación a los funcionarios.

ii) Escasa inserción institucional de la experiencia

Directamente relacionado con lo anterior, la cultura municipal no incentiva la generación de instancias de coordinación que permitan difundir una determinada práctica más allá del departamento en que se desarrolla. Esto es especialmente evidente en los casos de los departamentos de educación y salud, que tienden a funcionar de modo independiente del resto de las unidades municipales, aunque también ocurre en relación a las DIDECO.

Si las buenas prácticas estudiadas no logran traspasar las fronteras del departamento al cual corresponden, se generan problemas tales como escaso conocimiento municipal de los cambios que tienen lugar al interior del propio municipio y duplicidades entre diversas unidades.

iii) Recursos humanos insuficientes y poco calificados

Dada la estructura de remuneraciones del sector público, los sistemas de incentivos y otros factores de tipo estructural como las plantas municipales, en general los municipios no cuentan con suficientes recursos humanos que sostengan las iniciativas al interior del municipio. Como resultado de lo anterior, se aprecia una alta rotación de los recursos humanos, problema que afecta en mayor medida a los municipios pequeños y aislados.

En el área pobreza y grupos vulnerables, parte importante de los equipos que conducen los procesos, son profesionales contratados a honorarios por un período reducido de tiempo. Esto significa que las capacidades profesionales no necesariamente son propias del municipio, lo que evidentemente dificulta la consolidación de las iniciativas.

Para contrarrestar estos efectos, la mayoría de los municipios estudiados han generado planes de capacitación e incentivos para sus profesionales y técnicos los que, además de todas las bondades ya mencionadas, permiten al municipio generar equipos de trabajo calificados, consolidados y permanentes en el tiempo.

iv) Escasez de recursos

Las iniciativas se topan también con restricciones económicas. Lo anterior se evidencia en la suspensión de recursos para determinados programas sociales, problemas de infraestructura educativa o de salud, etc., lo que atenta contra la sustentabilidad de los cambios.

Como paliativo a este problema, algunos municipios recurren a apoyos externos o postulan a los diversos fondos existentes en el nivel central. Pero para tener éxito en estos contactos se requiere contar con una buena capacidad de negociación y gestión interna previa.

Es importante destacar, sin embargo, que varias iniciativas estudiadas han logrado salir adelante sin la necesidad de obtener recursos adicionales a los presupuestariamente asignados al departamento encargado de su implementación. En estos casos, se aprecia una gran capacidad para combinar de manera eficiente los escasos recursos disponibles.

v) Dependencia del líder

Finalmente, destaca el excesivo personalismo con que son conducidas algunas experiencias. En estos casos, toda la responsabilidad por el éxito o fracaso de las iniciativas recae exclusivamente en la persona del líder, el que no logra socializar adecuadamente las metas y objetivos de su gestión.

Salvo algunas excepciones, lo anterior ocurre especialmente en las experiencias relativamente recientes, que aún no se encuentran consolidadas al interior del municipio. En estos casos, el gestor de los cambios parece no haber transmitido al resto del municipio un compromiso explícito con las iniciativas que se traduzca, a su vez, en una gestión coherente y articulada con el resto de la dinámica municipal.

Comentario final

En síntesis, el estudio de las experiencias analizadas demuestra que la innovación al interior de las municipalidades chilenas está ocurriendo y que éstas, junto a generar una capacidad creciente de atraer programas y recursos desde el nivel central, han logrado integrarlos y coordinarlos con sus propios lineamientos estratégicos de desarrollo. Las buenas prácticas

estudiadas se asocian con una gestión que, por un lado tiene claras sus prioridades políticas, y por otro, ha depositado la responsabilidad del cambio en la planificación participativa, la profesionalización de la gestión y en sólidos equipos de trabajo. Se aprecia que detrás de los cambios hay voluntades y personas calificadas dispuestas a llevarlos a cabo. Se aprecia que la convicción de las iniciativas a desarrollar nace de diagnósticos compartidos y son parte de planes de trabajo consensuados. A su vez, las buenas prácticas se han desarrollado junto a la comunidad, fortaleciendo los espacios de participación social.

Las claves explicativas de las buenas prácticas estudiadas pasan por dos ejes. Por un lado, existe un énfasis marcado en procesos de racionalización administrativa y optimización de los recursos disponibles, tanto los recursos internos como los externos a los que las municipalidades tiene opción de postular. Por otro, está el eje de la realidad comunal, sus factores de identidad y el particular papel que le cabe a la comunidad y sus organizaciones. Las buenas prácticas tienen una relación directa con la capacidad municipal de hacer de los procesos iniciativas propias, con clara identificación con la realidad específica de la comuna. Por lo tanto, las experiencias examinadas en parte son iniciativas a imitar y en parte son una invitación a todas las municipalidades del país a mirarse a sí mismas y su comuna, para definir en qué ámbitos y con qué herramientas, equipos, personas, etc., pueden emprender iniciativas de cambio.

GLOSARIO DE SIGLAS

CDC: Centros de Desarrollo Comunitario
CONACE: Consejo Nacional de Control de Estupefacientes
DAF: Dirección de Administración y Finanzas
DIDECO: Dirección de Desarrollo Comunitario
DOM: Dirección de Obras Municipales
FOSIS: Fondo de Solidaridad e Inversión Social
FNDR: Fondo Nacional de Desarrollo Regional
INDAP: Instituto de Desarrollo Agropecuario
INE: Instituto Nacional de Estadísticas
IRAL: Inversión Regional de Asignación Local
JUNAEB: Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas
JUNJI: Junta Nacional de Jardines Infantiles
MIDEPLAN: Ministerio de Planificación y Cooperación
MINEDUC: Ministerio de Educación
MINSAL: Ministerio de Salud
ONG: Organización No Gubernamental
PADEM: Plan Anual de Educación Municipal
PLADECO: Plan de Desarrollo Comunal
PAI: Programa de Acciones Integradas para Familias en Extrema Pobreza
PDJ: Programa de Desarrollo Juvenil
PME: Proyecto de Mejoramiento Educativo
PMU: Programa de Mejoramiento Urbano y Equipamiento Comunal
PMB: Programa de Mejoramiento de Barrios
PROFIM: Programa de Fortalecimiento Institucional Municipal
SAPU: Servicio de Atención Primaria de Urgencia
SECPLAC: Secretaría de Planificación Comunal
SENCE: Servicio Nacional de Capacitación y Empleo
SERNAM: Servicio Nacional de la Mujer
SNED: Sistema Nacional de Evaluación del Desempeño
SUBDERE: Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo
UFRO: Universidad de la Frontera de Temuco

BIBLIOGRAFIA

AGHÓN, G. y H. EDLING (1997) *Descentralización Fiscal en América Latina. Nuevos Desafíos y Agenda de Trabajo*, CEPAL / GTZ.

AGHON, G. (1997), "Fortalecimiento de las Finanzas Públicas Municipales: dificultades y nuevos desafíos para los países de la región", en *Descentralización fiscal en América Latina. Nuevos desafíos y agenda de trabajo*, Proyecto regional de descentralización fiscal CEPAL/GTZ

AHUMADA J. (1993) *¿Gobierno o administración municipal?. Las cuestiones de la distribución del poder y de la gestión y ejecución de las políticas municipales*, Area de Políticas y Proyectos Sociales, CEPAL

AHUMADA, J. (1993), "Gobierno Regional y Administración Municipal en la Descentralización de Chile".

ALBURQUERQUE, F. (1997) *Desarrollo Económico Local y Distribución del Progreso Técnico*, ILPES 43, Santiago.

ALVAREZ, E. (1995) "Problemas para Impulsar el Mejoramiento Educativo en el Municipio: Lecciones desde la Pintana", en R. Franco (ed.), *Viabilidad económica e institucional de la reforma educativa en Chile*, Serie Políticas Sociales N° 11, CEPAL

AROCENA, J. (1995), *El Desarrollo Local. Un Desafío Contemporáneo*, Nueva Sociedad y Claeh, Universidad Católica del Uruguay.

AROCENA, J. (1986) *Le Développement par l'initiative Locale. Le Cas Francais*, L'Harmattan, París.

ASOCIACIÓN CHILENA DE MUNICIPALIDADES y FUNDACIÓN F. EBERT (1996), "Desarrollo Productivo Local", en *Serie Manuales Didácticos, N°6* Santiago.

AYLWIN, A. (1994) "Relaciones entre los Niveles Regional y Municipal" en Abalos, J; Aghón y Otros, *Desafíos para el Fortalecimiento Municipal*, CPU, Documento de Trabajo N° 34. Octubre

BANCO MUNDIAL (1994) *Chile, Finanzas de los Gobiernos Subnacionales*, Serie de Estudios del Banco Mundial sobre países, Washington.

- BINGHAM, R. y R. MIER (1993) *Theories of Local Economic Development. Perspectives from Across the Disciplines*, Sage Publications, Newbury Park, London.
- BOISIER, S. (1995) *Centralización y Descentralización Territorial en el Proceso Decisorio del Sector Público*, ILPES 32, Santiago.
- CAMPBELL, T. (1997) "Innovaciones y toma de riesgos: el motor de la reforma del gobierno local de América Latina y el Caribe", en *Descentralización fiscal en América Latina. Nuevos desafíos y agenda de trabajo*, CEPAL GTZ, Agosto.
- CAMPBELL, T. Y OTROS (1991) *Decentralization to Local Government in LAC: National Strategies and Local response in Planning, Spending and Management*, Report 5, Latin American and the Caribbean Technical Department, Regional Studies Program, The World Bank , July.
- CERNEA, M. M., ed. (1991) *Putting People First. Sociological Variables in Rural Development*, Revised Edition, Oxford University Press, New York.
- CIEPLAN (1998) *Estudio de Evaluación de Resultados del PROFIM y Diseño de una Propuesta de Expansión del Programa*, Abril
- CIEPLAN (1997) *Estudio de Evaluación y Seguimiento del Programa de Fortalecimiento Institucional Municipal*, SUBDERE
- CIEPLAN – SEGPRES (1999) *Estudio Enfoque territorial y participativo de la política social, desafíos y lineamientos de propuesta*, Informe Final
- CORPORACIÓN DE PROMOCIÓN UNIVERSITARIA, CPU, (1993-) *Serie Estudios Municipales*, varios volúmenes.
- COX, C. y GONZALEZ, P., (1998), "Educación: de programas de mejoramiento a reforma", en CORTAZAR, R. y VIAL, J. Editores, *Construyendo opciones. Propuestas económicas y sociales para el cambio de siglo*, CIEPLAN, DOLMEN.
- COX, C. (1994) *Las Políticas de los Años Noventa para el Sistema Escolar*, Serie Políticas Sociales N° 3, CEPAL
- CULAGOVSKI, M. (1985) "Afiliación y participación social a nivel local: algunos resultados de la encuesta de participación comunal", *Materiales para Discusión N°70*, CED, enero

DI GROPELLO, E. y COMINETTI, R. (comp.), (1998) *La descentralización de la educación y la salud. Un análisis comparativo de la experiencia latinoamericana*, CEPAL

ESPÍNOLA, V. (1994) "La Descentralización de la Educación en Chile: Continuidad y Cambio de un Proceso de Modernización" en V. Espínola, *La construcción de lo local en los sistemas educativos. Descentralización los casos de Argentina, Brasil, Chile y Colombia*, CIDE

ESPÍNOLA, V. (1991) *Descentralización del Sistema Escolar en Chile*, Centro de Investigaciones y Desarrollo de la Educación, CIDE, Santiago.

ESPÍNOLA V. Y OTROS (1997) "Evaluación de la gestión educacional en educación en el contexto de la descentralización", *Estudios Sociales N°91*, trimestre 1, CPU, Santiago.

ESPÍNOLA, CHAPARRO, GUZMÁN, GÁLVEZ, LAZCANO (1996) *Transformaciones en los procesos de descentralización. El caso de Chile*, Documentos de Trabajo N° 12, CIDE

ESPINOZA, J. Y M. MARCEL (1993) "Descentralización fiscal: el caso de Chile, *Serie Política Fiscal N°57*, CEPAL, Naciones Unidas, Santiago.

EVANS, P. (1996) "Government Action, Social Capital and Development: Reviewing the Evidence in Sinergy", *World Development*, vol. 24, N° 6.

FUNDACIÓN EBERT (1996) *La Empresa de Menor Tamaño: ¿Objeto o Sujeto de la Política de Fomento? Bases para la Cooperación Interinstitucional en el Ambito del Financiamiento*, Diciembre.

GONZALEZ, E. Y JARAMILLO, I. (1997) "El nivel Intermedio de gobierno en el orden institucional: situación en el ámbito latinoamericano" en *Descentralización fiscal en América Latina. Nuevos desafíos y agenda de trabajo*, CEPAL GTZ, Agosto.

HERRERA, N. (1994) "El Sistema Municipal Actual: Elementos de Gestión Administrativo - Financiera" en Abalos, J. y Aghón, y Otros, *Desafíos para el Fortalecimiento Municipal*, CPU, Documento de Trabajo N° 34. Octubre.

HEVIA, R. (1991) *La política de descentralización en la Educación Básica y Media en América Latina. Estado del Arte*, Programa de Capacitación, ILPES

IRARRÁZAVAL, I. (1993) *Desafíos de la descentralización*, Centro de Estudios Públicos, CEP.

JIMENEZ, J. Y M. GILI (1988) "Municipalización de la atención primaria de salud", *Documento de Trabajo N°16/88*, CPU, octubre

- HAX, A. Y N. MAJLUF (1993) *Gestión de empresa con una visión estratégica*, Colección Economía y Gestión, Ediciones DOLMEN
- LAHERA E. Ed. (1993) *Cómo mejorar la gestión pública*, CIEPLAN, FLACSO. FORO 90
- LARRAÑAGA, O. (1995) *Descentralización de la Educación Chilena: una Evaluación Económica*, ILADES, Georgetown University.
- LARRAÑAGA, O. (199?) *Chile: A Hybrid Approach*
- LARRAÑAGA, O. (1995) *Descentralización de la Atención Primaria de Salud*, Programa de Postgrado en Economía – ILADES / Georgetown University, Marzo
- LEWIS. J.P. Y OTROS (1988) *Strengthening the Poor: What have we Learned?*, U.S.-Third World Policy Perspectives, No. 10, Overseas Development Council, Transaction Books, New Brunswick (USA) and Oxford (UK).
- LOPEZ, H. (1986) “La municipalización en el contexto de la política de salud del régimen militar”, *Documento de Debate* N°5, QUERCUM, octubre
- MCKONE, C. (1989) *The FAO People’s Participation Programme - The First Ten Years: Lessons Learned and Future Directions*, FAO, Roma.
- MARCEL, M. (1993) "Mitos y recetas en las reformas de la gestión pública", en Lahera, E. (editor), *Cómo Mejorar la Gestión Pública*, CIEPLAN, FLACSO, FORO 90.
- MARTNER, G. (1998) *Actualización y rediseño del Fondo Común Municipal*, Informe para la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo del Ministerio del Interior
- MENESES, Luis (1994) "Gestión Municipal, sus Problemas y Desafíos" en Abalos, J; Aghón, y Otros, *Desafíos para el Fortalecimiento Municipal*, CPU, Documento de Trabajo N° 34, Octubre
- MINISTERIO DE HACIENDA (1995) *Modernización de la Gestión Pública: experiencias internacionales y su relevancia para Chile*, Dirección de Presupuestos, DOLMEN Ediciones
- NICOD, C. (1997) *Municipalización: ¿Política de Estado o Práctica de Gobierno?*, ILPES, Santiago, Octubre
- OECD (1995) *Participatory Development from Advocacy to Action*, edited by H. Schneider with M. Libercier. París.

OSBORNE D. Y T. GAEBLERT (1997) *La reinención del gobierno*

POOZO, H.(1981) "La situación actual del municipio chileno y el problema de la municipalización", *Contribuciones N°7*, FLACSO, junio

PUELLES BENITEZ (1993) *Estudio teórico sobre las experiencias de descentralización educativa*, Revista Iberoamericana de Educación

RACZYNSKI, D., ed. (1995) *Estrategias para Combatir la Pobreza en América Latina: Programas, Instituciones y Recursos*, BID-CIEPLAN.

RACZYNSKI, D. y C. SERRANO (1987) "Administración y gestión local: la experiencia de algunos municipios en Santiago", *Colección Estudios CIEPLAN 22*, diciembre.

RACZYNSKI, D. y C. SERRANO (1988) "¿Planificación para el desarrollo local? La experiencia de algunos municipios en Santiago", *Colección Estudios CIEPLAN 24*, junio.

RACZYNSKI, D. y C. SERRANO (1992) *Políticas Sociales, Mujeres y Gobierno Local*, Ediciones CIEPLAN.

RACZYNSKI, D., C. SERRANO y E. BOUSQUET (1990) "La comunidad frente a los programas y servicios del Estado en Peñalolén Alto. (1) Los jardines infantiles; (2) Escuelas y educación básica; (3) La salud pública; (4) Municipio y red social", *Apuntes CIEPLAN N°94, 95, 96 y 97*, respectivamente, noviembre-diciembre.

RONDINELLI D. Y OTROS (1989) "Analyzing Decentralization Policies in Developing Countries. A Political Economy Framework", *Development and Change* vol 20, pp, 57-187.

RUFIÁN, D. (1993) *Algunas dimensiones de la gestión municipal*, Dirección de Políticas y Proyectos Sociales, ILPES

SAAVEDRA, J. M. (1994) "Relaciones entre los Niveles Regional y Municipal" en Abalos, J; Aghón y Otros *Desafíos para el Fortalecimiento Municipal*, CPU, Documento de Trabajo N° 34. Octubre/1994.

SERRANO, C. (1995) "Municipio, política social y pobreza" en *Políticas Económicas y Sociales en el Chile Democrático*, editado por Pizarro, C., D. Raczynski y J. Vial, Ediciones CIEPLAN.

SILVA, A. ed. (1996). *Implementing Policy Innovations in Latin America. Politics, Economics and Techniques*. Social Agenda Policy Group, Interamerican Development Bank.

SUBDERE – MINEDUC (1998) *Evaluación del Plan Anual de Desarrollo Educativo Municipal 1996 – 1997*, Informe Final

SUBDERE (1997) *Informe de Avance y Ejecución al 31 de diciembre de 1996*, Programa de Fortalecimiento Institucional Municipal, Experiencia Piloto

SUBDERE (1997) *Asociaciones Municipales. Instrumento de Apoyo a la Gestión Local*, Ministerio del Interior, Mayo

SUBDERE (1996) *Modelos de Gestión, Atención de Salud Primaria Municipal*, Documento de trabajo N° 3

SUBDERE (1996) *Evaluación Intermedia del Programa de Fortalecimiento Institucional Municipal*, Junio

SUBDERE (1996) *Aspectos Financieros de la Salud Primaria Municipalizada*, Documento de trabajo N° 4, Julio

SUBDERE (1995) Estudios de Diagnóstico PROFIM en 24 municipalidades

SUBDERE, "Guía de Prestaciones Sociales en Municipalidades", *Serie Monográfica*, Santiago.

SUBDERE (1994), "Indicadores Financieros. Salud Municipal 1991-1994", *Serie Documentos de Trabajo*, Santiago.

SUBDERE (1994), "Indicadores Financieros. Educación Municipal 1991-1994", *Serie Documentos de Trabajo*, Santiago.

SUBDERE (1994), "Indicadores Financieros. Educación y Salud Municipal 1991-1994", *Serie Documentos de Trabajo*, Santiago.

SUBDERE, "Manual de Gestión Municipal", *Serie Monográfica*, Santiago.

TOMIC, B y R. GONZALEZ (1983) "Municipio y Estado: dimensiones de una relación clave", *Monografía N°27*, PREALC/ISS

VALENZUELA, J. P. (1997), "Descentralización fiscal: Los ingresos municipales y regionales en Chile", *Serie Política Fiscal N° 101*, CEPAL, Santiago.

ANEXOS

ANEXO N°1: BITACORA DE TERRENO

En este anexo se describen las actividades realizadas para concretar el trabajo en terreno en 21 municipalidades. En primer lugar se señala la metodología para la selección de los casos, a continuación se explican los cambios que debieron ser realizados sobre la marcha, que corresponden a aquellos casos que no aplicaban como “buenas prácticas”. Finalmente se describe la etapa de terreno propiamente tal.

1. Selección de casos

Para la selección de los casos se realizó una ronda de conversaciones con informantes calificados de los ministerios de Salud, Educación, MIDEPLAN, SUBDERE, FOSIS Central y de la Asociación Chilena de Municipalidades, además de algunos consultores privados con experiencia en temas de gestión municipal. A cada uno de ellos se le solicitó que recomendara aquellos casos que consideraban relevantes de estudiar, justificando su recomendación.

Se realizó además una reunión de trabajo en la SUBDERE, el 23 de septiembre de 1998.

Como resultado, se obtuvo un listado de 92 municipios (28 en educación, 19 en salud, 21 en generación de ingresos y 24 en el área social). Cabe señalar que varios municipios se repetían en más de un área, por lo que el número real de municipios recomendados es menor.

En base a las recomendaciones se procedió a preseleccionar un promedio de 6 municipios por cada área, según los que tenían más de una recomendación y/o aquellos que parecían interesantes al equipo investigador. La selección definitiva se hizo luego de un chequeo de algunos casos que representaban dudas, volviendo a consultar a las personas de las que provenían las recomendaciones. Se obtuvo, en consecuencia, una lista de 20 municipalidades que se suponía presentaban experiencias exitosas de gestión municipal en las 4 áreas del estudio. La siguiente es la lista de esas municipalidades.

Cuadro N°1
Municipalidades Preseleccionadas para el trabajo en Terreno

AREA	COMUNA	REGIÓN
Pobreza y Grupos Vulnerables	La Florida	RM
	Temuco	IX
	San Antonio	V
	Tirúa	VIII
	Conchalí	RM
Finanzas Municipales	Rancagua	VI
	Quilicura	RM
	Iquique	II
	Osorno	X
	Pirque	RM
Salud	Melipilla	RM
	Talcahuano	VIII
	Cobquecura	VIII
	Pudahuel	RM
	Ñuñoa	RM
Educación	Puente Alto	RM
	Los Angeles	VIII
	Hualqui	VIII
	Peñalolén	RM
	Valparaíso	V

2. Reposición de municipios

Al iniciar los contactos de terreno fue posible constatar que algunas de las experiencias seleccionadas no constituían claramente buenas prácticas en el área en que fueron recomendadas o no presentaban resultados relevantes para transmitir a otras municipalidades, en el marco de los objetivos de este estudio.

En consecuencia, se procedió a su reposición. Considerando que algunos municipios presentaban recomendaciones en más de un área, los cambios consisten principalmente en la rotación de los municipios seleccionados de una a otra área.

- *Area finanzas municipales*

Se cambió Rancagua por Copiapó. Este cambio obedeció a un ajuste interno: habiéndose descartado San Antonio en el área de Pobreza se decidió incorporar la comuna de Rancagua que también contaba con recomendaciones en esa área. Por su parte, incorporar a la Municipalidad de Copiapó permitió ampliar la muestra de municipios correspondientes al norte del país, que se encontraban subrepresentados.

- *Area pobreza y grupos vulnerables*

Se cambió el Municipio de San Antonio por el de Rancagua. San Antonio fue recomendado por los programas en el área juvenil, sin embargo, a la hora del trabajo en terreno se constató que hubo un conjunto de programas para jóvenes en años anteriores, pero actualmente no existen logros concretos en el área.

A su vez, se incorpora en esta área el Municipio de Los Alamos junto con el de Tirúa, con el objetivo de escoger a uno de ellos, teniendo en cuenta que se trata de municipios pequeños que tienden a estar subrepresentados. Finalmente se decide incorporar ambos casos al estudio, por lo que la muestra final queda compuesta de 21 municipios, 6 de ellos en el área social.

- *Area Salud*

El área de salud no sufrió cambios en las comunas seleccionadas.

- *Area Educación*

Se cambió la comuna de Valparaíso por la de San Antonio, debido a que la experiencia de Valparaíso no puede ser considerada como exitosa por presentar un importante déficit financiero. Para el reemplazo se escogió la comuna de San Antonio, que fue recomendada anteriormente en el área de Pobreza y que cuenta con una experiencia destacada en el área de Educación, como fue posible apreciar en la primera visita a terreno.

En síntesis, los cambios consistieron en cambiar de área a las municipalidades de San Antonio y Rancagua, eliminar la municipalidad de Valparaíso, e incorporar las comunas de Los Alamos y Copiapó. La muestra definitiva se compone de 21 comunas.

3. Trabajo de campo

Agenda de terreno

El trabajo en terreno para el estudio de 21 experiencias exitosas en cuatro áreas de la gestión municipal se llevó a cabo entre los meses de diciembre de 1998 y marzo de 1999. Se decidió postergar para Marzo las visitas correspondientes al área Educación ya que los meses de enero y febrero son meses irregulares para los departamentos o corporaciones de educación, marcados por las actividades de capacitación y planificación.

Cada una de las visitas consistió en la realización de un conjunto de entrevistas individuales y colectivas con los responsables del área correspondiente, autoridades municipales y usuarios del sistema (a excepción del área finanzas municipales).

Los contactos se establecieron en la mayoría de los casos a través de los administradores municipales o jefes de gabinete de los alcaldes. Para ello se contaba con el respaldo de una carta enviada por el Subsecretario de Desarrollo Regional y Administrativo explicando los objetivos del estudio y solicitando la colaboración para la investigación.

El número de entrevistas realizadas en cada municipalidad fluctúa entre 4 y 15 personas, con un promedio de 8 a 10 entrevistas por caso. Como mínimo, se conversó con el Alcalde, el Encargado de SECPLAC, el Administrador Municipal y la persona a cargo de la implementación de la experiencia en cuestión (Director de Desarrollo Comunitario, Director de Educación o Salud, Encargado de Administración y Finanzas). El número de entrevistas aumenta en la medida en que se incluyen más funcionarios de las respectivas unidades y, en los casos pertinentes, conversaciones con directores de establecimientos o consultorio y usuarios de los servicios.

Revisión de material secundario

Respecto del material secundario, se consultaron como mínimo los Planes de Desarrollo Comunal y los Presupuestos Municipales de los años 1996, 1997 y 1998. En los casos pertinentes se consultó además el PADEM, Plan de Salud, Balances Presupuestarios u otra información específica relevante tal como evaluaciones de las experiencias, informes PROFIM, Memoria de gestión Municipal y otros.

ANEXO N°2: CARACTERÍSTICAS COMUNALES Y SITUACIÓN FINANCIERA DE LOS MUNICIPIOS INCLUIDOS EN EL ESTUDIO

Cuadro N° 1
Características comunales: localización, población y pobreza

Características comunales seleccionadas del Área Pobreza y Grupos Vulnerables

Comuna	Región	Localización Geográfica	Población	Vulnerabilidad * (% pobreza)
La Florida	RM	Urbana	403.753	29%
Temuco	IX	Urbana	282.963	35%
Rancagua	VI	Urbana	209.137	29%
Tirúa	VIII	Rural	9.838	76%
Los Alamos	VIII	Rural	18.524	67%
Conchalí	RM	Urbana	150.615	36%

Características comunales seleccionadas del Área Educación

Comuna	Región	Localización Geográfica	Población	Vulnerabilidad* (% pobreza)	Matrícula municipal	N° de Establecimientos municipales	Relación alumno / docente
Puente Alto	RM	Urbana	365.139	33%	24.240	26	29
Los Angeles	VIII	Urbana	155.774	44%	23.228	81	22
Hualqui	VIII	Rural	16.853	49%	2.946	22	20
Peñalolén	RM	Urbana	203.011	37%	12.828	16	25
San Antonio	V	Urbana	85.903	30%	11.126	25	25

Características comunales seleccionadas del Área Salud

Comuna	Región	Localización Geográfica	Población	Vulnerabilidad * (% pobreza)	Consultorios	Postas
Melipilla	RM	Rural-urbano	89.594	59%	2	3
Talcahuano	VIII	Urbana	273.788	26%	4	1
Cobquecura	VIII	Rural	6.508	66%	1	2
Pudahuel	RM	Urbana	160.292	40%	3	1
Ñuñoa	RM	Urbana	173.765	18%	2	0

Características comunales seleccionadas del Área Finanzas Municipales

Comuna	Región	Localización Geográfica	Población	Vulnerabilidad* (% pobreza)
Copiapó	III	Urbana	117.457	24%
Quilicura	RM	Urbana	52.352	39%
Iquique	I	Urbana	173.913	21%
Osorno	X	Urbana	139.864	31%
Pirque	RM	Rural	12.921	49%

FUENTE: Elaboración propia en base a datos proporcionados por la SUBDERE y el Ministerio de Educación

* Vulnerabilidad: el dato corresponde al índice utilizado por la JUNAEB para el cálculo de la vulnerabilidad escolar.

Cuadro N°2
Situación financiera municipal: ingresos y transferencias

Municipalidades del Area Pobreza y Grupos Vulnerables

Comuna	Ingresos Municipales Totales	Ingresos propios	Tasa dependencia FCM	Transferencia municipal a educación	Transferencia municipal a salud
La Florida	11.202.265	3.195.002	50%	1.161.650	508.350
Temuco	7.717.644	4.171.044	27.9%	822.932	689.716
Rancagua	6.451.705	3.968.202	17.5%	38.128	254.739
Tirúa	479.877	31.299	65.3%	44.019	59.500
Los Alamos	554.397	69.318	62.9%	35.000	39.900
Conchalí	4.588.599	1.796.799	39.6%	361.514	380.325

Municipalidades del Area Educación

Comuna	Ingresos Municipales Totales	Ingresos propios	Tasa dependencia FCM	Transferencia municipal a educación	Transferencia municipal a salud
Puente Alto	8.060.540	1.954.792	61.7%	656.355	391.855
Los Angeles	4.582.342	2.028.409	29.3%	236.865	394.067
Hualqui	929.595	172.000	35.2%	66.000	80.865
Peñalolén	4.521.176	1.916.388	57.8%	408.638	440.015
San Antonio	3.519.992	1.186.663	36.0%	72.000	124.630

Municipalidades del Area Salud

Comuna	Ingresos Municipales Totales	Ingresos propios	Tasa dependencia FCM	Transferencia municipal a educación	Transferencia municipal a salud
Melipilla	2.838.007	1.103.151	37.9%	122.577	55.330
Talcahuano	9.944.897	4.046.619	29.2%	452.000	249.500
Cobquecura	358.825	24.095	76.0%	35.923	32.257
Pudahuel	5.394.852	1.996.867	36.4%	486.736	282.022
Ñuñoa	8.868.802	6.256.045	6.3%	1.465.098	499.584

Municipalidades del Area Finanzas Municipales

Comuna	Ingresos Municipales Totales	Ingresos propios	Tasa dependencia FCM	Transferencia municipal a educación	Transferencia municipal a salud
Copiapó	4.283.470	1.821.035	21.3%	119.931	198.804
Quilicura	3.745.746	2.676.762	16.0%	299.630	226.500
Iquique	7.190.338	5.302.243	10.8%	63.000	34.000
Osorno	3.713.515	2.783.785	18.4%	62.700	230.643
Pirque	1.123.432	868.394	17.2%	297.305	191.080

FUENTE: Elaboración propia en base a datos proporcionados por la SUBDERE

ANEXO N°3: ACTIVIDADES DE DIFUSIÓN Y COMUNICACIÓN DE LAS BUENAS PRACTICAS DE GESTIÓN MUNICIPAL

En el marco de los objetivos definidos por el estudio, se contempla una etapa de difusión y comunicación de las experiencias estudiadas. Para ello se contrató la asesoría de una periodista que asumió las actividades de, con el objeto de dar a conocer los logros que se están observando en la gestión municipal. A continuación se describen las actividades realizadas en este contexto:

1. Realización de un Seminario de Clausura en Santiago, que tendrá lugar el día Viernes 30 de Julio en el Edificio Diego Portales, de 9 a 13:30 hrs. El programa de trabajo considera:
 - Presentación a cargo del Subsecretario de Desarrollo Regional, Sr. Marcelo Schilling
 - Motivación inicial: ¿cómo se pueden producir cambios?
 - Exposición de los principales resultados a cargo de una de las investigadoras del proyecto
 - Presentación de dos experiencias correspondientes a cada área, en dos paneles sucesivos con cuatro expositores cada uno
 - Presentación final: Innovación Municipal
2. Difusión de prensa. En el marco del mencionado seminario se espera producir reportajes y notas de prensa sobre las experiencias estudiadas.
3. Elaboración de material de difusión. Consiste de una carpeta anillada con separadores por área en que se describen las 21 experiencias estudiadas. El material será confeccionado en papel couché. La portada lleva el nombre del estudio, la fecha de realización del seminario y los nombres de las instituciones que lo auspician (CIEPLAN, SUBDERE, Fundación Ford y Departamento de Ingeniería Industrial de la Universidad de Chile).
4. Difusión mediante la página WEB de la SUBDERE de los procesos correspondientes a los 21 casos estudiados.

ANEXO N°4: PRESENTACION AMPLIADA DE LAS EXPERIENCIAS

AREA POBREZA Y GRUPOS VULNERABLES

- **“PROGRAMA DE ACCIONES INTEGRADAS PARA FAMILIAS EN EXTREMA POBREZA” (P.A.I.)
LA FLORIDA**

Entre los proyectos o iniciativas innovadoras del municipio en el área pobreza del municipio de La Florida, destaca el Programa de Acciones Integradas para Familias en Extrema Pobreza (P.A.I). El se apoya en la red social municipal y representa un cambio en su enfoque en el sentido que trabaja con la familia, más que con personas aisladas, “sale a la comunidad” e invita a las familias a participar. Más que una labor de ventanilla, trabaja con ellas de modo de activar sus “energías disponibles” y expandir su responsabilidad en la solución de sus problemas, además de entregar directamente bienes y servicios. Es un Programa altamente focalizado y hecho a la medida de cada familia, estableciendo relaciones horizontales con sus integrantes, motivándolos y comprometiéndolos con la superación de su situación de extrema pobreza.

ANTECEDENTES DE LA COMUNA Y LA MUNICIPALIDAD

La Florida, ubicada en la zona sur oriente del área metropolitana de Santiago, tiene una población aproximada de 400 mil habitantes, lo que la convierte en la comuna más populosa del país. Tiene un carácter principalmente residencial y su población es socialmente heterogénea con porcentajes importantes de sectores medios y pobres. Las familias en extrema pobreza, beneficiaria y sujeto del Programa que se presenta, son un universo acotado y manejable de unidades, algo más de 4 mil en 1996.

La situación comunal en cuanto a infraestructura de servicios básicos, equipamiento, pavimentación, vivienda, áreas verdes, tránsito y transporte es variable según unidad vecinal, siendo las áreas verdes un sector deficitario común. En cuanto a educación, la red de establecimientos educacionales existente cubre las necesidades de la enseñanza básica, pero es insuficiente en la prebásica y en la media. La red de asistencia en salud, por su parte, incluye 5 consultorios y una posta rural cubriendo a los distintos sectores de la comuna.

La disponibilidad y rotación de recursos humanos profesionales no es una restricción en este municipio. Cuenta con equipos fuertes y estables en el área social. El actual Alcalde, Sr. Gonzalo Duarte, lo ha sido desde 1990. El y su equipo califican su gestión como de innovación; con una constante búsqueda de nuevas maneras de hacer las cosas, priorizando la participación, la lógica de acción y el compromiso de la gente. A modo de ejemplo, en 1990 se inventó la planificación participativa con Fondos Vecinales, en los que las Juntas de

Vecinos deciden sobre obras menores de inversión. En 1996-97 se formula y diseña el PAI, que es la experiencia municipal bajo análisis. En el presente están diseñando un nuevo proyecto cuyo objetivo es hacer crecer bloques de vivienda social ya construidos.

