

**NOTAS PARA UNA GESTIÓN PÚBLICA
MUNICIPAL INNOVATIVA.**

Alejandro DIAZ
Mag. As. Humanos y Medio Ambiente
PUC UC

I.- INTRODUCCIÓN.

La inserción de programas y políticas en los Municipios se presenta de un tiempo a esta parte como uno de los principales nudos problemáticos con los cuales se enfrentan los Ministerios y otros organismos centrales de dirección y gestión de Políticas Sociales. El problema se manifiesta de múltiples formas y contribuyen a relativizar los índices de calidad con que los programas efectivamente se realizan en territorios y espacios locales.

De allí que intentar diseñar un camino lógico y crítico para la producción de espacios sinérgicos para la fertilidad de políticas sociales en el ambiente municipales se presente como una necesidad imprescindible. Tal es el sentido final de este artículo.

El desarrollo de la gestión municipal en Chile ha adquirido una singular perspectiva tanto porque ha sufrido modificaciones provenientes tanto de la legislación y juridicidad normativa como de los propios impulsos provenientes de la sociedad política civil local. Esta última rodea al aparato municipal y le coloca la impronta sociocultural y los sentidos identitarios de mayor o menor anclaje con espacios y repliegues sinérgicos locales. En definitiva este ambiente local con su porcentaje y particular presencia o ausencia de capital social (Putnam, 1994) rodearán al aparato municipal con las dosis permanentes de complejidad e incertidumbre que se opondrán resistencia natural a la presencia y acción de agentes externos, entre ellos la propia acción municipal.

Cada uno de los municipios es una realidad distinta con sus propias claves de identificación. Se acostumbra señalar que existiría una taxonomía identificatoria según componentes geográficos, de población, grado de madurez de la propia institucionalidad municipal, etc... Sin lugar que el análisis puede reflejar y lograr algún grado de intento clasificatorio. Para los fines que nos ocupan el objetivo son señalar aquellos rasgos comunes que nos es difícil descubrir en la realidad municipal. No en vano la presencia centralista ha incorporado a los espacios locales una misma matriz de ordenamiento que es difícil de desdeñar. Y el particular intento de desconcentración y regionalización municipalizada del régimen militar estableció una homogeneidad muy vinculada a la decisión de control de todo el territorio nacional.

De tal manera, que es posible señalar que la municipalidad hoy día puede ser comprendida, a lo menos desde un punto de vista de su historia breve, a contar del año 1976 y desde una matriz identificatoria de sus componentes genotípicos principales: el componente burocrático, un componente autoritario y un componente desarrollista-alternativo.

La forma de interacción entre estos componentes desarrolla una especial matriz de factores técnicos y políticos que se expresan y conforman un especial modo de relacionamiento de la institución con la población local.

Finalmente estas notas están también orientadas a proponer la necesidad de establecer Estrategias de Gestión Municipal, que consigan operar exitosamente en las condiciones de incertidumbre, marginalidad y pobreza que son características de la mayoría de nuestros territorios locales. Es necesario establecer un nuevo modo de comprensión de las rutinas municipales para el desarrollo de una nueva cultura y una nueva ética de la gestión, que permita a los actores comunitarios, sociales y políticos imaginar su mundo local como una coexistencia natural de proyectos, conflictos y necesidades. Estamos en presencia de un quiebre que cruza todo el campo de la administración pública y de como ella ha desarrollado su accionar en Latinoamérica. Mal haría la administración pública municipal si no fuera capaz de imaginar nuevos caminos para la gestión democrática de los espacios locales (Díaz, 1994).

II.- ANTECEDENTES PARA ENTENDER EL CAMBIO EN LA GESTION MUNICIPAL.

