

LOS VÉRTICES DE LA INNOVACIÓN MUNICIPAL: ANTECEDENTES PARA UN DEBATE

Borrador¹

Alejandro Díaz

I.- LOS DATOS DE LA MUNICIPALIZACION.

Los procesos de municipalización en América Latina, tienen ya una presencia importante en el conjunto de los países y los procesos que éste fenómeno ha desatado ya se han integrado a múltiples interioridades de la sociedad civil.

Desde los años 80 en que se comienzan a producir las primeras leyes de reforma municipal en Perú Colombia Venezuela y Chile, han transcurrido casi 25 años que es un periodo suficiente para intentar realizar una sistematización de los alcances, profundidades e impactos que tal proceso ha tenido. La realidad las cosas efectivamente acontecidas en este espacio conceptual denominado innovación municipal es una cuestión altamente debatible. Los elementos paradigmáticos planteados como propuestas tienen efectos muy discutibles y esquivos a la constatación por medio de los resultados de la gestión municipal en América Latina.

Atrás quedaron muchos de los esfuerzos modelísticos pletóricos de esperanza, que auguraban el advenimiento de múltiples formas de sociedades comunitarias y de logros altamente eficientes en el rediseño de la gestión pública municipal. La realidad de las cosas, nos permite tener hoy día un balance bastante más modesto, con grados aceptables de optimismo en algunas áreas y con profundas preocupaciones por la reiteración, permanencia o aparición de fenómenos perversos que han sido potenciados por la descentralización municipal.

Valga la pena entonces tener en cuenta la necesidad de realizar un balance y una sistematización comprehensiva de la gestión municipal como un producto de fenómenos condicionados histórica social y políticamente y que requiere de la reflexión crítica de múltiples actores de la sociedad civil y de la increíble autocomplaciente generación de una sociedad política como un componente adosado al aparato estatal en una suerte de transclase, que se constituye en el conjunto de los países latinoamericanos en una especie de "casta sacerdotal izquierderecha", que se ha auto encomendado la vigilancia de un modelo de sociedad y un modelo de crecimiento económico, con el cual habríamos devenido en el final de la historia.

En ese marco de referencia, la posibilidad de una descentralización democrática parecería haber zozobrado y haber sido neutralizada y cooptada por los mecanismos tradicionales de gobernabilidad pura y bruta del Estado capitalista. La innovación, como concepto de mejoramiento progresivo de prácticas de gestión, llegó relativamente tarde Chile. Primero se conoció el concepto por medio de los re diseñadores de los modelos de gestión de la empresa privada: la necesidad que imponía la mundialización económica, impelia a la empresa capitalista a rediseñar sus formas de gestión desde un esquema Fordista a uno postfordista de empresa flexible, altamente dinámica y con perspectivas competitivas en el mercado mundial.

La innovación como sinónimo de nuevos quehaceres, para afrontar ambientes altamente complejos, fue entonces una conceptualización que surgió de la necesidad brutal de reajuste y ajuste de una economía capitalista, que demandaba a sus células básicas, las empresas, un comportamiento nuevo y distinto para asumir las complejidades de nuevo estadio de desarrollo económico del sistema capitalista. De ahí a su incorporación como metodología de mejoramiento de la Gestión Pública no había más que un paso.

De hecho, las empresas que se dedican a la innovación y mejoramiento de diseños organizativos de las empresa privada a fines de la década de los 80 y principio de los noventa, son precisamente

¹ Documento preparado para el Diploma de Gestión Municipal Innovativa de la Universidad Arcis, a desarrollarse durante el año 2004, y que se presenta como una propuesta de discusión para los alumnos y docentes del Diploma.

aquellas que se abocarán a responder a la demanda de innovación y de mejoramiento de la gestión municipal que la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo colocaba como una especie de recién constituido cuasi-mercado de mejoramiento de la gestión municipal chilena. Las nuevas empresas de consultorías emergerían para atender el recién creado mercado para responder a los llamados que se le hacían desde la gestión pública para construir lo que hoy día se conoce como la necesidad de una gerencia pública. Un trasplante por cierto de conceptos y metodologías que no compartimos y que vamos a tener ocasión de desmontar epistemológicamente como una perversión para la gestión pública democrática.

En esas condiciones, las experiencias provenientes de instalación de nuevas metodologías y propuestas de desarrollo desde el ámbito de las ONG² ya habían sido neutralizadas y en no pocos casos cooptadas por la administración de políticas públicas del Estado.

Se imponía un concepto de mejoramiento, que era el mejoramiento de la efectividad propuesta por el modelo de rediseño del Empresa capitalista y por tanto la primera hora de la innovación en la gestión municipal en Chile, empezó a ser dominada por un criterio de eficiencia productivista, que establecía ciertos indicadores y cánones que señalaba muy a las claras, cual era el modo correcto de entender la innovación para una sociedad que debía ser competitiva, y que por tanto debía asegurar que su sistema público, y las municipalidades, pudieran cumplir un papel relevante en un nuevo ejercicio de eficiencia y eficacia. Se trataba de un discurso de una racionalidad y coherencia impecable y que no dejaba espacio para proponer alternativas para entender la eficiencia en el sistema público y por tanto modo distinto de entender la innovación.