El Alcalde fomenta la autonomía de las unidades municipales. Esta conducta tiene un lado positivo: incentiva la competencia entre las unidades y la innovación en cada una. Al mismo tiempo conlleva el riesgo de reforzar la segmentación entre las unidades municipales, dificultando el trabajo colaborativo entre las indispensables para lograr soluciones más integradas, completas y sustentables. En el Municipio hay una segmentación fuerte entre el área social y SECPLAC-Departamento de Obras.

Desde 1993 el municipio cuenta con un Área de Gestión Social cuya prioridad es mejorar la cobertura y calidad de los servicios, fortalecer la identidad comunal y pasar de acciones asistenciales a acciones promocionales. Esta Área incluye dos divisiones: Desarrollo Social (DIDESO) y Desarrollo Comunitario (DIDECO). En el área social laboran aproximadamente 25° funcionarios entre planta, contrata, prestación de servicios y honorarios, distribuidos en partes similares entre las dos divisiones. La DIDESO es responsable de programas focalizados en los segmentos pobres y de los grupos prioritarios (infancia, mujer jóvenes, adulto mayor y discapacitados) y la DIDESO del trabajo con las organizaciones (territoriales, sociales, funcionales) y de las actividades de desarrollo comunitario que benefician a toda la comuna.

La experiencia que se presenta se inserta en la DIDESO que además está a cargo de los programas dirigidos a grupos prioritarios (infancia, jóvenes, mujeres, adultos mayores, discapacitados, agentes de prevención de drogadicción), becas y subsidios sociales; de vivienda y habitat; e inserción laboral y fomento productivo.

La comuna cuenta con un PLADECO 1998-2000. Este entrega las grandes orientaciones de la gestión municipal, pero la planificación anual la hace cada unidad en parámetros definidos por el Comité Ejecutivo (Alcalde y equipo superior). La planificación y control de gestión del Área Social es anual y se visualiza como un proceso separado del PLADECO.

LA EXPERIENCIA

El diseño e implementación del Programa implica el desarrollo de una nueva forma de encarar los programas sociales asistenciales dirigidos a los sectores más pobres y supone una transformación muy significativa en las prácticas habituales de trabajo de los funcionarios a cargo de estos programas. El objetivo general del Programa es “brindar atención preferente a las familias en extrema pobreza de la comuna, integrando los servicios municipales / locales y los beneficios de la red social del Estado disponibles, a través de una estrategia centrada en potenciar los proyectos de vida y desarrollo de cada uno de las familias atendidas. Se trata de crear un piso mínimo para que la familia pueda manejar con autonomía su situación, solucionar los problemas que se planteen acudiendo a las redes a su disposición (públicas y privadas, institucionales y personales), contribuyendo en el mediano plazo a la superación de su situación de pobreza y marginación social.

Origen de la Experiencia

El punto de partida de este programa fue un estudio diagnóstico realizado en 1995 acerca de las características de las familias en extrema pobreza y su relación con los programas sociales asistenciales. El estudio se realizó en base a información contenida en la ficha CAS comunal. Los resultados revelaron que el universo de familias en extrema pobreza en la comuna de La Florida era acotado (4.117 familias), internamente heterogéneo y que en alta proporción no acceda a los beneficios de la red social municipal de modo que las intervenciones sociales dirigidas a los sectores pobres de la población eran insuficientes y no pertinentes. El diagnóstico de esta forma era fuerte y apuntaba a la necesidad de un cambio.

Los resultados del diagnóstico se presentaron y discutieron en distintas instancias municipales, incluido el Concejo Municipal. Aludiendo a imperativos ético-políticos y con apoyo de los resultados del diagnóstico, se difunde y legitima en la plana mayor del Municipio la urgencia de abordar en serio y de modo diferentes a lo que se había venido haciendo, el trabajo con las familias más pobres de la comuna. En este proceso fue clave el papel de la Directora del Área de Gestión Municipal de la época. Esta área, y al interior de ella la DIDESO reciben el mandato del Alcalde y Concejo de “experimentar” una nueva estrategia de intervención social que busca la familia pobre y la invita a participar, que respeta sus tiempos y prioridades. Es el inicio del PAI.

Diseño del Programa

El diseño se apoya en tres convicciones teórico-analíticas: i) la pobreza es un tema de base psicosocial lo que implica que una tarea central ineludible que debe ser parte del Programa

es devolver las confianzas básicas a las personas y lograr que se hagan cargo de sí mismas; mientras esto no se haga las personas o no se acerca a las oportunidades que existen o pasan a ser dependientes de las acciones de beneficencia estatal o privada; ii) cuando se trata de devolver las confianzas básicas y lograr que las personas se hagan cargo de sí mismas, la unidad de intervención privilegiada es la familia u hogar; iii) todas las familias tiene una motivación, algo por lo cual se mueven y se hacen cargo de sí mismas; en el caso de las familias más pobres resulta fundamental descubrir y activar ese “algo” para desarrollar acciones que gradualmente generen y expandan un proyecto de vida propio.

Otro elemento detrás del diseño del Programa es una insatisfacción de sus ideadores, verificada en el estudio diagnóstico señalado, con la red social prevaleciente en la mayoría de los municipios. Esta red define beneficios y espera que la gente llegue al municipio o servicios, entrega o transfiere bienes y servicios tangibles, y no despliega esfuerzos por modificar las conductas de la gente. Esta manera de hacer las cosas debe substituirse por una en la cual el municipio sale a la comunidad, invita a las familias más pobres a participar en el Programa y trabaja con ellas de modo de activar sus “energías disponibles” y contactarlas con la batería de ofertas potenciales de apoyo, público y privadas, disponibles en la comuna.

Un tercer elemento que marca el diseño del Programa es el convencimiento que la implementación del mismo exige una transformación profunda en los funcionarios municipales que colaboran con él, por lo que el diseño debe considerar tareas permanentes de capacitación y apoyo a los funcionarios.

El diseño del PAI se basa en un modelo de intervención familiar en cuatro etapas: contacto inicial y habilitación básica; intervención propiamente tal, en la cual se abordan tareas de habilitación social de la familia; preparación y egreso, en la que la familia puede actuar con autonomía requiriendo solamente apoyo en situaciones específicas; y finalmente está el seguimiento y apoyo post-egreso. El diseño específico de cada etapa, hoy vigente, es resultado de un trabajo colectivo de la Coordinadora del Programa, los Operadores PAI y el apoyo técnico-metodológico del Jefe de la DIDESO y la Directora del Area de Gestión Social del Municipio hasta marzo de 1998, y un asesor externo psicólogo de profesión.

El desarrollo del diseño, coherente con las orientaciones generales del programa, cubrió dos tipos de actividades complementarias: el trabajo directo con la familia pobre y la definición del perfil de los operadores del programa, que incluye el desarrollo de una capacitación para el cargo y de los instrumentos de trabajo requeridos.

En cuanto al trabajo directo con la familia, el diseño contempla siete pasos, cada uno con actividades propias:

1. *Selección por parte del municipio de familia que es potencial beneficiaria:* en base a la ficha CAS, referencias de otros programas, del consultorio de salud o de la Oficina de Referencia Municipal que atiende la demanda espontánea.
2. *Visita al hogar de la familia seleccionada e invitación para que se incorpore al programa:* el operador PAI visita y entrevista en el domicilio a la familia, explica el Programa y la invita formalmente a participar.
3. *Habilitación básica: establecer un vínculo y realizar un análisis conjunto de la situación de la familia:* se suceden visitas, con una periodicidad concordada, de uno o más integrantes de la familia a la sede del Programa en el Municipio y del Operador PAI a la familia, el objetivo de estas visitas es el conocimiento mutuo, la generación de confianza, establecer una relación de trabajo compartido, que provean a la familia de experiencias positivas y un sentido de compromiso con su situación. Para el trabajo con la familia en esta etapa se ha elaborado un conjunto de pautas guías entre las que sobresale una de "criterios básicos de calidad de vida" (identifica necesidades prioritarias y activos de la familia) y el "ecomapa" (grafica la intensidad y calidad de las relaciones al interior de la familia y de cada uno de sus miembros con su entorno). En base a la situación particular de cada familia, se decide con ella sobre tareas fáciles o sencillas que ella se compromete a realizar o emprender, por ejemplo, obtener cédula de identidad, inscribirse en el consultorio de salud o en la Oficina de Colocación Municipal.
4. *Plan de Acción Concordado entre la familia y el operador PAI:* Habiendo comprobado el cumplimiento de compromisos iniciales y contando con una diagnóstico más completo de la situación psicosocial y material de la familia y sus activos, la relación operador-programa se centra en definir un Plan de Acción conjunto, el cual se asocia al logro de una meta más compleja y de más largo plazo de una o más personas de la familia, por ejemplo, la concreción de un proyecto de vida laboral, implementación de un plan de ahorro o de mejoramiento de la vivienda, incorporación a un tratamiento anti-alcoholismo.
5. *Implementación del Plan de Acción Concordado:* realización de las tareas y compromisos adquiridos por la familia. El Operador acompaña el proceso, entrega soporte y estímulo afectivo y material, facilita el acceso a las redes institucionales de apoyo que sean necesarias, dejando siempre que la familia actúe, tome la iniciativa y busque alternativas de acción.
6. *Preparación e implementación de la etapa de egreso:* se considera que la familia está en situación de egresar del PAI cuando muestra señales de autonomía como por ejemplo, toma iniciativas, propone nuevas tareas y proyectos pidiendo sólo la opinión del operador, accede a redes de apoyo sin mediación de éste, analiza situaciones y alternativas de cursos de acción. El operador se aleja y pasa a ser parte de la red de recursos disponibles para la familia, limitándose a dar apoyos específicos y acotados. En esta etapa el Operador y la familia revisan lo alcanzado a partir del plan de acción que había concordado. En conjunto con la familia se evalúan los cambios en su "ecomapa" y en sus condiciones de vida desde el momento inicial hasta el actual, y se decide si ella se siente capaz de seguir sola.

7. *Seguimiento post-egreso:* Luego de un tiempo del egreso, un actor distinto al Operador del programa visita la familia y recoge la evaluación que ella hace del programa. Simultáneamente, los operadores del programa registran los contactos que tienen con la familia después de su egreso. El origen de este puede ser la visita de un integrante de la familia al Programa o una visita casual del Operador al domicilio de la familia.

En cada paso, en particular el 1, 3 y 4, el PAI mantiene una relación estrecha con otros programas municipales. Esta relación tiene dos direcciones: los programas proponen familias pobres que necesitan de atención especial como la del PAI y el PAI solicita un acceso preferente para sus inscritos en estos programas, siempre que cumplan con sus requisitos, donde sobresalen los programas de subsidios sociales, oficina de colocación laboral, cursos de capacitación laboral, vivienda y habitat, fondos concursables, salud y programas para grupos prioritarios, entre otros.

Adicionalmente, el Programa realiza actividades con la familia o algunos de sus integrantes, se supone que ellas operan como premio o estímulo, están dirigidas a fortalecer los resultados que se van obteniendo con la familia. A modo de ejemplo, paseos con niños a la Escuela Agrícola de Pirque, visita de las mujeres al Parque Cousiño y al Hipódromo de Chile, paseo familiar a la piscina municipal, regalo de entradas a los cines de la comuna, donde ellos eligen qué ver, cuándo y con quién.

El programa está a cargo de una Coordinadora y varios Operadores. La Coordinadora asume las tareas técnicas y administrativas asociadas al Programa y ejerce también el papel del Operador. Los operadores son el interlocutor institucional municipal de la familia, cada uno tiene una cartera, que en caso de estar jornada completa, equivale a 40 familias. Las tres actividades principales del operador son: el trabajo directo con la familia; reuniones de trabajo semanales, de coordinación, de análisis de casos concretos y de capacitación y apoyo mutuo; y tareas de registro de acciones y procesos con cada familia que aportan a informes periódicos de gestión del programa.

Uno de los temas más complejos del diseño del Programa ha sido la determinación del perfil de los operadores y la selección y capacitación de los mismos. Los ideadores del Programa tuvieron conversaciones con funcionarios municipales del área social en torno a los lineamientos iniciales del Programa, las tareas y acciones que debieran cumplir y los requisitos personales para asumir el trabajo con la familia en pobreza extrema. Encontrar entre los funcionarios municipales, que fue la opción que se tomó ya que se deseaba difundir el nuevo enfoque más allá del Programa al resto del municipio, personas convencidas y dispuestas colaborar no fue fácil. Los funcionarios mostraron una fuerte resistencia a las prácticas de trabajo que promovía el programa. Directivos municipales, la Coordinadora del Programa y los Operadores hacen ver que fueron sometidos a una “logotomía”. Este proceso programado inicialmente para un período de tres meses se extendió por ocho. Se trabajó con los potenciales operadores en temas de desarrollo personal, de interacción y relación con

otros, de afectividad, de comprensión del tema de la pobreza desde la psicología, y de visualizar al beneficiario como sujeto de la acción municipal. Sesiones de reflexión y ejercicios sobre estos temas se complementaron con un trabajo directo de cada operador con tres familias reales y una discusión semanal del trabajo en “reuniones clínicas”. De esta forma, se fue aclarando en la práctica los objetivos del programa, se diseñó la metodología de acercamiento a la familia y los instrumentos asociados. Este trabajo puso en evidencia que el trabajo con cada familia imprimía fuertes y profundas exigencias personales y psicológicas sobre los operadores, lo que exigía mantener instancias colectivas regulares de trabajo, incorporando al menos a una parte de éstas, el apoyo de un profesional psicólogo experto en temas de familia y pobreza. Las operadores insisten que en el trabajo siente una enorme satisfacción cuando observan que la familia avanza y un enorme cansancio, desaliento, hasta depresión cuando una familia se queda donde está o sus problemas son tan grandes que parece imposible abordarlos.

En la actualidad, el Programa define el perfil de los operarios PAI en tres dimensiones: orientaciones valóricas, condiciones personales y habilidades y destrezas, siendo las dos primeras esenciales y difíciles de aprender en el corto plazo. Entre los elementos que definen las dos primeras se encuentran: escuchar y apoyar y no solucionar directamente nada para la familia aunque sea más rápido; establecer una relación horizontal y personalizada con la familia con reglas muy claras en términos de los derechos y deberes que le rigen; explicitar las reglas, cumplirlas y hacerlas cumplir; momento en que corresponde aplicar uno u otro. Otras características que los operadores definen como centrales son paciencia, tolerancia, humor, demostrar afecto, ser positivo, mirar detrás de las apariencias. Los directivos y encargados del Programa indican que con la experiencia acumulada, el proceso de formación y capacitación de operadores es en el presente más fácil y posible de hacer en un menor período de tiempo ya que se cuenta con material de capacitación acumulado y hay casos concretos que se pueden mostrar.

Financiamiento

El programa tiene una asignación presupuestaria anual que cada año, desde su inicio en 1997, es de alrededor de 27 millones de pesos. A estos recursos se suman los que absorben los profesionales asociados al programa y los aportes y beneficios de otros programas municipales a las familias beneficiarias. Los antecedentes sobre el costo directo del programa indican que este sería aproximadamente un 50% menor al estimado inicialmente que era de \$500.000 por familia. El PAI es un programa propio del municipio y es financiado por éste, interactúa con otros programas centrales y municipales y también con instituciones privadas que operan en la comuna y que pueden dar apoyo a la familia.

RESULTADOS

El trabajo propiamente tal con las familias se inició a mediados de 1997. A partir de esa fecha el Programa ha funcionado regularmente. Entre julio de 1997 y diciembre de 1998, 269 familias habían sido visitadas por operadores del programa. De éstas, 248 ingresaron al programa, 61 lo han completado y egresado, 162 continúan en él y 37 lo han abandonado. Las características sociales de las familias verifican que efectivamente son de extrema pobreza.

En las familias que han completado el programa se observa un mejoramiento claro en su situación de vivienda (un 10% obtuvo vivienda propia, las familias allegadas están postulando y mantienen un ahorro). A la vez, aumentó el porcentaje de familias en que un integrante tiene trabajo estable, los sin trabajo, por su parte, se han inscrito en la OMC; se ha incrementado los ingresos del trabajo en el hogar y se ha ordenado el presupuesto familiar. Todas las familias están inscritas en el sistema de salud y asisten a los controles periódicos. Un 50% de los casos de alcoholismo se encuentra en tratamiento y hay un mayor manejo del problema de la drogadicción (aunque no se avanza en la rehabilitación). Se han obtenido numerosos cupos en jardines infantiles; algunas mujeres asisten a cursos de recuperación de estudios y/o participan en talleres que ofrece el programa ha mejorado la autoestima, las relaciones internas de la familia y los vínculos que ésta mantiene con la familia de origen. Además, todos los niños que cumplen con los requisitos cuentan o están postulando al SUF, se concretan PASIS, subsidios de agua potable, becas y similares.

Las que abandonaron el Programa en alta proporción también mejoraron su situación en algún aspecto, en general asociado a una ayuda asistencial. Las que continúan en el Programa muestran señales claras de que su iniciativa propia de salir adelante se ha fortalecido.

Estos antecedentes, más la opinión de integrantes de las familias adscritas al programa, revela que éste está obteniendo buenos resultados en la dimensión que se propone: devolver la confianza a la familia en extrema pobreza, activar energías positivas y expandir sus iniciativas y conectarlas con redes de apoyo institucional y también personal o familiar.

Se ha comprobado que es posible modificar la forma tradicional de intervención social prevaleciente en el nivel local para llegara a las familias en extrema pobreza y lograre en ellas resultados más sustentables in un costo adicional significativo. Sin embargo, se detecta también que hay un núcleo de familias, estimado en cerca de un 20% de los casos contactados que, pese a los esfuerzos de los operadores, no se incorporan al programa o desertan tempranamente.

La cobertura del programa hasta la fecha es baja y ha dependido principalmente del número de operadores y el número de familias que cada uno puede llevar responsablemente. El

universo inicial de familias en extrema pobreza en la comuna se estimó en algo más de 4 mil. De modo que el Programa no ha atendido a más del 6% de este universo. Una ampliación del Programa pasa inevitablemente por un crecimiento en el número de operadores y exige una ampliación en los cupos y beneficios en los otros programas municipales o centrales.

Son cinco las claves que explican el origen y el desarrollo del PAI:

- La realización de un riguroso diagnóstico sobre la realidad de la familia en extrema pobreza en la comuna.
- El apoyo institucional del municipio (recursos financieros, humanos, apoyo de otros programas) y el “permiso” del Alcalde y Concejo Municipal para desarrollar gradualmente y sin premura de tiempo el diseño del Programa.
- Un equipo municipal que con compromiso y visión se hizo cargo del diseño e implementación del Programa.
- El compromiso en su trabajo que tienen los operadores y el apoyo personal y profesional que reciben del equipo.
- El tamaño acotado y manejable, no mayoritario, del número de familias en extrema pobreza en la comuna.

El principal obstáculo que hubo que vencer fue el hecho que no siempre es fácil innovar en el enfoque de los programas sociales ya que ello muchas veces contradice la lógica de acción de los funcionarios, los procedimientos y reglamentaciones vigentes. Innovar exige ir contra la norma, y el cambio genera conflictos pero hay que sobreponerse y no paralizarse frente al “siempre se ha hecho así”.

El PAI se proponía ser un programa transversal, ser una modalidad de trabajo con las familias de extrema pobreza que atravesara las distintas unidades y programas municipales. Por ahora el PAI es un programa más, que aplica un enfoque distinto, pero no ha logrado impactar el trabajo con los sectores pobres que realizan otras unidades y programas municipales.

- **“PROGRAMA DE APOYO A GRUPOS VULNERABLES”
TEMUCO**

La creación del Programa de Apoyo a Grupos Vulnerables: Jóvenes y Mujeres Jefas de Hogar responde al intento de reorientar la intervención social hacia la promoción social, adecuando la oferta de programas gubernamentales a las características particulares de la comuna, transformación considerada fundamental para el objetivo de superación de la pobreza.

ANTECEDENTES DE LA COMUNA Y LA MUNICIPALIDAD

La comuna de Temuco, está emplazada en la IX Región de la Araucanía y es la capital provincial y regional. Su población aproximada es de 781.242 habitantes.

El gran crecimiento de la población urbana ha significado que la ciudad se encuentre asfixiada y con escasas posibilidades de crecimiento, pues prácticamente no existen áreas susceptibles de ser integradas a la trama urbana. Se calcula que más de 15.000 personas viven en condición de pobreza extrema en el sector urbano, en tanto, alrededor de 60.000 pueden ser calificados como pobres. La extrema pobreza tiene una alta incidencia en mujeres que son jefas de hogar, ancianos, discapacitados, jóvenes y niños.

Los principales problemas identificados por el municipio son:

- *Desarrollo Social:* En el área urbana subsisten amplios sectores de la población con condiciones de vida marginales, provenientes mayoritariamente del sector rural, sin acceso a los servicios sanitarios básicos, con viviendas precarias, altos niveles de desempleo y un escaso acceso a la salud y a la educación.
- *Desarrollo Urbano:* Es uno de los problemas que está más presente en la opinión pública. El crecimiento experimentado se fue desarrollando sin una orientación clara acerca de qué comuna se quiere. Por el contrario, estuvo guiado principalmente por las expectativas del mercado y de los privados, por lo que ha estado asociado a una segregación social y socioeconómica.
- *Equipamiento:* El crecimiento de la ciudad no ha estado ligado a un aumento de la dotación de infraestructura y equipamiento comunal básico. Se destaca la falta de espacios para el desarrollo de la cultura, el deporte, etc.

La gestión que se realiza en el municipio se caracteriza por la escasa relación y coordinación entre las diferentes unidades y divisiones. Se ha intentado modificar esta situación de descoordinación con la creación de comisiones al interior de cada departamento. Sin embargo, tales instancias de coordinación no cumplen ni responden con las expectativas que orientaron su creación y se han ido desperfilando o tornando inoperantes a lo largo del tiempo. A esto se suma la verticalidad en la toma de decisiones; en este sentido, la gestión del Alcalde adopta un carácter más de jefatura que de liderazgo y esto se visualiza como una dificultad. Otro aspecto que puede limitar en algún sentido el desarrollo de un buen clima organizacional al interior del Municipio se refiere a que no existe un sello propio en el estilo de gestión que se realiza a nivel institucional, no está la percepción del municipio como un cuerpo con el cual identificarse.

El primer Plan de Desarrollo Comunal (PLADECO) se realizó el año '93, a la llegada del actual Alcalde (René Safirio). Desde entonces se llevó a cabo un proceso de Diagnóstico Sectorial, el cual arrojó sólo datos generales acerca de la realidad comunal, pero permitió

definir las líneas estratégicas para la gestión municipal de los primeros años. La información permitió identificar dos áreas centrales:

- *Pobreza:* se visualiza la necesidad de identificar los Grupos Vulnerables en la comuna, dónde se ubican y cuáles son sus principales características. Se asume que esta es la única manera a través de la cual se puede abordar eficazmente el tema de la superación de la pobreza.
- *Educación:* Se constata que existe una sub-utilización de los establecimientos educacionales, que no lograban completar el número de matrículas que podían realmente atender. Había además falta de equipamiento.

En el año '96 se reformula el PLADECO, en él se definen de manera más clara y fundada tres líneas estratégicas: Pobreza, Desarrollo Urbano y Equipamiento. Basado en este trabajo, el municipio priorizó para 1999, dos programas orientados a la superación de la pobreza: el Programas de Acentamientos Precarios, vinculado con el Programa de Chile Barrio, y el Programa de Apoyo a Grupos Vulnerables, que es el objeto de análisis de este informe.

LA EXPERIENCIA

El Programa de Apoyo a Grupos Vulnerables se inserta dentro del trabajo de la Dirección de Desarrollo Comunitario. Consiste en la puesta en marcha de proyectos orientados a grupos sociales específicos: Mujeres, Discapacitados, Jóvenes y Adultos Mayores.

Se denomina Programa porque su financiamiento no proviene del presupuesto de la unidad, sino que se reaprueba anualmente en el Concejo como proyecto de inversión municipal. No tiene una planificación global como programa, sino que anualmente se redefine el trabajo que se realizará con cada uno de estos grupos de manera independiente.

Es una iniciativa municipal que se construye en el proceso, no tuvo una planificación inicial, debido a lo cual no se definieron etapas, plazos, ni objetivos. Surge avalado por la prioridad que el Alcalde le asigna, en el marco de la superación de la pobreza, al trabajo con grupos específicos.

Origen de la Experiencia

La creación del Programa responde básicamente a la intención de reorientar la intervención social hacia la promoción social, concibiendo esta transformación fundamental para la consecución del objetivo de superación de la pobreza. Tiene su origen en la intervención con jóvenes, la cual se gesta en el año '93 cuando la DIDECO postula a un Programa de Desarrollo Juvenil (PDJ) del FOSIS. Uno de los requisitos de éste era el financiamiento compartido por lo que la alcaldía decide destinar presupuesto de inversión a este proyecto. La intervención se realizó en dos sectores de la comuna (Amanecer y Pedro de Valdivia) considerados pobres y en los que existía gran presencia juvenil.

En el año '94, orientado por la experiencia del trabajo con jóvenes y la idea de coordinar la acción municipal con la oferta de programas sociales, se postula al Programa Mujeres Jefas de Hogar del SERNAM. De igual manera, en el año '95 comienza el trabajo con Adultos Mayores y en el '96 con Discapacitados, aportando también para su financiamiento recursos de inversión municipales.

Un aspecto que favoreció el proceso de legitimación es que el Programa comenzó al alero de otras instituciones públicas como el FOSIS, SERNAM, etc., lo cual le dio validez y prestigio a la acción y aseguraba otras fuentes de financiamiento, no dependía sólo del Municipio.

Del conjunto de intervenciones con grupos específicos, los programas de jóvenes y mujeres son los que han tenido una trayectoria más larga y se han consolidado en el trabajo de la DIDECO:

Subprograma Jóvenes

Actualmente el Programa Jóvenes se implementa en cuatro sectores de la comuna que han sido definidos como prioritarios. En su ejecución cuenta con tres líneas de trabajo:

- *Capacitación y Educación:* capacitación sobre drogas, alcohol y medioambiente. La drogadicción se trabaja coordinado con el DEM, y consiste en invitar, a través de los Centros de Alumnos, a jóvenes de liceos a Seminarios de Capacitación. También se capacita a dirigentes de agrupaciones para que luego lo apliquen con niños. Los seminarios de drogadicción se hacen en coordinación con el OS7 de Carabineros. Además, se han implementado dos Preuniversitarios Municipales que se realizan en el mismo sector donde viven los jóvenes.
- *Deporte y Recreación:* Se trabaja en conjunto con DIGEDER, se contrata a un profesor de educación física y el municipio dispone la implementación necesaria para realizar deportes como tenis de mesa y baby fútbol. El área de recreación está abocada al financiamiento de la Semana de los Jóvenes de la comuna, en ella se realizan actividades culturales, deportivas, sociales, etc., y es organizada por las propias organizaciones juveniles.
- *Promoción Comunitaria:* Trabajo directo con agrupaciones juveniles, se abordan temas de autoestima y capacitación en temas de gestión. Esta línea trabaja con el apoyo de alumnos en práctica que cumplen el rol de monitores.

Subprograma Mujeres Jefas de Hogar

Durante el segundo semestre del '94 se da inicio al Programa Mujeres Jefas de Hogar acorde con los lineamientos del SERNAM, a los que se le sumaron de inmediato propuestas municipales.

La implementación del programa ha sobrepasado la intervención planificada desde el SERNAM, transformándose en una intervención municipal. Las líneas de trabajo del Programa son: Salud, Vivienda, Justicia, Cuidado Infantil y Capacitación, de ellas las más fuertemente potenciadas por el municipio son:

- *Cuidado Infantil:* el cuidado de los hijos se identifica como la principal dificultad de las mujeres para lograr una inserción laboral. Se crearon salas cunas con financiamiento municipal, en coordinación con JUNJI e Integra. El municipio arrienda el inmueble particular, lo equipa e implementa y lo entrega a INTEGRA, quien pone el personal y la alimentación. Esta es la línea más fuerte del programa y prioridad municipal. El municipio aporta para esta línea \$ 27 millones
- *Vivienda:* se ha desarrollado un convenio con el Departamento de Asistencia Social para la implementación de un Plan de Ahorro. El mecanismo consiste en que mensualmente a las mujeres se les hace entrega de una canasta familiar, a cambio de \$10.000 que ellas

deben depositar en una cuenta de ahorro para la vivienda. El Municipio a través del programa, se compromete a comprar los terrenos y ellas al ahorro para el subsidio.

- *Capacitación*: hasta antes del '98 esta línea se había desarrollado tal como está planteada en el programa del SERNAM, realizándose cursos en convenio con PRODEMU - SENCE. En el '98, el Municipio comienza a ofrecer también cursos de capacitación en oficios no tradicionales con financiamiento propio, así como también cursos de microempresa para aquellas mujeres que ya habían sido capacitadas y que tenían iniciativas productivas.

Hay consenso y claridad al interior del Programa que el estilo de intervención que se debe desarrollar debe ser con un carácter de promoción social, no asistencialista e integral. Abordar las problemáticas de cada uno de estos grupos de principio a fin, no sólo entregar soluciones parciales a sus problemas.

Financiamiento

Los Subprogramas Jóvenes, Adulto Mayor y Discapacidad, para el año 1998 tienen como fuente única de financiamiento los aportes Municipales. Sólo el Programa Mujeres Jefas de Hogar conforma su presupuesto con aportes de otras instituciones públicas, que son el SERNAM y el MINSAL. El financiamiento municipal es considerado en su totalidad como Gastos de Inversión y no de Operación, debido a lo cual debe ser aprobado todos los años por el concejo y ha resultado que en los últimos años la asignación presupuestaria ha sido creciente.

RESULTADOS

Dentro de los resultados más destacables de este proceso se encuentra el aumento de la cobertura de la población objetivo de los programas sociales y el logro de una mayor participación de los beneficiarios.

Se han diversificado los grupos sociales que atiende el programa, aumentando las oportunidades de acceder a mejorar los estándares de vida. A su vez, se ampliaron las redes de apoyo a las personas y las familias.

En cuanto a los factores claves que facilitaron la experiencia, el que la superación de la pobreza sea prioridad política del Alcalde y del Concejo ha permitido contar con recursos económicos necesarios para la gestión. Si bien el estilo de liderazgo del Alcalde es vertical y poco participativo, delega la gestión en los directores facilitando la ejecución.

Así, es de vital importancia el equipo de profesionales del área social, que incorporan elementos de planificación y formulación de proyectos. El buen clima laboral al interior de

la DIDECO, basado en el cumplimiento de objetivos, ha sido clave para el desarrollo de la experiencia. Con respecto a los encargados de los programas, ha sido buena la iniciativa de que sean contratados en la planta municipal, pues ello permite tener más poder para negociar e implementar el programa ya que tienen llegada al interior del municipio.

La Gestión del área social, legitimada en el municipio y en la comuna, es un factor fundamental en el proceso de desarrollo social, hay en él un enfoque participativo y coordinación intersectorial que colaboran en su proceso.

La experiencia no ha estado exenta de problemas. La puesta en marcha de cada uno de los subprogramas ha requerido procesos de negociación entre las diferentes dependencias al interior del municipio y de convencimiento para un trabajo conjunto. Se ha querido favorecer la realización de una intervención integral, lo que ha significado destinar cantidades importantes de recursos a ámbitos que no obtienen logros inmediatos pero son los que posibilitan el desarrollo de las otras líneas o áreas orientadas a la promoción. Sin embargo, subsiste el problema en cuanto a financiamiento puesto que la actual fórmula no permite asegurar la continuidad de las iniciativas en el tiempo, como los programas son anuales, depende del Concejo su renovación año tras año.

- **“DESCENTRALIZACION DE LA GESTION DE LA DIDECO Y CONFORMACION DE CENTROS DE DESARROLLO COMUNITARIO” RANCAGUA**

La experiencia de la Dirección de Desarrollo Comunitario de Rancagua consiste en la creación de Centros de Desarrollo Comunitario que descentralizan la acción social municipal y permiten una gestión más cercana a la ciudadanía, más participativa y vinculada a la vida de barrio.

ANTECEDENTES DE LA COMUNA Y LA MUNICIPALIDAD

La Comuna de Rancagua es la ciudad capital de la VI Región. Tiene una población de 187.324 habitantes, de los cuales 179.638 es población urbana y sólo 7.686 rural. Rancagua es una de las ciudades de tamaño medio que ha mostrado una tasa de crecimiento poblacional más alto y sostenido, desde una perspectiva histórica, esto se explica por el traslado del personal de la Minera El Teniente a la ciudad. Otro factor de crecimiento es su cercanía a Santiago. Además, es el principal centro de servicios de una región agrícola muy dinámica.

De acuerdo a un estudio desarrollado por la Dirección de Desarrollo Comunitario, en 1996, un 13,68% de la población se ubica en el nivel de los carenciados; el 28,57% conforman el

sector medianamente carenciado; el 18,08% se caracteriza por tener baja carencia; el 29,28% se ubica en el nivel con muy baja carencia y un 10,38 % en el nivel de los sin carencia.

Los principales problemas del territorio y sus habitantes, identificados por la municipalidad, se relacionan con problemas personales, entre ellos endeudamiento, empleo inestable, salud y problemas de ciudad (seguridad ciudadana, áreas verdes, etc.).

El Alcalde de Rancagua es don Darío Valenzuela. En la conformación del Concejo Municipal prima la tendencia concertacionista, lo que es visto al interior del municipio como un factor que favorece la buena relación y la consecuente fluidez y rapidez en la toma de decisiones.

Desde 1992, el municipio ha vivido un período de transformación y reestructuración importante a nivel de sus características organizacionales. Se ha intentado incorporar un diseño que potencie el trabajo en equipo, la dirección de liderazgo más que de jefatura y la generación de compromisos y responsabilidades del trabajo del funcionario asignándole procesos de gestión completos. Estas acciones se enmarcan dentro del Programa de Calidad Total, iniciativa del actual Alcalde, que se ha planteado como objetivo hacer una revisión de los procesos internos para mejorar la calidad de la atención municipal.

El primer período de gobierno comunal democrático priorizó el tema social, definiendo dos líneas de acción: el trabajo con grupos sociales vulnerables (Mujeres, Niños, Jóvenes, Adulto Mayor, Discapacitados) y la cultura (área en que hasta esa fecha no se había hecho nada), incorporando en la gestión de la DIDECO un enfoque de promoción social.

Durante el año '98 se comienza a desarrollar un trabajo más integrado y coordinado entre las diferentes dependencias municipales. Esta situación es potenciada por la inserción que ha tenido la DIDECO en cada uno de los sectores de la comuna, lo que ha permitido tener un acceso más directo a lo que ocurre y a las necesidades que tiene la gente, logrando tener un mayor manejo de información.

En 1998 se comenzó a trabajar en el segundo PLADECOS de Rancagua (1999 - 2002). Se llevó a cabo un proceso de trabajo participativo tanto al interior del municipio como con la comunidad. En este sentido, se realizaron foros productivos, diálogos ciudadanos en temas como sexualidad y afectividad, seguridad ciudadana, drogas, etc.. También se realizó un Proyecto de Participación Ciudadana para la remodelación de la Plaza Los Héroes que contempló trabajo en talleres y comisiones para hacer un diseño conjunto. Cada unidad elaboró un informe, en los que posteriormente la SECPLAC se basó para la elaboración final del PLADECOS.

En él se definen cinco ejes que orientan la acción: el desarrollo territorial, el desarrollo social, el desarrollo productivo, el desarrollo cultural y el desarrollo medioambiental. Una de sus líneas fuertes es el que la acción municipal responda a las necesidades de los distintos actores que habitan en la comuna. En este sentido, se ha comenzado a consolidar al interior del municipio, la idea de desarrollar y potenciar la identidad comunal, lo que a su vez se traduce en el desarrollo de una identidad de Barrio, en el horizonte de ir generando ciudadanía.