A modo de itinerario de las Transformaciones Sustantivas

1) El Decreto 1289: el 22 de septiembre de 1973 la junta de Gobierno, a pocas idas del golpe de Estado dicto el decreto ley N° 25 que declaro que los alcaldes y regidores de todas las comunas cesaran en sus funciones a contar del 11 de septiembre y todas las atribuciones de la Corporación municipal se radicaban en los Alcaldes, los que son designados por la Junta de Gobierno y son funcionarios de exclusiva confianza de esta. Es decir, se cierra el capítulo de las Municipalidades tal como eran concebidas en la Constitución del año 1925, en donde eran concebidas como organismos territorialmente descentralizados, sin vinculación jerárquica con el Presidente ni con ningún órgano de la administración. Se interrumpe también el mecanismo de elección popular de regidores y de la elección por parte de estos del Alcalde Estas Municipalidades tenían atribuciones y presupuestos menguados (Pozo, 1988). Pero no obstante esto, constituían en términos políticos un lugar de procesamiento de demandas y reivindicaciones que generalmente adquirían la configuración de los grandes referentes políticos nacionales.

En enero de 1976, en pleno desarrollo de la Regionalización que estaba comandada por la Comisión Nacional de Reforma Administrativa (CONARA) se dicta el Decreto Ley 1.289 que hace posible por primera vez en la Historia del Municipio chileno la incorporación de los componentes técnicos que comenzaran a jugar un papel determinante en la orientación y tipo de acción de las Municipalidades. Ellos son la definición que se hace en este Decreto de la creación de una Secretaria de Planificación Comunal y de una Dirección de Desarrollo Comunitario. Ello provoca un cambio sustantivo por cuanto se coloca también la posibilidad de contratar en las plantas municipales a profesionales con expertas universitarias para hacerse cargo de estas dos importantes funciones, es decir la de "planificar el desarrollo de la comuna" y la de incorporar a la población a las tareas de la participación comunitaria por medio del "Desarrollo Comunitario". Todo ello en un contexto de alta represión social y política y con las Doctrinas de Seguridad

Nacional del Estado, operando como referentes ideológicos. Uno de los principales propiciadores de las reformas, Canessa por medio de la CONARA, lo dirá explícitamente "la Regionalización involucra una forma ordenada y sistemática de participación de la comunidad, con un nuevo enfoque, en el cual predominan los efectivos intereses regionales y nacionales, por sobre ideologías o doctrinas dogmáticas y sectarias. A la vez, implica una nueva modalidad en el ejercicio del poder, ya que la autoridad central, anteriormente aislada e invisible, se acerca a la comunidad en todo el ámbito territorial del Estado, hace sentir su presencia efectiva y adquiere un conocimiento directo de las aspiraciones e inquietudes de todos los ciudadanos." (Canessa, CONARA, 1979 citado por Balbontin, 1984).

En este contexto de municipalización forzada, en ambiente autoritario, la inserción de componentes técnicos en los municipios, adquiere una marca de nacimiento en donde la práctica de la planificación se comienza a realizar en una cultura de orden y mando y el desarrollo comunitario se instrumentaliza para el control y dominio de una población carenciada y atemorizada. Ello estará condicionando todo el edificio posterior de la Municipalización Chilena y tendrá importantes consecuencias para la intencionalidad de gestionar políticas públicas de características participativas y autogestionarias. Durante un periodo de tiempo que aun no termina, el sentido de la planificación que se realiza en los municipios tendrá un carácter normativo monopólico y la práctica del Desarrollo Comunitario un contenido asistencialista, individualista y de emergencia.

2) La Ley 18.695: en el año 1988 se dicta la ley Orgánica de Municipalidades (LOM 18.695), que viene a reafirmar los contenidos fundamentales del DL. 1289 del año 1976. Ella establece las funciones privativas y compartidas y los principales instrumentos de planificación, entre ellos el Plan de Desarrollo comunal y el Plan Regulador de La Comuna. Es decir pretende, por lo menos en las intencionalidades, establecer la más alta racionalidad en la acción de este último eslabón descentralizador de la peculiar Regionalización Municipalizada de la CONARA. En términos de sus consecuencias para la Municipalidad, significa la sedimentación de un largo proceso de 12 años de establecimiento de una institucionalidad que presiona y logra establecer un nuevo modo de relacionamiento con las poblaciones locales. En ella actuarán con particular eficacia las políticas de cooptación de las organizaciones vecinales y sociales y se establecerá un modus operandi de subsidiariedad social para tratar a los extremadamente pobres por medio de las metodologías de estratificación social. Ello consolidará un relacionamiento autoritario del Estado desconcentrado en los Municipios, que conformará otro componente de análisis para el desafío actual del rediseño de esta particular institucionalidad para la gestión de políticas sociales.

