

ORGANIZACION DE LA PLANIFICACION LOCAL

EXPERIENCIAS E INEXPERIENCIAS:
EL CASO DE LA COMUNA DE LA FLORIDA,
1981 - 1989



UNIVERSIDAD CENTRAL
FACULTAD DE ARQUITECTURA
Y BELLAS ARTES

ALFONSO RAPOSO M.
CENTRO DE ESTUDIOS DE LA VIVIENDA

ORGANIZACION DE LA PLANIFICACION LOCAL

**EXPERIENCIAS E INEXPERIENCIAS:
EL CASO DE LA COMUNA DE LA FLORIDA.
1981 - 1989**

ALFONSO RAPOSO M.
CENTRO DE ESTUDIOS DE LA VIVIENDA
Santiago, Noviembre 1995

UNIVERSIDAD CENTRAL
FACULTAD DE ARQUITECTURA
Y BELLAS ARTES

PRESENTACION

Mucho del conocimiento que logramos constituir es el resultado del aprendizaje que realizamos a través del desempeño de nuestros roles profesionales o el ejercicio de nuestras funciones institucionales. Este saber es el que reconocemos como nuestra experiencia: una suerte de patrimonio personal que da soporte a nuestra acción.

Cuando nos detenemos a examinar retrospectivamente estas experiencias generalmente mejora nuestra comprensión de lo que hemos hecho. Adquieren relieve nuestros yerros y aciertos y surgen aspectos nuevos cuya consideración puede representar factores que potencien nuestras actuaciones futuras. Cuando se omite esta reflexión, nuestras experiencias se desdibujan y diluyen en el tiempo sin alcanzar a constituirse como un nuevo saber. En este sentido, el presente trabajo nos parece relevante. Encontramos en él un sólido esfuerzo de resignificación de la experiencia propia.

Por cierto no se trata de un trabajo desarrollado desde una perspectiva autoreferente, circunscrita a sí mismo, como puede serlo una memoria personal. Se trata de una elaboración para terceros, de una reflexión organizada como comunicación que selecciona y presenta elementos de experiencia y a través de ella conforma y aporta conocimiento. En este respecto creemos también que el trabajo posee relevancia. Consigue mostrar y hacer palpable el conjunto de factores que condicionan el desarrollo de las prácticas del planeamiento al interior de la vida de una organización.

Los cambios que ha experimentado nuestro ordenamiento social y vida institucional en el corto transcurso de los últimos años han sido profundos. Ello hace que los acontecimientos y vivencia de las personas pueden perderse rápidamente en el pasado sin que se alcance a perfilarlos como experiencia significativa para la comprensión de la actualidad. El trabajo que aquí se presenta, en su referencia a la vida municipal, constituye un esfuerzo relevante que logra evitar esta propensión. Aporta desde luego visiones retrospectivas de naturaleza reflexiva y testimonial que no sólo representa apuntes para una historia, sino que permiten también, por contrastación, iluminar aspectos de situaciones que se constituyen como problemas en el tiempo actual.

Por otra parte, si bien el texto relata sucesos correspondientes a contextos y circunstancias, que en gran medida ya no son parte de nuestra actualidad, se consigue identificar en ellos el enraizamiento de factores que persisten como fricciones en las situaciones de hoy. Así, en lo concerniente a los actuales cauces de descentralización y desconcentración que conforman la modernización del Estado, en especial la reconstitución y desarrollo organizacional del gobierno y administración local, el trabajo provee antecedentes que permiten advertir directos precedentes de las dificultades político-administrativas que enfrenta el accionar municipal de hoy. El examen de las experiencias e in experiencias en materia de planificación del desarrollo comunal que el autor describe, representan también aspectos de plena vigencia para la reconfiguración de la racionalidad técnica en el nivel local.