La DIDECO ha elaborado un Plan Estratégico, enmarcado en un proceso de capacitación interna a los funcionarios en los temas de planificación. Esto resulta fundamental puesto que todos los proyectos y programas existentes en el municipio relacionados con el área social pasan por la Dirección de Desarrollo Comunitario y están incorporados en su Plan Estratégico. Las líneas básicas de gestión que engloban la acción total de la unidad son: el desarrollo local territorial, las mesas de conversación, la capacitación, la cultura y los Centros de Desarrollo Comunitario (CDC), objeto de análisis de éste informe.

LA EXPERIENCIA

En 1992 se invirtió en la realización de investigación diagnóstica a propósito de la incorporación del enfoque de promoción social. A partir de ella se pudo definir estrategias a fin de redefinir la política social, de modo de hacerla pertinente a las particularidades y características de los grupos de la comuna. A su vez, permitió identificar las diferencias existentes al interior de los diferentes grupos (ejemplo: jóvenes rurales, jóvenes urbanos). De este modo, aparecen las oficinas y programas orientados a cada uno de ellos, diseñándose así una política social local.

Se constató que la comuna se encontraba fragmentada espacialmente (sectores diferenciados territorialmente según características socioeconómicas, que no tenían instancias de encuentro) y a partir de esto se trazó una línea estratégica central que fue definir la comuna como socialmente integrada. En base a ello se elaboró el Plan Estratégico, del cual se desprenden tres líneas para mejorar la gestión: trabajo interno a nivel de diseño y clima internacional; trabajo comunitario para potenciar la organización social y la construcción de ciudadanía y, por último, organización del trabajo a fin de estar más cerca de la gente y realizar una gestión con menos trámites.

Origen de la Experiencia

En 1996, la nueva DIDECO priorizó un proceso de desarrollo organizacional interno y asumió las líneas estratégicas antes mencionadas. En 1997 se echa a andar la experiencia de los Centros de Desarrollo Comunitario. Dentro de los factores que influyeron en esta iniciativa se encuentra el hecho que durante la gestión del Alcalde anterior se logró llevar a

cabo un proceso de reflexión interna en el municipio, que sienta las bases para la construcción de un enfoque de gestión municipal que releva el tema de la descentralización.

La creación de los CDC, a nivel municipal, busca conseguir la descentralización en la entrega de los servicios de la DIDECO, acercar el municipio a la gente y poder intervenir de manera integral y coherente en los territorios. A nivel de la comunidad, busca gestar y potenciar una mayor organización social y articular los grupos ya existentes en el horizonte del desarrollo territorial, también aspira a potenciar el desarrollo de identidades poblacionales, barriales y comunales y, por último, a ofrecer oportunidades a las personas para ejercer sus roles y capacidades ciudadanas.

Los CDC se transforman en una estrategia de desarrollo a escala vecinal; la idea es que estos centros generen grados crecientes de participación de los vecinos y organizaciones orientada hacia el empoderamiento y el control social.

Se espera que en 1999-2000, gradualmente se construya un Presupuesto Participativo Municipal y que sean los vecinos los que distribuyan los recursos de inversión. Se espera también, que en los próximos años, los CDC se transformen en la ventanilla única del Municipio, que se constituyan en el lugar en el cual se canalice la entrega de servicios y en el lugar de encuentro con la comunidad. En forma global, se trata que los CDC se transformen en el núcleo de los Centros de Barrios a fin de congregar iniciativas ya no sólo municipales sino también privadas.

Trayectoria e Implementación de la Experiencia

Las primeras acciones desarrolladas para visualizar como articular y dar forma a la idea fueron:

- Realización de una división territorial de la comuna: se identificaron seis sectores (se asumieron las divisiones territoriales existentes) y en cada uno de estos se decidió instalar un CDC. Actualmente operan en forma completa sólo cuatro de ellos puesto que aún no se cuenta con la infraestructura y equipamiento básicos para los otros dos.
- Diálogos Territoriales: se conformaron mesas de trabajo con los vecinos, en las cuales se hicieron diagnósticos de los sectores. El resultado fue la construcción de un mapa de cada uno, en los que se pueden identificar las necesidades de sus habitantes, los problemas de carácter territorial y social y las organizaciones existentes. En base a la información recogida de los Diálogos Territoriales, en cada CDC se hizo una planificación de trabajo a cuatro años plazo.

En el año '98 empieza la implementación real de los CDC en cada sector.

El objetivo es desarrollar todas las acciones de la DIDECO en cada uno de estos sectores, de manera de acercar el municipio a los espacios habituales de residencia de la gente y hacer promoción social. Para ello, cada CDC tiene las siguientes líneas de acción:

- *Capacitación Vecinal*: se realizan Escuelas Vecinales (capacitación de dirigentes en temas de organizacionales y de gestión, resolución de conflictos y formulación de proyectos).
- *Identidad Territorial*: celebración de aniversarios y actividades deportivas y culturales.
- *Territorialidad*: cada CDC tiene su propio plan de trabajo a cuatro años plazo, orientado a resolver o invertir en temas urbanos (sitios eriazos, pavimentos, etc.).
- *Promoción Social*: se identifican iniciativas, se organiza a la gente, se prepara la entrada del programa al sector. El Departamento de Programas de la Municipalidad pone a funcionar el grupo y lo entrega al CDC quien hace seguimiento.

La meta es que la acción desarrollada permita tener un acercamiento integral a la realidad particular de cada sector, acorde a las características de la población que lo habita. Además, se pretende ir convirtiendo cada uno de estos centros en el núcleo de una división territorial mayor que son los Barrios. La intención es que estos centros tengan una mayor dotación de infraestructura, que permitan congregarse a la gente. El propósito final es que se desarrolle identidad de barrio y mayor participación, de modo que a largo plazo, sean los habitantes quienes puedan ir decidiendo y planificando qué barrio quieren.

El estilo de trabajo que se ha gestado como producto de esta intervención ha requerido la conformación de equipos al interior de la DIDECO para coordinar la acción desarrollada entre los diferentes CDC, así como también, entre los encargados de los CDC y los encargados de cada uno de los Programas Sociales (Jóvenes, Niños, Mujeres y Adultos Mayores). Tales instancias, se han convertido en espacios de evaluación permanente de lo que está ocurriendo en cada Centro, así como también ha permitido identificar obstaculizadores, facilitadores y resultados incipientes, asociados a este modo de intervención.

Ha habido disposición de la gente en la comuna para recibir y adaptarse a este nuevo modo de acción de la DIDECO. La lógica que hubo detrás es la de “aprender haciendo con la comunidad”. Los CDC han permitido que se establezcan vínculos estrechos y compromisos activos de los ciudadanos con la acción desarrollada por la DIDECO. Esta experiencia se basa en el desarrollo de un trabajo conjunto en los sectores y ofrece una modalidad de intervención que requiere de un compromiso mutuo con los vecinos. Acorde con el objetivo de la promoción social, se potencia la participación de las organizaciones en la definición de prioridades, entregando poder para la toma de decisiones y compartiendo o transfiriendo la responsabilidad municipal en la solución de las problemáticas de las organizaciones. Los usuarios establecen vínculos con los CDC; sin embargo, esperan que estas instancias sirvan para que el municipio pueda dar solución real a sus problemas, relacionándose aún con los CDC desde una lógica demandante. "El CDC es el que debe solucionarnos los problemas a

nosotros. Ellos son los que deben llegar al municipio para que se los solucionen a ellos. Nosotros tenemos que ir al CDC a quejarnos " (Dirigentes de Juntas de Vecinos).

Financiamiento

El financiamiento proviene exclusivamente de los recursos municipales asignados a la unidad según los ítemes presupuestarios; no cuenta con recursos financieros externos. Sin embargo, de alguna forma hay apoyos económicos indirectos a los CDC, que provienen programas gubernamentales o privados dirigidos al funcionamiento de las actividades que ahí se llevan a cabo y que se asocian con la gestión de algunos departamentos de la DIDECO (por ejemplo el Departamento de Programas Sociales cuenta con el financiamiento de proyectos de CONACE, FOSIS, etc.). Además, se han conseguido apoyos específicos para el desarrollo de actividades o eventos puntuales que han provenido de empresas privadas, principalmente para cubrir gastos de publicidad. En este sentido, la experiencia de la DIDECO ha sido fundamental, porque ha permitido demostrar que la descentralización es posible sin tener que aumentar los recursos.

De un total de \$6.400 millones que es el presupuesto municipal, \$380 millones son destinados al Departamento de Programas Sociales de la DIDECO. De ellos, \$60 millones conforman el presupuesto de los CDC.

RESULTADOS

En Rancagua hoy existe un mayor vínculo entre los vecinos y una articulación de las acciones que realizan las organizaciones. La gente se siente más tomada en cuenta y hay más confianza en el municipio, pues él logra absorber y acoger las demandas e iniciativas de los vecinos.

También se observa un cambio de actitud de los dirigentes en lo que respecta a quejas y demandas, ahora son propuestas; a su vez, hay una mayor pertinencia y articulación de la intervención municipal en los territorios, como también un aumento en la cobertura y la calidad de la atención.

Los vecinos por su parte están más capacitados para tomar decisiones acerca de su entorno, por lo que la gente desarrolla una identidad comunal positiva.

Entre los elementos de gestión claves para el buen desarrollo de la experiencia se encuentra el hecho que el Municipio de Rancagua es poco politiquero y no muy populista, lo que permite que se de una buena integración entre lo político y lo técnico. También fue importante la realización de un proceso de planificación interna que permite tener claro para dónde se va. Así, desde la DIDECO se hizo un diseño de acción coherente y por tanto fue

validado al interior del municipio. Este diseño se realizó a partir de una planificación participativa, los funcionarios sabían lo que estaban haciendo, además, para ello se potenció su perfeccionamiento y capacitación en temas de planificación y desarrollo organizacional.

También resultó clave la participación activa de la gente a nivel de la implementación del proyecto, puesto que sin ella éste no hubiese sido posible.

Comenzar a desarrollar la idea de los CDC requirió un doble esfuerzo: por una parte romper con los prejuicios existentes acerca de los funcionarios y de la unidad en el municipio y, por otra, instalar y socializar un modo de gestión descentralizado, para el cual se requería mayores grados de articulación con otras unidades. Tal situación generó al interior del Municipio resistencias al cambio. Sin embargo, estos desencuentros no tuvieron mayores incidencias ni relevancia en el proceso de puesta en marcha.

- **“GESTION MUNICIPAL CON LAS ORGANIZACIONES DE BASE Y DESDE EL MUNDO INDIGENA”**
TIRUA

A partir de 1997 el Municipio de Tirúa imprime una nueva orientación a la gestión municipal que se basa en un trabajo conjunto, de socio, con las organizaciones sociales, las que en alta proporción corresponden a comunidades mapuches. La nueva gestión municipal, de mano con las organizaciones de la comuna, atraviesa el municipio y no se limita a determinada área o segmento de la organización. El objetivo final de la nueva gestión es compatibilizar, a nivel de la comuna, los procesos modernizadores del Estado, la economía y la sociedad con la valoración y preservación de la Cultura Mapuche. Se trata de construir una identidad positiva para la comuna en base a los rasgos culturales de su población y no sólo, como tiende a ser lo común en las sociedades actuales, en base a oportunidades económicas y criterios de negocio. La experiencia que se analiza presenta los primeros pasos de este cambio en la gestión municipal.

ANTECEDENTES DE LA COMUNA Y LA MUNICIPALIDAD

Tirúa se ubica en el extremo sur de la provincia de Arauco, Región del Bío-Bío; incluye un amplio sector costero. Su población, en 1998, era de 9.500 personas, un 83% de ella vive en áreas rurales. Los niveles de pobreza, según estimación municipal, en 1990 alcanzaban al 80% de la población, muy superior al 46% regional; la comuna está considerada dentro de las cinco más pobres del país. La tasa de analfabetismo es la más alta de la provincia (19%). La composición étnica presenta el más alto porcentaje de población Mapuche de la provincia de Arauco, con un 70% aproximado.

La actividad económica principal es la agricultura de subsistencia, caracterizada por bajos rendimientos y escaso desarrollo tecnológico. En menor medida, otras fuentes de empleo son los servicios sociales y comunitarios y la pesca artesanal.

Se observa un fuerte proceso migratorio campo-ciudad al interior de la comuna y hacia la capital regional y Santiago. Se trata mayoritariamente de jóvenes, mujeres y hombres, en busca de empleo, para trabajar en el servicio doméstico y en la construcción.

Los problemas comunales más sentidos, mencionados en el PLADECO, se refieren a déficits en infraestructura vial, agua potable, alcantarillado, electricidad, vivienda, baja productividad de las actividades agropecuarias y de recolección, baja calidad de la educación y deficiencias en la infraestructura y la calidad de la atención de salud.

En resumen, se trata de una comuna pequeña en población, pobre, aislada, con algunos servicios básicos y una composición étnica mayoritariamente Mapuche. Esta composición étnica ha tenido incidencia en la evolución de todas las dimensiones de su desarrollo económico y social. El sentido y la organización comunitaria y los valores culturales asociados a la tierra y la naturaleza, propios del mundo Mapuche, marcan la identidad comunal y dan dirección a la estrategia de desarrollo local que ha ido implementando la actual administración municipal.

La población Mapuche está concentrada en dos espacios territoriales bien definidos: Tirúa sur costa y Tirúa norte, en ambos sectores la población Mapuche se encuentra organizada en comunidades en conformidad a la Ley Indígena. Actualmente existen 23 comunidades legalmente constituidas que gozan de personalidad jurídica y constan en los registros de la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI).

El Alcalde de Tirúa, Don Adolfo Millabur pertenece a una comunidad indígena, asume el cargo a fines de 1996, contando con un amplio respaldo comunitario. Hay coincidencia en cuanto a que el trabajo del Concejo Municipal es armonioso, no hay contienda política puesto que se trabaja con pragmatismo y en beneficio de la comuna, sus habitantes y organizaciones.

El Alcalde ejerce un fuerte liderazgo en tres frentes: la comunidad y organizaciones de base, los funcionarios municipales y las relaciones externas, en particular con el gobierno regional. Para ello cuenta con 33 funcionarios, más de la mitad de ellos insertos en la DIDECO, dos profesionales asignados al Municipio por el Programa Servicio País y funcionarios adscritos a los departamentos de educación y salud municipal.

LA EXPERIENCIA

Previa a la elección del actual Alcalde, el municipio desarrollaba un tipo de gestión catalogada como reactiva, que respondía a presiones y ofertas desde el exterior, que se sometía a las exigencias centrales y no contaba con una visión de futuro de la comuna, no planificaba, no contaba con recursos técnicos adecuados. Era un municipio cerrado, que no salía a la comuna y sólo conocía superficialmente la realidad social y cultural de su territorio.

El proyecto del nuevo Alcalde es compatibilizar el proceso de modernización del país con la valoración y preservación de la cultura mapuche en base a una nueva relación del municipio con las organizaciones de base. El municipio debía abrirse a la comunidad y negociar en complicidad con las organizaciones con el gobierno y agentes privados en torno a posibles alternativas de desarrollo para Tirúa. Había que cambiar la imagen comunal desde una comuna pobre y necesitada y un municipio precario y ineficiente por una comuna emprendedora y un municipio eficiente. El impulso para iniciar el cambio fue un trabajo colectivo del municipio con las organizaciones sociales en torno a la elaboración del PLADECO que marcó centralmente la gestión municipal.

Origen de la Experiencia

Durante el año 1995-96 una consultora de Santiago (PRODES, hoy denominada AZUL) se acerca a unos pocos municipios pobres del país, entre ellos Tirúa, para hacer un diagnóstico somero sobre la realidad comunal y estudiar posibilidades de apoyar como agente facilitador el desarrollo local del lugar. A partir de este trabajo se gesta un programa de desarrollo local, que hoy se denomina Programa Impulsa. El programa cuenta con el apoyo de varias agencias, públicas y privadas (FOSIS, F. Andes, IAF). Su particularidad es su filosofía y su metodología de trabajo; seis supuestos fundamentales orientan su trabajo:

- Las comunidades disponen de recursos inmovilizados o mal aprovechados, que constituyen su principal potencial para el desarrollo.
- Las iniciativas posibles de emprender en el nivel local tienen sentido si descansan en la energía, esfuerzo y entusiasmo de las propias comunidades.
- El desarrollo se produce cuando hay una interacción creativa entre las capacidades de las personas que habitan o trabajan en un territorio, las oportunidades del entorno y los recursos disponibles.
- El conocimiento técnico, recursos monetarios y apoyo institucional están al servicio de los objetivos y metas que decide la comunidad, contribuyendo a su viabilidad técnica y económica.
- Los programas de desarrollo deben tener un horizonte de tiempo suficiente y actuar ampliando o expandiendo las capacidades de gestión y de desarrollo de los habitantes y las organizaciones.
- La diversidad de factores que inciden en la pobreza requieren de la articulación o coordinación entre todos los actores presentes en el territorio.

Desde 1996 el Director del Programa Impulsa y Adolfo Millabur conversan sobre temas de desarrollo y gestión local. La filosofía y las propuestas técnicas de Impulsa --el trabajo con las organizaciones, la idea de reforzar y expandir capacidades y de poner los recursos municipales y externos al servicio de la comunidad-- hacen sintonía con las intuiciones del futuro Alcalde que en esa época era concejal.

Una vez elegido Alcalde, estas conversaciones se concretizan en un trabajo conjunto Municipio y Programa Impulsa en la elaboración de un PLADECO para la comuna. Impulsa pone un profesional de su equipo en la comuna y con el apoyo de éste transfiere al Municipio su metodología de trabajo, la que es aplicada por los funcionarios municipales. El proceso de elaboración de este PLADECO marcó un punto de quiebre en la gestión municipal.

El proceso de elaboración del PLADECO: metodología y pasos

El Plan es elaborado por los funcionarios municipales que asumen un trabajo directo en terreno con los habitantes y dirigentes de las organizaciones de base. Los principales pasos seguidos fueron los siguientes:

1. Reflexión preliminar con los funcionarios municipales en torno a un diagnóstico global de la comuna de modo de promover entre ellos una visión de la totalidad comunal y no sólo la parte sobre la cual a cada uno le toca actuar.
2. Subdivisión de la comuna en sectores geográficos relativamente homogéneos que comparten rasgos culturales, económicos y de asentamiento de población. Se definieron cinco sectores.
3. Constitución de un equipo de trabajo en cada sector, conformado por un subconjunto de funcionarios municipales, seleccionados de modo de romper con las divisiones departamentales existentes en la Municipalidad. Designación en cada equipo de un “encargado de terreno” responsable de coordinar y hacer seguimiento al trabajo del equipo. En lo posible, el “encargado de terreno” fue una persona que tenía conocimiento y contactos previos en el sector.
4. Presentación y discusión a los equipos territoriales de la metodología y el plan de trabajo en cada sector, los segmentos de población que debían contactar y la definición de los temas que debían abordar con la población. Estos se resumen en cuatro preguntas generales: ¿cuál es la visión de la comuna a futuro? ¿con qué fortalezas cuenta la comuna? ¿cuáles son los principales problemas de la comuna? ¿qué acciones concretas se deben impulsar en ella?
5. Realización del trabajo de diagnóstico y de definición del Plan de Desarrollo comunal en cada sector. Este trabajo tuvo una duración aproximada de tres meses. Entre otros, se recopiló información disponible, se contactó directamente a las organizaciones y vecinos

del lugar, se hicieron consultas, talleres y entrevistas para analizar la realidad existente y definir posibles estrategias y líneas de acción.

6. Seguimiento del trabajo y análisis preliminar de resultados. En reuniones semanales el Alcalde, los equipos de trabajo y el profesional de Impulsa evaluaban los avances en el trabajo, la metodología aplicada, las demoras y dificultades, resultados preliminares, puntos a profundizar y se programaba el trabajo de la semana siguiente.
7. Construcción del PLADECO. El municipio, con el apoyo del Programa IMPULSA, estructuró un formato para sintetizar la información obtenida y hacer un análisis comparativo por sector geográfico y grupo social. Con esta síntesis se analizó y delineó, colectivamente, el sistema de desarrollo comunal y se identificaron elementos principales (salud, vivienda, etc.) sobre los cuales sustentar el Plan de Desarrollo. Luego, por cada elemento se definieron las principales estrategias a seguir y algunas líneas de acción. La propuesta resultante se precisó y validó en talleres y reuniones en cada uno de los 5 sectores geográficos.

Este trabajo en torno al PLADECO terminó a fines de 1997. El paso siguiente es la ejecución, evaluación y actualización permanente del Plan, tarea que le corresponde al Municipio. Cuando visitamos la comuna (febrero de 1999) el municipio estaba en la fase de adecuar sus acciones y proyectos, marcados por inversiones y compromisos adquiridos en el pasado, a las estrategias y prioridades definidas en el Plan y a encauzar nuevas iniciativas coherentes con las prioridades del PLADECO.

Con la elaboración del PLADECO el municipio dio un gigantesco paso adelante: tuvo una experiencia de trabajo distinta que lo marcó. Reconocen que adquirieron nuevas capacidades, conocimiento directo y vivencial de la comuna en su conjunto y en segmentos específicos, lo que se traduce en una nueva relación y apreciación acerca de lo que son la comuna, las organizaciones y los habitantes ahí presentes; inserción de lo que ven y lo que hacen en un sistema mayor lo que da más sentido a su trabajo, aumenta el compromiso con éste y los lleva a buscar nuevas posibilidades e iniciativas, a ser más emprendedores; visualizan más alternativas de desarrollo para la comuna; adquisición de una experiencia concreta de lo que es trabajo en equipo, valoración de éste y una nueva visión sobre lo que debiera ser la gestión municipal, lo que los lleva a ser críticos frente a lo que existía y parcialmente sigue existiendo.

Diversas iniciativas organizadas con apoyo municipal indican que han seguido avanzando durante 1998: el municipio negocia la estadía de algunos dirigentes sociales y funcionarios municipales en Francia, para conocer / aprender temas de gestión local, apoyo que se canalizó vía la AGCI; se formuló un Plan de Desarrollo Social que se centra en fortalecer las organizaciones en sectores de la comuna donde éstas son más débiles; se cuenta con un diagnóstico económico – productivo en dos sectores geográficos de la comuna; las organizaciones sociales junto con el municipio están estudiando y elaborando una contrapropuesta al plan seccional Lleu Lleu, para nombrar algunas de las iniciativas.

RESULTADOS

Los principales cambios desatados con esta experiencia son:

- El Municipio cuenta hoy con programas propios y gestiona programas externos adaptándolos y priorizándolos en función de las prioridades comunales.
- El Municipio cuenta con mayor capacidad para trabajar con las organizaciones sociales, con funcionarios comprometidos con la nueva gestión y con ganas de trabajar en equipo.
- El Municipio trabaja articuladamente con actores y agentes presentes en el territorio (áreas geográficas menores a la comuna en que ésta se ha subdividido) a través de mesas de trabajo y otras instancias.
- Las comunidades indígenas y organizaciones de base participan, trabajan de la mano y plantean propuestas conjuntas de solución a sus problemas al municipio.
- La organización territorial que se dio el Municipio para la elaboración del PLADECO se tradujo en una nueva organización interna de la DIDECO
- Se ha fortalecido y adquirido legitimidad la SECPLAC como unidad municipal de planificación municipal

Los factores claves para los buenos resultados son varios que operan sinérgicamente:

- Fuerte identidad local y de comunidades mapuches y organizaciones de base relativamente maduras en algunos sectores de la comuna.
- Un nuevo Alcalde de identidad mapuche, con raíces y experiencia de trabajo previa con las comunidades indígenas de la comuna, con fuerte legitimidad social, y una visión futura para la comuna y el municipio.
- Disponibilidad del Programa Impulsa para trabajar en la comuna ligado al municipio y a las organizaciones de base.
- Disponibilidad de recursos regionales y sectoriales para hacer inversiones en infraestructura que eran indispensables para romper con el aislamiento comunal, interno y de la región.
- Compromiso y participación de los funcionarios municipales.

En el transcurso de la experiencia se enfrentaron también algunos problemas. De una parte, si bien todos los entrevistados del municipio recalcan que hay un muy buen clima humano y relaciones personales fluidas, ven importantes deficiencias en la gestión municipal en aspectos referidos a la planificación y programación del trabajo, la división del trabajo entre departamentos y el trabajo de equipo. Algunos señalan la ausencia de una orgánica municipal que defina las responsabilidades específicas de cada departamento.

Algunos funcionarios municipales tienen la sensación de un estancamiento relativo en la nueva gestión municipal en 1998 en el sentido que visualizan un trabajo en equipo menos

intenso de lo que les gustaría después de lo vivido al elaborar el PLADECO. Al mismo tiempo, señalan que muchas inversiones públicas y privadas que llegan a la comuna no son consultadas con el municipio, no corresponden a las prioridades locales y con frecuencia debilitan o no se adecuan a los tiempos y nivel de desarrollo de las organizaciones sociales, de modo que “traen modernización” lo que es necesario, pero sin considerar los efectos laborales, muchas veces negativo, sobre las comunidades y organizaciones sociales.

Se ha iniciado un proceso que apunta a una nueva gestión municipal que por ahora es frágil y depende de la persona del Alcalde. El municipio requiere con fuerza de acciones de fortalecimiento institucional que respeten la tarea emprendida y la identidad y los rasgos culturales de la comuna.

- **“PLAN DE DESARROLLO ECONOMICO COMUNAL” (PLADELA)
LOS ALAMOS**

Para impulsar el desarrollo productivo de la comuna, el Municipio asume la tarea de fortalecer la organización de microempresarios, transfiriéndoles capacidades y herramientas de gestión y administración, además de facilitarles el acceso a recursos locales y externos.

ANTECEDENTES DE LA COMUNA Y LA MUNICIPALIDAD

La comuna de Los Alamos se ubica en el centro de la provincia de Arauco, Región del Bio Bio, con una comunicación expedita a Lebu, capital provincial, y a Concepción. Es una comuna pequeña con una población de 18.700 personas, de las cuales el 80% vive en localidades pobladas de escaso tamaño pero que califican de urbanas gran parte de las cuales se localizan a lo largo de la carretera intercomunal que une Curanilahue con Cañete.

La comuna tiene niveles de pobreza altos. La mayor parte de las familias obtienen recursos de actividades agropecuarias en pequeña escala (agricultura de subsistencia) y actividades microempresariales urbanas (servicios y comercio). La actividad del carbón, importante en el pasado, se reduce hoy a una mina, Trongol. La actividad forestal es importante, pero no absorbe mucha mano de obra. Casi un tercio de la fuerza de trabajo labora fuera de la comuna. La actividad productiva en pequeña escala se encuentra organizada existiendo asociaciones de taxistas, feriantes y cooperativas agrícolas.

Al igual que las otras comunas de la provincia de Arauco, Los Alamos ha sido una prioridad gubernamental en cuanto a inversiones en infraestructura, proyectos de reconversión laboral y proyectos de apoyo social y productivo, entre otros. Gracias a estas inversiones en los últimos años se ha logrado mejorar caminos y aspectos materiales de la calidad de vida (agua, luz y

recientemente alcantarillado). Sin embargo, estos proyectos no han tenido un impacto favorable sobre las oportunidades de generación de ingreso de los habitantes.

La comuna cuenta con una oferta cuantitativa adecuada de escuelas y liceos, pero hay insuficiencias reconocidas en aspectos de mantención de los establecimientos y en la calidad de la educación que se imparte. En el caso de la salud hay déficit de infraestructura, con áreas de la comuna que se ubican lejos o tienen serias dificultades de acceso a alguna de las cuatro postas rurales de la red asistencial. Tanto la educación como la salud municipal operan con déficit. La comuna cuenta con una emisora radial que se escucha en casi toda la provincia de Arauco y es un importante canal de información utilizado por el municipio para llegar a la población.

El Alcalde, don Faizal Azat Gazale, lleva casi dos décadas en el cargo. Nunca obtuvo más del 20 % de los votos. El Concejo Municipal es politizado y conflictivo, con una fuerte polarización en el eje Concertación- Partido Comunista.

Hasta 1996 este Municipio tuvo una gestión reactiva, sin propuesta propia, sin contacto con las organizaciones sociales. Desde la DIDESO se administraba la red de subsidios asistenciales y algunos programas específicos en los que la dimensión productiva y de empleo estaba ausente. En 1997 el Alcalde manifiesta un discurso renovado, lo que coincide con un nuevo grupo profesional en la SECPLAC y la inserción de esta unidad en la organización municipal a nivel de asesoría al Alcalde.

El Municipio es pequeño. Cuenta con 50 funcionarios, de los cuales 10 son profesionales y cuatro de éstos se desempeñan en el SECPLAC y son nuevos en el municipio (llegan en 1996 o después). A estos hay que sumar dos profesionales del Programa Servicio País.

Esta SECPLAC vitalizada, formula el PLADECO 1998-2002 para la Los Alamos que plantea una comuna sin pobreza, con mejor calidad de vida, mayor cobertura de servicios básicos, sustentabilidad ambiental y participación comunitaria. Efectivamente el PLADECO 1998-2002 se ha convertido en la carta de navegación para la gestión municipal y tiene varias particularidades entre las que cabe destacar: fue elaborado con la participación de los distintos departamentos municipales y la comunidad; es concreto en el sentido que define áreas y proyectos específicos a desarrollar, identificando los sectores geográficos de la comuna donde son prioritarios; asigna responsabilidades a los diferentes departamentos y unidades municipales; presenta un listado de organismos públicos y programas centrales o regionales que son fuente potencial de apoyo; define una modalidad e instrumentos de evaluación anual; y coloca como estrategia prioritaria el desarrollo productivo de la comuna. En la elaboración de este PLADECO jugaron un rol central el Jefe de la SECPLAC y uno de los profesionales Servicio País asignado a la comuna.

LA EXPERIENCIA

Origen de la Experiencia

En coherencia con las prioridades definidas en el PLADECO, el Municipio en estrecha interacción con organizaciones de pequeños productores de la comuna, diseña acciones de apoyo al desarrollo productivo de Los Alamos. En septiembre de 1997 se constituye un Comité de Desarrollo Económico, el que a fines de 1998 tramita su figura legal y se transforma en Corporación de Desarrollo Económico Comunal (CORDECO). El Comité, hoy Corporación, agrupa a microempresarios que buscan expandir o diversificar su producción y aumentar la productividad de su empresa. El Comité surge desde los microempresarios, pero su constitución y desarrollo contó con el apoyo del Municipio, un profesional Servicio País y una Consultora (Prisma). La misión de la CORDECO se define como representar a la población económicamente activa de Los Alamos ante actores locales y externos, sean públicos o privados, nacionales y/o internacionales, con el fin de atraer y articular recursos para su crecimiento y desarrollo.

A poco de constituirse el Comité, el Municipio se entera que el Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS), en el contexto de un convenio con la Agencia de Cooperación Alemana (GTZ) buscaba iniciativas de apoyo productivo que podrían ser ampliadas o potenciadas. La encargada del FOSIS para la provincia de Arauco, hace el contacto entre la SECPLAC y personal de FOSIS-GTZ. Se negocia un apoyo concreto que permite diseñar y poner en operación un Fondo Concursable de Proyectos Productivos; desarrollar actividades de fortalecimiento a la CORDECO; y elaborar un Plan de Desarrollo Económico para Los Alamos (PLADELA).

Fondo Concursable de Proyectos Productivos. Su objetivo es apoyar iniciativas productivas (no de comercio) que ya estén operando, que prometen ser sustentables y que "con un pequeño empujón podrían crecer". El Municipio en colaboración con la CORDECO y el apoyo de la consultora PRISMA formula las bases y el reglamento de este Fondo, el que es administrado por la CORDECO con el apoyo de PRISMA y Servicio País. FOSIS-GTZ financian el Fondo. La CORDECO, apoyada por PRISMA capacita a los microempresarios en formulación y gestión de proyectos, recepciona los proyectos, preside la comisión que evalúa y adjudica los proyectos. Los proyectos adjudicados, son supervisados y apoyados durante seis meses por una ONG especializada en el tema productivo. El financiamiento de este apoyo proviene del programa regular de FOSIS de apoyo a la microempresa.

En febrero de 1998 se hace el primer concurso, en mayo del mismo año el segundo y en enero de 1999 el tercero. Al primer llamado se presentaron 42 proyectos, de los cuales, dado el volumen de recursos disponibles, se pudieron aprobar 9; al segundo se presentaron 53 y se pudieron aprobar 23; el tercero estaba abierto en la fecha en que visitamos la comuna. Los proyectos que se presentan pueden ser individuales teniendo en este caso un monto máximo de \$ 300 mil o asociativos o familiares donde el monto máximo es de \$ 750 mil. Inicialmente los fondos adjudicados eran no reembolsables. A partir de 1999 un 82% de este porcentaje

desciende al 64%. El 36% del subsidio que pasa a ser reembolsable se devuelve después de un período de un año en seis cuotas mensuales y será utilizado en un 50% para gastos de operación de CORDECO y el 50% restante para premiar los proyectos del tercer llamado que hayan obtenido mayor impacto a nivel local.

Apoyo de PRISMA a la CORDECO. Esta consultora está realizando un trabajo regular con la CORDECO a fin de definir su misión, estructura organizacional, capacitar a los dirigentes, apoyarlos en la búsqueda de nuevas fuentes de financiamiento. Es un trabajo de acompañamiento. A modo de ejemplo, hacia fines de 1998 se trabajaron conjuntamente los siguientes temas: discusión de un proyecto que sería presentado a la Fundación Andes para conseguir recursos para adquirir o construir una sede para la CORDECO; programación de actividades para el tercer llamado a Concurso de proyectos; fijación de horario para la capacitación en gestión de proyectos productivos; reflexión en torno a la posibilidad de desarrollar dos proyectos asociativos de fomento productivo (PROFO) en la comuna, uno en mueblería y otro en invernaderos de flores y/o hortalizas; preparación de un catastro o censo de las microempresas en la comuna.

El PLADELA. Con apoyo de PRISMA se elabora un completo plan cuyas características sobresalientes son las siguientes: i) es participativo en el sentido que colaboran profesionales y técnicos del Municipio y la directiva de la CORDECO y consulta a los pequeños productores de las distintas localidades de la comuna sobre su visión de las posibilidades de desarrollo económico del lugar; ii) recoge las necesidades y potencialidades productivas de cada lugar, asociándolas con elementos culturales (fiestas, tradiciones, identidades) y sociales (relaciones de afinidad y de conflicto, liderazgos naturales, presencia/ausencia de conductas empresariales y de factores conductuales que dificultan el desarrollo como el alcoholismo, la baja autoestima, la dependencia de otros, etc.); iii) desagrega la comuna en siete sectores geográficos; iv) reflexiona sobre las potencialidades y debilidades para impulsar acciones de desarrollo económico local que tiene el municipio y la CORDECO, definiendo los roles de cada uno y enunciando acciones concretas de fortalecimiento institucional.

El Plan fue lanzado el 25 de noviembre de 1998. En febrero de 1999 se estaba iniciando su ejecución.

RESULTADOS

- Los Alamos cuenta hoy con un Plan Económico Comunal, desagregado geográficamente, con líneas de acción claras, cuya ejecución está en sus primeros pasos.
- Existe un Fondo Concursable de pequeños proyectos que ha tenido tres llamados, cuenta con recursos externos y, desde 1999, con aporte municipal en dinero.

- Los pequeños productores que han obtenido financiamiento del Fondo Concursable, han expandido la cantidad o calidad de lo que producen y cuentan con herramientas de administración y gestión de su pequeña empresa.
- Los pequeños productores trabajan con mayor optimismo y empuje, se observa una ampliación de iniciativas emprendedoras.