La conclusión inevitable que se establecía entonces, era que la innovación del sistema público chileno era también una conceptualización teórica e ideológica y muy centralmente, era también un campo en disputa y que por lo tanto, en el sistema de innovación, también se insertaban las disputas generales, esencialmente políticas de la sociedad chilena. Por ejemplo la adopción de la temática a los presupuesto participativos en la gestión municipal chilena, tiene una demora de 15 años con respecto al resto de América Latina y cuando se empieza discutir por algún determinadas municipalidades, esa discusión adopta la cáscara formal de la metodología de presupuesto participativo y se guardan muy en el fondo la esencia transformadora de la propuesta radical de presupuesto participativo de los Petistas del Brasil³...

Es decir, existiría una necesidad de colocar en el centro de la discusión el carácter y sentido de **las innovaciones municipales**. Pareciera ser que cada una de ellas representa sentidos ideológicos y políticos de carácter distinto. Y por tanto, descubrir las variadas interpretaciones de la innovación municipal, realmente existentes. O bien intentar dotar a esta discusión de componentes políticos y estratégicos, que promuevan una postura o propuesta de innovación municipal como sinónimo de producción de autogestión creciente y de empoderamiento de las sociedades civiles comunitarias, en una construcción de gobernanza e interlocución social y popular que se oponga derecha y terminantemente a la manipulación de los temas y contenidos y se orienten en América latina hacia una descentralización democrática.

En Chile la sociedad política como “casta sacerdotal izquierderecha” ha sido especialmente hábil para limar las aristas transformadoras de las propuestas y dejarlas convertidas en cáscara inoperantes ofensivas y políticamente correctas para el sistema.

Por eso entonces, este diploma de gestión municipal innovativa, no pretende sólo señalar o insistir

² Al respecto se nos ocurre que la larga historia de la Innovación en el diseño de intervenciones sociales debería proponer capítulos importantes en torno a la historia de las formas organizativas del movimiento obrero, sindicalismo campesino, mutuales y mancomunales y en definitiva una historia que marche de consuno con la historia del movimiento social en Chile. En forma mas cercana, la acción desde el Estado desarrollista se nos presenta también como un referente central en esta temática y en forma especial la explosión de creatividad desde el mundo de las ONG en América Latina que en torno a las practicas sociales de sobrevivencia, lucha contra las dictaduras, neutralización del hambre, demanda por reivindicaciones, lucha por los derechos humanos, etc. Que incorporaron día a día, nuevas y variadas formas de expresión de diseños sociales innovativos

³ La adopción de tales presupuesto participativos, representan meros programa de promoción asistencial de la información municipal, actuando en los niveles inferiores de las escalas de participación y en donde la eventual discusión e información sobre la decisión respecto de fondos municipales, está acotada a la cantidad y objetivos de una porción minúscula del presupuesto municipal, y a una proporción menor de los ítems presupuestarios de la Dirección de Desarrollo Comunitario o fondos de libre disposición de la jefatura de gabinete de cada alcaldía en particular.

en las buenas prácticas de la gestión municipal chilena, sino que hacerse la pregunta por los contenidos políticos que inevitablemente tiene que tener la innovación como una práctica profundamente transformadora de los espacios municipales y de la gestión pública local. Hacia allá debería orientarse una descentralización con sentido popular, una descentralización que se apropia permanentemente de los intersticios sociales, políticos e institucionales, mediante los cuales la democratización, como proceso inconcluso y proceso inacabado tiene que desarrollarse en la sociedad chilena.

Por ello no es nuestra intención hablar de una innovación municipal políticamente correcta, que sea un capítulo más de los post grados universitarios para aumentar los modelos tecnocráticos ya propuestos por el Banco Mundial o el FMI y que tanto gusta a cierto tipo de “intelectuales puente” entre los centros de dominación y nuestras periferias... Tampoco nos proponemos realizar un discurso supuestamente transformador y progresista orientado a un determinado o espectro de la sociedad civil y terminar conciliando y siendo cooptados por los modos tecnocráticos de las ingenierías sociales.

En ese sentido nos asiste la sospecha que en la innovación municipal chilena algo huele bien y algo huele muy mal.

Desde este espacio que hoy día inauguramos y con la modestia de nuestros recursos, nos proponemos sostener un concepto de innovación afín a las necesidades de posicionamiento de las fuerzas sociales y políticas de transformación de los espacios comunales territoriales. También nos asiste el firme propósito de confrontar los componentes ideológicos y conceptuales para proponer distinciones esenciales para la democratización real de una sociedad cuya única y real transición ha sido el paso del sistema estatal social de bienestar al sistema estatal privatista de regulación neoliberal

¿Entonces, que puede ser para nosotros hablar de gestión municipal innovativa? Al respecto proponemos a la discusión los siguientes elementos o puntos cartográficos de preocupación en ese territorio geográfico que es la institucionalidad municipal.