3) La Inamovilidad Funcionaria: En el año 1989, ya producida la elección presidencial de Patricio Aylwin, se dicta un DL. que resuelve que todos los funcionarios municipales, que hasta ese momento dependían de la confianza del alcalde, pasen a ser parte de la Planta Municipal de cada municipalidad con calidad de inamovibles y sujetos a las normas de calificación funcionaria de la administración Pública. Ello se traduce en la consolidación de una Planta Funcionaria que ingresada en el régimen militar, también se forma en una determinada cultura funcionaria no precisamente proclive a entender la necesidad de establecer una nueva forma de relacionamiento democrático de la institucionalidad municipalidad con la población local. Si a ello se añade, el hecho de que iniciada la transición democrática, en el año 1990 los

municipios recién pueden realizar sus primeras elecciones de concejales después de transcurridos dos años y en medio de intensas transacciones políticas con la derecha política que condiciona, la entrega de ese poder municipal, tan profusamente cuidado y alimentado por mucho tiempo. En definitiva a esas alturas, estaba claro que en términos políticos y técnicos, la Municipalidad había sido el principal componente autoritario burocrático de cooptación y de formación de un nuevo tipo de clientelismo.

4) Las Acumulaciones del Movimiento Social y de las ONG: en forma simultánea y paralela la energía social del movimiento de pobladores, se había condensado en una importante tarea democratizadora que era establecer una organicidad social para sus propuestas. Sin lugar a dudas la democratización de las juntas de vecinos había puesto más interrogantes al problema de la participación comunitaria y popular esto sé hacia más complejo cuando se intentaba relacionar el fenómeno de la participación vecinal a los otros problemas de la transición democrática, que traspasaban la estructura de las acciones participativas.

La situación se tornaba particularmente desafiante para un intento sostenido de análisis y reflexión respecto de las conductas que recorrían estas acciones participativas, pues tales procesos interpelaban desde ambientes culturales y sociales de distinto carácter la necesidad de la democratización Municipal la manera de concebir a los procesos participativos.

En los análisis de este movimiento social de pobladores se advertía la idea que los procesos participativos generados en forma alternativa, estaban gatillados por una especie de sinergia social participativa que estaría depositada de forma inmanente en la sociedad popular que esta se habría generado por un proceso casi rectilíneo de acumulación informativa respecto de las virtuosidades de la participación. En las sinuosidades de los textos se advertía casi una inmanencia positivista respecto de la participación. No era difícil encontrar referencias a que el historial de los pobres de la ciudad, daba cuenta de una trayectoria más o menos rectilínea de aumento progresivo de procesos participativos que paulatinamente habrían estado desarrollando grados también crecientes de conciencia social y Política. Y por tanto se tendía a identificar fenómenos de participación política, que las más de las veces era participación electoral, con procesos de participación popular.

Al respecto el Congreso de Juntas de Vecinos, con participación de todas las Juntas de Vecinos realizado en la Ciudad de Viña del Mar el año 1991 señalaba en la síntesis del arrea temática del arrea Comuna y Municipalidad Democrática.

“El proceso democratizador –emergente en el ámbito de barrios, una de cuyas expresiones más importante ha sido la democratización de Juntas de Vecinos-mantiene una sincronía con la institucionalidad municipal continuista del régimen militar. Tal institucionalidad no favorece los esfuerzos de participación de la base, no entregando recursos, información, ni canales de participación en decisiones en torno a materias que afectan a su calidad de vida...Estamos en presencia de una profunda transformación (del Municipio) que establece una Municipalidad y una administración municipal con un poder importante y creciente. Se desarrolla en rigor, una desconcentración, un traslado de poder dictatorial hacia la comuna...el gobierno militar coloca a la municipalidad como paradigma de la eficiencia. Pero tal eficiencia no resiste un análisis en

términos de cómo se responde a las satisfacciones de las necesidades de la población, ni al grado de participación democrática en las decisiones, acciones y proyectos de ese municipio...” Se señala mas adelante un marco para una Municipalidad democrática y participativa “un lugar privilegiado debería tener la constitución y diseño de un sistema de participación ciudadana, que permita la elección de autoridades y contemple mecanismos de decanos en la planificación y ejecuciones las actividades municipalidades. La comuna democrática, a través de sus representantes, debería conocer y sancionar el estado político, económico y social de la comuna y el desarrollo de sus planificaciones” (II Congreso Nacional de Juntas de Vecinos, 1991).