Son varios los factores claves que han permitido desarrollar esta experiencia, entre ellos destacan:

- La existencia de un PLADECO elaborado en 1997 con la participación de la comunidad, que en sus líneas estratégicas plantea el desarrollo productivo local.
- La presencia de un pequeño núcleo de profesionales insertos en el SECPLAC que convencen al Alcalde de la importancia de desarrollar la línea productiva con un enfoque participativo, en estrecha relación con los microempresarios urbanos y rurales de la comuna.
- La existencia de organizaciones productivas, cuyos dirigentes están abiertos a un trabajo colaborativo con el municipio.
- La disponibilidad de recursos y apoyo técnico proveniente de un programa de apoyo a la microempresa de FOSIS-GTZ y de una consultora de la Región (PRISMA)
- La gravedad del problema del empleo y generación de ingresos en la comuna
- Comuna y Municipio cansados con la llegada de soluciones externas que no han entregado beneficios a la zona.

El desarrollo de las tres líneas de trabajo del PLADELA no estuvo ausente de trabas y tensiones. Pese a los avances que son muchos, hay temas pendientes. Entre estos sobresale una muy marcada dependencia de la CORDECO del Municipio. No hay una distinción clara de las funciones y atribuciones de cada uno ni acerca de la autonomía que se espera tenga la CORDECO del Municipio. Por otro lado, la CORDECO necesita con urgencia apoyo para fortalecer su capacidad de gestión, de planificación y de evaluación y debe difundir mejor lo que busca, su misión hacia la comunidad y hacia instituciones distintas del municipio.

La relación CORDECO / comunidad es precaria. La CORDECO es poco conocida. El sábado 2 de enero de 1999 Los Alamos salió en un reportaje de Teletrece como ejemplo de administración local de Fondos Concursables. Como nos fue señalado “muchos habitantes de la comuna se enteraron de nuestra existencia recién a través de este reportaje”. De otro lado, se observa malestar de los microempresarios que presentaron proyectos al concurso que no obtuvieron fondos (que son la mayoría ya que en los dos primeros concursos se presentaron 95 proyectos y fueron aprobados 23) frente a la directiva de la CORDECO. Se percibe que la Directiva es juez y parte: presenta, evalúa y adjudica proyectos. La percepción es “la CORDECO trabaja para si mismo”. En la práctica hay una reglamentación estricta sobre el Fondo y la participación con proyectos de integrantes de la directiva, vale decir, es un tema de comunicación.

Un tercer tema pendiente es municipal. Por ahora, el compromiso con el desarrollo productivo local es de los profesionales que laboran en el SECPLAC y del Alcalde. No es una prioridad del Municipio en su conjunto ni del Concejo Municipal. Recién para 1999 el Concejo aportó recursos, 4 millones de pesos, al Fondo Concursable. Es la primera señal de un compromiso municipal más colectivo con esta línea de trabajo.

Un cuarto tema que debe ser reflexionado se relaciona con el futuro de las actividades productivas que se han apoyado. Informes, visitas a proyectos y conversación con su encargado coinciden en señalar que es urgente abordar el tema de la comercialización: el acceso a un mercado más amplio que el de la comuna o provincia y una mejor coordinación de la producción de múltiples pequeños productores que ofrecen productos iguales, compitiendo entre sí, bajando los precios.

- **“FONDO DE DESARROLLO VECINAL” (FONDEVE)
CONCHALI**

El FONDEVE es una iniciativa local que representa una nueva modalidad de inversión en el espacio comunal, que activa la participación de las organizaciones de base en la identificación y resolución de déficits de infraestructura que son necesidades sentidas de la gente, pero no alcanzan prioridad en el marco general de inversiones del municipio. En Conchalí la experiencia se inicia en 1991, crece y se desarrolla, realizando un cuidadoso esfuerzo de seguimiento y aprendizaje desde la práctica. A partir de 1994 se incorporan cambios que amplían el radio de acción de los proyectos en dos sentidos: que tengan un “impacto barrial” mas allá de la Unidad Vecinal y que sean definidos y formulados de modo conjunto por varias organizaciones de un mismo “barrio”.

ANTECEDENTES DE LA COMUNA Y LA MUNICIPALIDAD

Conchalí es una comuna antigua de la zona norte de la ciudad de Santiago. Actualmente tiene algo más de 150 mil habitantes. Corresponde a un área urbana consolidada, antigua, de carácter residencial. Es una comuna con historia, con barrios diferenciados, con identidad, con dirigentes y organizaciones de base.

En términos sociales, Conchalí es de estrato medio y medio bajo. Según cifras municipales la población indigentes no supera el 2 %. Las cifras sobre pobreza en ingreso han ido en descenso, desde un tercio a cerca de un cuarto de la población comunal. Hay una cobertura aceptable de servicios básicos de agua potable, alcantarillado y luz eléctrica. Los déficits son en alumbrado público, pavimentación de pasajes y áreas verdes. La comuna es residencial, su población

trabaja fuera de ella. La actividad productiva que existe es principalmente de negocios y comercio en pequeña escala.

El municipio cuenta con alrededor de 300 funcionarios. Su estructura organizacional no es muy distinta de la de otros municipios grandes. Lo que la caracteriza es una colaboración y sintonía fuerte entre la SECPLAC y la Dirección de Desarrollo Comunitario. Ambas han estado involucrados directamente en el Programa FONDEVE, como se verá más adelante.

En los años noventa, Conchalí ha tenido dos Alcaldes. En 1990 asume la Sra. María Antonieta Saá y en 1993 es elegido, y reelegido en 1996, el Sr. Carlos Sotolichio, antes Jefe de Gabinete de la Sra. Saá, de modo que hay una fuerte continuidad en la orientación estratégica de la gestión alcaldicia de los años 90, la cual se ha apoyado y ha contado con la colaboración activa del Concejo Municipal.

El Municipio cuenta con un PLADECO 1994-98, que está siendo actualizado. Se trata de un PLADECO elaborado participativamente con el concurso de las organizaciones activas en la comuna. Es un PLADECO que subdivide la comuna en nueve barrios, en función de su historia y características, y que intenta fortalecer la identidad de estos barrios.

Un punto débil de la gestión municipal ha sido el manejo financiero que desembocó en una crisis financiera mayor en 1998, con problemas de liquidez y saldos finales de caja negativos, lo que ha repercutido afectando el conjunto de los programas municipales, incluido el FONDEVE. En los primeros meses de 1999, después de aplicar un riguroso plan financiero, se logra un presupuesto equilibrado, pero no existen recursos para inversiones propias.

LA EXPERIENCIA

La experiencia se inició en 1991 y ha operado desde esa fecha hasta el presente, con la excepción de dos años. La experiencia tiene, por tanto, un largo camino recorrido que ha estado marcado por un proceso continuo de aprendizaje a partir de la práctica, ha sido ejemplo para otros municipios. A partir de 1994 se han realizado esfuerzos por ampliar el radio de acción de los proyectos en dos sentidos: un impacto mas allá de la unidad vecinal y la incorporación de organizaciones de base distintas a las Juntas de Vecinos.

Origen de la experiencia

Este Programa fue posible por la confluencia de dos factores fundamentales: el interés de la autoridad local que asume en 1990 de incorporar las organizaciones territoriales a las decisiones de inversión en infraestructura menor y la voluntad de las Juntas de Vecinos (sus dirigentes), recientemente democratizadas, de establecer un diálogo con las autoridades edilicias. Otro elemento importante en el origen fue la asesoría de una ONG (ECO) que apoyó el trabajo municipio – juntas de vecinos y contribuyó centralmente a un trabajo riguroso de

sistematización de la experiencia, mostrando sus oportunidades y límites y señalando cursos alternativos de acción.

El Programa tiene dos objetivos generales uno asociado al mejoramiento de la calidad de vida de la comuna y otro asociado al fortalecimiento de las organizaciones de base. Estos objetivos se expresan en los siguientes objetivos específicos:

- Mejorar el entorno residencial de la población a través de obras menores en infraestructura
- Fortalecer la capacidad de gestión de las organizaciones de base
- Desbloquear la dinámica reivindicativa de las organizaciones sociales frente a las autoridades
- Fomentar la articulación entre las organizaciones de base de un mismo territorio
- Conectar a las organizaciones de base con actores diversos presentes en la comuna.

Trayectoria e implementación de la experiencia

La historia del FONDEVE de Conchalí revela fluctuaciones en torno a los dos objetivos generales: inversiones y organización social. Inicialmente se privilegió la organización social; posteriormente, hubo más preocupación en torno a la pertinencia, calidad y costo de las inversiones (fue la marca del FONDEVE en 1993 y 1994). A partir de 1995 se vuelve a privilegiar el apoyo a las organizaciones en una perspectiva orientada a diversificar el espectro de organizaciones que participan del Programa y a lograr inversiones que tengan impacto mas allá de la unidad vecinal. Estos cambios de énfasis se asocian a momentos del contexto político, a modificaciones en la inserción del Programa en la organización municipal y a los propios resultados del Programa.

En todo el período, el Programa dedicó un tiempo importante a definir y difundir las bases del FONDEVE, esto es, establecer los procedimientos que lo rigen, definir los compromisos, los derechos y deberes, que asumen los actores involucrados tanto del municipio como de las organizaciones. Este trabajo fue una labor colaborativa del municipio y de las organizaciones, e implicó esfuerzos fuertes de capacitación en formulación y ejecución de proyectos, rendición de cuentas, elaboración de formularios, manuales e instructivos.

En los primeros años el trabajo realizado fue el siguiente:

- Diseño de las bases del FONDEVE, con el apoyo de los dirigentes de las organizaciones, las que año a año se fueron perfeccionando
- Definición y distribución de afiches e instructivos y organización de talleres para dar a conocer el Programa a las organizaciones de base
- Creación de una Comisión FONDEVE para coordinar las diversas direcciones municipales con incidencia en el Programa; a partir del segundo año se integran dos representantes de las organizaciones a esta Comisión

- Diversificación en el contenido de los proyectos superando el campo inicial que se restringía a la construcción, mantenimiento y equipamiento de sedes sociales
- Apertura para que la ejecución de proyectos pasara de la modalidad de licitación municipal a la ejecución por las organizaciones de base.

En esta época cada unidad vecinal contaba con un monto fijo de recursos asignados, que fue creciendo cada año hasta 1994 cuando la suma alcanza dos millones de pesos por unidad vecinal. Para acceder a estos recursos las organizaciones tenían que presentar uno o más proyectos siguiendo los instructivos de las bases.

En 1994-95 el municipio con el apoyo de ECO realiza una sistematización y evaluación del Programa. Los resultados señalan una evaluación muy positiva y una demanda fuerte por el Programa de parte de las Juntas de Vecinos; una escasa incorporación de organizaciones distintas a las vecinales; un agotamiento de los proyectos que continuaban estando asociados mayoritariamente a temas de construcción y equipamiento de sede sociales, la construcción de plazas de juegos de niños, demandas menores de pavimentación y señalización del tráfico y de apoyo a algunos grupos o clubes deportivos.

Esta evaluación lleva al Municipio en 1995 a proponer cambios mayores en las características y bases del FONDEVE. Los ejes de cambio fueron los siguientes:

- Se instaura el Programa como Fondo Concursable, vale decir, las unidades vecinales no tienen asegurado el financiamiento de él o los proyectos que presentan, como había sido la regla hasta esta fecha.
- Se amplía el tipo y radio de acción geográfico de los proyectos. La comuna, coherente con el PLADECO, se subdivide en 9 barrios. En la definición de los barrios, proceso no carente de conflicto, participaron en el municipio, la Unión Comunal de Juntas de Vecinos y las Juntas de Vecinos. El concurso de proyecto se hace por barrio y no por unidad vecinal y se estimula la presentación de proyectos de impacto barrial (en beneficio de todos los habitantes del barrio).
- Se define un monto máximo de recursos por barrio, que varía según indicadores de población, pobreza y déficits en infraestructura del sector.
- Se constituyen Comité barriales de FONDEVE integrados por los dirigentes de distintos tipos de organizaciones activas en el sector y cuyo propósito es apoyar la generación de proyectos y discutir, negociar y priorizar los proyectos que se presentan al concurso.
- Se incorpora a dos Concejales a la Comisión Comunal FONDEVE y se modifica el papel del Concejo en la asignación de recursos y adjudicación de los proyectos, en el sentido que el Concejo aprueba los criterios y reglas que rigen el proceso, respetando la priorización de proyectos que hace colectivamente cada barrio.

Puede apreciarse que las modificaciones son significativas. La introducción de estos cambios enfrentó obstáculos serios, al punto que en 1995 no hubo FONDEVE debido a la falta de acuerdo entre Municipio, Concejo y la Unión Comunal de Juntas de Vecinos. El Concejo

Municipal decide destinar los Fondos FONDEVE de ese año a un proyecto de impacto comunal (parque). Los dirigentes vecinales se opusieron a los cambios porque los visualizaban como una amenaza: formar barrios, pasar a Fondo Concursable y ampliar el número y tipo de organizaciones participantes, eran todas decisiones que les restaban poder. Perciben que se les quitaba un instrumento que entre 1990 y 1994 había contribuido a legitimarlos frente a los vecinos.

Al plantear un FONDEVE por barrio el municipio busca asegurar la coherencia entre el PLADECO y el Programa FONDEVE que en su opinión era el eje de la relación municipio-organizaciones sociales. El propósito del cambio era lograr que las organizaciones sociales se sentaran a conversar, debatir y lograr acuerdos, en torno a proyectos de impacto mayor y en sectores más amplios de la comuna. Pese a la oposición de las Juntas de Vecinos, en 1996 el municipio reanuda el FONDEVE con parte de las modificaciones planteadas. Las Juntas de Vecinos no se marginan porque requieren del FONDEVE para legitimarse frente a sus bases. Se multiplican las críticas frente a las nuevas bases del FONDEVE. No obstante, también surgen algunos dirigentes que apoyan el proceso. Reconocen que los proyectos que se logran son más grandes, tienen más impacto y llegan a más personas.

En 1997 el municipio decide reconstruir su relación con las organizaciones sociales. Esta decisión coincide con un cambio en la dependencia del FONDEVE al interior del Municipio. Este, que desde sus inicios dependía de la SECPLAC, pasa a la DIDECO. Una de las primeras tareas que emprende la DIDECO al recibir el FONDEVE fue constituir un equipo de trabajo integrado por ocho funcionarios municipales en posiciones altas y con facilidad y experiencia en el trabajo directo y participativa con la gente. Este equipo trabajó con las organizaciones de cada barrio a fin de reconstruir confianzas y activar la participación que había decaído. La cita a continuación ilustra el trabajo que se realizó.

“Eramos un equipo de 8. Formamos 4 parejas y nos dividimos los barrios. En cada uno hubo primero una motivación inicial. Contratamos un grupo de circo-teatro, que estudió la comuna y los barrios y preparó, con humor, cuadros que mostraban la realidad del barrio y sus dirigentes. Los cuadros mostraban los temas del barrio, las conductas de los dirigentes, las conductas y la participación de los vecinos, las peleas y conflictos. Estos cuadros fueron un espejo para la gente y se motivaron para reunirse, discutir, conocerse, abrirse a otros. En un segundo momento, se entregó información sobre las nuevas características del FONDEVE, hubo capacitación, se formaron los Comités Barriales, se presentaron las bases y sus procedimientos. En un tercer momento apoyamos al barrio en la realización de un diagnóstico de sus problemas, necesidades y proyecciones. Entre otros, con los dirigentes y algunos vecinos hicimos un “tour” por el barrio para conocer las similitudes y diferencias entre las unidades vecinales de cada barrio. El paso cuarto fue la discusión de ideas de proyectos, priorización de ellas, elaboración de propuestas y su presentación al Comité barrial. Fue un trabajo largo. Hicimos cerca de 120 reuniones. Realmente acompañamos el proceso hasta la aprobación de

los proyectos. Fue importante” (apreciación de un profesional municipal que participó en este proceso).

Este trabajo efectivamente logró reconstruir confianzas perdidas, pero en opinión de varios dirigentes vecinales los “fantasmas” en torno el FONDEVE que se crearon en 1995-96, reemergen como consecuencia de la crisis financiera municipal de 1998 que obligó al Municipio a cancelar el FONDEVE de ese año y mantiene incierta su presencia en 1999.

Financiamiento

En términos de financiamiento el FONDEVE de Conchalí sobresale frente al de otros municipios por un aporte municipal relativamente alto y un aporte de la comunidad relativamente bajo. En 1996 los recursos FONDEVE representa un 8 % y en 1997 un 10 % de las inversiones reales municipales y alrededor de un 4% de sus ingresos propios. El aporte de la comunidad fluctúa entre un 3% y un 10% del costo total.

RESULTADOS

El FONDEVE tuvo resultados positivos en el ámbito de las inversiones menores en la comuna y fortaleció a las organizaciones de base, en particular los dirigentes. Tuvo además resultados favorables en el municipio.

- *Inversiones menores en la comuna*
 - Todas las unidades vecinales de la comuna tienen una sede vecinal equipada y en uso para la Junta de Vecinos y abierta a otras organizaciones
 - Se han habilitado plazas de juego infantiles, construido refugios peatonales, mejorado la señalización de calles, construido o ampliado recintos deportivos.
 - Se han habilitado áreas verdes, pero un juicio generalizado en el municipio y entre los dirigentes, apunta al fracaso de estas inversiones por dificultades de mantención y riego.

- *Organización de base y tejido social*
 - Fortalecimiento de los dirigentes
 - Mayor capacidad de diagnóstico, de formulación y gestión de proyectos
 - Mayor interlocución con el municipio y con otros agentes institucionales
 - Diversificación de organizaciones de base que participan en el FONDEVE
 - Juntas de Vecinos más abiertas al diálogo y la concertación de iniciativas con otras organizaciones, no obstante todavía se observan obstáculos
 - Un tema pendiente, que desde el municipio se percibe como obstaculizador, es la relación vertical de los dirigentes con la base (los vecinos) y la escasa renovación de la dirigencia.

- *Municipio*

- En su inicio, en 1991, el FONDEVE significó un cambio de dirección radical en la relación del municipio con las organizaciones sociales
- El FONDEVE, en particular desde que depende de la DIDECO, ha contribuido a una interacción frecuente entre las distintas unidades municipales y de cada una de estas con las organizaciones de base.

Entre los factores claves del cambio, que permitieron la realización de esta experiencia, es importante distinguir los que estuvieron presentes en el origen y los que influyen en el desarrollo posterior. Los factores claves en el origen fueron:

- La recuperación de la democracia
- La voluntad e iniciativa de la Alcaldesa que asume en 1990 de insertar el Municipio en la comunidad y de trabajar colaborativamente con las organizaciones de base
- Una comuna con historia, con dirigentes, con organizaciones abiertas a trabajar con el municipio
- La asesoría de una consultora externa con experiencia en el trabajo con organizaciones sociales que apoyó el diseño del programa y su implementación y seguimiento.

Entre los factores principales que facilitaron las modificaciones y el desarrollo del FONDEVE se pueden mencionar los siguientes:

- Un municipio legitimado frente a los habitantes de la comuna y sus organizaciones de base
- Autoridades, directivos y Concejo Municipal con voluntad política para poner a disposición de los vecinos y dirigentes de base, recursos municipales y poder de decisión sobre esos recursos
- Demanda de las organizaciones por contar con un instrumento como el FONDEVE y disposición de colaborar y aportar a él
- Un trabajo municipal, apoyado por una consultora externa, de evaluación regular del programa, orientada a identificar sus bondades y sus límites e innovar en lo que corresponda
- El traslado de la inserción municipal del FONDEVE desde el SECPLAC al DIDECO y un trabajo riguroso con las organizaciones de base a fin de legitimar por un lado la organización barrial del FONDEVE y por otro la incorporación y el trabajo conjunto entre las distintas organizaciones que coexisten en el barrio.

Como se ha mencionado, la experiencia no estuvo exenta de problemas, entre estos cabe destacar:

- La experiencia del FONDEVE en el momento actual, pese a sus buenos resultados, está en una situación extremadamente vulnerable como consecuencia de la crisis financiera que el municipio enfrentó en 1998 y de la cual recién está saliendo.

- El FONDEVE de Conchalí nace como instrumento dirigido fundamentalmente a las Juntas de Vecinos. Los dirigentes de éstas se sienten “dueños” del FONDEVE y les cuesta admitir la incorporación de proyectos gestionados por organizaciones distintas.
- Hasta la fecha, el FONDEVE de Conchalí ha financiado sólo obras de infraestructura comunitaria y barrial. Las entrevistas a los dirigentes de organizaciones, directivos municipales y Concejales señalan una demanda emergente por financiar proyectos sociales y culturales, tema que por ahora no ha sido abordado en Conchalí.

AREA EDUCACION

- **“REORDENAMIENTO DE LA CORPORACION MUNICIPAL Y NUEVAS DIRECCIONES”
PUENTE ALTO**

El Municipio de Puente Alto actualmente implementa una política de saneamiento de los problemas deficitarios de la Corporación Municipal, además de ordenar y reestructurar la administración de salud y educación. En esta última área, la Dirección de Educación emprendió una serie de acciones destinadas a mejorar la educación de la comuna y desarrollar la autonomía de los establecimientos educacionales, propendiendo a un tipo de administración por Centro de Costo.

ANTECEDENTES

De la Comuna

Puente Alto es la capital de la Provincia de Cordillera y se ubica al sur oriente de Santiago. Su población es una de las mayores del país con 346.316 habitantes, de los cuales un 3,9% son indigentes y un 8,9% pobres no indigentes.

Del Municipio

El Alcalde de Puente Alto es don Sergio Roubillard y su administración, en sus propias palabras, se caracteriza por el intento de limpiar y despolitizar la gestión municipal para dedicarse a satisfacer los intereses de la comuna. Es así como el área educación es definida una de las prioridades de su gestión. De hecho, el Alcalde como Presidente del Directorio de la Corporación Municipal, ha enfatizado en esta intención y estableció una mesa de trabajo integrada por el Secretario General de la Corporación, el Director de Educación, la DIDECO y

la SECPLAC, instancia que ha cambiado radicalmente la manera de abordar el tema de la educación en el municipio. Ahora se realiza un trabajo sistemático y coordinado.

Del Sector Educación

La población en edad escolar es de 136.998 personas (entre 5 y 19 años). Un 22,3% es atendida por establecimientos de la Corporación Municipal de Puente Alto, un 34,3% por colegios particulares subvencionados, y un 2,9% por establecimientos particulares pagados. Existe entonces un 40,4% del total de niños en edad escolar que están fuera del sistema educacional comunal.

Una de las primeras medidas tomadas por la nueva dirección fue crear un departamento de recursos humanos que administrara a los más de 1.600 funcionarios de la Corporación. En 1998 se comenzó a impulsar una política de capacitación del personal docente como no docente a fin de estar preparados para enfrentar en mejores condiciones la Reforma Educacional. Esta nueva política ha permitido que más docentes se capaciten y accedan a una mejor oferta de cursos de perfeccionamiento.

Uno de los desafíos que tendrá que enfrentar la comuna los próximos años es la infraestructura educacional, ésta se hará insuficiente al momento de aplicar la Jornada Escolar Completa; la comuna no cuenta con terrenos suficientes para dar adecuada cobertura a la demanda de educación, y menos aún para ampliar o construir nuevos establecimientos para poder funcionar en esta modalidad. Es por esto que buscan promover la construcción privada en la comuna, así como optimizar el espacio físico con el que cuentan.

Las inversiones que realiza el municipio para el sector educación tienen su origen financiero en dos fuentes principales: el Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR) y el Fondo destinado a la extensión de la Jornada Escolar (JEC). También existen iniciativas de inversión con recursos propios de la Corporación, y algunas iniciativas de privados a través de la Ley de Donaciones.

Con el FNDR, en 1998 se realizaron proyectos de reposición, construcción y reparación para 4 establecimientos de la comuna por un monto superior a los 1.700 millones de pesos. Para 1999 se postularon dos proyectos de reposición.

Con fondos provenientes de la JEC existen dos proyectos de extensión de jornada en ejecución (ambos son liceos), un proyecto de ampliación aprobado y 6 postulaciones de ampliaciones.

Finalmente, durante 1998 se comienza a trabajar con la Ley de Donaciones, la empresa Dimacofi donó 37 millones de pesos en equipos de multicopiado.

Los PADEM desarrollados por la comuna han sido coherentes con las indicaciones de Gobierno y la Reforma Educacional en el sentido de profundizar la descentralización

administrativa y diseñar estrategias de mejoramiento educativo. En este sentido, el PADEM de 1999 enfatiza la formación y mejoramiento de los equipos de gestión municipal de educación, la descentralización de los planes y la participación efectiva de la comunidad escolar. Sin embargo, los docentes señalan que estos objetivos no se han cumplido y que el PADEM no constituye más que una ilusión por cuanto el Municipio no ha comprometido mayores recursos para la Educación. Se aprecia una brecha entre el planteamiento que poseen los directivos de la Corporación, y la de los directores de establecimiento.

LA EXPERIENCIA

El punto inicial del proceso de mejoramiento se sitúa en la llegada del actual Alcalde. La situación anterior era sumamente irregular, no sólo en relación a los recursos, sino también respecto de los procedimientos; existía una serie de acciones de tono irregular que la nueva administración tuvo que saldar.

La situación financiera a fines del '96 era de un déficit de 420 millones de pesos. En enero de 1997 la Corporación arrastraba un déficit de 639 millones producto de medidas administrativas y financieras sin respaldo presupuestario.

Dada la situación, se realizó un cambio en la administración y se comenzó a trabajar por centro de costo. De esa manera se logró conocer cuánto se gastaba en la Corporación y en qué se gastaba, esto generó un cambio de mentalidad en las unidades educativas, las que comenzaron a cuidar el presupuesto existente. El proceso no fue fácil, hubo un buen número de despidos, re-adecuación de personal y, en general, la instauración de nuevas dinámicas de trabajo que tanto para directivos como al interior de los establecimientos no fueron fáciles de asumir.

Dentro de las medidas de ordenamiento que tomó la Corporación están: i) procedimiento de concurso para los cargos directivos; ii) instauración de procedimientos internos transparentes y profesionalizados en la licitación y adjudicación de propuestas; iii) externalización de los servicios de arquitectura y construcción para abordar la Jornada Escolar Completa; iv) externalización de los servicios de aseo en algunas escuelas, lo que permitió disminuir de manera importante los costos anteriores; v) conformación de un departamento de recursos humanos para administrar a los 1600 funcionarios de la corporación; vi) sistema de evaluación de los auxiliares de servicio; vii) se inició el correcto cálculo del pago de horas extras a los docentes y pago retroactivo de los montos por concepto de bienios que no se pagaban desde el año 1991.

Después del primer año de funcionamiento de la Corporación, ésta logró finalizar el ejercicio presupuestario sin deudas y sin déficit de arrastre, dando solución a un sinnúmero de problemas heredados de la anterior Corporación.

Todas las medidas adoptadas para sanear el estado financiero de la Corporación significaron un ahorro importante, por lo mismo se ha contado con recursos para la inversión. En 1998 se construyeron 15 salas en distintos establecimientos y para 1999 se espera construir 7 más, lo que ayuda a disminuir el déficit de matrícula que posee la comuna.

Estas medidas fueron complementadas por un trabajo acucioso realizado con las unidades educativas, las que comenzaron a tener acceso a sus presupuestos y por tanto a conocer de cuánto disponen para cada gasto. Por otro lado, los establecimientos han comenzado a administrar fondos de recursos (mantención y reparación).

Así, el accionar de la Corporación durante los dos primeros años consistió en implementar una política de saneamiento de los problemas deficitarios. Ahora corresponde profundizar en estas medidas, pero avanzar con mayor fuerza en el logro de la autonomía de las unidades educativas y los logros pedagógicos. Tras este mismo sentido, una de las prioridades del área de educación es atacar los elementos que obstaculizan el buen rendimiento y la asistencia de los alumnos.

RESULTADOS

Los resultados concretos obtenidos producto de este proceso de saneamiento y modernización de la gestión municipal en educación son:

- Proceso de concurso para optar a cargos directivos, lo que legitima su labor en las unidades educativas y ayuda a la conformación de equipos de trabajo.
- Mayor autonomía de las unidades educativas, con un rol protagónico de los directores.
- Cambio en los estilos de trabajo, erradicación de prácticas irregulares y personalistas al interior de la Corporación, prevaleciendo criterios técnicos.
- Mejoramiento de la situación financiera de la Corporación: se saldan deudas, disminuye el déficit de arrastre y se destinan recursos propios a inversión.
- Disminución de las transferencias que realiza el Municipio a la educación e instalación de un sistema de rendición de los recursos al Concejo.
- Inversión en capacitación de docentes.
- Importantes inversiones en infraestructura y equipamiento.
- Aumento de recursos propios a través del ahorro y por concepto de la Ley de Donaciones.

FACTORES EXPLICATIVOS

Entre los factores claves para el desarrollo de la experiencia se destaca el que la educación sea prioridad municipal, como también la voluntad del Alcalde de erradicar prácticas incorrectas tanto en el Municipio como en la Corporación. En este mismo sentido, resultó

fundamental la claridad de objetivos y la capacidad técnica del Secretario General de la Corporación, quien encabeza el proceso de cambios. También resulta clave la confianza depositada en los directores de establecimientos y la constante asesoría que éstos reciben de la Dirección de Educación.

OBSTACULOS Y/O ALERTAS

Cabe mencionar que la relación de la Corporación con el gremio de los profesores no ha sido fácil. Frente a esto, entre las iniciativas realizadas destaca el seguro colectivo contra enfermedades catastróficas, gastos de hospitalización del trabajador y sus cargas e indemnización por muerte. A la vez, se ha dado gran impulso a un programa de capacitación, con lo que un mayor número de docentes ha podido acceder a más cursos y con enseñanza de mejor calidad.

Otro punto difícil en el proceso tiene relación con la cobertura dada la gran cantidad de jóvenes que deben salir de la comuna para poder estudiar, el SECPLAC y la Dirección de Educación señalan que no es posible dar cobertura al déficit de matrícula sin el aporte que el sector privado puede entregar, y en este sentido han buscado mecanismos para atraer inversiones a la comuna. Destaca la gestión que se realiza con el Instituto Nacional, de manera que instale su segunda sede en Puente Alto.

- **“AUTOFINANCIAMIENTO DEL SISTEMA EDUCATIVO”
LOS ANGELES**

Producto de una buena gestión financiera del sistema de educación municipal, Los Angeles ha autofinanciado completamente su sistema educativo los dos últimos años y, más aún, ha destinado un importante monto de recursos a inversión en los establecimientos educacionales.

ANTECEDENTES

De la Comuna

Los Angeles es capital de la Provincia del Bio-Bio, en la VIII Región. Su Población alcanza a 140.535 habitantes, los cuales se distribuyen en un 67% en el área urbana, y un 33% en el área rural.

En relación a la situación socioeconómica de las familias cuyos hijos asisten a la educación municipalizada, un 24.8% son indigentes; un 44,9% posee escasez de recursos; un 22.8% posee recursos limitados y un 7.5% presenta otras situaciones.

Respecto a las principales actividades económicas, un 21.53% se dedica a la pesca y agricultura, un 24.6% a servicios comunales, un 17% a industria manufacturera, un 16% al comercio y un 8.3% al transporte, almacenamiento y comercio.

Del Municipio

El Alcalde de Los Angeles es Don Daniel Badilla, quien privilegia el trabajo técnico por sobre los criterios políticos, lo cual es ampliamente valorado por los profesionales del Municipio. Posee una muy buena relación con la comunidad pues tiene carisma natural, él es, claramente, el líder del trabajo al interior de la Municipalidad, se le reconoce gran capacidad creativa, buenas ideas, capacidad de convocatoria y de generación de compromisos al interior de su equipo de trabajo.

Los Angeles cuenta con un proyecto de desarrollo "Los Angeles 2007" que fue elaborado por iniciativa del Alcalde, a través de metodologías participativas en consulta con las organizaciones vecinales y comunitarias, y a través de opiniones de expertos. Su objeto fue construir la imagen de comuna que los habitantes deseaban para 10 años más, y definir por medio de qué medidas estos objetivos pueden ser alcanzados. El resultado es una descripción detallada de todas las áreas de actividad de la comuna, las necesidades para su especial desarrollo, y las estrategias propuestas para su mejoramiento.

En lo concerniente a Educación, si bien el Alcalde la ha definido como prioridad, el liderazgo se concentra en el Director de Educación, quien es reconocido por su perseverancia, eficiencia, claridad de objetivos. El ha logrado comprometer a los directores para realizar un trabajo conjunto con docentes y la comunidad escolar. El Alcalde ha otorgado atribuciones al Director de Educación, de manera que la Dirección opera con un alto grado de autonomía respecto del Municipio y define sus propios planes de desarrollo.

Del Sector Educación

La Comuna cuenta con 116 establecimientos educacionales, de los cuales 79 son subvencionados dependientes de la Municipalidad, 24 se ubican en el área urbana, y 55 establecimientos de enseñanza básica en el área rural.

Hay 74 establecimientos de enseñanza básica y 5 de enseñanza media, estos últimos ubicados en el área urbana de la comuna y cuyas modalidades de enseñanza son: 2 científico-humanista y 3 técnico- profesionales.

La comuna cuenta también con una escuela carcelaria básica para adultos y una escuela de educación especial; también existen 4 internados, un liceo y tres escuelas que atienden cerca de 350 niños y jóvenes para que terminen sus estudios.

La población escolar de la comuna es de 42.864, del cual un 33% corresponde al área rural. Los particulares abarcan el 7.6%, los particulares subvencionados el 37.5%, y los municipalizados representan un 54.9%

El sistema educacional de la comuna de Los Angeles posee un presupuesto de 6.343 millones de pesos (para el año 1998), de ese monto 5.803 millones son percibidos por concepto de subvención, 29 millones por concepto de matrículas de la educación media; 32 millones percibidos a través de la modalidad de financiamiento compartido en los liceos; 14 millones a través de otros ingresos propios; 13 millones ganados a través de los depósitos a plazo, y 164 millones por concepto de recuperación de recursos por licencias médicas. No existen aportes por parte del Municipio ni otra entidad regional o nacional.

Por su parte, la Dirección de Educación está empeñada en lograr financiamiento a través la Ley de Donaciones, por lo que plantea como meta para el año 1999 lograr al menos 5 financiamientos por esta vía.

Las mayores inversiones en el área de educación provienen de los fondos que destina el programa JEC del Ministerio de Educación y el FNDR, los cuales son complementados con fondos del Municipio, quien ha adoptado la modalidad de combinar dichos fondos para optar a mejores obras y de una manera más eficiente (en 1998 se invirtieron más de 3.000 millones de pesos en 9 proyectos de construcción de establecimientos).

El PADEM para el año 1999 es una actualización de los planes Comunales de Educación de años anteriores, fue elaborado en base a los proyectos educativos de los 79 establecimientos educacionales, talleres con directores, docentes y UTPs. Los pilares de trabajo son seguir descentralizando la administración, fortalecer la autonomía de los establecimientos y mantener la estabilidad financiera que se ha logrado hasta ahora.

Las metas concretas que la Dirección de Educación Municipal se ha propuesto para 1999 son: aplicar una metodología "activa" en 5 establecimientos, poner en marcha un liceo para niños con problemas de aprendizaje, aumentar la cobertura del nivel prebásico en el área rural, y concretar al menos 3 proyectos en la aplicación de la ley de donaciones. Estas metas también se encuentran abordadas explícitamente en el PADEM comunal, sin embargo, los énfasis son distintos.

LA EXPERIENCIA

El proceso de mejoramiento de la administración del sistema educacional surge de la necesidad de superar un déficit de 600 millones de pesos, heredado de la Dirección de Educación anterior. Se define que este mejoramiento financiero debía acompañarse por un proceso de mejoramiento de la calidad de la educación. En este contexto fueron muy importantes las nuevas orientaciones entregadas por el Ministerio de Educación a través del programa MECE, las que indicaban las tres áreas de mejoramiento de la educación: administración escolar, mejoramiento técnico pedagógico, y relación e incorporación de la comunidad escolar al proceso educativo.