1.- **EL PROYECTO POLÍTICO:** en el vértice de una pirámide imaginaria, la gestión municipal se orienta por un proyecto político que es aquel mediante el cual las fuerzas sociales y políticas que toman el control temporal de una municipalidad, organizan sus pretensiones, objetivos y proyecciones mediante un proyecto político de gobierno y en donde esta explícita o implícitamente manifiesta, determinada apreciación respecto de la realidad en la cual se proponen actuar, mediante determinadas directrices en función de sus particulares miradas e intereses actores sociales y políticos.

2.- **CAPACIDAD TÉCNICA:** un segundo vértice dice relación con una capacidad técnica y tecnológica, que una institución municipal exhibe, manifiesta y opera, como principal condición que otorga viabilidad técnica al proyecto político, y que en definitiva hace posible que las fuerzas sociales y políticas que acceden al municipio, puedan estimar y pensar razonablemente con que cuentan con la viabilidad técnica necesaria para poder proponerse los objetivos del proyecto político.

3.- **GOBERNABILIDAD:** el tercer vértice hace mención al tipo y calidad de la correlación de fuerzas que la municipalidad puede exhibir, para apelar y movilizar la capacidad técnica del municipio en función del proyecto político. Esta gobernabilidad es el vértice esencialmente político de la gestión municipal y opera hacia dentro del municipio y hacia fuera de este. Es punto de la gestión municipal que procesa los obstáculos de los ambientes económicos, culturales, sociales y políticos del territorio y sus microsistemas sociales para construir permanentemente grados superiores de gobernabilidad.

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

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 en 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.

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 con 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 es señalar aquellos rasgos comunes que no es difícil descubrir en la realidad municipal. No en vano la presencia centralista ha incorporado a los espacios locales una misma matriz de ordenamiento. 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, desarrollan 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

.

A modo de itinerario de las Transformaciones Sustantivas

El Decreto Ley 1289: el 22 de septiembre de 1973 la Junta de Gobierno, a pocos días del golpe de Estado, dictó el decreto ley N° 25, que declaró que los alcaldes y regidores de todas las comunas cesaban 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 en carácter de 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 se establecían 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 adquirirían 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 expertiz universitario 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, el general 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 practica 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 publicas 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 practica del Desarrollo Comunitario un contenido asistencialista, individualista y de emergencia.

La Ley Orgánica de Municipalidades 18.695: en el año 1988, se dicta la ley Orgánica de Municipalidades (LOM 18.695), que viene a reafirmar los contenidos fundamentales del D.L. 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 conformara otro componente de análisis para el desafío actual del rediseño de esta particular institucionalidad para la gestión de políticas sociales.

La Inamovilidad Funcionaria: En el año 1989, ya producida la elección presidencial de Patricio Aylwin, se dicta un D.L. que resuelve que todos los funcionarios municipales, que hasta ese momento dependían de la exclusiva 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 Publica. 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 político.

Las Acumulaciones del Movimiento Social y de las ONG: en forma simultanea 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 mas interrogantes al problema de la participación comunitaria y popular y esto se 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 y 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 y 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 única 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 área temática del Area 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 como “un lugar privilegiado que debería tener la constitución y diseño de un sistema de participación ciudadana, que permita la elección de autoridades y contemple mecanismos de decisión en la planificación y ejecución en 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.

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 regimenta 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 conformado 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 tecnocráticas 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 publicas.

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 depositará 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 él deber ser del mundo municipal.

SEGUNDA: En la gestión Pública municipal se 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 heredarán, el estado del arte de la planificación nacional y latinoamericana al año 1976 y siguiente, con los principales problemas que ella evidenció: a saber, el ejercicio de una 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, que

provocan el nacimiento de una “planificación municipal reductora”, absolutamente centrada en las escasas posibilidades de aumentar vía aumento de IPC el exiguo presupuesto municipal. 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.

TERCERA: el destino de la gestión e 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 de igual manera, 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 ésta, 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 continuum de conflicto y negociación.

CUARTA: Esta correlación favorable de de fuerzas de gestión pública sé 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 oponentes 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 autorregularse, 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 implementación 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.

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 l, en cada una de las funciones fundamentales del Municipio, produce una fricción desestructurante de carácter positivo del anquilosamiento burocrático administrativo de las dependencias municipales.

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.

SEXTA: La Gestión así concebida, requerirá de una mirada crítica permanente, que apunte a producir espacios de creación de nuevas estructuras 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 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.

SEPTIMA: 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.

OCTAVA: 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 ONGs 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.

NOVENA: 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.

DECIMA: 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 más 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 provocará 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 prácticas de autoayuda y desarrollo comunitario como mecanismos eficientes de controlar prácticas 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 "práctica 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 públicas de carácter distinto en los ambientes comunales y municipales.

V.- 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 (1989), 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.