Es decir, por fuera de las estructuras municipales el movimiento social y político estaba tensionando la discusión respecto de cómo la Municipalidad debía concebirse en un periodo de transición democrática y del papel que esta debía jugar en su rol de ejecutor y/o diseñador de políticas sociales en el ámbito de pequeños territorios comunales. En ese cuadro se producen las elecciones de 1992 y el proceso dificultoso de convivencia de distintas racionalidades y por tanto de conflictos soterrados o explícitos, para entender el funcionamiento de la municipalidad como principal articuladora de la acción del estado con las poblaciones locales. Y con ello también la comprensión profunda respecto de la dificultad de las tareas de rediseño democrático “... A corto andar se comienza a visualizar que el tipo de Municipio recibido en herencia del régimen militar presentaba no solo lastres e inercias funcionarias, sino que también, el tipo de gestión y la institucionalización que éste había desarrollado, se revelaba como altamente incongruente con el tipo de gestión democrática que se intentaba inaugurar. Se revelaba la asintonía entre la estructura municipal y su tipo de gestión, con las expectativas que los sectores políticos y populares habían tenido en un primer momento” (Díaz, 1998).

III.- **CONSECUENCIAS A MANERA DE TESIS DISCUTIBLES PARA ENTENDER LA ACTUAL GESTIÓN MUNICIPAL.**

1. - Primera: En la Gestión Municipal se encontrarían tres racionalidades culturales, de gestión pública, las cuales estarían conviviendo y compartiendo un mismo espacio de gestión de políticas públicas: una estaría dada por una cultura burocrática NOA, una segunda burocrática autoritaria y una tercera de Alternativas Democratizantes.

La primera se alimenta de un contenido histórico de “administración pública” como parte estructurante del Estado Chileno y que conformaría un núcleo central, caracterizado por la sedimentación de la racionalidad burocrática Weberiana en donde el positivismo administrativo se ordena por la Regla NOA, es decir Norma, Orden, Acción, o sea hay acción si hay orden enmarcada en las normas; la segunda estaría dada por segundo núcleo estructurante que estaría conformada por la racionalidad burocrática autoritaria establecida en 17 años de control autoritario de la municipalidad por parte del Ministerio del Interior, que habría establecido una relación clientelista y cooptada con las poblaciones locales; y finalmente una tercera racionalidad, todavía difusa y confusa, que estaría estructurando una modalidad de gestión municipal, mediante el ensayo y error de implementaron de políticas publicas, en donde se mezclarían racionalidades tecnocraticas desarrollistas con propuestas alternativas en un flujo y reflujo que cubriría toda la

institucionalidad estatal de gestión de políticas sociales. En esta última racionalidad de gestión pública municipal, se encontraría un componente político que busca un camino identitario de democratización de las políticas públicas.

Para la racionalidad autoritaria, la conducta eficaz de gestión pública se convertirá en sinónimo de orden y reglamentación y a ella deberán someterse los atendidos por el municipio. La cultura burocrática será un traspaso impoluto de la administración pública ministerial que depositara en los municipios, no solo los funcionarios que sobran en el periodo de reajuste del tamaño del Estado, sino que también las tablas de la ley de las Bases Generales de la Administración Pública del estado de Chile y su principal controlador, la Contraloría General de la República. Cultura burocrática y conducta autoritaria servirán de excelentes últimas líneas de defensa para contener el desplome del principal remanente del régimen militar. Y en este sentido deberá entenderse el discurso respecto de las principales concepciones que ordena el deber ser del mundo municipal.