Otro aspecto, de índole más general que consideramos relevante del trabajo que estamos presentando, es el de su postura intelectual frente al conocimiento. Se trata de un trabajo que diverge de las pautas de trabajo formal de la investigación científica. Desde una perspectiva académica, consideramos que la producción de conocimiento verdadero no es una actividad exclusiva del accionar de las ciencias empíricas y reconocemos como una opción epistemológicamente válida la orientación hacia un proceder interpretativo asentado en la sistematización de la experiencia de los actores sociales con respecto a sus desempeños y sus prácticas.

René Martínez Lemoine
Decano
Facultad de Arquitectura
y Bellas Artes
Universidad Central

Noviembre, 1995

PREFACIO DEL AUTOR

El referente central del escrito que aquí se presenta, es la vida funcionaria que hube de compartir con quienes fueron mis compañeros de trabajo al interior del universo organizacional de un municipio entre los años 1981-1989. Los cambios producidos desde entonces hasta ahora han sido enormes. Ni en el municipio ni en la comuna actuales resulta fácil encontrar los signos de ese tiempo. Considero, por tanto, que ha transcurrido ya un lapso que permite referirse a la vida municipal de esos años con cierta perspectiva y sentido crítico.

En este respecto, resulta importante para la comprensión de este trabajo, tener presente la configuración intrasubjetiva de sus significaciones, distinta de la que se desarrolla con el propósito de perfilar hechos de reconocimiento jurídico, constituir juicios de valor o establecer proposiciones empíricamente fundamentadas. El reconocimiento de este encuadramiento del trabajo, en especial, por parte de quienes fueron mis compañeros de labor municipal, es importante, no sólo por lo concerniente a la apreciación conceptual del trabajo, sino porque lamentaría que una insuficiente ponderación de este aspecto pudiese alterar negativamente elementos de mnemesis de personas por los cuales conservo vivo afecto. Es justamente a partir del reconocimiento de la interacción que alcancé con ellas que se constituye la materia que sirve de base a las ideas del presente texto. Debo por tanto expresarles un primer orden de agradecimientos, reconociendo de especial modo la voluntad alcaldicia que dispuso acogerme en la vida municipal.

Creo necesario advertir al lector que el presente texto tiene su origen en planos de circunstancias que se dan sucesivamente en diversos momentos del tiempo. El texto se ha constituido a partir de la articulación de documentos y notas elaborados en esos distintos momentos. Se ha optado por reconocer este hecho conservando los rasgos principales de las redacciones originarias. Si bien ello puede afectar la claridad del conjunto del texto, permite conservar ciertos elementos de espontaneismo en las ideas.

En estos planos de circunstancias han intervenido personas a quienes debo reconocimiento. En el más lejano, y el más fundamental, debo reconocer el estímulo que recibí del profesor Carlos Munizaga del Depto. de Antropología de la Universidad de Chile, quien me alentó a participar en el Programa de Magister en Ciencias Sociales y a desarrollar desde allí una observación formal del municipio a través de mi propio desempeño funcionario.

En un plano más próximo debo situar un esfuerzo de trabajo conjunto con la profesora Margarita Quezada de la Escuela de Trabajo Social de la Pontificia Universidad Católica de Chile, desarrollado durante el transcurso del año 1990, con el apoyo de la Fundación Interamericana IAF y su agencia local EFEDES. A la profesora Quezada debo no sólo el haberme animado a iniciar este trabajo, sino también su ulterior orientación en el reconocimiento de situaciones y vías interpretativas para el proceso de sistematización. Estoy en deuda también con el profesor Marcelo Arnold del Departamento de Antropología de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Chile por su asesoramiento crítico y estímulo. Por cierto, las limitaciones de contenido y forma del resultado que aquí se alcanza, son de mi exclusiva responsabilidad.

En el plano más cercano debo situar el apoyo del profesor René Martínez, Decano de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad Central. Es su acogida en el espacio académico de esta Facultad, la que posibilita completar y dar forma al presente texto y es su patrocinio lo que permite editarlo. La participación de los investigadores adscritos al Centro de Estudios de la Vivienda, CEDVI, en el diálogo de la línea de investigación en "gestión local del desarrollo urbano", de la que forma parte el presente escrito, representa otro contexto de condiciones favorables que debo reconocer.