La experiencia no tiene una estrategia explícita, sino que es un proceso que se produjo a partir de un esfuerzo sistemático de mejorar la gestión de los establecimientos educacionales y de la Dirección de Educación, lo que junto a una serie de factores del entorno permitió que el área lograra el autofinanciamiento.

Así comenzó un proceso de racionalización de costos de los establecimientos, lo que significó capacitación y asesoría constante a los directores de establecimiento en materia de gestión administrativa y financiera.

Uno de los primeros pasos para el mejoramiento del sistema fue optimizar la planta de docentes de los establecimientos. En primer lugar, hubo un número importante de docentes de mayor trayectoria que se acogió a la jubilación anticipada; se realizó también una adecuación de las cargas horarias de los profesores por unidades educativas, reordenando las horas dadas en concordancia con las horas contratadas, de acuerdo a un promedio de 30 alumnos por curso.

Complementariamente a estas iniciativas, y en el marco de la optimización de los recursos, se realizaron algunas fusiones de establecimientos que funcionaban con poca matrícula. El proceso no contempló despidos de docentes, se realizaron reubicaciones, lo que fue muy valorado en el sector.

Otro factor que aportó al mejoramiento financiero fue el gran aumento de los fondos de proyectos, especialmente en PME; estos también fueron positivos para el mejoramiento de la gestión de cada uno de los establecimientos, en tanto cada director es responsable de su administración. De la misma manera, la implementación de la modalidad de financiamiento compartido también significó un aporte a la disminución del déficit.

Otro de los elementos que han facilitado el autofinanciamiento es el número de establecimientos educacionales que existen en la comuna (79), cifra que permite, desde el punto de vista financiero, contar con un "colchón" de recursos que entrega mayor movilidad al sistema. De alguna manera los establecimientos educacionales más exitosos asumen los costos de los menos eficientes, en el marco de un sistema comunal de administración.

Otra de las acciones que han significado un ahorro importante es que la Dirección ya no contrata ni licita las obras de mantención ni reparación, sino que cuenta con un equipo propio; con esta estrategia ha logrado ahorrar cerca del 40% del costo.

Desde el año 1996 que el área de educación no recibe montos de transferencia por parte del municipio. Actualmente el sistema continúa embarcado en la meta del mejoramiento de la gestión, para eso cada establecimiento realiza una rendición trimestral y anual de su operación presupuestaria, esto permite a la Dirección de Educación realizar un seguimiento acucioso de los recursos que maneja cada centro de costo o unidad educativa. La Dirección de administración y finanzas la Dirección de Educación ha realizado un trabajo de asesoría en gestión con cada uno de los establecimientos, donde el responsable de la administración es el director del establecimiento, quien debe dar cuenta de su gestión de manera trimestral, y al cual la Dirección le exige ciertos cumplimientos básicos como la gestión de proyectos, el uso adecuado de los recursos y la realización de actividades con los centros de padres y apoderados, entre otros.

El considerar a cada establecimiento como centro de costo ha posibilitado el mejoramiento del sistema, esto implica el desarrollo de una gestión más autónoma por parte de los establecimientos, donde existe un responsable y un compromiso respecto de los logros administrativos del sistema.

En 1998 el sistema de educación logró un superhábit de 153 millones de pesos, sin embargo, desde el punto de vista de la ganancia de período real (post inversión), significó 231 millones; estos recursos se destinan a inversión en infraestructura, equipamiento y también construcción.

Actualmente existen 19 unidades educativas que aún no están autofinanciadas, la meta de la Dirección de Educación es que la totalidad se autofinancie. Otro objetivo es también realizar una buena inversión de los excedentes que genera el sistema, donde los temas de infraestructura y equipamiento son las prioridades definidas.

RESULTADOS

El cambio que ha vivido la comuna consiste, fundamentalmente, en el mejoramiento de la gestión de los establecimientos educacionales, lo que ha llevado al autofinanciamiento del sector. Esta transformación ha implicado una mayor independencia del sistema respecto del Municipio y un proceso sistemático de mejoramiento de la gestión al interior de los establecimientos. Incluso, el que el sistema educativo esté autofinanciado completamente ha permitido que se destine un importante monto de recursos a inversiones directas en cada establecimiento.

FACTORES EXPLICATIVOS

Para la Dirección de Educación la clave estuvo en la confianza entregada a los directores de establecimiento para que realicen una gestión autónoma de sus recursos. Se destaca el liderazgo y la asesoría entregada por la Dirección a cada establecimiento. Además, resultó fundamental el rol que jugó la política de capacitación a docentes y el compromiso de éstos con el mejoramiento de la educación, como también la optimización de las plantas docentes y cargas horarias.

No se puede dejar de mencionar la activa participación en el proceso, tanto de los padres y apoderados, como de los propios alumnos.

Finalmente, cabe mencionar el uso de nueva tecnología en las comunicaciones (computadoras, correo electrónico, radio y celulares) y la buena relación del Alcalde con el Concejo, el Gobierno Regional, la Intendencia, los SEREMIs y el Ministerio.

OBSTACULOS Y/O ALERTAS

La experiencia no ha estado exenta de problemas. Un momento difícil en la relación Municipio - Dirección de Educación, fue cuando el Municipio a través de su Dirección de Finanzas, descubrió que el sistema de educación se autofinanciaba, y que incluso realizaban inversiones y depósitos a plazo. Desde el punto de vista del Municipio se podrían haber destinado esos recursos a otras necesidades que tiene la población. Finalmente no se realizaron más transferencias a educación, por lo que ya no existen dificultades en esa relación.

Otra de las dificultades son las presiones de los distintos establecimientos en relación a la inversión de los excedentes. Los establecimientos que realizan una buena gestión señalan que debiera realizarse una inversión proporcional a los recursos que cada establecimiento aporta al sistema. Los recursos excedentes se destinan a todos los establecimientos de la comuna, pero invertidos de acuerdo a las necesidades que estos presentan, por lo que la prioridad está en los establecimientos que requieren mayor inversión. Esta situación ha sido manejada por la Dirección de Educación, y especialmente aludiendo a una visión de desarrollo comunal.

- **“LA REFORMA EDUCACIONAL EN MARCHA”**

HUALQUI

La comuna ha experimentado un cambio total del sistema educativo que incluye aspectos pedagógicos, de gestión escolar y de relación con la comunidad. Existe una renovación de las prácticas docentes, utilizando nuevos materiales y metodologías, lo que ha significado una elevación de la calidad de la educación; existe una mayor autonomía de los establecimientos que se han convertido en gestores de su propio desarrollo, postulan sus proyectos, administran ciertos montos de recursos y gestionan los proyectos educativos institucionales. Ello ha redundado en un mejoramiento de la calidad de la educación y de las relaciones con la comunidad escolar, generándose instancias de aporte de los apoderados al procesos educativo.

ANTECEDENTES

De la Comuna

Hualqui es una comuna de carácter rural, ubicada en la Provincia de Concepción. Cuenta con 16.156 habitantes, de ellos 10.120 es población urbana y 6.036 rural. El número de familias en extrema pobreza es de 2.341 (77%), en tanto que el número de familias no pobres es de 695 (22.9%). La principal actividad económica es la Agrícola Forestal.

La principal fuente de trabajo se concentra en el área agrícola forestal con el 43%, un 20% asociado a servicios comunales, un 10,6% en el sector de artesanía, un 10,1% en el comercio establecido, y finalmente un 16,3% en transporte, servicio doméstico, jubilados, construcción y otros.

Del Municipio

El Alcalde es don Renato Galán, quien ha vivido en Hualqui toda su vida, por lo que conoce a cabalidad los problemas y las necesidades de la zona. Posee un apoyo muy importante de parte de la comunidad, su relación con ella es muy cercana, realiza un trabajo frecuente con las comunidades y organizaciones, muchas visitas a terreno y participa en todas y cada una de las actividades que se realizan en las localidades. Esta cercanía se explica por su política de "puertas abiertas" a la comunidad, lo que se traduce en una constante presencia de diversas organizaciones sociales y comunitarias en la alcaldía. Claramente el liderazgo se concentra en su figura; sin embargo, en el área de Educación, las figuras del Director, así como la del Subdirector de Educación son reconocidas ampliamente como líderes indiscutidos del proceso de cambio en la educación de la comuna.

En lo que respecta al Concejo, si bien éste no está exento de conflicto, todos sus integrantes enfatizan que es una instancia que posibilita el trabajo en equipo y que las diferencias

políticas son superadas en pos del desarrollo de la zona. El Concejo claramente prioriza el área de educación; cabe señalar que cuatro de sus integrantes están muy relacionados con ella.

Del Sector Educación

En Hualqui hay 26 establecimientos educacionales (25 escuelas básicas y un Liceo Científico Humanista), de ellos, 22 escuelas y el liceo están bajo la administración municipal (20 escuelas rurales y 3 urbanas), las otras son particulares subvencionadas.

La población en edad escolar alcanza a 4.543 habitantes (pre- básica, básica y media). La matrícula total de la comuna es de 3.382 alumnos. Un 4,6% deserta del sistema educacional, generalmente porque van a trabajar.

Al interior de cada establecimiento educacional existe el Proyecto Educativo Institucional, instancia de planificación de mucha importancia puesto que se realiza de manera participativa con los padres y apoderados y alumnos.

La Municipalidad transfiere anualmente cerca de 80 millones de pesos para el sistema educacional. Los montos traspasados por el municipio son destinados íntegramente al pago de las cotizaciones previsionales. El presupuesto del Departamento cuenta también con 1.013 millones correspondientes a la subvención, 61 millones por concepto de bonificaciones extraordinarias del Ministerio de Educación y 36 millones de transferencias vía programas del Ministerio y matrícula del liceo de la comuna. Con esto, el total de su presupuesto asciende a 1.194 millones de pesos.

Por otra parte, una fórmula de inversión que actualmente está tomando el municipio es el financiamiento compartido entre el FNDR, el Municipio y el Ministerio de Educación a través de su programa de Extensión de Jornada Escolar (JEC). A través de esta modalidad se aprobó el financiamiento de 450 millones de pesos para la reposición de una escuela de importancia en la comuna.

También existen otras dos instancias que han colaborado para la mantención y mejoramiento de la infraestructura de los establecimientos: la subvención de mantención que entrega desde 1998 el MINEDUC, y el Fondo de Desarrollo de la Educación y la Cultura FONDEC (creado por el municipio), al cual cada comunidad escolar postula proyectos de reparación, mantención o mejoramiento.

El PADEM es la expresión concreta de la fortaleza administrativa y técnico pedagógica del sistema educacional de Hualqui, es un instrumento de evaluación de los logros que el sistema obtiene. Desde 1996 a la fecha, se elabora anualmente a través de un proceso participativo de la comunidad, se realizan consultas a Padres y Apoderados y alumnos en

cada una de las escuelas, las que luego son integradas a nivel del Departamento de Educación. Cabe destacar que éste se evalúa dos veces al año.

El PADEM se inspira y articula de manera armónica con el Plan Estratégico de la comuna, pero a diferencia de éste, es actualizado año tras año.

LA EXPERIENCIA

El proceso de mejoramiento del sistema educacional de Hualqui es gatillado por la iniciativa gubernamental de la Reforma Educacional, y la exigencia en 1995, de la elaboración del PADEM comunal. Esto exigió que el Departamento de Educación adoptara una actitud protagónica, la cual se transformó luego en la fortaleza del sistema educativo comunal.

La situación anterior al cambio era estática, no se realizaban reuniones ni coordinación. Cada director de establecimiento atendía a sus necesidades con las herramientas que tenía a la mano; a su vez, los profesores cumplían con los planes de estudio de la manera en que históricamente se ejercía dicha función.

La experiencia desarrollada en Hualqui no responde a un diseño de proyecto propio de la comuna, sino más bien a la necesidad de mejorar el sistema educacional haciendo realidad el proyecto de la "Reforma Educacional" impulsada por el Ministerio de Educación. En este contexto confluyen una sumatoria de procesos y eventos que han ayudado a que en los últimos tres años el Departamento de Educación respondiera al desafío de la Reforma de una manera activa y reflexiva. Estos procesos son de carácter técnico-pedagógico, administrativos, de gestión, clima organizacional y de recursos humanos.

El municipio definió el mejoramiento de la educación como la prioridad de la comuna y por tanto promovió una fuerte política de capacitación de todos los profesores, directores, UTP y profesionales del Departamento de Educación, incluso financió algunas de ellas. También se aumentó las horas técnico pedagógicas en los establecimientos.

En 1996 se conformó la Unión Técnica Comunal, la que partió como un pequeño grupo de docentes UTP de los distintos establecimientos de la comuna que se reunían con objeto de interpretar y reflexionar respecto de las políticas de la Reforma Educacional y la manera de cómo llevarla al aula; este grupo comenzó a tomar fuerza y a convertirse en uno de los pilares de la Reforma Educacional en Hualqui. En esta instancia se discuten todos los documentos enviados desde el MINEDUC, se reflexiona constantemente en torno a temas técnico-pedagógicos, se establecen tareas para los distintos establecimientos, se planifica la educación comunal. En general, es una instancia de apoyo pedagógico comunal por excelencia, la cual es ampliamente valorada por todos los actores municipales y educativos.

El cambio propuesto por el Ministerio de Educación, por medio de la Reforma, es asumido por el Municipio como propio, por lo que incorpora elementos para su mejor funcionamiento. Actualmente la educación en Hualqui es percibida como una de las mejores de la región, especialmente en los temas técnico-pedagógicos.

RESULTADOS

Entre los resultados que han sido fruto de este importante proceso de cambio destaca el progresivo mejoramiento de los resultados en la prueba SIMCE y la construcción de la Unidad Técnico Comunal que genera nuevos proyectos y metodologías de trabajo. También se puede contar, actualmente, con mas recursos para inversión en infraestructura y equipamiento educacional; como con un PADEM en uso, que es evaluado sistemáticamente por todas las unidades educativas. Finalmente, la creación del FONDEC expresa la prioridad que Hualqui da a la educación.

FACTORES EXPLICATIVOS

En el desarrollo de la experiencia de mejoramiento de la educación en Hualqui, hubo un conjunto de elementos y situaciones que facilitaron el cambio. Lo fundamental es que la educación es definida como prioridad por el municipio y es el propio Alcalde y el Director de Educación quienes llevan el liderazgo en la tarea. Además de ello, hay factores concretos, sin los cuales la experiencia no hubiese obtenido el éxito alcanzado, estos son:

- Conformación de equipos de trabajo que se comprometen con el tema.
- Participación activa de los directores de establecimientos educacionales, las decisiones ahora se sitúan directamente en ellos, lo que aumenta también el compromiso de los profesores con la Reforma.
- Gran disposición al cambio de los docentes, que se capacitan, mejoran sus prácticas pedagógicas y su relación con la comunidad escolar. Así también los padres y apoderados comienzan a colaborar con los establecimientos y el proceso de cambio.
- El programa P-900 impulsado por el MECE instauró una nueva modalidad de trabajo al interior de las escuelas. Asimismo, los PEI (Proyecto Educativo Institucional), se convirtió en la instancia privilegiada de planificación de los establecimientos.
- La reforma curricular, en tanto apunta a un tipo de educación más acorde a los tiempos. Los profesores destacan en especial los objetivos transversales, que son percibidos como una oportunidad de cambio radical.
- La Ley de Jubilación Anticipada permitió que muchos docentes que habían perdido el interés en la educación se retiraran y a raíz de esto también se renovó el profesorado.
- En el área rural hubo un importante avance a raíz del MECE Rural. Mejoró el sistema de subvención rural, asegurando un piso de recursos independiente de la matrícula de cada una de las escuelas. Por otra parte, promovió la formación de Microcentros (conjunto de

escuelas que comparten aprendizajes técnicos, administrativos y pedagógicos) como instancias para superar el aislamiento pedagógico de las escuelas rurales.

OBSTACULOS Y/O ALERTAS

El proceso no ha estado exento de ciertos problemas. En un principio hubo cierta reticencia respecto de la utilidad de la capacitación que estaban recibiendo los profesionales del área de educación; sin embargo, poco a poco se valoró el aprendizaje recibido con el consecuente cambio de las antiguas formas de funcionamiento.

Por otro lado, el Departamento de Educación se ve sometido a restricciones financieras de manera constante, esto se traduce en grandes dificultades para pagar a algunos proveedores, situación que en la mayor parte de los casos es solucionada gracias a montos que aporta la municipalidad.

- **“EFICIENCIA E INNOVACIÓN EN LA GESTIÓN ESCOLAR”
PEÑALOLEN**

La experiencia en Peñalolén se basa en el propósito de la Corporación municipal de generar un proceso de mejoramiento a mediano plazo en educación. La Dirección se propuso abordar la gestión de la Corporación como una empresa. En el caso específico de educación, las metas iniciales fueron mejorar el primer ciclo básico desde el punto de vista de la gestión, matrícula y capacitación del profesorado.

ANTECEDENTES

De la Comuna

La comuna de Peñalolén se ubica en la zona oriente de la Región Metropolitana, cuenta con 203.000 habitantes y todos ellos son clasificados como urbanos.

Los indicadores de pobreza indican que un 8,3% de la población es indigente, y un 17,8% es pobre. La tasa de desocupación es de un 7,5%, cifra que aumenta considerablemente en el caso de los jóvenes.

Uno de los principales problemas de la comuna es que debido al importante crecimiento de población que ha tenido en los últimos años, el equipamiento existente no da abasto. Por otra parte, la actividad económica es escasa, puesto que, fundamentalmente, es una comuna residencial, con baja presencia del sector industrial.

Del Municipio

El actual Alcalde es Don Carlos Alarcón. Una de sus fortalezas está en dar continuidad a las buenas iniciativas que se realizaron en el período anterior y, al mismo tiempo, integrar nuevas iniciativas a la gestión. Su estilo de liderazgo se caracteriza por una constante presencia en el territorio, especialmente en los sectores pobres.

Del Sector Educación

El sector de educación está conformado por 49 establecimientos educacionales, de los cuales 17 son municipalizados, 20 particulares subvencionados y el resto particulares no subvencionados. De los municipalizados, 12 son de educación básica y 5 de educación media (Liceos Técnico- Profesionales). Este conjunto de establecimientos sólo llega a atender al 22.3% de la población escolar de la comuna.

Cabe destacar que recientemente se inauguró un nuevo establecimiento de educación media destinado a jóvenes con problemas de conducta e incluso con antecedentes penales. El establecimiento se llama "La Puerta" y se inspira en el proyecto del mismo nombre realizado en la comuna de Las Condes recibiendo también apoyo económico y técnico por parte de este municipio.

Desde que asume la nueva Dirección de la Corporación Municipal, se instala en ella una fuerte política de capacitación a directivos, docentes y no docentes. Peñalolén posee profesores muy bien preparados. Un 80% de los directivos de la comuna posee grado académico de Magister; la Corporación ha financiado los estudios de post grado de 30 profesores; y en 1998 se capacitaron 32 profesores en el extranjero.

La infraestructura educacional ha mejorado en los últimos años debido a los montos de recursos de Fondos Regionales, MINEDUC, Municipalidad y la Corporación Municipal. Sin embargo aún hay mucho por resolver.

Actualmente, de los 17 establecimientos educacionales 4 están operando con Jornada Escolar Completa, para 1999 están aprobados 2 proyectos de ampliación más. De esta manera, la Corporación espera que todos sus establecimientos cuenten con ella para el año 2002.

En relación a los Fondos Regionales (FNDR), en los últimos años se han aprobado 4 proyectos, sin embargo no se han concretado todavía, situación que genera una importante insatisfacción.

El municipio contó para 1998 con un presupuesto de 7.876 millones de pesos, de los cuales transfiere a Educación 308 millones. Para 1999, vio disminuidas sus arcas debido a la reducción del aporte del Fondo Común Municipal, por lo que el aporte a educación también se vio disminuido a 289 millones.

El traspaso del Municipio se destina específicamente a cubrir el gasto operacional de educación, sin embargo, además de estos recursos, el Municipio posee importantes iniciativas para el área, un conjunto de proyectos y programas asistenciales y el preuniversitario de la comuna.

Por otro lado, la Corporación Educacional ha hecho importantes esfuerzos por captar fondos vía la ley de donaciones educacionales; en 1998 ingresaron cerca de 85 millones de pesos por este concepto. Para 1999 el Secretario General de la Corporación pretende captar un monto aún mayor que el de 1998.

El PADEM fue elaborado a partir del conjunto de los planes de cada uno de los establecimientos que pertenecen a la Corporación Municipal. El tema central es el mejoramiento continuo y la calidad, para lo cual se establecieron 4 ejes de trabajo tanto para la dirección de educación como para las unidades educativas, estos son: aumento de los ingresos propios, disminución de los gastos innecesarios, aumento de la velocidad de respuestas a las demandas de la comunidad y desarrollo organizacional.

Existe una importante sintonía entre el PADEM y el PLADECO comunal, esto debido a la buena coordinación de ambas instancias.

LA EXPERIENCIA

La situación inicial es de desorganización, falta de objetivos e ineficiencia en la administración. Con la llegada del Alcalde, y con él del Secretario Ejecutivo, comienza un proceso de mejoramiento sostenido del sistema educacional.

La Dirección de la Corporación se propuso generar un proceso de mejoramiento de mediano plazo, más allá de los cambios y las contingencias políticas. En el caso específico de educación las metas iniciales fueron el mejorar el primer ciclo básico desde el punto de vista de la gestión, matrícula, y capacitación del profesorado.

Para entonces, la comuna venía disminuyendo progresivamente su matrícula en los establecimientos municipalizados, por lo que se plantea la meta de mejorar la asistencia y matrícula. Para esto la Corporación diseñó sistemas de incentivo a los establecimientos, los

que consistían en actividades para profesores y alumnos. Gracias a esta política se logró, en un par de años, aumentar la asistencia sobre un 82%.

Otra dificultad asociada a la matrícula era que del total de los párvulos, sólo el 50% continuaba sus estudios de primero básico en los establecimientos municipalizados; frente a este problema se establecieron mecanismos para asegurar la continuidad de dicha matrícula.

Paralelamente se realizó una adecuación de los recursos humanos, esto significó aumentar el trabajo efectivo en aula de los profesores desde un 60% a un 90%.

Estas transformaciones se realizaron sin despidos, sino con la reorganización de los recursos existentes. Estas medidas fueron complementadas con una fuerte política de capacitación a directivos, UTP, inspectores y docentes.

A juicio de los directores de establecimientos, la política de capacitación implementada por la Corporación permitió a Peñalolén ir a la vanguardia en la gestión de proyectos.

En relación a la educación media, y a raíz del diagnóstico comunal realizado por la SECPLAC, se determinaron importantes medidas en relación a sus modalidades. Se concluyó que los liceos científico-humanistas debieran contar también con especialidades técnico-profesionales, y se tomaron acciones para perfeccionar y hacer más atingentes las especialidades que se dan en relación con las necesidades de la comuna, y el Plan de Desarrollo Comunal. También se ha diseñado un sistema de seguimiento de los alumnos egresados y su inserción en el mercado laboral.

En 1997 se decide instalar un Preuniversitario, iniciativa muy bien recibida por todos los actores comunales. Si bien en el primer año los resultados en la PAA no fueron muy esperanzadores, en 1998 hubo importantes avances.

Una de las fortalezas de la comuna es la autonomía que se brinda a los establecimientos no sólo en términos administrativos sino también en términos de los planes y programas educativos que estos han desarrollado. La clave de este desarrollo está en el apoyo y la confianza depositada en los directores de establecimiento, lo que les permite actuar y planificar libremente.

RESULTADOS

Fruto de este proceso, la Dirección de Educación logró una disminución del déficit que arrastraba. Esto significó una disminución de las transferencias que la Municipalidad realizaba al área y, por otra parte, un incremento de los recursos propios. Todos estos factores, en suma, significaron la construcción de tres establecimientos educacionales,

implementar Jornada Escolar Completada en otros tres y mejorar constantemente la infraestructura.

Por otra parte, se ha producido una transformación en la visión de padres y apoderados respecto de la educación comunal, hoy existe una imagen de dinamismo, capacidad de innovación y constante preocupación por la calidad ofrecida. Estos logros se ven también reflejados en el aumento de los puntajes SIMCE y de matrícula sostenida.

Quizás lo más importante es que durante los últimos años se ha logrado pasar de un sistema de administración ineficiente y deficitario, aun sistema vanguardista de administración, donde el rol de las unidades educativas en la innovación y autogestión es primordial.

Por último, no se puede dejar de mencionar los avances en tecnología, actualmente todos establecimientos educacionales de Peñalolén poseen computadoras, correo electrónico, y están instaurando un software que permitirá contar con toda la información de los alumnos al día “Programa Tutor”.

FACTORES EXPLICATIVOS

Uno de los factores que ha favorecido el proceso es la permanencia del Secretario de la Corporación Municipal, entregando continuidad a las políticas implementadas.

Otro punto clave es el logro de una real autonomía de los establecimientos, producto de la confianza en los criterios técnicos y administrativos de los directores, quienes son reconocidos como motores del proceso de mejoramiento educativo.

Por otro lado, se han desarrollado planes y programas propios en las escuelas, de manera de contar con gran heterogeneidad en los estilos educativos de la comuna. El lema es la “pertinencia en la educación”, y en esa línea hay distintas maneras de dar respuestas a las necesidades de los jóvenes.

Cabe destacar la importancia del equipo de trabajo; tanto directores, docentes, paradocentes y directivos conocen cuál es su rol en el proceso de mejoramiento y están motivados y comprometidos con su labor. Igualmente importante resulta la fuerte política de capacitación impulsada por la Corporación y la consecuente fortaleza de los equipos de gestión de las unidades educativas.

Finalmente, no se puede omitir el rol clave que jugó el incremento progresivo de los recursos propios (Capacitación y Ley de Donaciones).

OBSTACULOS Y/O ALERTAS

Uno de los problemas más fuertes era la resistencia al cambio de directivos y docentes, sin embargo, el trabajo sostenido y la clara visión que entregaba la Dirección permitió que poco a poco todos los agentes educativos fueran asumiendo una visión de futuro.

Otro punto conflictivo ha sido la relación con el gremio docente, el cual constantemente demanda al municipio mejoras salariales. Esta situación ha sido abordada fundamentalmente por el Alcalde, quien en conjunto con la Dirección de Educación han buscado mecanismos de solución a estas demandas. Uno de los mecanismos acordados es la entrega de un bono anual al profesorado que bordea los 100 mil pesos.

- **“MODERNIZACION DE LA GESTION EDUCATIVA EN LA COMUNA”
SAN ANTONIO**

Desde 1996, San Antonio está en un proceso de modernización de la gestión educativa, cuya característica principal es su orientación hacia una descentralización y autonomización de los establecimientos educacionales, convirtiéndolos en Centros de Costos. Lo más significativo es el traspaso a los Directores de establecimientos, de la facultad de identificar necesidades, priorizar, decidir, gestionar y administrar los recursos.

ANTECEDENTES

De la Comuna

La comuna de San Antonio es capital de la provincia del mismo nombre en la Vª Región. El total de su población es de 78.158 habitantes. Un 34,6% de ella vive en condiciones de pobreza; un 19,5% se encuentra en extrema pobreza y un total de 945 familias, correspondientes a 4.725 personas, vive en campamentos.

Las áreas económicas más importantes desarrolladas en la comuna son las actividades Portuarias, Servicios y Comercio. Los principales problemas que debe enfrentar San Antonio son los siguientes: las vías de acceso al puerto pasan por el centro de la ciudad y el abastecimiento de agua potable está en manos del sector privado, sin que exista entonces un control en el cobro de aranceles. Por otro lado, desde 1997 se vivencia una crisis importante del recurso pesquero debido a dos factores: las repercusiones negativas de la Corriente del Niño y la sobreexplotación industrial de los recursos pesqueros (veda del jurel). Tales situaciones han generado importantes niveles de cesantía.

Del Municipio

La Alcaldesa de San Antonio es la señora Lucía Menares Maldonado. Sus características personales, políticas y técnicas han producido un cambio sustantivo en la imagen de la autoridad tanto al interior del municipio como en toda la comuna. Se destaca su capacidad de trabajo, cuyo estilo es establecer contacto directo con la gente y favorecer los espacios de comunicación.

Antes, el Municipio tenía un estilo de gestión de parcelas, no existían instancias de coordinación entre las distintas unidades. La nueva Alcaldesa llega con un plan de modernización municipal que pretende ser implementado en tres años. Para ello, la Municipalidad cuenta con un Diagnóstico y un Plan de Desarrollo Comunal. Este plan no aportó nuevos elementos para la gestión, sino que sistematizó la información y líneas de acción ya existentes y compartidas en el municipio.

Del Sector Educación

El Departamento de Educación Municipal tiene a su cargo dos Establecimiento de Enseñanza Pre-Escolar, 24 establecimientos de Educación Básica y/o Media: dos Liceos Científico Humanista y Técnico Profesional, ambos ubicados en sectores urbanos y 20 Escuelas Básicas, de las cuales, nueve están en sectores rurales y 11 en sectores urbanos; una escuela diferencial que atiende a niños con déficit mental y una escuela básica para adultos que funciona en la cárcel.

La población en edad escolar es de 20.000 habitantes aproximadamente, atendiendo el sistema municipal al 51% (10.400 alumnos). La otra mitad asiste al sistema particular subvencionado o privado.

La matrícula de Educación Básica en el año '98 fue de 6.689 alumnos y en la Enseñanza Media 2.680. Además de estos 22 establecimientos mencionados, hay en la comuna 20 colegios particulares subvencionados o privados.

En cuanto a infraestructura, el mayor problema está asociado a la incorporación de los Establecimientos al Programa de Jornada Escolar Completa. Actualmente las nueve escuelas rurales y tres urbanas están incorporadas al programa. Al mismo tiempo, se realizan trabajos en dos escuelas y otras tres están presentando proyectos al concurso de Aporte de Capital del Programa JEC.

La prioridad que le ha dado tanto la Alcaldesa como el Concejo al área de la educación comunal se manifiesta en el aumento y cantidad de recursos asignados al área. El aporte municipal en el año 1996 era de 72 millones, en 1997 de 124 millones y en el 1998 fue de 156 millones.

El Municipio logra financiar, con los recursos provenientes de la subvención, todos los gastos de personal, destinando por tanto los aportes municipales para gastos de operación y de inversión.

Respecto a la existencia de proyectos FNDR de inversión en educación, otros fondos concursables, y la Ley de Donaciones, la SECPLAC ha creado un departamento para que formule y presente proyectos. Desde hace tres años el Municipio se ha adjudicado proyectos del FNDR por aproximadamente 100 millones de pesos. Dichos proyectos son de infraestructura; la idea es que para el año 2.000 se pueda tener Jornada Escolar Completa en todos los establecimientos.

En 1995 se realiza PADEM en la comuna, éste fue elaborado por el Departamento de Educación y posteriormente perfeccionado técnicamente por una consultora. Es un plan que se evalúa y se reformula anualmente y se ha comenzado a utilizar efectivamente en la gestión, pues existe la intención explícita de parte del Director de socializar sus contenidos y comenzar a orientar la gestión en esa lógica.

Desde la óptica de modernización de la gestión educativa, se ha implementado la estrategia de que los establecimientos tengan una planificación institucional propia; anualmente los establecimientos deben elaborar Planes Educativos Institucionales, los que se traducen en Planes de Acción Anuales pertinentes a las exigencias del entorno en que están insertos.

El PADEM está directamente asociado al PLADECO, de él salen las líneas generales, y del PADEM las líneas que la comuna pretende con la educación.

LA EXPERIENCIA

Al asumir el actual DEM el cargo, constata las grandes trabas y dificultades que se daban en la gestión educativa producto de una centralización y atochamiento de funciones en la dirección comunal.

El especial interés por intervenir en educación y definirla como prioritaria se debe principalmente a que las posibilidades de desarrollo de la comuna, marcadas por la vulnerabilidad de la actividad portuaria, requiere que las nuevas generaciones puedan desarrollarse y educarse para estar dispuestas al cambio en sus condiciones de vida y, por otro lado, a que se asume que la Reforma Educacional debe convertirse en el vehículo de desarrollo comunal, por tanto el municipio debe orientar todos los esfuerzos a generar las condiciones para aprovechar los beneficios que otorga.

Los aspectos característicos del proceso son su orientación hacia la descentralización y autonomización de los establecimientos educacionales, convirtiéndolos en centros de costos.

Lo más significativo ha sido el traspaso a los directores de establecimientos la facultad de identificar necesidades, priorizar, decidir, gestionar y administrar los recursos provenientes de donaciones, PME y de inversión municipal, para realizar adquisiciones, equipar y mantener los establecimientos. Al traspasar estas funciones a los establecimientos, se agilizan los procesos al interior de la Dirección de Educación, permitiéndole enfocar su gestión a temas más pedagógicos.

Hasta la fecha los establecimientos sólo han abordado aspectos de tipo administrativos, pero está pendiente implementar cambios en temas pedagógicos recogiendo las particularidades de cada uno de ellos establecimientos.

La elaboración del Plan Estratégico Educativo, en la cual participaron de manera activa los directores de los establecimientos, es lo que permite sistematizar y planificar la acción educativa en la comuna hasta el año 2000. En este sentido, se plantean metas claras que permiten ir definiendo el proceso de modernización y descentralización de la gestión.

RESULTADOS

La experiencia ha sido profundamente beneficiosa para la educación municipal. Entre los resultados obtenidos se destacan:

- El funcionamiento de los Centros de Costos que han permitido agilizar los procedimientos internos del Departamento de Educación Municipal.
- La creación de equipos de trabajo entre los Directores de establecimientos y el DEM para discutir y operacionalizar acciones sobre temas educativos.
- Entre los profesores, y en ocasiones, en coordinación con los apoderados, han surgido propuestas e iniciativas, creándose equipos de gestión para llevarlas a cabo (implementación de salas de computación y tecnología, pavimentación de patios, acondicionamiento de salas de clases, etc.).
- La implementación de un programa de perfeccionamiento para docentes y asesoría en el proceso de elaboración de sus propios planes educativos.
- Cambió la imagen de la educación municipal, hoy es una alternativa valorada al momento de decidir dónde educar a los hijos.
- A nivel comunal, se consiguió instalar el convencimiento que el tema de la educación es el factor fundamental para el desarrollo de San Antonio. Existe un mayor compromiso de todos los agentes comunales con el tema de la modernización de la educación.

FACTORES EXPLICATIVOS

Diversos factores explican el éxito alcanzado en la tarea de la modernización de la educación municipal en San Antonio, entre ellos, el fundamental es que el tema educacional es priorizado dentro de la gestión municipal. Bajo esta premisa, los factores claves que condicionaron la experiencia son:

- El liderazgo de la Alcaldesa.
- Tanto el Municipio como el DEM y los establecimientos educacionales han llevado procesos de planificación coherentes entre sí.
- La claridad y consenso en todos los agentes que participan en el tema, de la necesidad de los cambios en la gestión educativa, hacia dónde deben tender y cómo deben ser llevados a cabo.
- La creación de instancias de coordinación y trabajo en equipo entre los funcionarios del Departamento de Educación y los Directores de establecimientos.
- El incremento del presupuesto del DEM, debido al aumento de los recursos municipales destinados al área.
- El Municipio fue capaz de identificar la necesidad de acompañar a los Directores en la puesta en marcha de la experiencia y traspasarle capacidades de gestión administrativa.

OBSTACULOS Y/O ALERTAS

En un comienzo, los Directores de establecimientos no participaron en la gestación de la idea, esto implicó la necesidad de llevar a cabo un proceso de convencimiento y de demostración de confianza puesto que tenían temor, se mostraban reacios a asumir los riesgos que implica la administración y manejo de los recursos públicos. Frente a ello, el DEM ofrece un acompañamiento a los Directores en temas administrativos, lo que tiene una doble finalidad: por una parte establecer una relación más cercana, de sociedad con los Directores, transfiriendo las capacidades que el Departamento tiene en estos temas y, por otra, establecer un cierto control sobre esta acción, asumiendo que es el Director del DEM el responsable de lo que ocurra en los establecimientos y en el manejo presupuestario.