2. -- SEGUNDA: En la gestión Pública municipal sé habría adherido en el periodo autoritario burocrático, una especial forma de concebir la planificación que seguiría el patrón normativo de la planificación desarrollista de los años sesenta, considerando la realidad como un objeto manipulable, externo a quien planifica y reducible a sectores estancos.

Este concepto lo hereda el municipio desde la aparición de las primeras Secretarías de Planificación, que recogen los remanentes conceptuales de la Planificación Desarrollista que había comenzado con la Alianza para el Progreso, en el año 1961. Los depositarios de tales concepciones afincados en Odeplan, son también depositarios de una particular forma de concebir la planificación como una práctica normativa en donde el deber ser de los Planes Libros impera sobre las posibilidades del puede ser del juego social. Por tanto los municipios heredaran, el estado del arte de la planificación nacional y latinoamericana al año 1976 y siguiente, con los principales problemas que ella evidenció: a saber práctica monopolica de un saber técnico como bien superior respecto de un saber social, desarrollo de un gigantismo explicativo mediante diagnósticos sectoriales, identificación de la planificación con el producto Plan Libro, práctica solitaria de equipos iluminados, poseedores del poder para intervenir la realidad social desde fuera.

Este fenómeno respecto de la forma de concebir la planificación se introduce en las Oficinas de Planificación y unido a la escasa capacidad de maniobra producto de presupuestos reducidos, provocan el nacimiento de una "planificación municipal reductora", absolutamente centrada en las escasas posibilidades de aumentar vía aumento de IPC. Similar situación se da con la construcción del diagnóstico: de buenas a primeras el mensaje de todo diagnóstico en un municipio es un mensaje racionalista en donde cada cosa que diga esta antecedida en un cuadro cuantitativo que cuenta cosas: cuenta pobres, cuenta dinero, cuenta presupuesto. Sobre todo, por la urgente necesidad de "compatibilizar recursos económicos escasos con necesidades múltiples". De ahí para adelante, cualquier diagnóstico municipal trata de arreglar y fundamentar él porque la decisión adoptada respecto de la acción social interventora es plenamente coincidente con los números financieros asignados o dispuestos.

3. - TERCERA: el destino de gestión y de impacto de germinación toda Política pública en el ámbito municipal estará determinado por el grado favorable de la especial Correlación de Fuerzas de Gestión Pública que logre en la institucionalidad municipal, incorporando un balance acumulativo de poder en los principales actores internos y externos y la opinión favorable de la población local, por la vía organizacional e informal.

Los estudios sobre la dinámica institucional de los saberes especializados han comenzado a poner de manifiesto que en el proceso de elaboración de políticas públicas en las sociedades complejas, toda cuestión técnica importante conlleva cuestiones de política; y parejamente, cualquier cuestión política relevante implica la resolución de importantes cuestiones técnicas. De este modo, cuestiones técnicas y cuestiones políticas son como dos puntas de un mismo ovillo (Camou, 1998) En otro sentido las cuestiones políticas son parte de la gobernabilidad interna de la institución y en esta como en cualquier otro lugar de la sociedad, los participantes son actores con grados desiguales de poder y por ello, la gestión municipal siempre se desenvolverá en un continuo de conflicto y negociación.

4. - CUARTA: Esta correlación favorable de de fuerzas de gestión pública se produciría solo después de desarrollar un proceso de planificación estratégica para la Gestión Pública, que incorporaría los componentes políticos y técnicos como variables fundamentales para construir viabilidad múltiple a las estrategias de gestión pública local

La entrada a esta propuesta es que pareciera adecuado explorar un nuevo tipo de gestión municipal más adecuada para la introducción de nuevas temáticas y políticas. Para ello una de las aportaciones al campo de planificación estratégica para la gestión pública es la planteada por autores que señalan que a la planificación normativa, es necesario oponerle una práctica flexible y esencialmente dinámica para asumir los rasgos de complejidad, conflicto e incertidumbre de las realidades sociales locales. Así una planificación de este tipo es definida por uno de sus principales proponentes como "...un proceso que vincula lo político con lo técnico y lo económico, que considera múltiples recursos escasos, y a la realidad social como un conjunto de actores, cada uno con sus propios planes, donde hay aliados y oponente a los objetivos que nos proponemos alcanzar y donde el poder es compartido entre diferentes actores, que actúan en una realidad dinámica y compleja y con capacidad para autoorganizarse y autoregularse, independientemente de que formulemos o no planes para orientar el curso de esa realidad hacia unos objetivos que nos hayamos planteado..."(Carlos Matus, 1990)