Otro de los principales problemas asociados al desarrollo de la experiencia es que en San Antonio existen actualmente pocas empresas, por lo tanto no se ha podido incentivar que se hagan más donaciones. Si esto ocurriera así, entonces los establecimientos podrían contar con aún más recursos.

AREA SALUD

- **“GESTION DE PROYECTOS Y PRESENCIA EN EL TERRITORIO PARA EL MEJORAMIENTO DE LA SALUD”
MELIPILLA**

La experiencia de Melipilla consiste en en la búsqueda de un cambio en la salud municipalizada impulsado por un equipo de trabajo consolidado, para mejorar la salud de sus habitantes, ofreciendo una atención eficiente y cercana.

ANTECEDENTES

De la Comuna

Melipilla se encuentra en la periferia de la Región Metropolitana. Cuenta con 80.225 habitantes, de los cuales el 64% se ubica en áreas urbanas y el restante 36% en sectores rurales. Un 27,8% de población considerada pobre (1992).

Uno de los mayores problemas del territorio es la gran población que vive una situación laboral inestable, esto se debe en gran parte a que la actividad principal de la comuna es la agricultura, por lo que los empleos que se generan responden a las distintas épocas agrícolas. Otra de las problemáticas de la población son los altos índices de alcoholismo, drogadicción y violencia intrafamiliar que presentan, especialmente el sector de Pomaire.

Del Municipio

El actual Alcalde, don Fernando Pérez, posee un buen manejo técnico y profesional y juega un importante rol a nivel de la gestión de proyectos. A su vez, cuenta con una gran presencia en la comunidad, es una figura de larga trayectoria que inspira mucho cariño y respeto, incluso de aquellos que no comparten su postura política.

El Concejo, por su parte, es más bien pasivo en el accionar y de poca capacidad técnica, se mueve por criterios políticos lo que en algunas ocasiones ha generado conflictos.

Del Sector Salud

La salud en la comuna de Melipilla posee una particularidad importante: existen dos sistemas de administración de salud que operan de manera totalmente independiente, el Departamento de Salud, dependiente de la Corporación Municipal, y el Servicio de Salud, que opera a través del Hospital San José de Melipilla. Cada uno posee una población asignada de acuerdo a una partición territorial, el Departamento se financia fundamentalmente a través del per cápita y el Hospital a través del sistema de facturación de las atenciones prestadas.

La salud municipalizada de la comuna cuenta con dos consultorios y tres postas. En términos generales, la infraestructura de estas instalaciones está en muy buenas condiciones.

La población beneficiaria corresponde a 28.539 usuarios inscritos, sin embargo, este número es muy inferior a los usuarios reales, los que alcanzan a 40.765. Esta diferencia se explica en gran parte por la gran cantidad de atenciones a personas de escasos recursos inscritas en Isapre a través de convenios colectivos que sólo duran algunos meses y a que también se atiende a población de otras comunas de la provincia de Melipilla, que acceden a las postas rurales por su mejor atención y cercanía.

En 1997 se realizó, a través de los Comités Locales de Salud, juntas de vecinos y otras agrupaciones asociadas al consultorio, un diagnóstico de las necesidades de la comuna. Tras él, el equipo de salud diseñó un conjunto de proyectos para abordar los problemas priorizados, entre estos proyectos se encuentra el Plan de Entornos y Escuelas Saludables y todos los subprogramas que éste integra. El resultado del diagnóstico y el trabajo con la comunidad se plasmó en el Plan de Salud diseñado para el año 1998 y cuya línea continúa hasta hoy. Este plan fue de gran relevancia e importancia para la comuna, fundamentalmente por su carácter participativo.

La planificación anual diseñada por el Departamento de Salud, a raíz de los requerimientos que manifiesta las organizaciones de la comuna, es trabajada en conjunto con el Servicio de Salud Occidente y finalmente se presenta junto con su correspondiente presupuesto al Alcalde y el Concejo Municipal para su aprobación.

La Directora del Departamento de Salud es el motor de las acciones que se realizan, se le identifica como líder innato de gran llegada con las comunidades y de gran capacidad administrativa. De acuerdo a las opiniones de los profesionales, la fortaleza indiscutible de la salud municipalizada de Melipilla, además del liderazgo, son sus equipos de trabajo consolidados. Esto también ha colaborado para que el Departamento de Salud de la comuna tenga una muy buena relación con el Servicio de Salud Occidente, del cual recibe importante apoyo técnico y financiero y con quien se firman anualmente los compromisos de gestión, el servicio brinda las orientaciones básicas del Ministerio las que son adecuadas a las necesidades comunales. En 1998 el Departamento de Salud cumplió todos sus compromisos, lo que además de implicar un reconocimiento al trabajo realizado, significó que el Servicio de Salud le entregó un bono de incentivo.

El financiamiento proviene, principalmente del per cápita, luego de los aportes municipales y, finalmente, de la recaudación de postas y consultorios.

El manejo administrativo y financiero de los dos consultorios depende de la Corporación, no existe la necesidad de contar con centros de costos independientes por el tamaño de los consultorios y de los equipos de trabajo y la transparencia de las cuentas. El Departamento de Salud recibe un per cápita correspondiente a una población inscrita, pero los recursos son muy escasos debido a que atienden a una población mucho mayor a ésta, por lo que consideran que el sistema del per cápita los ha perjudicado en gran medida.

Melipilla posee un sistema de cobro a Isapres que exige un pago mínimo para las atenciones, este sistema funciona de manera muy precaria debido a la gran cantidad de usuarios de Isapre que no cuentan con recursos para realizar el pago.

LA EXPERIENCIA

La experiencia que se analiza consiste en la búsqueda de un cambio en la salud municipalizada: mejorar la salud de los habitantes de Melipilla, ofreciendo una atención eficiente y cercana.

No se trata de un proyecto de intervención particular, sino más bien un proceso paulatino de mejoramiento de la salud de la comuna que se inicia con la gestión de proyectos a fines de los ochenta y se fortalece a mediados de los noventa.

Un primer hito en el proceso es el terremoto de 1985, el cual derrumbó casi todas las instalaciones y postas rurales que estaban en pésimo estado; esto significó que la Sofofa, la Municipalidad, el Ministerio y un conjunto de fuentes invirtieran recursos en las nuevas construcciones que se realizaron; a través de esto se contó con mejor infraestructura especialmente para las postas rurales.

A fines de los '80 se realiza el traspaso de la salud a los municipios. En esa misma época el Departamento de Salud comenzó a gestionar proyectos para el FNDR con lo que se logró mejorar de manera fundamental la infraestructura de salud de la comuna.

Desde entonces se realiza las atenciones de salud a través de rondas en las postas y consultorios rurales con rotación de los profesionales. A principios de los '90, al contar con mayores recursos, comenzó un programa de expansión en el territorio. El Departamento de Salud ya había logrado una muy buena relación con las organizaciones sociales de los distintos poblados, las que aportaban recursos y trabajo en las tareas de salud, especialmente en las postas y estaciones médico rurales.

Desde principios de los '90 el Departamento comenzó a realizar una fuerte gestión de proyectos, al Ministerio de Salud, el Gobierno Regional y otros fondos concursables; estos proyectos permitieron mejorar paulatinamente una serie de elementos. Fueron fundamentales los programas del Ministerio de Salud: de la mujer, del adulto mayor, Ira, mejoramiento de la atención y otros.

Un factor muy importante en el éxito de la gestión de proyectos fue la participación de la comunidad en la decisión de las áreas deficitarias, y en la ejecución de los mismos. La consolidación de esta estrategia de trabajo y el gestionamiento de proyectos llevó al

Departamento de Salud Municipal a hacerse de gran prestigio, tanto al interior de la comuna como ante otras instituciones.

A pesar de las transformaciones en las postas y la existencia del nuevo consultorio (Edelberto Elgueta en 1995), la operatoria del equipo de Salud no se transformó mayormente, continuaron con los sistemas de gestión, las atenciones rotativas de salud a las postas a través de los equipos de trabajo, y con una administración centralizada en la figura de la Directora de Salud.

Existen dos Comités Locales de Salud (CLS) uno asociado a cada consultorio, el CLS del Consultorio Edelberto Elgueta aborda la problemática de salud del sector norponiente de la comuna y está conformado por 9 juntas de vecinos, 10 organizaciones comunitarias y 1 colegio. El CLS del Consultorio San Manuel se inserta en la comunidad rural y agrupa a 9 juntas de vecinos y 3 colegios con sus respectivos centros de padres.

Los usuarios están muy contentos con la atención de salud que reciben, señalan que los cambios que han habido son muy grandes, entre los que destacan las instalaciones que poseen actualmente.

En cuanto a apoyos externos, el mayor viene de parte del Servicio de Salud Occidente, que es tanto técnico como en materia de recursos. Existe una relación de confianza construida a través del tiempo y se trabaja en conjunto con ellos. También se reconoce el apoyo del Gobierno Regional, el cual permanentemente ha aportado recursos al Departamento de Salud, se destaca la entrega de la ambulancia en el año 1997 y del vehículo de trabajo en 1998.

RESULTADOS

La gran transformación en el sistema de salud municipal de Melipilla consiste en un sostenido proceso de mejoramiento impulsado por un equipo de trabajo consolidado. Este proceso beneficia directamente a la comunidad, la que ha visto mejorada su atención de salud a través de los años. Actualmente hay mayor cobertura y presencia del equipo de salud en el territorio comunal lo que ha significado una diversificación de las atenciones prestadas a través de programas de salud, del sistema de turnos y rondas y la flexibilización de horarios del personal médico.

Con la construcción del Consultorio Edelberto Elgueta, el Departamento de Salud se ve obligado a cambiar su estructura de administración; a partir de esa fecha se realizan mayores contrataciones y aumenta la dotación. Esto se realizó de manera paulatina, fue un proceso de consolidación del equipo de salud. Este cambio en la administración va más allá de este

consultorio, ha incidido también, por ejemplo, en la disminución de las listas de espera, a través de la atención diferida.

Desde el punto de vista económico, existe un aumento de los recursos desde principios de los noventa a través de la vía de proyectos; por otra parte, con la construcción del Consultorio Edelberto Elgueta el Departamento de Salud cuenta con mayores recursos tanto por el per cápita como en relación a los programas asociados al consultorio.

No existe comparación entre lo que ha logrado la Corporación desde el traspaso de la salud al municipio, con el camino que ha seguido la salud que depende del servicio y que no fue traspasada. Este es un indicador que expresa claramente los logros obtenidos.

FACTORES EXPLICATIVOS

El factor más importante en la realización de una buena gestión es el indiscutido liderazgo de la Directora del Departamento de Salud, quien posee gran capacidad de convocatoria, capacidad técnica, carisma y compromiso con la labor que realiza. Otro factor vital son los equipos consolidados de trabajo y el compromiso que tienen con la labor que realizan. Así, el sistema de rondas que realizan los profesionales de la salud en todos los consultorios y postas, ha sido una instancia que fortalece el trabajo en equipo.

La participación de la comunidad también es un factor clave. El Departamento de Salud posee históricamente una muy buena relación con las organizaciones, lo que en parte se debe a la presencia de los profesionales en los distintos sectores de la comuna, incluso los más alejados.

No se pueden dejar de mencionar también factores como la armónica relación que ha tenido por años la Dirección de Salud con la Secretaría Ejecutiva de la Corporación, lo que da estabilidad a la administración, así también el apoyo del Gobierno Regional y del Servicio de Salud Occidente.

Finalmente, el aumento de recursos vía generación de proyectos fue la herramienta que posibilitó gran parte de las transformaciones de la comuna, tanto de proyectos de infraestructura como específicos del área salud.

OBSTACULOS Y/O ALERTAS

Uno de los mayores problemas es la doble administración de la salud de la comuna. Esto preocupa en gran medida al municipio y a la Corporación, porque las mejorías y logros obtenidos por la Corporación Municipal llegan sólo a un segmento de la población, y todos los problemas que posee la población atendida por el Hospital llegan de una u otra forma al sistema público municipalizado.

La municipalidad ha manifestado su intención de tomar la administración de la salud en esas zonas, y envió un proyecto al Servicio de Salud para construir un nuevo consultorio en el territorio correspondiente al Servicio de Salud para 20.000 personas, sin embargo, se sugirió la construcción de un consultorio para 40.000 proyecto que actualmente están elaborando para su presentación. Una vez construido el consultorio, el objetivo es que la Corporación adopte dicha población.

Otra dificultad que se ha debido enfrentar es que, a pesar de contar con una dotación medianamente adecuada, se enfrentan problemas para contratar profesionales; muchas veces se cuenta con los recursos para hacerlo, pero la comuna no cuenta con profesionales y la mayor parte no desea venir a trabajar desde Santiago.

Dada la carencia de profesionales, una de las modalidades que ha instaurado para su superación es la realización de turnos que aseguren al menos una media jornada médica en cada una de las postas y consultorios; a su vez se flexibilizó los horarios de trabajo lo que permite que algunos profesionales viajen desde Santiago a trabajar a Melipilla. Otro elemento que ha ayudado a este tema es la implementación de la atención diferida, esto es, que los usuarios piden hora, así se ha podido organizar el recurso humano de una manera más eficiente y mejorar la calidad de la atención que reciben los usuarios, disminuyendo de manera importante los tiempos de espera y la calidad de la atención.

- **“CONSOLIDACION DE LA DIRECCION DE SALUD MUNICIPAL EN TORNO A UNA GESTION EFICIENTE Y PARTICIPATIVA”
TALCAHUANO**

La experiencia de Talcahuano se caracteriza por una reestructuración de la Dirección de Salud Municipal (DISAM) que ha permitido la consolidación de un Departamento de Salud con políticas y orientaciones claras. Respecto de la gestión interna de la DISAM, se han alcanzado logros importantes asociados a la planificación de la gestión en salud, que se traducen en una serie de programas y proyectos en curso.

Sus resultados benefician tanto al personal de los consultorios que se ha comprometido con una dinámica de trabajo consistente, como a los usuarios del sistema que han visto notablemente mejor la calidad de la atención que reciben.

ANTECEDENTES

De la Comuna

La comuna de Talcahuano se ubica en la VIII Región del Bío-Bío y su población sobrepasa los 275 mil habitantes. Las actividades económicas más importantes se encuentran ligadas a lo que ha sido su historia: Portuaria, Pesquera, Industrial y Militar.

Los principales problemas del territorio son los propios de una ciudad–puerto con alta concentración demográfica y actividad industrial. Su desarrollo, fundamentalmente industrial y pesquero, ha generado un profundo desequilibrio ecológico, cuya recuperación ha sido lenta y costosa a pesar de los profundos esfuerzos realizados. En ocasiones se ha cedido a las presiones de un “desarrollo económico” que constituye una fuente de trabajo, pero que es desordenado, caótico y poco sustentable.

Del Municipio

El Alcalde de Talcahuano, Sr. Leocán Portus Goviden, tiene una relación cercana con la comunidad y cuenta con un alto nivel de apoyo. Ejerce una influencia directa sobre los funcionarios municipales, quienes apoyan plenamente su gestión y lo reconocen como un líder en la comunidad. Los directivos de los diversos departamentos municipales, incluida la Dirección de Salud, se sienten fuertemente apoyados por el Alcalde, quien respalda las decisiones que ellos toman y permite un espacio importante para la autonomía en la gestión.

Del Sector Salud

El territorio comunal cuenta con un Hospital público y dos privados. El sistema de Atención Primaria lo constituyen 4 Consultorios, 2 Unidades de Salud Familiar, 2 Postas Urbanas, 1 Módulo Odontológico y 15 Dispensarios de Salud Poblacional. Los cuatro consultorios existentes se encuentran completamente equipados y en excelente estado de conservación; además, el Consultorio Hualpencillo cuenta con un Servicio de Atención Primaria de Urgencia (SAPU).

La comuna posee también dos Unidades de Salud Familiar (USAF) implementadas como parte del Programa de Salud Familiar, ellas cuentan con un completo equipo paramédico. Respecto de los Dispensarios de Salud Poblacional, estas estructuras están ubicadas en las diferentes Unidades Vecinales y son atendidas por Monitoras de Salud Poblacional que han sido capacitadas por profesionales de la salud pertenecientes a los distintos consultorios y a su vez, son supervisadas por los mismos.

La administración de la salud primaria se realiza en función del Plan de Salud, cuyas prioridades se definen en conjunto entre los directores de consultorios y los jefes de departamento de la dirección.

El mencionado Plan define políticas que orientan la planificación del personal, de la calidad de la atención, de la capacitación y especialización, de los programas, de las relaciones interinstitucionales y de la estructura de atención en salud. A su vez, define proyectos de planificación específicos para períodos trianuales en las áreas de infraestructura, reposición de equipamiento mayor y vehículos y planificación funcional.

El Departamento de Salud, a pesar de no ser una corporación, goza de una amplia autonomía respecto de la gestión municipal, fundamentalmente por la relación de confianza que existe entre el Alcalde y el Director de Salud y al liderazgo de este último, quien cuenta con el respaldo irrestricto del personal que trabaja en el Departamento.

La acción de coordinación más evidente es el trabajo con SECPLAC para obras de infraestructura. También existen instancias de trabajo con DIDECO para la coordinación de las acciones que emergen del Programa Municipios Saludables. Además, se encuentran en ejecución 11 proyectos postulados al Fondo de Recursos de Promoción de la SEREMI de Salud.

El financiamiento proviene básicamente de los recursos recibidos del Ministerio de Salud a través del per cápita y de recursos adicionales percibidos por concepto de Programas y de aportes municipales.

LA EXPERIENCIA

Antes de asumir la actual directiva (1990) no existían acciones de planificación en salud y el déficit financiero era grande. La principal preocupación era la administración de los dos consultorios existentes. La tarea consistió en el pago de la deuda, que se vio facilitado por un buen manejo financiero y por el aumento en el aporte de recursos municipales que se produjo a medida que la nueva administración se fue ganando la confianza del Alcalde, y el aumento de los ingresos provenientes del Ministerio de Salud.

Una primera etapa que va de 1990 a 1993 constituye un período de constitución y afianzamiento de la DISAM y su equipo humano. Estaban las ideas, pero faltaban los recursos materiales y humanos para concretarlas. A partir de 1994 se empieza a trabajar en forma más estructurada y planificada a lo largo de un proceso sostenido cuyos resultados más evidentes son que próximamente se alcanzarán los objetivos de completar la red asistencial antes del año 2000 y el funcionamiento de un conjunto de programas de promoción y asistencia en salud, de acuerdo con los lineamientos del Plan de Salud Comunal.

La persona clave en el proceso que se ha desarrollado en Talcahuano durante esta década es el Director de Salud. Sin embargo, es importante no desmerecer el trabajo de los demás

profesionales de la DISAM y de los directores, profesionales y funcionarios de los consultorios. Se trata de gente muy comprometida con la labor que realizan.

Cuando recién asumió la actual dirección, la administración se realizó de manera “instintiva”. La definición de prioridades respondía fundamentalmente a los intereses y motivaciones del Director de Salud, quien transmitía al resto del personal qué es lo que esperaba lograr en el corto y mediano plazo.

A partir de 1995 se comenzó a planificar. Dicha planificación distingue entre diversos ámbitos del quehacer en salud:

- *Plan de Salud*: se realiza al interior de la DISAM en un trabajo coordinado con los directores de consultorios. Se actualiza anualmente.
- *Programación Técnica*: se realiza en conjunto con el servicio de salud y los directores de consultorios y consiste en la programación de las actividades a realizar durante el año.
- *Presupuesto*: se realiza al interior de la DISAM. Para ellos se les consulta a los directores de consultorios cuáles son sus prioridades.
- *Proyectos*: se trabajan en la DISAM pero requieren de la aprobación de SECPLAC

Los principales mecanismos de vinculación con la comunidad que ha generado la actual Dirección de Salud, consisten en la formación de Monitores de Salud, la creación de los Comités Locales de Atención Primaria y la creación de diversos clubes o grupos de personas, tales como el grupo de adultos mayores postrados o el club de hipertensos. La comunidad organizada ha presentado diversos proyectos elaborados con apoyo de los profesionales del consultorio al que pertenece su organización; también participa en la elaboración del Plan de Salud Comunal en la medida en que este instrumento se realiza en base a un diagnóstico participativo. El éxito de la mencionada gestión no responde exclusivamente a la ejecución de uno u otro programa en particular, sino más bien a la conjugación de una serie de factores tales como la conducción, el liderazgo y el compromiso.

RESULTADOS

Se aprecian resultados en términos de la gestión interna de la DISAM y los consultorios, que benefician directamente al personal que trabaja en esas reparticiones y, en forma indirecta, a los usuarios del sistema.

En cuanto a la gestión interna destacan: la constitución de un equipo consolidado de profesionales, en permanente capacitación y comprometidos con su trabajo; el aumento de la dotación de personal (aproximadamente en un 75% desde 1993); la reducción de la rotación del personal médico, que ha sido posible mediante la creación de la Asignación de

Desempeño Exclusivo que otorga un sueldo básico mínimo adicional de la categoría; la reciente creación del Departamento de Comunicaciones, cuyo objetivo es difundir y hacer un seguimiento constante de las acciones impulsadas por la DISAM.

Entre los resultados asociados al mejoramiento en la calidad de la atención, que van en beneficio directo del público asistente a los consultorios destacan: la inversión en capacitación del personal con financiamiento municipal; la preocupación por mantener un arsenal de farmacia que supere el listado mínimo exigido por MINSAL (actualmente el stock lo supera en un 30% o 40%); las mejorías en el acceso de los pacientes al consultorio (una es la entrega de horas diferidas en forma telefónica y la otra sistema computacional en red); iniciativas concentradas en el mejoramiento del entorno de atención, tales como la compra de butacas de espera, televisores, altoparlantes, señalética, música ambiental, etc.

Cabe también mencionar los logros asociados a la planificación, que se traducen en la existencia de una serie de programas y proyectos en curso que exhiben resultados evidentes en términos de la satisfacción de los usuarios.

FACTORES EXPLICATIVOS

Dentro de los aspectos claves para el buen desarrollo de esta experiencia destaca, en primer lugar, el contar con un buen diagnóstico de la realidad. En general, el éxito radica en las personas. La capacitación del personal, el liderazgo del director de Salud, el apoyo político del Alcalde y del Concejo y la constitución de un equipo consolidado y comprometido de profesionales hacen de ésta una experiencia exitosa. Además, no se puede dejar de mencionar la importancia que revistió la creación del Departamento de Comunicaciones para difundir y realizar seguimiento constante de las acciones impulsadas por la Dirección de Salud.

OBSTACULOS Y/O ALERTAS

Una de las críticas internas de la Dirección de Salud es que no existen mecanismos para la evaluación de indicadores estructurados en el tiempo. Ha faltado sistematización de experiencias puesto que al principio lo único que importaba era que la gente sintiera que se hacía algo importante por ella y convencer al Ministerio de que eso era así.

Avanzar en estos temas es una tarea fundamental con miras a la mantención en el tiempo de los resultados ahora obtenidos.

- **“PARTICIPACION EN ASOCIACION DE MUNICIPALIDADES DE SECANO COSTERO”
COBQUECURA**

La participación de Cobquecura en la Asociación de Municipalidades del Secano Costero le ha permitido tomar contacto con una serie de métodos, procedimientos y nuevos enfoques que están prestando utilidad en la solución de sus problemas. La Asociación fue constituida en octubre de 1995 para resolver dificultades en el área de la salud de diversas comunas rurales aisladas y pobres (Trehuaco, Coelemu, Ranquil, Portezuelo, San Nicolás, Ninhue, Quirihue y Cobquecura).

ANTECEDENTES

De la Comuna

Cobquecura está situada en la VIII Región del Bío-Bío, en el Secano Costero de la Provincia de Ñuble. Se caracteriza por un alto grado de aislamiento y por ser una comuna eminentemente rural. Su población alcanza los 6.252 habitantes, el 20% de ellos habita en zonas urbanas, mientras un 80% lo hace en zonas rurales. Tiene un 48% de población pobre, de los cuales un 19% son indigentes.

Las actividades económicas más importantes de la zona son la agricultura de subsistencia, la explotación forestal y en menor escala, la pesca artesanal, el turismo y el comercio.

Los principales problemas del territorio tienen que ver con las condiciones de vida de la población. Según el Plan de Salud Comunal 1998-2000, el 68% de las familias no dispone de agua potable, el 65% no dispone de energía eléctrica, el 100% de las familias no dispone de alcantarillado (el 12% posee fosa séptica) y el 40% no es propietaria de sus viviendas.

De la Municipalidad

El Alcalde de Cobquecura, don José Luis Sepúlveda Placencia, es muy conocido por la comunidad dada su calidad de cobquecurano. Los cambios más importantes al interior de la Municipalidad se verifican, fundamentalmente, desde que él asumió la alcaldía. Estos cambios se refieren a mejoramientos en infraestructura, tales como la construcción de una escuela y una posta, obras de electrificación, agua potable y caminos y la modernización de la gestión interna.

El Alcalde mantiene una relación cercana con el Administrador Municipal, quien es también el Director de Salud (2/3 de jornada a lo primero y 1/3 a la gestión de salud) y representa a la Municipalidad en la Asociación de Municipalidades del Secano Costero. Mantiene además, un contacto fluido con la Directora del Consultorio. La buena relación con la Directora es clave para la consecución de objetivos que anualmente se va trazando la Asociación, ya que en ella recae la responsabilidad por el equipo técnico de salud.

Del Sector Salud

Cobquecura posee sólo un consultorio general rural que tiene inscritas a 5.583 personas, pero recibe recursos por 4.987 beneficiarios. El consultorio actualmente se encuentra en etapa de remodelación y ampliación.

La comuna cuenta también con dos postas rurales. No existen otros servicios de salud privados, por lo que toda la población debe atenderse en el sistema público o viajar hasta Chillán.

Cobquecura pertenece al Servicio de Salud de Ñuble, quien entrega asesoría al Departamento de Salud Municipal. La relación con esta repartición es permanente dada la existencia de la Asociación de Municipalidades del Secano Costero.

El servicio de Salud de Ñuble capacitó al equipo profesional del consultorio de Cobquecura para la elaboración de su Plan de Salud para el período 1998-2000. Este Plan constituye una importante guía que entrega un completo diagnóstico biomédico y social, detecta problemas del área salud, prioriza las necesidades y ofrece una canasta de prestaciones mínimas que aseguren el acceso al nivel primario de atención con el máximo de eficiencia y calidad de acuerdo a los recursos humanos, financieros y materiales disponibles. El modelo en base al cual fue elaborado es común para todas las municipalidades que conforman la Asociación.

Con la incorporación del Municipio en la Asociación se han establecido mecanismos de evaluación periódica de las metas fijadas. La Directora del Consultorio ha incorporado dichos instrumentos de planificación y evaluación a la gestión interna del consultorio, lo que se refleja en el éxito obtenido en el cumplimiento de las metas de gestión pactadas con el Servicio de Salud.

De hecho, para 1998 se fijaron 13 compromisos asociados a metas sanitarias, atención de usuarios, red asistencial, actividades de promoción e instancias de evaluación. El 10,6% de ellos se cumplieron satisfactoriamente; por lo que recibieron \$ 2 millones de premio. Para definir en qué gastarían esos recursos se reunió a todo el personal del consultorio, lo que da cuenta de la preocupación de los directivos por la satisfacción laboral de los funcionarios, en el entendido de que un buen clima laboral mejora la calidad de las atenciones prestadas.

En cuanto al presupuesto del Departamento de Salud, éste se compone básicamente de los recursos asignados del per cápita. Además, el municipio aporta \$ 37 millones, que según el Director de Salud demuestran el compromiso del Alcalde.

Las prioridades para el uso de los recursos económicos son la mantención del stock de medicamentos y la mantención de los vehículos.

LA EXPERIENCIA

La Asociación de Municipalidades del Secano Costero e Interior de la Provincia de Ñuble se constituyó en Octubre de 1995 con el ánimo de solucionar los problemas de salud de diversas comunas rurales, aisladas y pobres.

Anteriormente a ello, la Municipalidad de Cobquecura contaba con un Departamento de Salud enfocado principalmente a cumplir con su función más básica, entregar atención primaria y de urgencia a la población del territorio a través de un consultorio y algunas postas rurales. Recién en los últimos años el personal del consultorio se ha abocado al trabajo de planificación de las actividades a realizar, en torno a una serie de objetivos y metas definidos en conjunto con las demás municipalidades que conforman la Asociación.

El origen de esta experiencia corresponde a una iniciativa de los Ministerios de Salud, Obras Públicas y Agricultura, quienes vieron la necesidad de organizar a objeto de satisfacer las necesidades de la gente. Esto en el entendido de que es una zona que constituye un foco de pobreza marcado y que se trata de comunas con características y experiencias similares, con escasas capacidades para cambiar su situación en forma autónoma y con una alta potencialidad para asumir como propios los aprendizajes del trabajo colectivo.

El antecedente inmediato de la Asociación de Municipalidades lo constituye el Plan de Salud Integrado, que constituyó un proyecto piloto de tres años, en el que participaron los mismos municipios que posteriormente pasaron a conformar la Asociación.

El directorio es integrado por los alcaldes y un concejal de cada comuna participante. Para la planificación y elaboración de proyectos se organizó un Comité Técnico Operativo compuesto por un profesional representante de cada municipalidad. En el caso de Cobquecura, es la Directora del Consultorio. Además cuenta con el apoyo del Servicio de Salud de Ñuble en cuanto a entrega de apoyo técnico y cursos de capacitación y la Universidad de Concepción, quien aporta el profesional médico y paramédico que realiza las rondas médicas y asesora la contratación de servicios específicos.

El trabajo del Comité Técnico se abocó, en el primer período, a la elaboración de un Plan de Trabajo conjunto que consistió en la formulación de proyectos, la definición de plazos para

su ejecución, la planificación y organización de eventos y la planificación de un calendario de capacitación para los funcionarios de salud de los municipios miembros.

Se definió como objetivo desarrollar un plan de salud integrado que permitiera mejorar las condiciones de salud de la población rural, coordinar las acciones realizadas por el sector a través de diferentes programas y proyectos comunales, lograr un mayor acceso de la población a las prestaciones de salud y establecer un sistema de manejo de recursos humanos y físicos de carácter intercomunal.

La comunidad sólo participa de la Asociación en tanto beneficiaria de los servicios que se ofrecen por esta vía. No obstante, el trabajo con la comunidad se realiza en forma coordinada con el Departamento Municipal de Organizaciones Comunitarias. Por su parte, el equipo de consultorio realiza el trabajo de motivación y asesora a las organizaciones en la elaboración de proyectos.

La satisfacción de los usuarios del Consultorio de Cobquecura con la participación de la comuna en la Asociación de Municipios del Secano Costero es evidente, pues son ellos quienes se benefician en mayor medida de los logros obtenidos, en tanto tienen acceso a servicios y prestaciones normalmente inaccesibles.

En menor medida, en el último tiempo se aprecia también la incorporación progresiva de la comunidad en programas y acciones de promoción, tales como salud mental, programa de la mujer, etc., cuyos resultados aún no es posible evaluar.

El funcionamiento de la Asociación se financia a través del aporte de cada una de las municipalidades participantes. La contabilidad está a cargo del Departamento de Finanzas de la Municipalidad en que recae la presidencia, por lo que se renueva en forma anual. Los traspasos a la Asociación se realizan en forma directa del presupuesto municipal y son independientes del presupuesto del Departamento de Salud.

RESULTADOS

En términos generales, la participación en la Asociación de Municipalidades del Secano Costero le ha permitido a la Municipalidad de Cobquecura tomar contacto con una serie de métodos, procedimientos y enfoques hasta entonces desconocidos, y que, a juzgar por la opinión de los propios usuarios, prestan gran utilidad en la solución de los problemas del territorio. Esto se aprecia fundamentalmente, en la valoración que hace la comunidad de los programas de promoción y apoyo que se han empezado a ejecutar durante los últimos años.

El impacto más visible de esta experiencia de cara a la comunidad lo constituyen las rondas médicas dentales y oftalmológicas, que han permitido a parte importante de una población

que no tiene acceso a estos servicios, obtener lentes y solucionar sus problemas dentales en forma gratuita.

Es posible señalar una serie de resultados concretos:

- Proyecto de Atención Dental en convenio con universidades: en 1997 se atendió al 96,9% de la matrícula total de 1º Año Básico.
- Plan Oftalmológico: se han realizado 3 rondas de entrega de lentes ópticos. En cada una de ellas se han entregado entre 75 y 106 lentes.
- Programa del Pie Diabético: actualmente la totalidad de los pacientes diabéticos de la comuna (20 personas) se encuentran bajo control permanente y tratamiento para evitar las amputaciones.
- Campañas de Promoción de Salud: con el apoyo de la Asociación se han realizado diversas campañas radiales de promoción de una vida saludable y se ha preparado material gráfico para la difusión en escuelas y consultorios rurales.
- Proyecto CONACE: recientemente aprobado, sin resultados concretos a la fecha.

Además, el Alcalde señala que son dos los principales logros que resultan de la experiencia. El más importante es poder entusiasmar a la gente que trabaja en el consultorio, la participación del municipio ha fomentado un mayor compromiso de los profesionales y funcionarios del consultorio en la prestación de servicios a la población beneficiaria.

El otro aspecto importante derivado de la participación de Cobquecura en la Asociación consiste en la capacitación de un número considerable de profesionales del consultorio.

A juicio del Director de Salud el hecho de estar en contacto con otras municipalidades con experiencias similares que compartir es bueno, permite hacer proyectos que en forma parcelada no se podrían realizar.

FACTORES EXPLICATIVOS

La clave de los buenos resultados está en la existencia de un equipo interdisciplinario y comprometido que trabaja en la planificación de las actividades, que avala la gestión de los alcaldes y transforma las ideas en proyectos, y que cuenta con el apoyo técnico de los profesionales del Servicio de Salud.

Para la municipalidad, la clave reside en la habilidad de la Directora del Consultorio para difundir los aprendizajes que derivan de su participación en el Comité Técnico a la gestión regular del consultorio.

Además, resultan de vital importancia la capacitación de los funcionarios de los consultorios y los resultados concretos para los usuarios en el acceso a servicios y prestaciones.

OBSTACULOS Y/O ALERTAS

El principal problema en el funcionamiento de la Asociación consiste en la coordinación entre las reuniones de directorio (alcaldes) y las del comité técnico, en ocasiones no se comunican a tiempo las decisiones ni los acuerdos a los que llegan. Sin embargo, este no es un problema que obstaculice abiertamente la gestión, sino más bien una dificultad que se ha ido subsanando con la experiencia.

Otro aspecto que ha representado una dificultad permanente, es que el resto de la Municipalidad tiene escaso conocimiento de las actividades que realiza la Asociación. Más aún, se aprecia incluso una descoordinación evidente entre la Directora del Consultorio y el Director de Salud Municipal. En este sentido, hay que señalar la inexistencia de un equipo profesional consolidado y permanente que acompañe la labor de la Directora en tareas de planificación y conducción. Por el contrario, la Asociación si cuenta con un buen equipo de trabajo y esta diferencia explica, en parte, las dificultades que tiene la municipalidad para apropiarse de los logros de la Asociación, que no logran trascender el ámbito del consultorio.

- **“INICIATIVAS DE INCREMENTO DE LOS INGRESOS PARA EL AUTOFINANCIAMIENTO DEL SECTOR SALUD”
PUDAHUEL**

La Corporación Municipal y la Dirección de Salud han desarrollado un conjunto de estrategias destinadas a incrementar sus recursos y mejorar la calidad de la atención a sus usuarios. Se destacan en este proceso la política de capacitación implementada, la campaña para aumentar el número de inscritos y una fuerte gestión de proyectos.