En este último planteamiento es dable imaginar una situación distinta a la típicamente normativa en donde un equipo de implementaron de políticas o de diseño de programas debería estar más orientado a evaluar tecnopolíticamente los componentes globales de su territorio y determinar cualitativamente los factores culturales, sociales y económicos comprometidos en el problema que pretende abordar. Así, se establecen coordinaciones y vinculaciones formales e informales con los distintos profesionales de las direcciones municipales comprometidas, con los actores sociales y políticos y se otorgan prioridades a los componentes comprometidos en los problemas, a fin de

que no todos pesen igual a la hora de definir cursos de acción. Ello, se realiza después de un profundo análisis político y técnico tomando en cuenta el panorama de la realidad social y política de la Comuna. Un proceso flexible de Planificación Estratégica pareciera ser un instrumental con mayor pertinencia.

5. - QUINTA: Esta Gestión de Programas y Políticas Sociales debería incorporar un componente importante de sistematización y búsqueda innovativa de formas de gestión, de manera tal de producir una exploración de procedimientos e instrumentos que den cuenta de las características peculiares del "objeto " de gestión y tratamiento de Política pública.

Las condiciones de la administración pública en general y municipal en particular, no se avienen para gestionar Políticas Públicas que por su alta complejidad son problemas cuasi estructurados y que por esta propia génesis, exige la coordinación y la más alta flexibilidad, lo cual requiere el abandono de los sistemas militarizados, compartimentalizados y centralistas sobre los cuales se ordenan los sistemas de administración pública.

En este aspecto, en la medida que la gestión de la Unidad Municipal a cargo del programa o política, va profundizando su relación y coordinación con otras dependencias municipales y con la propia comunidad, debería ir crecientemente produciendo un escalonamiento de relaciones que no siempre tienen que ver con las definiciones funcionales del organigrama municipal o con las competencias y relaciones definidas del municipio con la comunidad.

Esta suerte de penetración, vía mejoramiento progresivo de una correlación de fuerzas favorable al desarrollo de la política/programa I, en cada una de las funciones fundamentales del Municipio, produce una fricción desestructurante de carácter positiva del anquilosamiento burocráticos administrativos de las dependencias municipales (Díaz, 1995).

En este aspecto, si la actitud del entorno municipal no es de abierto rechazo a la metodología extraña o bien de abierta indiferencia, se pueden producir procesos interesantes de modificación rápida o paulatina de los métodos de coordinación tanto intrainstitucionales como extrainstitucionales en los territorios mismos en donde se ejecutan los proyectos y programas o los programas generales del municipio, a los cuales se les ha decidido relevar su cruzamiento con la política/programa en gestión.

6.- SEXTA: La Gestión así concebida, requerirá de una mirada crítica permanente que apunte a producir espacios de creación de nueva estructura y una reforma de la Organización Municipal, en donde sus estructuras principales de servicios, de gestión gubernativa y de creación de gobernabilidad, estén dotadas de adaptabilidad a las condiciones del medio y puedan ser autoconstruidas con la participación de los asentamientos humanos en los territorios de su influencia real.

Es decir, las funciones técnico-profesionales que hoy día son monopolizadas por el Municipio y la institucionalidad externa a los territorios locales, pasan a ser " compartida y protagonizada por los agentes sociales directos..." (Galilea, 1984). Este proceso de paso de la organización tradicional municipal a la organización municipal adaptativa a los procesos sociales reales requerirá de movimientos sociales y políticos de carácter local que protagonicen tales procesos. Además requerirá de cuadros técnicos, para una nueva administración pública local, que tenga presentes elementos como los siguientes:

"... La necesidad de masificar los procesos formativos en asentamientos humanos...incorporación de la interdisciplina como condición indispensable en la preparación de cuadros técnicos profesionales...creación de equipos interdisciplinarios técnicos que asuman papeles estratégicos en las instancias de planificación..." (Galilea, 1984, op. cit.)

De esta forma, Políticas/programas, concebidos con racionalidades alternativas a la racionalidad modernizante, pueden convertirse sé en el ámbito municipal, en un factor de renovación y de integración sistémica, que contribuye a reordenar la mirada sobre el territorio local desde perspectivas integrales, en donde los modelos se construyen con los propios movimientos locales y actores comunales.

Una gestión de este tipo, que presupone la creación e imaginación de un modelo adaptado a la realidad que se quiere gestionar, supone también la aceptación de la responsabilidad respecto de los procesos innovativos que ella desata y la asunción de todas las consecuencias en términos de las expectativas que se crean y los nuevos cauces de participación que son demandados por los propios actores. Todo ello en una realidad plena de incertidumbres y carencias.

En este contexto, en donde la gestión municipal traspone los muros municipales, y con el apellido de gestión participativa de las políticas públicas, se transforman en una suerte de transdisciplina social integrativa de lo disperso y segregado de la realidad social.

SEXTA: La construcción de un ambiente proclive al despliegue de la Política/Programa, requiere de un trabajo sistemático hacia las instancias decisionales de carácter técnico y político de la Municipalidad, en donde las virtualidades de la gestión de la Política/programas deben demostrar que no solo es eficaz y eficiente para tratar el tema en cuestión, sino que también contribuye decisivamente a potenciar la Gestión Municipal.

Es decir, al mejor desarrollo de la gestión en su conjunto corresponderá un aumento en el grado de gobernabilidad Comunal en forma proporcional a la satisfacción objetiva y subjetiva de las necesidades que la Política/Programa pretende satisfacer en los asentamientos humanos de la Comuna.

7.- SEPTIMA TESIS: La gestión Innovativa y eficaz de una Política/Programa. coloca desafíos metodológicos y de reconversión de los recursos humanos disponibles, de manera tal de apropiarse de una temática sistémica, integral y demandante de

metodologías que aumenten y mejoren la calidad de la participación y hagan más eficiente los mecanismos de coordinación institucional.

De esta forma, es vital el mantener una mirada atenta al pasado y presente de las metodologías de educación popular, provenientes de la experiencia alternativa de ONG y otros organismos de carácter similar, como también de atreverse a pensar la acción institucional de la Municipalidad, regida por formas de planificación estratégicas y participativas que suponen un componente importante de racionalidad alternativa.

8.- OCTAVA TESIS: La Participación de los Actores Locales en la gestión de la Municipalidad, por medio de su incorporación en las Políticas/programas debería estar destinado a producir espacios cada vez más amplios de participación de los actores comunales, en donde cada uno de ellos traduce la dimensión de la Política/programa en contenidos concretos para el mejoramiento de su calidad de vida, en los territorios y Asentamientos que conforman un Sistema Comunal.

La Municipalidad debería transformarse, en las condiciones del ejercicio de este tipo de nuevos programas, en un espacio moldeable, flexible y lugar de intersección cooperativa entre las energías y procesos institucionales y las energías y procesos provenientes de la sociedad civil comunitaria. Ello establecería un proceso de neutralización de la cultura amurallada municipal, resistentes a los cambios y a la penetración de la sociedad civil en las decisiones municipales, es decir en sus decisiones.

9.- NOVENA TESIS: La concepción de desarrollo comunitario en las Municipalidades debería transitar del Asistencialismo Desarrollista a la Constitución de Espacios Democráticos de Participación.

Desde la creación de las Direcciones de Desarrollo Comunitario en el año 1976, estas direcciones municipales se formaron utilizando funcionarios municipales, que habían tenido algún grado de experiencia comunitaria, provenientes tanto del mundo vecinal como de las prácticas de la Promoción Popular. En forma creciente, los propios alcaldes en los Congresos de Alcaldes, comienzan a mencionar el rol social de los Municipios y a solicitar de las universidades intervenidas la participación de alumnos en práctica y profesionales para hacerse cargo de las tareas de administración y formación de estas direcciones. Con esta matriz se sucede la incorporación de a lo menos dos concepciones de intervenir en la realidad social: una primera que señala que el desarrollo comunitario es una tarea eminentemente técnica, aséptica e incolora efectuada por profesionales especialmente formados para ello, no contaminados con las prácticas políticas del régimen pasado.