ANTECEDENTES

De la Comuna

La comuna de Pudahuel está situada en la periferia de la Región Metropolitana; posee una población de 160.292 habitantes, fundamentalmente de sectores medios bajos y bajos, con un porcentaje de pobreza de un 32,1% al año 1992. Las actividades económicas predominantes son las industrias manufactureras, el comercio y la construcción.

Además de los problemas relacionados con la situación de pobreza, otro gran problema que enfrenta la población es la contaminación ambiental, donde destaca la carencia de áreas verdes, lo cual se traduce en problemáticas directamente relacionadas con la salud. En 1998 se instaló una central de monitoreo para medir la calidad del aire de la comuna y Pudahuel presentó los índices más altos de la Región Metropolitana, por esta razón la comuna participa del Programa Quinquenal de Comunas Saludables.

Del Municipio

Su Alcalde, el Sr. Jonny Carrasco, cuenta con un fuerte respaldo por parte de la población y al interior del municipio. Su figura está muy presente en la comunidad debido a sus constantes visitas a terreno, el trabajo que realiza con las organizaciones sociales y la gran cantidad de audiencias que concede. Específicamente en relación a la salud, el Alcalde visita los consultorios y conversa de manera frecuente con profesionales y usuarios, a su vez, mantiene una relación de apoyo importante con los Consejos Locales de Salud de los consultorios. Claramente el liderazgo está concentrado en su figura, él conduce los distintos equipos de trabajo y mantiene una relación constante con cada uno de ellos.

El Concejo Municipal apoya de manera importante la gestión del Alcalde, particularmente en el tema salud.

Del Sector Salud

La comuna cuenta con tres consultorios y una Posta. Dos de los consultorios poseen un SAPU y un SAMU. A su vez, los Consultorios derivan sus pacientes a tres hospitales de la región Metropolitana: Hospital Juan de Dios (hospital base de la comuna), Hospital Félix Bulnes y Hospital Traumatológico.

En 1998 la población inscrita en los consultorios fue de 115.256; para el año 1999 la Corporación Municipal estimó un cifra similar a 124.000 inscritos cifra que no fue alcanzada.

Pudahuel cuenta con un plan de Salud comunal elaborado en conjunto por los distintos consultorios, sus funcionarios y las organizaciones sociales asociadas a cada uno de ellos, la Dirección de Salud y la Corporación Municipal.

Adicionalmente, todos los años se firman compromisos de gestión con el Servicio de Salud Occidente, se realizan negociaciones en conjunto respecto de los objetivos del servicio y los objetivos municipales, los que a juicio de la Dirección de Salud, no son nada fáciles, pues la visión del Ministerio de Salud es muy centralizada y en muchas ocasiones no se toman en consideración las metas locales. Pese a estas dificultades, en la mayor parte de los casos los compromisos se cumplen antes de lo esperado.

Los logros en la gestión, el aumento sistemático de los recursos y los buenos resultados en materia de salud han legitimado la labor desarrollada, eso a favorecido la negociación de los presupuestos y la generación de proyectos, lo que permite realizar las labores de manera más articulada.

La principal instancia de coordinación del municipio con el sector de salud es a través del Consejo Técnico que se reúne una vez por semana. Además, hay una comisión de Salud en el Concejo comunal que posee una importante presencia a nivel de los usuarios y los profesionales de los consultorios.

En cuanto a los recursos, el sistema de salud de Pudahuel se financia fundamentalmente a través de tres vías:

- Per cápita y gestión de proyectos desde el gobierno central constituyen la fuente fundamental de financiamiento del municipio (72,4% de los ingresos del área).
- Las transferencias municipales que alcanzan en 1999 a 460 millones de pesos, cifra definida para los años '98, '99 y 2000 por un acuerdo entre municipio y la Corporación Municipal debido al importante incremento de los recursos, y reducción del déficit en salud a raíz del aumento del número de inscritos y la buena gestión. Este excedente se destina al mejoramiento de los consultorios y la posta de la comuna en infraestructura y equipamiento, para lo que se diseñó un pequeño fondo de proyectos que financia los ítemes priorizados por cada consultorio.
- Los recursos propios obtenidos a través del cobro de exámenes, cobro de Isapres, programa de desratización y otros; para 1999 representa el 1.7% del presupuesto del área.

LA EXPERIENCIA

La experiencia no contó con un diseño explícito, consistió más bien en un proceso de desarrollo de la Corporación Municipal y de la Dirección de Salud que llevó a desplegar un conjunto de estrategias tendientes al incremento de los recursos y la calidad de la atención. Destacan la política de capacitación, la campaña para aumentar el número de inscritos y la fuerte gestión de proyectos.

Los cambios se inician en 1992, cuando asume el Alcalde Carrasco. En 1994 se creó la Dirección de Salud al interior de la Corporación de Desarrollo Social. Con anterioridad a esa fecha los consultorios realizaban gestiones independientes entre sí, y se relacionaban directamente con el SECPLAC, esta situación implicaba un aislamiento de los consultorios, una fragmentación de las acciones, y por tanto ausencia de salud comunal.

En 1994, la primera acción de la recién creada Dirección de Salud fue negociar el aumento de las transferencias municipales a salud. Posteriormente hubo un cambio en la Dirección y la nueva directora se convierte en un agente clave del proceso de administración de salud, especialmente en la gestión de proyectos y el aumento del per cápita.

La población de la comuna comenzó a organizarse para contar con mejor atención. Se creó entre los vecinos la "Comisión Salud", protagonista en las peticiones para la instalación de un nuevo consultorio en el sector. En 1995 se entrega el tercer consultorio (Gustavo Molina) y ese mismo año se entrega también la Posta Rural Irene Frei, que depende del Consultorio Pudahuel Poniente.

El objetivo fundamental ahora es lograr el autofinanciamiento y conformar un equipo de trabajo al interior de la Corporación y del área salud. Se realiza una fuerte gestión de proyectos con el apoyo de SECPLAC. Esto se tradujo en la adjudicación de un gran número de proyectos y más recursos provenientes del nivel central, proceso en que destaca la gestión personal del Alcalde.

Otro factor determinante en la profesionalización de la salud y la gestión exitosa de proyectos es la constante capacitación de los funcionarios del área.

En 1996 se gesta el Plan Quinquenal de Atención Primaria Ambiental, ideado por la SECPLAC y liderado por el departamento de Higiene y Medio Ambiente de la Dirección de Salud. Este plan realiza labores de prevención, educación y promoción con el objeto de evitar la contaminación ambiente y mejorar la calidad de vida de una de las comunas más contaminadas del país.

También en el 96 se conforman los Consejos Locales de Salud (CLS), existen tres en la comuna, estos son los grupos organizados de mayor importancia y participación en el sector salud, tienen mucha capacidad de gestión, poseen sedes de trabajo y también postulan a proyectos de salud con la gente. En un principio su relación con los directores de los consultorios no fue fácil puesto que actúan como controladores de las acciones que se realizan. Sin embargo, se ha logrado articular un trabajo en conjunto, recoger las peticiones y capacitar a sus dirigentes y, fundamentalmente, comprender la importancia que la participación de la comunidad tiene en la acción de salud. Es más, actualmente los Consejos Locales de Salud son protagonistas en el mejoramiento de la salud de la comuna, colaboran en las acciones del municipio, realizan difusión para las distintas campañas y realizan talleres para monitoras en trabajo práctico asociado a la salud, los que asisten a enfermos postrados, discapacitados y adultos mayores.

Precisamente este proceso de integración de la comunidad a los distintos consultorios a través de organizaciones y Consejos Locales de Salud asociados a cada uno ha contribuido a conseguir importantes logros como la instalación del Consultorio Gustavo Molina, un Servicio de urgencia SAPU a un costado del Consultorio La Estrella, y también una base SAMU (ambulancia y equipo de urgencia).

También ha colaborado a esto la incorporación al Plan de Comunas Saludables, con lo que comienza un trabajo conjunto de la Corporación con el municipio para realizar acciones de prevención y promoción que acercan a la comunidad a la tarea de salud.

En 1997 comienza una fuerte campaña para aumentar el número de inscritos en los consultorios, fue realizada voluntariamente por los propios profesionales de la Corporación y consistió en salir a distintos sectores de la comuna a buscar inscritos. La campaña tuvo un éxito inesperado, aumentó el número de inscritos por sobre las expectativas, con lo que además de lograr el autofinanciamiento del sistema de salud se generó un superávit. Para definir en qué se utilizaría este saldo positivo, cada consultorio realizó un proceso participativo entre sus funcionarios y las organizaciones sociales asociadas a él para luego priorizar ciertos proyectos y realizar inversiones en cada consultorio. Estas son, fundamentalmente, en infraestructura, equipamiento y tecnología en salud.

Existe una relación con el Gobierno Regional en el marco del programa de comunas saludables, donde Pudahuel es comuna piloto, pero más allá de este trabajo, no existe mayor presencia del Gobierno Regional en el área de salud.

RESULTADOS

El proceso paulatino de mejoramiento de la atención primaria en la comuna de Pudahuel evidencia resultados en diversos aspectos de la gestión.

El mayor impacto se refiere al ámbito económico, hay un aumento progresivo de las transferencias que realiza el municipio; se realiza una importante gestión de proyectos con lo cual se aumentan los recursos para el área; y el factor más determinante es la campaña de inscripción de usuarios, la cual redundó en un aumento inesperado del per cápita recibido.

La conformación de una Dirección en salud y sus consiguientes equipos de trabajo, sumado a las sistemáticas acciones de capacitación permiten superar la fragmentación y el aislamiento de los consultorios avanzando en la generación de estrategias comunes de salud comunal.

Dentro de los cambios, el tema de la tecnología ha sido fundamental, en tanto ha permitido un mejoramiento en la calidad de la atención, especialmente en los tiempos para la toma de exámenes médicos. Resultó clave la adquisición de un equipo de toma de exámenes especializado, de un hemograma y del autocatalizador que realiza 120 exámenes por hora.

La comuna se encuentra en un escenario completamente distinto al de 1994, cuenta con mayores recursos y con una administración eficiente; también posee un notorio mejoramiento de su infraestructura y equipamiento y un equipo de profesionales de la salud

más capacitados y fuertemente comprometidos con la atención. Cuenta además con una comunidad organizada que colabora activamente.

Cada uno de los consultorios se ha convertido en un centro articulador de desarrollo social de la comunidad.

FACTORES EXPLICATIVOS

Muchos son los factores involucrados en el desarrollo de esta experiencia; sin embargo, algunos han resultado claves para su éxito, entre ellos destacan el liderazgo y apoyo del Alcalde, el liderazgo de la Directora de Salud, la conformación de un equipo de trabajo comprometido con la salud de la comuna, la existencia de una comunidad organizada que colabora activamente en las acciones de salud, el programa sistemático de capacitación para el personal, la fuerte gestión de proyectos de cara a los programas del servicio de salud y la Campaña de Inscripción de Usuarios.

OBSTACULOS Y/O ALERTAS

A pesar de los avances obtenidos, actualmente la dirección de salud trabaja a partir de las necesidades urgentes que se presentan, de acuerdo a los recursos disponibles y con ritmos de trabajo muy intensos para los profesionales. Entonces, uno de los desafíos que se plantea el servicio, es la elaboración de un banco de proyectos que permita acceder a los recursos de manera más acorde a las planificaciones comunales, con una mayor eficiencia y menor desgaste. Por otra parte, si bien se han adjudicado gran cantidad de proyectos, no se han realizado los seguimientos y evaluaciones necesarias para saber si existe un impacto real, situación que estiman urgente.

- **“CONSOLIDACION DE UN EQUIPO DE PROFESIONALES EN LA GESTION DE SALUD”
ÑUÑO A**

El cambio que ha vivido la salud municipalizada en Ñuñoa ha significado una importante mejoría en la calidad de la atención de los usuarios. Las transferencias municipales han aumentado paulatinamente, producto del prestigio obtenido por el equipo de trabajo y la buena administración de los centros de urgencia.

ANTECEDENTES

De la Comuna

Ñuñoa es una comuna urbana, plenamente insertada en la Región Metropolitana. Cuenta con dos corporaciones, ambas presididas por el Alcalde, la Corporación Cultural de Ñuñoa y la Corporación Municipal de Desarrollo Social; la primera realiza labores de difusión y gestión cultural, y la segunda administra los sectores de educación y salud.

El actual Alcalde es don Pedro Sabat, del cual se reconoce su importante liderazgo al interior del municipio y de la Corporación Municipal de salud y educación, esto se expresa en la firme voluntad política de apoyar las acciones de salud. La comunidad tiene una buena impresión del Alcalde y de la presencia que tiene en los distintos niveles de la comuna. A su vez, al interior del municipio su figura es percibida como generadora de proyectos, ideas y energía.

Una vez al mes se realiza una reunión de Consejo Técnico con la participación del Alcalde, las direcciones de Salud, Educación, Finanzas, SECPLAC, el Administrador Municipal, y el Secretario General de la Corporación. En el caso de la Corporación, existe una instancia semanal donde se reúne el Alcalde, el Secretario Ejecutivo, el Directorio y los directores de Salud y Educación. Esta instancia es clave para la planificación y la puesta al día de las metas trazadas.

Si bien se reconoce el importante apoyo que brinda el Alcalde a la Corporación y a salud en particular; los logros en salud son percibidos como méritos del Director y del equipo de profesionales de la salud de la comuna, quienes llevan muchos años en su labor.

Del Sector Salud

La comuna posee dos consultorios y un servicio de urgencias. Ambos consultorios tienen buena infraestructura y equipamiento, que ha sido mejorada durante los últimos ocho años. Similar es la situación con el Centro de Urgencias, en el que se realizó una importante inversión cuando fue traspasado a la administración municipal a petición del municipio.

Los pacientes de estos servicios son derivados al Hospital El Salvador. Uno de los problemas que se aprecian de este Hospital es la carencia y gran demora de algunos exámenes que luego redundan en problemas para los consultorios; por ejemplo algo tan común como un examen de ecografía, el hospital no lo realiza.

La población beneficiaria de los servicios de salud de Ñuñoa es de aproximadamente 65.000 usuarios que no sólo corresponden a la comuna porque se atiende a un porcentaje importante perteneciente a comunas vecinas. Esto se explica porque en Ñuñoa la atención es mejor y el acceso es fácil.

Anualmente se elabora el Plan de Salud Comunal, en esta tarea participan funcionarios de los consultorios, dirigentes de organizaciones comunales y la Dirección de Salud; no hay participación de la Municipalidad.

Esta es la primera vez que se presenta un Plan de Salud que cuenta con un diagnóstico acabado de la población y sus problemas, a partir del cual se pudo ordenar un conjunto de estudios acumulados. Existe coherencia entre él y los programas anuales que se trabajan con el Servicio de Salud. El Ministerio brinda las orientaciones generales a las que se incorporan los problemas particulares de la comuna.

El Plan de Salud es de gran utilidad para los consultorios, es una herramienta de planificación anual que permite tener objetivos y acciones comunes entre ellos, permite también ordenar claramente las ideas y las finanzas, como tener claridad sobre lo que se está realizando, es una buena herramienta de programación. Sin embargo, una de las carencias reconocidas de este instrumento es que no cuenta con seguimiento y evaluación, por lo que se hace imprescindible incorporarlos.

Uno de los puntos fundamentales para los logros en la comuna de Ñuñoa es la permanencia de los equipos de trabajo en el área durante los últimos años. Con ello se ha podido dar continuidad y coherencia a las acciones realizadas, a pesar de los cambios de Alcaldes y equipos en el municipio.

En lo que se refiere a financiamiento, el municipio realiza un importante traspaso de recursos al área de salud (al rededor de 942 millones de pesos) que se orientan a tres áreas fundamentales: cubrir el déficit de los consultorios (fundamentalmente en sueldos y previsión de los funcionarios), financiamiento y complemento de programas tales como salud mental en las escuelas, recreación juvenil, violencia intrafamiliar, horas de psicólogo en el consultorio, atención odontológica al adulto mayor, programa pap, atención a pacientes postrados, alimentación al adulto mayor y otras iniciativas de menor escala.

Del total del presupuesto con que cuenta el área de salud, el 42% proviene del per cápita y recursos del nivel central, el 50% corresponden a las transferencias municipales y un 8% corresponden a ingresos propios, de estos últimos, el cobro de isapres se ha convertido en una importante herramienta de control de recursos dado el gran número de afiliados a ellas que posee la comuna.

Por otra parte, los consultorios no operan con centros de costos independientes, toda la administración de los recursos la realiza la Dirección de Salud al interior de la Corporación. Si bien los directores de los consultorios señalan la importancia de avanzar hacia los centros de costos independientes, reconocen que recién en el año 1998 se logró saldar el déficit que arrastraba el sector, por lo que las condiciones no se habían presentado anteriormente.

LA EXPERIENCIA

Con anterioridad a esta experiencia, la salud municipal no había sido asumida de manera real por la Municipalidad como una tarea comunal. La salud municipalizada entregaba un servicio con las pocas herramientas y recursos con que disponía, esto es, con escasa tecnología, con sistemas de administración y gestión burocráticos y lentos, y con una enorme escasez de recursos para los insumos y sueldos, lo que finalmente se traducía en un servicio lento, desprestigiado y de mala calidad.

Aprovechando los nuevos recursos que destinaba el Ministerio y un conjunto de factores que se dieron en la comuna, el proceso de mejoramiento de la salud de Ñuñoa ha sido un esfuerzo constante a lo largo de los últimos años. Así, las distintas acciones realizadas son acordes a las políticas que ha planteado el Ministerio de Salud, y se enmarcan en los objetivos comunales para el área.

El cambio de escenario en materia de recursos y las crecientes necesidades de la población llevaron a desarrollar estrategias de mejoramiento de la calidad a distintas escalas, una de las orientaciones más importantes es la de brindar una salud integral, lo que implica entregar “calidad y calidez” en la atención.

Se comenzó a trabajar con grupos de usuarios de una manera más intensa, se destinan profesionales en los consultorios que coordinan la realización de distintos talleres. Estas instancias se fueron convirtiendo en un espacio privilegiado de desarrollo social al interior de los consultorios y fortalece el trabajo interdisciplinario del equipo de salud.

También en el marco de mejorar la atención, se implementaron los programas “Alo Salud” y “Salud Familiar”; esto es muy importante puesto que constituye un paso clave para mejorar los sistemas de atención.

En los consultorios se impulsa el trabajo comunitario y se generan proyectos donde todo el equipo de salud se ve involucrado. Existen grupos de diabéticos, hipertensos, de madres, niños obesos, grupos de autoayuda etc. Con ello, los usuarios perciben que tienen un espacio en el consultorio que va más allá de la atención que reciben, sienten que son oportunidades de crecimiento, de relacionarse con personas que tienen el mismo problema que ellos y se sienten acompañados en su dolencia.

El Servicio de Salud Oriente ha brindado un importante apoyo en la implementación de la salud familiar en los consultorios, tanto desde el punto de vista técnico a través de capacitación y reuniones frecuentes, como en términos de recursos. Por otra parte, el Ministerio de Salud está poniendo especial atención en la experiencia que se desarrolla en Ñuñoa en relación a la salud familiar, en tanto su éxito implicaría la posibilidad de implementarla en otras comunas, lo que sería un gran aporte a la salud del país.

RESULTADOS

El cambio que ha vivido la salud municipalizada de Ñuñoa consiste en una importante mejoría en la calidad de la atención desde distintos puntos de vista: la mayor disponibilidad de recursos, infraestructura y equipamiento, la implementación de nuevos programas y la incorporación al Plan de Salud Familiar.

Como resultado del proceso, actualmente existe una mayor disponibilidad de recursos, infraestructura y equipamiento para realizar la labor de salud. Las transferencias municipales han aumentado paulatinamente producto del prestigio adoptado por el equipo de trabajo y la administración del centro de urgencias.

Se destacan los numerosos programas provenientes del nivel central que se enfocan a distintas áreas de la atención: la implementación de un sistema de concertación de horas de atención que reduce los tiempos de espera y brinda una atención más integral; el importante desarrollo de talleres para usuarios. Quienes se han atendido en los consultorios por algunos años, aprecian las mejorías que se han realizado en el área de la salud, pero especialmente la calidad humana y técnica de los profesionales que trabajan ahí.

En términos generales, la incorporación al Plan de Salud Familiar es producto de un trabajo a través de los años, que busca sistemáticamente brindar una buena atención a las personas a través de un sistema de atención preventiva, de prevención y mirada integral. Los profesionales de la salud municipalizada consideran que el mayor impacto de este plan es la notable mejora en la calidad de atención.

FACTORES EXPLICATIVOS

Se identifican, al menos, cuatro puntos clave para el desarrollo del proceso de mejoramiento de la atención:

- Permanencia y continuidad del equipo de trabajo, independiente de las transformaciones que la municipalidad ha vivido durante esos años. Con ello, el equipo se ha legitimado al interior del Municipio y la Corporación, lo que permite operar con bastante autonomía.
- El compromiso del equipo de salud, en su totalidad, ha llevado a conseguir buenos resultados que dan cuenta del mejoramiento de la atención.
- El apoyo de los usuarios y las organizaciones de salud son un punto de vital importancia. Existen numerosos grupos de usuarios, para los cuales el consultorio se ha vuelto un espacio privilegiado de desarrollo social.

- El apoyo y voluntad política con que ha contado la Dirección de Salud a través de los años por parte de concejales y los Alcaldes de turno ha sido particularmente importante en este último período, en que el actual Alcalde ha dado alta prioridad a la salud.

OBSTACULOS Y/O ALERTAS

La experiencia no ha estado exenta de problemas. En el caso particular de “Alo Salud”, una de las grandes dificultades fue la resistencia al cambio por parte de los funcionarios, principalmente de médicos; sin embargo, éstos comenzaron a ver las ventajas del sistema poco a poco, asumiendo así el desafío como propio.

Otro problema existente es la implementación del Programa de Salud Familiar en la medida que constituye un cambio radical de la manera de operar anterior. Existe cierta incertidumbre respecto de los resultados a lograr.

Existe también una importante carencia en el desarrollo de redes sociales con organizaciones privadas y otras. No ha habido una intención clara respecto de las relaciones externas y está comenzando a haber conciencia del valor fundamental que poseen para el desarrollo de la salud.

AREA FINANZAS MUNICIPALES

- **RACIONALIZACION DE LA ADMINISTRACION FINANCIERA MUNICIPAL
COPIAPO**

La Municipalidad de Copiapó ha desarrollado un proceso de racionalización de su administración financiera, ordenándola y saneándola, lo que ha permitido planificar y programar el gasto y la inversión. Asimismo, ha aumentado recursos por diversos conceptos logrando realizar una gestión notable en el área de proyectos de inversión

ANTECEDENTES DE LA COMUNA Y LA MUNICIPALIDAD

Copiapó es la comuna capital de la III Región, pasó de ser una ciudad pequeña, con 56.000 habitantes en 1982, a una comuna en expansión en la que la población alcanza los 100.000 habitantes en 1992. Este crecimiento se produce por un proceso de diversificación de la economía de la zona, tradicionalmente ligada a la minería. El desarrollo económico beneficia a la actividad minera y también a la agricultura, la construcción y el área de servicios. Ello impulsa un proceso de modernización y acceso a bienes de consumo masivo.

El desempleo comunal está bajo los promedios nacionales, llegando al 3,2%, aunque existe un alto nivel de empleo informal.

El Alcalde es don Marcos López Rivera, quien tiene claro lo que necesita la ciudad y apunta hacia allá con toda su fuerza. Respeta a quienes trabajan con él y les ha dado confianza. Cuando se trata de tomar decisiones, conversa con los técnicos y asesores más directos, por lo que tiene un carácter que no es avasallador. El Alcalde tiene una buena relación con la ciudadanía, particularmente con los sectores más pobres.

Por su parte, el Concejo actúa por consenso y con visión de conjunto. Rara vez hay votaciones divididas.

En el marco de la confección del Plan Regulador comunal, se ha abordado la tarea de definir la imagen objetivo de la comuna a través de un proceso participativo que culminó con el “Primer Encuentro Comunal de Copiapó” al que se convocó a toda la comunidad. Tras él, la imagen objetivo que se ha levantado es la de “Copiapó, ciudad de oportunidades” y en torno a ella se han propuesto 5 líneas estratégicas de desarrollo: Copiapó, Capital de Atacama, Copiapó sustentable, Copiapó a escala humana, Copiapó estratégico y Copiapó auténtico y moderno.

Existen dos formas de coordinación del trabajo municipal: una es informal y se relaciona con la formación de equipos naturales en las áreas comunes; la otra es formal y más institucionalizada, cuenta con un Comité Técnico Administrativo en el que participan todos los directores municipales. Si bien antes funcionaban cinco comités (1997), hoy permanecen dos: Comité de Inversión Real a cargo de SECPLAC, el que cubre temas como inversiones en infraestructura y programas sociales; y el Comité de Modernización, encargado de asesorar la formulación de los programas SINIM y PROFIM (ambos en conjunto con la SUBDERE), a cargo de la Administradora Municipal.

LA EXPERIENCIA

La municipalidad de Copiapó ha desarrollado buenas prácticas en materia de racionalización de la administración financiera. El principal esfuerzo se ha puesto en ordenar la administración y controlar los procesos considerando los programas y acciones municipales desde una perspectiva integrada y sistémica. Para ello, las iniciativas emprendidas abordan aspectos relacionados con la maximización de la función de ingresos municipal y con la restricción y racionalización del gasto. Complementa lo anterior un activo rol municipal en el área proyectos de inversión con recursos externos regionales y sectoriales.

El quid del asunto está en el orden de la gestión financiera, el seguimiento y control del presupuesto y del programa de inversión municipal y la activa gestión municipal para obtener recursos externos para el área inversión.

El contexto en que se enmarca este proceso de racionalización de la administración financiera municipal está marcado por las crecientes demandas que surgen como consecuencia del notable crecimiento de la actividad económica de la población comunal, en el marco de una ciudad que no contaba con los equipamientos necesarios para sostener esos procesos de crecimiento y desarrollo.

La confección del presupuesto municipal se realiza en forma participativa con todas las unidades municipales, el proceso dura alrededor de 3 meses. Cada unidad hace su proposición y finalmente un equipo compuesto por el Alcalde, el director del DAF, el SECPLAC y la Administradora Municipal confeccionan el presupuesto definitivo para la aprobación del Concejo. En este sentido, la política de planificación presupuestaria es conservadora: se plantean escenarios mínimos y se realizan proyecciones sobre recaudación por concepto de permisos de circulación y pago de derechos. A su vez, la administración presupuestaria de Copiapó es austera, tiene una permanente restricción de gastos corrientes, horas extraordinarias, gastos de representación, reparaciones, etc.

Para conocer y estimar el comportamiento presupuestario se realizan acciones periódicas de control y seguimiento del presupuesto municipal. Esto incluye a Educación y Salud, unidades que deben informar de su propio comportamiento presupuestario. Cada unidad presenta un balance de ejecución presupuestaria acumulado trimestral, el que se va cotejando con el presupuesto anual.

La Dirección de Administración y Finanzas rentabiliza bien los recursos de la municipalidad. Se trabaja con flujos de caja para poder mover la plata mediante depósitos a plazo. Así se generan recursos por la vía de mercado de capitales.

En el área del aumento de los recursos propios permanentes, las iniciativas desarrolladas son:

- Convenio con Impuestos Internos para la actualización del catastro de bienes raíces.
- Convenio con tesorería, que permite a ésta hacer las cobranzas por deudas por impuesto territorial.
- Derechos por concepto de permisos de construcción. Se entregan notificaciones de cortesía, más adelante se cobrarán infracciones tomándose en consideración, desde un punto de vista social, a quién cobrar.
- Derechos de aseo. La administración comunal ha aprobado una ordenanza flexible en la materia. Norma respecto de los cobros por derechos de aseo, pero también estipula la condonación del pago a los más pobres.
- Un equipo de inspectores controla la autorización y patentes al día de las actividades relevantes que se realizan en la comuna.
- Catastro de publicidad permanente

La municipalidad dispone de escasos recursos para destinar a inversión, por ello desarrolla una activa labor de preinversión consistente en la formulación de proyectos para postular a distintos fondos. El año 1998 la inversión con recursos propios fue de 1,228,292 millones de pesos y la inversión con recursos externos (FNDR, PMU, PMB y Pavimentos participativos) fue de 1.767.925 millones de pesos. Los recursos externos aportados vía proyectos complementaron en un 48% el presupuesto municipal.

Los proyectos se confeccionan en la SECPLAC y en caso de ser necesario se contrata asesoría externa. En 1998 se financiaron proyectos FNDR por 800 millones de pesos; para 1999 se están presentando 17 proyectos, los que son formulados en la Secretaría Comunal de Planificación. Sin embargo se ha estimulado y promovido que las unidades hagan sus propios proyectos. También se generan iniciativas de proyectos por parte de la comunidad, por medio de una ficha de registro que el SECPLAC recibe y prioriza.

El tipo de proyectos al que se hace referencia son: PMB; PMU; FNDR; pavimentos participativos en el área equipamiento e infraestructura. En el área de la inversión social se trata de proyectos presentados a FOSIS, INDAP, SENCE y SERNAM.

En términos de los criterios de priorización, se prioriza la cartera de proyectos de acuerdo a las prioridades del gobierno central pues así es posible acceder a los recursos. Es así como en 1997 se priorizó el mejoramiento de las escuelas.

Se señala que para lograr el financiamiento de proyectos lo principal es tener una buena relación con el Intendente y el Gobierno Regional para que aprueben proyectos del FNDR.

En cuanto a las relaciones externas, con el sector privado se han abierto canales de comunicación y diálogo a través del proceso de formulación del Plan Regulador de la comuna, en el que están participando activamente los actores más importantes.

Por otra parte, la municipalidad tiene interés en ser un centro de capacitación para otras comunas de la región, puesto que se considera que el progreso de las comunas vecinas, por ejemplo Caldera o Tierra Amarilla, es también progreso propio. En este sentido, existe interés en iniciativas de asociacionismo municipal.

La municipalidad de Copiapó, además, tiene nexos internacionales. Existe un Convenio con Suecia en gestión ambiental y todos los años se realizan pasantías a la ciudad de Borlange (Suecia).

RESULTADOS

Como resultado, la municipalidad de Copiapó exhibe una administración financiera ordenada y saneada que permite planificar y programar el gasto y la inversión. Ha aumentado recursos por diversos conceptos y ha logrado realizar una notable gestión en el área proyectos de inversión para acceder a distintos fondos.

Los resultados son visibles para los funcionarios que han podido observar la mejoría en términos de información y orden en relación al presupuesto municipal, lo que entrega más respaldo a la toma de decisiones. Se han generado sistemas de procedimientos, lo que hace de ésta una experiencia sustentable.

No se pueden dejar de señalar algunos de los factores claves en el proceso de saneamiento y modernización de la gestión municipal, entre ellos destacan:

- Liderazgo, compenetración y capacidad de trabajo del Alcalde.
- Coherencia política y claridad de prioridades.
- Mentalidad integrada y ordenada con visión de conjunto del Director del DAF.
- Equipo profesional calificado y con un claro compromiso político.
- El tamaño municipal y la buena dotación de personal (la planta municipal se compone de 185 personas, de las cuales 100 están a contrata).
- Capacidad de relacionarse y asociarse en la institucionalidad pública.
- Desarrollo de capacidades en la formulación de proyectos.
- Buenas relaciones con el Gobierno Regional y la SUBDERE.

Entre los obstáculos que se han presentado se encuentran:

- Con la planta municipal se advierten restricciones al manejo de personal y de la planta municipal, es necesario generar mayores capacidades humanas y técnicas.
- Con la cultura organizacional, no obstante se considera buena la calidad de los profesionales, también se mencionan problemas relacionados con falta de compromiso y motivación para el cambio. Sin embargo, lentamente la gente se ha ido sumando.
- Con las diferencias políticas se presentaron algunas dificultades al interior de la municipalidad por la opción adoptada por el Alcalde, al haber priorizado por lo social, por salud y educación.

- **“ELABORACION DEL PRESUPUESTO MUNICIPAL DE INGRESOS CON TRES ESCENARIOS ALTERNATIVOS”
QUILICURA**

La experiencia analizada consiste en el mejoramiento de la gestión presupuestaria a través de un cambio de metodología de trabajo, incorporando el concepto de la programación presupuestaria y elaborando tres escenarios alternativos de presupuesto municipal, conforme

el valor estimado de variables económicas pertinentes a los ingresos más relevantes del municipio.

ANTECEDENTES DE LA COMUNA Y LA MUNICIPALIDAD

Quilicura es una comuna de carácter urbana y está situada en la Región Metropolitana. Su población es de aproximadamente 85.000 residentes, de ellos, el 10,4% pertenece a la cultura Mapuche.

La principal actividad económica es la Industria, de hecho, ésta constituye un importante polo de desarrollo, situación que se ha visto incrementada durante los últimos años, en que variadas empresas han decidido ubicar sus plantas de producción en el territorio comunal. Esto ha generado una serie de problemas relacionados con la llegada de nuevos habitantes; pero no sólo el desarrollo industrial ha atraído población, el bajo valor del suelo ha hecho que el MINVU oriente sus inversiones de viviendas sociales a Quilicura.

Entre los problemas generados por esta situación destaca la pobreza; el desempleo no calificado y la falta de establecimientos educacionales que permitan cubrir a un porcentaje mayor de población escolar.

La Alcaldesa de Quilicura es la Sra. Carmen Romo, ella mantiene una relación directa y cotidiana con la comunidad, lo que ha generado espacios de participación. El trabajo municipal se caracteriza por su fuerte liderazgo. Su gestión se basa en una relación estrecha con el Secretario de Planificación, el Jefe de Gabinete y el Coordinador General.

La municipalidad posee una estructura organizacional con unidades asesoras y de línea. El equipo asesor es el que tiene relación directa con la Alcaldesa y constituye su staff de confianza. Existe también, al interior del municipio, un Comité Técnico en el cual se tratan las propuestas, adquisiciones y temas de coordinación general.

El municipio utiliza como instrumentos de gestión el Plan de Desarrollo Comunal, el Plan Regulador, y el Diagnóstico Social Comunal; además se apoya permanente en la realización de estudios específicos para el análisis de algunos temas y el Presupuesto Municipal.

El municipio se ha preocupado por realizar una buena formulación de proyectos para presentar al Gobierno Regional y adicional a ello, la Alcaldesa realiza gestiones personales promoviendo los proyectos postulados. En un plazo de 4 años han obtenido recursos regionales para inversión por sobre los 2.500 millones de pesos.

LA EXPERIENCIA

En 1997 la Alcaldesa se planteó la necesidad de mejorar la calidad profesional de su gestión e inició una serie de cambios orientados a modernizarla.

Esta preocupación surge raíz del crecimiento de la población y el incremento de los ingresos municipales en términos netos reales (crecen entre 1995 y 1997, en un 66%; los crecimientos más importantes son los relativos a Impuesto Territorial, Patentes Comerciales y Permisos de Edificación).

Hasta 1996, el municipio trabajaba en base a datos históricos, por lo tanto los procesos de programación, presupuestación y planificación no eran parte de las prácticas habituales y había un alto grado de improvisación y de accionar reactivo ante la presencia de mayores ingresos no proyectados.

La contratación del nuevo SECPLAC genera un cambio en la forma de elaborar el presupuesto. Se hace necesario, en consecuencia, modificar la forma como se define el presupuesto de modo tal de maximizar el uso de los recursos disponibles. Es así como el nuevo encargado de SECPLAC asume un rol protagónico en la elaboración del presupuesto y la generación de instrumental de planificación de apoyo para la orientación de las inversiones. Este cambio es consecuente con el estilo de la Alcaldesa y del Concejo Comunal, que se caracteriza por una preocupación por levantar las demandas ciudadanas que se expresan en la DIDECO y el trabajo en terreno que ella realiza.