Y segundo, que surge un especial mecanismo clientelar por medio de la administración de las redes de subsidios sociales. Ello provocará la emergencia de un fenómeno mas profundo, con evidentes ramificaciones socio políticas "... la municipalidad se inserta como institucionalidad especial para la administración de las políticas públicas de tipo social desarrolladas por el régimen

militar...El Estado Burocrático Autoritario diseña una política pública social adscribiéndose a una opción fundamental, que concibe al mercado como supremo detentador de las decisiones respecto de las asignaciones de recursos y servicios sociales... En forma sucinta, estas formas de implantación de una nueva forma de política social asistencialista provocarán variadas consecuencias. Una de ellas se relaciona con el proceso de construcción de una política social según la cual la tecnocracia del régimen elabora un concepto de pobreza, que señala un supuesto de movilidad ascendente de los grupos sociales, sobre la base de la igualdad de oportunidades, otorgada por la sociedad y que cada persona alcanzaría dependiendo de su esfuerzo e iniciativa en un marco de igualdades de oportunidades..."(Díaz, 1998) De esta manera, se estructura una alianza especial entre un saber especializado, que hacen pie en las propuestas desarrollistas de la Naciones Unidas respecto de las practicas de autoayuda y desarrollo comunitario como mecanismos eficientes de controlar practicas subversivas de rompimiento del orden social, y por otro de un saber especializado, (vía Odeplan,) que hace suya nuevas y eficientes metodologías de tratamiento de la pobreza según parámetros técnicos de Organismos Internacionales. Así se produce "...un concepto de erradicación de la extrema pobreza, cuyo diseño contempla la acción de un agente externo, que dirige una red social, que coordinando varias políticas sociales asistencialistas dadoras de beneficios sociales, está destinado al sector de los más pobres, el grupo de extrema pobreza. Es ésta política la que adquiere centralidad durante el régimen militar, diseminando su acción por todo el territorio nacional y alimentando casi la totalidad de las acciones locales de los municipios. Estos últimos, dominados verticalmente por el Ministerio del interior del régimen militar... (Díaz, 1998).

En definitiva durante un periodo considerable de tiempo, que puede ser suficiente para destruir constituciones de capital social, que han tardado decenas de años en formarse, se implementó una "practica de relacionamiento de las poblaciones locales con el estado, signada por el clientelismo y la cooptación. Ello hoy día coloca un obstáculo para el desarrollo de políticas publicas de carácter distinto en los ambientes comunales y municipales.

IV.- REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS.

- 1.- Mattos, Carlos A. (1988) La Descentralización ¿Una nueva panacea para impulsar el Desarrollo Local?, Documentos ILPES, Santiago de Chile.
2. - CLAD, Una Nueva Gestión Pública para América Latina, Consejo Científico del Clad, Octubre, 1998.
3. - Antonio Camou (sociólogo argentino; profesor-investigador de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales - FLACSO, sede México).
4. - Galilea, Sergio, (1984): Planificación de los Asentamientos Humanos en América latina y el Caribe: teorías y metodologías, Documento de Trabajo, Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, CEPAL.
- 5.- Galilea, Sergio, (1987): " La Planificación local: nuevas orientaciones metodológicas", Revista EURE N1 41, Instituto de Estudios Urbanos, UCCH, Santiago, Chile.
- 8.- Díaz, Alejandro (1998): "La gestión en la encrucijada: la política de Participación en las Municipalidades", Revista Proposiciones N° 28, SUR.
- 7.- Díaz, Alejandro (1995): La Gestión Ambiental Municipal como Política Pública Descentralizada" Tesis de Grado, Magíster en Asentamientos Humanos y Medio Ambiente", IEU, PUC.