El proyecto definido plantea la necesidad de realizar adecuaciones a la forma de generar y administrar el presupuesto. La idea central es la de programación, considerando alternativas conforme a la proyección de variables económicas.

Con esta iniciativa se quería contribuir a la asignación y programación de recursos en forma oportuna y confiable y mejorar la gestión presupuestaria municipal en general, incorporando los conceptos de programación y planificación en las finanzas municipales.

Se realizaron reuniones de trabajo con las unidades relacionadas en ingresos (DOM, Rentas e Inspección, Tránsito y Transporte Públicos, Tesorería, Contabilidad y con el director de Administración y Finanzas). La participación de los funcionarios de dichas unidades en el proceso de elaboración de los escenarios alternativos, logra sistematizar y legitimar el proceso, mostrando resultados de lo que significa trabajar en forma planificada.

La implementación de la iniciativa parte con la definición de los ingresos, para lo cual se realiza el análisis de sensibilidad con las variables económicas en reuniones de trabajo con el área de Administración y Finanzas y posteriormente con las unidades que generan ingresos. Esto permite definir aquellos ingresos de mayor incidencia e impacto en el presupuesto de la municipalidad y establecer cuáles son las variables que modifican su comportamiento.

A continuación se definieron informantes externos o fuentes de información claves respecto de las variables definidas (Banco Central y SUBDERE, Cámara Chilena de la Construcción, INE entre otros).

El Encargado de SECPLAC es el responsable de implementar el proyecto y se apoya para ello en el Director de Finanzas y en los Jefes de las Unidades que generan ingresos, los cuales deben definir las variables que afectan el comportamiento de dichos ingresos. A partir de ello construye los posibles valores que dichas variables pueden alcanzar. En conjunto con el Director de Finanzas se construyen los escenarios alternativos del proyecto de presupuesto municipal, el cual se presenta a la Alcaldesa. Se selecciona el presupuesto con el cual se trabajará durante el año y se presenta al Consejo para su aprobación final.

Existe una secuencia de elaboración del presupuesto con los siguientes pasos:

1. Definición de los ítems de ingresos de mayor relevancia e impacto en el presupuesto de ingresos municipales
2. Variables económicas que impactan dichos ingresos
3. Rangos de comportamiento de las variables económicas
4. Estimación, por parte de las unidades responsables, de los valores base de todos los ingresos
5. Estimación de los ingresos en base a las alternativas, dado el comportamiento esperado de los indicadores económicos
6. Elaboración del presupuesto de gastos considerando los tres escenarios alternativos de ingresos
7. Presentación a la Alcaldesa y selección de la alternativa de proyecto de presupuesto
8. Presentación al Consejo para su aprobación.

Esta experiencia considera evaluaciones y adecuaciones durante el ejercicio presupuestario, lo que permite ir incorporando otros ítems y variables al proceso año a año.

No hay recursos externos involucrados en el financiamiento, lo que demuestra que no se necesitan recursos externos ni grandes proyectos para producir un cambio al interior del municipio.

La experiencia se vincula con la comunidad en la medida en que su origen está la preocupación por responder a las demandas ciudadanas maximizando los recursos de que dispone el municipio.

La formulación del presupuesto no incorpora explícitamente la consulta ciudadana, sin embargo, esta va aparejada al estilo de gestión de la Alcaldesa, por lo que el presupuesto se nutre de las demandas planteadas por la comunidad a través de la DIDECO.

La experiencia es entendida como un proceso de reingeniería a la gestión presupuestaria; se trata de un principio de administración reconocido en el sector privado.

RESULTADOS

Como fruto del proceso se modificaron aspectos institucionales de variada índole. En primer lugar, se generó una certeza institucional respecto de los ingresos, pasando a constituirse el presupuesto en un verdadero instrumento de programación.

Se constata además un cambio en el esquema de trabajo, con comunicación y trabajo horizontal y participación y responsabilización por los resultados. El cambio se produce en las relaciones de trabajo en la medida en que va incorporando a los funcionarios al proceso y ellos van entendiendo el rol que juegan.

En tercer lugar, se genera una mayor demanda por el mejoramiento del equipamiento computacional en cuanto a software y hardware, como asimismo interés por entrar al mundo de las comunicaciones. Este es un proceso incipiente, pero lleno de potencialidades.

Respecto del impacto económico, los resultados son indirectos, ya que lo que ocurre con esta nueva modalidad de presupuestación es que se cuenta con información de calidad y en forma oportuna lo que mejora la gestión de los recursos y su oportuna inversión.

En síntesis, el mayor impacto o mejor resultado del proceso es que se ha dado un mayor realismo presupuestario y se ha incentivado el trabajo en equipo al interior del municipio.

La clave de los buenos resultados obtenidos está en la participación de los funcionarios vinculados a los distintos rubros de ingresos, en la medida en que el sistema los responsabiliza de los resultados positivos o negativos. Por ejemplo, la autoridad y su equipo asesor consideró positivo, y supo transmitir a los funcionarios, que durante 1998 solo se realizaran 5 modificaciones al presupuesto, cuando normalmente estas superaban las 20.

En esto resulta fundamental el liderazgo que ejerce la Alcaldesa y rol protagónico del encargado del SECPLAC, quienes han conformado una metodología que se sustenta en el trabajo en equipo.

Los principales problemas enfrentados están ligados los recursos humanos de la municipalidad. El nuevo sistema de presupuestación lleva implícito un cambio en el manejo de las finanzas municipales e incorpora conceptos no tradicionales a la gestión, como la construcción de escenarios alternativos en base a variables económicas, que no son de fácil comprensión para los funcionarios.

Estas dificultades se superan generando un alto nivel de participación y de responsabilización de los funcionarios con el proceso, tanto en las etapas de inicio como en la elaboración misma del presupuesto. La iniciativa significa un cambio cultural fuerte al interior del municipio, por lo que resulta central conducirlo de modo tal que las propuestas surgieran como parte de un equipo que sintiera los éxitos y fracasos como algo compartido.

- **“SISTEMA DE CONTROL DE GESTION”
IQUIQUE**

Esta experiencia consiste en el mejoramiento de la gestión presupuestaria de egresos a través del desarrollo e implementación de un sistema computacional, que independiza el sistema de contabilidad del sistema de información administrativa. Esto genera datos oportunos, confiables, de fácil control y con proyecciones de mayor plazo al del año calendario, ya que genera la obligación presupuestaria de plantear una petición de gasto.

ANTECEDENTES DE LA COMUNA Y LA MUNICIPALIDAD

Iquique es la capital regional de la I Región de Tarapacá. Su Población es de 169.865 habitantes, de los cuales un 17,6% se encuentra en situación de pobreza.

Las principales actividades económicas son el Turismo, el Comercio, la Actividad Portuaria y los Servicios Financieros y Públicos. Se trata de actividades de gran desarrollo por tratarse de la ciudad capital regional y provincial.

Los problemas que enfrenta Iquique recaen, precisamente, en su condición de capital regional, entre ellos, la municipalidad destaca la gravedad del alcoholismo y el tema de las vías estructurantes, que aparece como un aspecto clave para el Plan de Desarrollo Estratégico de Iquique.

El Alcalde, don Jorge Soria, ejerce liderazgo no sólo en la comuna, sino en toda la región; mantiene una relación directa y diaria con la comunidad, en un ambiente caracterizado por el escaso protocolo. Es un personaje altamente evaluado y de fácil acceso.

El trabajo municipal se caracteriza por una Dirección fuerte ejercida por el Administrador Municipal, quien lidera la gestión interna con un énfasis en la participación en las decisiones, no sólo del nivel Directivo sino con la concurrencia de otros funcionarios cuando se trata de temas específicos.

La organización municipal interna ha sufrido un vuelco a raíz del proceso expansivo de desarrollo y crecimiento de la comuna. Este crecimiento se ve reflejado en su presupuesto de

ingresos propios permanentes, principalmente en impuesto territorial y de patentes comerciales. Además, se ha requerido de una reestructuración, basada en la estrategia que el municipio ha definido para el período 1994-2004.

A fin de promover la comuna y los temas pertinentes a la visión estratégica comunal, se creó una unidad de relaciones internacionales cuyo objetivo está orientado a la promoción de la comuna y conocimiento de temas pertinentes a la visión estratégica comunal (puertos, centros de abastecimiento, corredores oceánicos, etc.).

También se ha trabajado en áreas de manejo municipal como son la construcción de viviendas, tratamientos de residuos, el turismo, una gráfica ad hoc al rol que el municipio ha debido asumir para la concreción de los grandes temas estratégicos, en forma específica por el tema promocional y de difusión turística.

El municipio utiliza como instrumentos de gestión básicos el Plan de Desarrollo Estratégico 1994-2004; el Plan Regulador, en proceso de aprobación, el cual es coherente con el plan Estratégico; los estudios realizados por la DIDECO sobre el ámbito social de la comuna y; el Presupuesto Municipal.

La Municipalidad de Iquique con la participación de la comunidad, elaboró una estrategia de desarrollo local para un período de 10 años 1994-2004. Este plan desborda lo local ya que involucra a la I y II Región. La idea era buscar una opción de desarrollo que no la hiciera dependiente en extremo de los ciclos de altas y bajas económicas que conllevan la explotación de materias prima; el objetivo central es convertirse en el principal puerto de servicios, en abastecedor de productos llegados vía cuenca del Pacífico y en un centro internacional de turismo.

El PLADECO ha dado continuidad a la gestión alcaldía, entregando señales y reglas claras a los privados para impulsar la inversión. Además, ha permitido a la autoridad comunal dar un sello especial a la comuna, ha sido el instrumento de argumentación utilizado por el Alcalde para la orientación de inversiones públicas sectoriales.

El Presupuesto Anual, constituye la expresión financiera real del Plan de Desarrollo, en cuanto refleja la estrategia corporativa respecto de la comuna. Tanto los gastos operacionales como de inversión se construyen teniéndolo como referente y su confección se realiza en forma descentralizada, las unidades plantean sus requerimientos de gastos e inversiones.

LA EXPERIENCIA

Esta iniciativa surge en el contexto de una auditoría realizada en 1996, respecto de los procesos asociados a los distintos gastos que realiza el municipio. Ella reveló una serie de deficiencias de los sistemas de control de los gastos, además del crecimiento que ha tenido el presupuesto de la municipalidad el cual ha pasado de tener un monto total de ingresos de M\$ 8.561.207 en el año 1996 a un presupuesto de ingresos de M\$ 17.788.900. Los ítems de mayor impacto en el presupuesto son los relativos a impuesto territorial, derechos de construcción y patentes comerciales (162%, 72% y 27% de crecimiento entre 1996 y 1998 respectivamente). Este crecimiento presupuestario obligó al municipio a generar un sistema de control de los gastos que protegiera la gestión alcaldía.

Otra razón, la más importante, es relativa a la demora en los procesos, falta de oportunidad y mala calidad de la información, lo que dificultaba la toma de decisiones a nivel superior. Antes de la mencionada auditoría, se llevaba un sistema tradicional de contabilidad cuyo objeto era cumplir la legalidad y las instrucciones emanadas desde los organismos centrales; no existía un Sistema de Control de Gestión.

La generación de este sistema de control de gestión surge con fuerza al realizarse la auditoría y es validado por las autoridades superiores. El Alcalde toma la decisión que el equipo ejecutivo (Administrador Municipal, SECPLAC, auditor y el actual Director de Administración y Finanzas) visite el municipio de Las Condes de modo de conocer cómo es abordado el tema. Allí toma contacto con la empresa Proexi, quién posteriormente apoyará a la municipalidad para el desarrollo de su propio proyecto.

El objetivo era generar un sistema que asegurara la oportunidad y calidad en la entrega de información financiera para la toma de decisiones. Para ello se requiere contar con saldos presupuestarios reales y tiempo para reorientar o decidir inversiones; saldos reales de caja para la colocación en el mercado de capitales; disponibilidades presupuestarias reales e; instrumental que entregue información global o en detalle de acuerdo a las instancias que requieren información sean éstas internas o externas. Se buscaba, además, generar un sistema transparente y con puntos claves de control para la detección oportuna de errores y revisión de las proyecciones de gastos, tanto en sus aspectos presupuestarios como de caja.

Finalmente, interesaba producir un sistema de contabilidad con un claro esquema de plan de cuentas el cual registra lo obligado, devengado y pagado de cada uno de los compromisos.

En síntesis, se pretendía generar un sistema orientado al control y gestión de todos los hechos económicos, con un mayor control de los procesos desde su inicio hasta el final teniendo claridad respecto de los pasos, plazos y actores responsables involucrados.

Si bien no se diseñó a priori un programa detallado, estaba implícito lo que se pretendía lograr, lo que facilitó el trabajo.

La implementación de la idea se logra por el respaldo del Alcalde, el Administrador Municipal y el SECPLAC, quienes ven la iniciativa como un ámbito clave para iniciar un proceso de modernización municipal.

El Director de Finanzas juega un rol clave, consigue motivar al personal de la Unidad de Finanzas para sumarse a la iniciativa. El diseño se elabora en conjunto entre Proexi y los profesionales de dicha unidad. En una primera etapa se elabora el programa o estructura lógica; a continuación se procede al levantamiento de los procesos, requerimientos de hardware, finalmente vino la puesta en marcha e implementación definitiva.

Como parte de la puesta en marcha, se realizaron jornadas de capacitación en temas propios del sistema diseñado, ya que el proyecto conlleva un cambio doctrinario en la gestión presupuestaria, que se traduce en un cambio en los roles que a cada uno le corresponde desempeñar. Era necesario, además, que los funcionarios que operarían el sistema entendieran la globalidad de la acción emprendida.

El sistema implementado consiste en un Sistema de Control de Gestión cuya principal característica es generar la independencia entre el Sistema Administrativo y el Contable.

Como parte del Sistema se distinguen:

- Sistema presupuestario por líneas de producción (centro de costos o de responsabilidad).
- Sistema contable con registro del presupuesto, la preobligación, la obligación (incorpora los contratos, los gastos de personal y en general los gastos fijos), lo devengado y pagado.
- Flujos de caja mensual con proyección mensual.
- Colocación mercado de capitales.

El financiamiento de esta iniciativa proviene completamente del Presupuesto Municipal, dado el importante crecimiento económico experimentado por Iquique durante los últimos años y el consecuente aumento de los ingresos municipales propios. En este sentido, es posible hablar de una buena utilización de dichos recursos, en tanto se invierten en la ordenación de las finanzas municipales a través del control de los egresos.

El proyecto se realiza en dos etapas: diseño, puesta en marcha y validación (1996 y 1997); y la realización de adecuaciones para el funcionamiento normal (1997 y 1998). La permanencia de las medidas adoptadas se asegura en la utilización del diseño computacional. Por una parte los funcionarios ya saben operar el sistema, por lo que sólo necesitan continuar la mecánica de operación. Al mismo tiempo, el sistema en línea de trabajo genera de por sí una eficiencia en el proceso global.

RESULTADOS

La implementación del Sistema de Control de Gestión permite incorporar al municipio en un proceso de modernización de la gestión presupuestaria. Los principales beneficiados son las autoridades superiores, el Concejo y el municipio en su globalidad por cuanto se mejoran los procesos, se transparenta la información, se genera información oportuna y confiable y es posible, por tanto, tomar decisiones con mejores herramientas.

Los resultados son visibles. Por una parte, significaron un cambio en la implementación computacional y, por otra, un cambio en los tiempos en que se generan productos tales como balances de ejecución presupuestaria, flujos de caja, informes parciales de ejecución, etc. La oportunidad de la información, permite generar nuevas orientaciones de excedentes en forma oportuna al conocer anticipadamente recursos disponibles y su posible ocupación en nuevos proyectos o programas municipales.

En términos institucionales, se aprecia un mayor grado de coordinación interna. Todas las unidades que están involucradas en el proceso fueron conectadas en un sistema en línea, lo que ha significado trabajo en conexión con mayor conocimiento y más capacitación.

Se cuenta ahora con recursos humanos capacitados y comprometidos con el sistema instaurado. Existe conciencia de las utilidades que reporta el sistema y de la importancia de la contribución de cada uno al éxito del mismo.

Se distinguen cuatro aspectos claves para el éxito de la experiencia: destaca la claridad respecto del problema existente que tenía la persona que dirige el proceso; destaca el apoyo alcaldicio y de las máximas autoridades municipales, que respaldan la iniciativa y entregan todo tipo de facilidades para su desarrollo; la preparación y motivación del personal directamente involucrado, que participa en varios talleres de capacitación y logra comprender el significado del proyecto para la gestión municipal en su conjunto; finalmente, destaca la capacidad para transmitir al resto del municipio la existencia y bondades del proyecto.

Los principales problemas que se presentaron al origen del proceso fueron dos: aparecen como insuficientes las capacidades de los profesionales de la Unidad de Finanzas en el manejo computacional y de gestión presupuestaria, problema que se supera a través de un permanente proceso de motivación y capacitación de este personal. El otro se refiere a un problema administrativo que surge con la Contraloría. Esta se demora más de 5 meses en dar su visto bueno al sistema diseñado; sólo lo hace una vez iniciado el período de puesta en marcha, que permitió mostrar las bondades del sistema y validó el instrumento.

- **“OPTIMIZACION DE INGRESOS Y GASTOS”
OSORNO**

El mejoramiento de la gestión financiera, en particular lo referido a optimizar ingresos y gastos, trajo como consecuencia el crecimiento de los recursos netos municipales, los que han sido destinados principalmente a la inversión, apoyo de programas sociales, mejoramiento de los servicios municipales y, por tanto, beneficios para la comunidad.

ANTECEDENTES DE LA COMUNA Y LA MUNICIPALIDAD

Osorno tiene una población de 138.218 habitantes, con un porcentaje de pobreza de 5,06%, con un 90% de él en territorio urbano y 10% territorio rural. Las principales actividades económicas de la zona son la agrícola-ganadera, el turismo y el comercio.

Los principales problemas están ligados a su actividad agrícola, la cual se encuentra muy deprimida por la crisis económica y la sequía, lo que ha afectado en términos de desempleo (16%), principalmente rural, que se traslada a la ciudad generando focos de pobreza en campamentos que se han incorporado a ella.

No ha habido en los últimos 4 años instalación de empresas en el área productiva que permitan absorber mano de obra no calificada. El boom ha sido en el sector comercio y servicios, pero ello no permite absorber la oferta que cada año egresa de los colegios más la que se traslada desde la periferia, produciéndose una brecha creciente.

El Alcalde es Mauricio Saint-Jean Astudillo. Tiene excelente llegada con los empresarios de la zona puesto que es empresario agrícola y, además, fue Gerente Zonal de Corfo, lo que le generó vínculos que le son útiles por el apoyo que recibe de ellos en las gestiones que realiza a nivel regional y nacional por el desarrollo de la comuna.

El municipio participó del Programa de Fortalecimiento Institucional Municipal (PROFIM) en su fase piloto. Como parte de esta iniciativa se elaboraron el Plan de Desarrollo Comunal y el Plan Estratégico 1997-2001. Se encuentra en actual elaboración el Plan Regulador, el Plan de Gestión de Salud y el de Desarrollo y Clima Organizacional, como parte también del PROFIM.

El PLADECO se utiliza referencialmente para la propuesta de inversiones, no es un instrumento que fije el marco y la política de desarrollo de la comuna. Los concejales y SECPLAC plantean como crítico la falta de una visión de mediano plazo y de definición de políticas claras, lo que evidencia la falta de aplicación de un instrumento recientemente elaborado.

El presupuesto es elaborado por la Dirección de Administración y Finanzas en forma descentralizada. La SECPLAC entrega información sobre inversiones, las que se proponen en base a requerimientos hechos por las unidades. A esta propuesta de la SECPLAC se agregan prioridades que define el Alcalde y otras unidades municipales.

Los mecanismos e instrumentos de Administración Financiera que se utilizan para la construcción, elaboración, seguimiento y control del presupuesto son tres: Programa de caja anual y mensual, ejecución mensual de ingresos y gastos y, por último, análisis mensual y anual de desviaciones de ingresos y gastos.

LA EXPERIENCIA

Este proyecto surge producto del convencimiento del Director de Finanzas en cuanto a que una buena gestión, que aumente ingresos y disminuya costos estimula la eficiencia en la administración y maximiza la utilidad (argumento con el cual empezó en el cargo en 1993).

En 1996 se inicia el trabajo con los ingresos y egresos más relevantes. Hasta entonces, el municipio tenía una actitud de espera ante la llegada de recursos; faltaba compromiso con la gestión, no había claridad del concepto de eficiencia. Por ello era necesario generar una cultura distinta en cuanto a que los funcionarios relacionados tomaran conciencia de que la acción realizada o no realizada implicaba impactos en el presupuesto, lo que tiene costos y beneficios. Por este motivo, en 1994 se inician cambios en la organización, surgió el mejoramiento de sus condiciones (horas extras, vestuario, capacitación) con el objeto de generar una disposición a los cambios en la gestión que eran necesarios.

El cambio buscado con la optimización de ingresos y gastos era imprimir una gestión de los recursos en términos eficientes y generar excedentes para invertir en la comuna. Esto significaba abordar los ingresos y sus potencialidades y los gastos, optimizando y racionalizando su uso por la vía de efectuar análisis alternativos de aplicación y modalidad de utilización. Aquí se define que es necesario formular mecanismos de incentivos y premiar por metas para asegurar un buen resultado.

El concepto de autofinanciamiento es una política que se ha estado aplicando paulatinamente a las actividades que realiza el municipio, excepto aquellas que tienen un rol subsidiario. Se plantearon metas anuales de ingresos y gastos partiendo por aquellos de mayor impacto en el presupuesto municipal.

En el caso de los ingresos se partió con el impuesto territorial, patentes municipales y permisos de circulación. En 1997 se abordó lo relativo a los inmuebles quedando algunos temas pendientes aún, por cuanto hasta la fecha se encuentra en un nivel de 70% de lo potencialmente posible.

Cabe mencionar que con llegada del PROFIM se logra dar mayor impulso a esta idea de optimizar ingresos y gastos del municipio convenciendo al Alcalde y al Concejo sobre la realización del estudio y aplicación de las medidas planteadas.

En la implementación ha sido fundamental el rol que han jugado las jefaturas de las unidades de finanzas involucradas, se les reconocía por los resultados, se incorporó gente nueva, profesional y joven lo que ha mejorado sustancialmente el sistema de trabajo sin provocar roces. Otro actor relevante en el proceso es la consultora que realizó los proyectos de optimización de la gestión financiera en el marco del PROFIM. (Bakovic y Balic).

En los primeros años el trabajo fue abordado por el Director de Finanzas con el personal de dicha unidad, fijando metas anuales. Posteriormente, con el apoyo de la Consultora contratada en el marco del PROFIM se trabajó en definir las acciones a seguir y en el caso de los bienes muebles, se contó con el apoyo directo de la consultora para la valoración.

Ha sido necesario realizar adecuaciones en el proceso. Principalmente cambios de las estrategias propuestas para abordar determinados ingresos, por el costo político que su implementación pudiera provocar.

El llevar a cabo este proyecto ha requerido la adecuación de unidades que son claves en la generación de ingresos. En términos de personal, infraestructura y equipamiento se refuerzan las unidades de DOM, Rentas y Tránsito y actualmente el Juzgado de Policía Local en lo referido a la modernización en lo computacional para agilizar la atención y procesamiento de las causas.

Las fuentes de financiamiento son, fundamentalmente, dos: recursos municipales propios y el aporte de la SUBDERE que financia parte de las acciones realizadas con recursos de PROFIM.

En cuanto a los vínculos con la comunidad, si bien el proceso es de carácter interno y no contempla una vinculación, los ciudadanos perciben los resultados por las inversiones realizadas y también por el mejoramiento en la calidad de servicios.

Respecto del sector privado, por ser la actividad empresarial la que se ve involucrada directamente en las medidas adoptadas, ha sido necesario generar instancias de conversación, principalmente con la Cámara de Comercio, las cuales no han estado libres de problemas. El convencimiento ha ido por el lado de demostrar técnicamente qué significan las adecuaciones y hacia dónde se orientarán los recursos.

RESULTADOS

Como resultado, el cambio más evidente ha sido el crecimiento de los recursos netos municipales, los cuales han sido destinados principalmente a inversión, apoyo de programas sociales y mejoramiento de los servicios municipales.

Se aprecia además un cambio de mentalidad en la gestión de recursos, desde una postura receptiva a una proactiva. Hay un reconocimiento de los resultados obtenidos, que son palpables y generan un ambiente de motivación por el trabajo que se realiza. Se destaca un cambio en la cultura de trabajo.

Cabe señalar también las adecuaciones institucionales que resultaron de este proceso. Se reforzaron unidades claves de generación de ingresos, es decir, la DOM, Tránsito, Rentas y Contabilidad principalmente, y en el futuro Juzgado de Policía Local e Inspección, con mayores recursos, personal de mejor calidad, infraestructura, equipamiento computacional y comunicacional.

En síntesis, el mayor impacto o mejor resultado del proceso consiste en el aumento de las inversiones con recursos propios municipales y de la calidad de los servicios entregados, lo cual es palpable y visible por la comunidad. Ello beneficia tanto a la gestión alcaldía como a la comunidad.

Entre los factores claves para el buen desarrollo de esta experiencia, lo primero que cabe mencionar es la perseverancia del Director de Finanzas. Otro factor vital es la participación de los funcionarios en los resultados, que se les premie de algún modo como reconocimiento por los logros alcanzados. Destaca la relación con el Alcalde, que permite relevar las acciones que se emprenden, posicionando el tema al interior del municipio.

Además, se realizaron adecuaciones institucionales, reforzando unidades claves con mayores recursos, personal de mejor calidad, infraestructura, equipamiento computacional y comunicacional.

Las buenas relaciones entre el personal antiguo y nuevo, generó un ambiente de modernización. Además, se experimentó un cambio en la cultura de trabajo. Ambos factores inciden directamente en el éxito de la gestión. Finalmente, resultan básicos los resultados palpables a corto plazo.

Dentro de los problemas u obstáculos que se han enfrentado destaca el que algunas de las medidas propuestas no se han impulsado por el costo político que conllevan y se ha optado por una acción distinta. La mirada política por sobre la técnica ha frenado propuestas de acciones en determinados ítems; sin embargo, en la mayoría de los casos en que las medidas fueron rechazadas, éstas se adecuaron de modo de poder ser implementadas. En este sentido,

otro problema es la velocidad de la implementación de las propuestas, que se traduce en que aún se encuentren en el nivel del 70% del potencial de los ingresos de la comuna.

- **“INCREMENTO DE RECURSOS PROPIOS”**
PIRQUE

Esta experiencia pone de manifiesto un sólido y sostenido incremento de los recursos propios municipales, lo que transformó el sentido de la gestión del Municipio, cuya acción cambió el perfil de la comuna en materia de infraestructura, vialidad, luz y alcantarillado, vivienda rural, educación y salud.

ANTECEDENTES DE LA COMUNA Y LA MUNICIPALIDAD

La comuna de Pirque está ubicada al sur de la ciudad de Santiago, en la Provincia de Cordillera. El 77% de su población reside en zonas rurales y su principal actividad económica es la agricultura.

Su Alcalde es don Manuel José Ossandón, un hombre joven, dinámico y activo que asumió la alcaldía en 1992. Pirque cuenta con un Alcalde y un Concejo Municipal de tendencia opositora al Gobierno, lo que no ha impedido que la municipalidad haya sido apoyada por la SUBDERE y por el Gobierno Regional en materia de proyectos de inversión y seleccionada entre las comunas piloto para desarrollar el Plan de Fortalecimiento Institucional, PROFIM.

En Pirque no se toman decisiones con criterios políticos, el Alcalde sostiene que se debe prescindir de la política para realizar una gestión exitosa. Destaca el rol y el liderazgo que él desempeña; su compromiso con la comuna y la comunidad y su gran capacidad de trabajo hacen que esté presente hasta en los más pequeños detalles: toma todas las decisiones. A su vez, se le ocurren innovaciones, nuevas ideas o proyectos que el equipo directivo pone en marcha. Su política, tanto en la municipalidad como hacia la comunidad, es de puertas abiertas.

Sin embargo, entre las principales debilidades de la gestión municipal se encuentra el poco o ningún trabajo en equipo. No existen instancias colectivas de discusión de asuntos de interés local. El Alcalde se reúne directamente con cada uno de los jefes o directores para resolver asuntos muy específicos. No hay reuniones de directivos o jefaturas, excepto la del mencionado comité estratégico.

El Municipio dispone de instrumentos de planificación tales como diagnóstico, plan de desarrollo comunal y planes estratégicos o estudios en campos específicos, todos desarrollados en el marco del PROFIM. El Alcalde no tiene, particularmente, ningún apego

a los instrumentos de planificación y opera con su conocimiento de la comuna, su sintonía con la gente de Pirque y sus propias prioridades y criterios.

El Plan de Desarrollo Comunal, elaborado por la Universidad Católica en el marco del PROFIM, incluye un completo diagnóstico que aborda temas económicos, de desarrollo urbano y ordenamiento territorial y de desarrollo social: vivienda, salud, educación, pobreza comunal. Incluye además los resultados de una encuesta de opinión y de entrevistas realizadas a una muestra de la población. Este plan señala como imagen objetivo comunal la de una comuna “Agro-Residencial, orientada a mantener en el tiempo su carácter agrícola, dotada de los equipamientos básicos que aseguren una buena calidad de vida y con desarrollo cultural y fortalecimiento de sus tradiciones e identidad”.

Cabe destacar en la gestión de la Municipalidad de Pirque el destacado rol de la Corporación para el Desarrollo, entidad que realiza directamente buena parte de las inversiones sociales municipales.

LA EXPERIENCIA

La situación de la comuna de Pirque en el punto de partida, año 1992, era la de una comuna rural con déficits en infraestructura y servicios básicos, los recursos municipales eran magros.

El proceso se gatilla al llegar el Alcalde. El consideró entonces que la única forma que tenía de lograr hacer cosas era generando recursos propios. Así, se propone modernizar la municipalidad y generar recursos.

La experiencia de Pirque está marcada por dos propósitos: transformar al municipio en una empresa prestadora de servicios en la cual el usuario es el cliente de la municipalidad y, generar recursos para poder realizar las acciones de modernización. El objetivo principal fue recaudar más recursos, al lograrlo, una municipalidad que no tenía mayor rol en el desarrollo comunal, pasa a tomar importantes iniciativas en el área de salud, educación, vivienda y servicios básicos de agua potable e iluminación.

Se diseñó un plan de acción que tiene como primera prioridad la generación de recursos propios por concepto de patentes de circulación. Adicionalmente, se interviene en otras áreas de generación de ingresos, tales como ordenanzas municipales, permisos de edificación y postulación de proyectos al FNDR. A continuación se exponen cada uno de los mecanismos utilizados:

- El aumento de recursos propios por concepto de patentes de circulación ha sido explosivo en el municipio de Pirque (en 1992 se entregaban 1.200 permisos, en 1998, 25.000). En términos de ingresos generados por este concepto de \$255 millones el año

1992 se llega a \$ 2.300 millones el año 1998. Se logran estos exitosos resultados porque el Alcalde ideó una modalidad de gestión de los permisos innovadora, rápida y eficaz. Consiste en la firma de Convenios con automotoras para que los autos nuevos saquen su patente en Pirque. Para lograrlo, se ofrece el servicio de entregar toda la documentación necesaria en el plazo de 24 hrs., a tiempo para que el dueño del auto, al retirarlo de la automotora, se lo lleve con toda la documentación correspondiente.

- Un recurso natural importante de la comuna es el Río Maipo. Para administrar los recursos áridos del río se creó una ordenanza de control de áridos y se generó un sistema de control por medio de guías municipales timbradas con sello de agua que incluye información sobre la carga de áridos que transportan los camiones. También se normó un sistema de concesiones de determinados sectores del río. Hasta el año 92 no habían ingresos por concepto de áridos. Actualmente se recaudan 280 millones al año.
- Otra fuente de recursos corresponde a un equipo de foto radar para pesquisar exceso de velocidad en la comuna, el que ha empezado a generar ingresos por infracciones a la Ley de tránsito.
- Se realizó el empadronamiento de toda la comuna para cautelar pago de impuesto territorial y de permisos de construcción, según corresponda.
- La municipalidad contrató a profesionales que revisaran y reformularan las ordenanzas municipales para actualizarlas con arreglo a la nueva realidad de la comuna. Estas actividades se realizaron en el marco del PROFIM.
- Otro factor que apunta en el mismo sentido, es el esfuerzo que realizó la municipalidad por atraer recursos de inversión externos, vía FNDR. La estrategia, en este caso, consiste en formular buenos proyectos, realizar acciones de lobby y la presentación de éstos frente al Consejo Regional, para posteriormente, realizar una eficiente ejecución.

La responsabilidad de la buena formulación de proyectos recae en la SECPLAC.

La modernización de la propia municipalidad, su equipamiento y sus recursos humanos fue también una prioridad para la administración que se inicia el año 92. Esta consistió en la ampliación del edificio municipal, la habilitación de computadoras en red y un amplio programa de capacitación a los funcionarios.

En cuanto a apoyos y relaciones con otros actores nacionales, el municipio ha contado con respaldo político y técnico del Gobierno Regional para el financiamiento de proyectos de inversión y de la SUBDERE a través del PROFIM. También se destacan otras iniciativas de intercambio como las visitas para conocer otras experiencias y, a su vez, la cooperación que

se ha recibido de otras municipalidades. En modernización han conocido las experiencias de Providencia, Las Condes, La Florida y la Serena.

RESULTADOS

El resultado de la gestión de Pirque se manifiesta en un sólido y sostenido incremento de los recursos propios municipales. Un 90% de este incremento se debe a los permisos de circulación.

El disponer de recursos le cambió el sentido a la gestión municipal. Apoyados por el PROFIM se desarrollaron procesos de modernización interna, de capacitación de personal, rediseño organizacional, equipamiento informático completo, etc.

Entre los factores claves para el buen desempeño de la iniciativa se encuentran:

- El liderazgo del Alcalde.
- Tamaño de la comuna y el municipio, que facilita el tipo de liderazgo que posee el Alcalde.
- La buena relación con el sector privado.
- El respaldo político y técnico del Gobierno Regional para el financiamiento de proyectos de inversión y de SUBDERE, a través de PROFINM.
- El conocimiento de otras experiencias y cooperación de otras municipalidades.
- El diseño de una estrategia direccionada a recaudar más recursos vía patentes municipales.

Si bien la Municipalidad de Pirque exhibe claros logros en sus propósitos de generar ingresos, transformar la municipalidad en una empresa al servicio de los clientes/usuarios, y mejorar la calidad de vida de sus habitantes, ha enfrentado algunas dificultades entre las que cabe mencionar: dificultades en el diseño y operación de una “función presupuestaria municipal”. El presupuesto se elabora con un criterio minimalista que no se relaciona con lo que en realidad se programa hacer. En otras palabras, el único que tiene clara la línea de navegación de la acción municipal es el Alcalde, y su excesivo control del presupuesto, entendido también desde la perspectiva de un instrumento de planificación local, inhibe la posibilidad de formar un equipo de trabajo con metas compartidas y un plan de acción en consecuencia.

- La experiencia de Pirque tiene una debilidad que es la vez, la clave de su éxito: el tipo de liderazgo que ejerce el Alcalde. Por ejemplo, no resulta evidente que el diseño de incremento de ingresos vía patentes se pudiera realizar en su ausencia, pues su nombre y su gestión avala el diseño de una complicada operación.

- Los recursos humanos y las capacidades que existían en la comuna al iniciarse el proceso de modernización eran insuficientes. Entre los funcionarios hubo resistencia y temores frente al cambio, principalmente frente a la tecnología informática. No obstante, todos se capacitaron y el problema fue superado.
- Finalmente, entre los problemas que actualmente presenta la estrategia diseñada para incrementar los recursos municipales se encuentra la dificultad de la municipalidad para asumir una activa labor de inspección del cumplimiento de ordenanzas municipales.