Debo agradecer finalmente a Galit Navarro por su competente trabajo en el procesamiento de este texto y a mis actuales compañeros del CEDVI, en especial a Pamela Chiang, Beatriz Aguirre y Salim Rabí, por su apoyo en la tarea editorial.

Alfonso Raposo
Campus San Bernardo, Julio de 1995

INDICE

EXPERIENCIAS E INEXPERIENCIAS DE PLANIFICACION LOCAL El Caso del Municipio de La Florida 1981-1989

Alfonso Raposo M.

1. FUNDAMENTACION	11
1.1. Caracterización del fenómeno-problema	11
a) Descripción general del estudio	11
b) Sentido general	12
c) Hipótesis general	12
1.2. Diagnóstico actual de la situación	13
1.3. Revisión bibliográfica	14
2. JUSTIFICACION	15
2.1. Implicaciones teóricas	15
2.2. Implicaciones metodológicas	15
3. OBJETIVOS	17
3.1. Objetivos generales	17
3.2. Objetivos específicos	17
4. MARCO CONCEPTUAL. Caracterización de las variables principales.	18
4.1. La definición contextual del contexto	18
4.1.1. Modernización	18
a. Notas sobre la modernización de la sociedad	18
b. Notas sobre la coyuntura nacional	21
4.1.2. Modernización político-administrativa	22
a. Notas sobre Descentralización y Desconcentración	22
b. Notas sobre la reforma administrativa nacional	25
4.1.3. Modernización y Políticas de Desarrollo Urbano	25
a. Notas sobre la causa de la institucionalidad urbanística	26
b. Notas sobre el estado de la práctica de planificación urbana	27
4.2. La definición conceptual de las variables centrales	29
4.2.1. Notas sobre la racionalidad	29
a. La racionalidad como mentalidad	30
b. La racionalidad como complejo actitudinal	30
c. Notas sobre la estructura de la racionalidad en cuanto actitud	38
4.2.2. Notas sobre la racionalidad tecno-industrial	38
a. La mentalidad planificadora	38
b. La racionalidad tecno-instrumental	43
4.2.3. Notas sobre diagnóstico y gestión organizacional	43
a. Notas sobre teoría de la organización	43
b. Cambios de estado en la estructura de la organización municipal	45

5. METODOLOGIA	46
5.1. Notas sobre el significado de la experiencia a examinar	46
5.2. Notas sobre el trabajo de sistematización de experiencia	47
a. Sobre la "experiencia"	47
b. Sobre la sistematización	49
CAPITULO I	51
LA COMUNA DE LA FLORIDA. Un caso de urbanización en la periferia de Santiago	
1.1. La periferia de Santiago como un contexto específico	52
1.2. Periferia y limitaciones de administración local	53
1.3. Conformación social y espacial de la comuna de La Florida	54
a. Aspectos físicos y socio-demográficos	54
b. La situación de urbanización	56
c. La situación social	57
CAPITULO II	61
INSTITUCIONALIDAD Y COMPORTAMIENTO ORGANIZACIONAL DEL MUNICIPIO. Sus rasgos generales en el período de nuestra experiencia.	
2.1. El contexto normativo de la institucionalidad municipal	62
2.2. La percepción municipal de su marco normativo	63
2.3. Las relaciones con el nivel central	67
a. Saturación del accionar local	67
b. Predeterminantes direccionales y operativas de los recursos	68
c. Prescendencia del nivel local en las decisiones sectoriales	69
d. Encuadramiento prescriptivo del presupuesto municipal	70
e. Drenaje de los recursos municipales	70
2.4. Notas sobre el carácter y comportamiento de la organización municipal	71
a. Clima de oficialía	71
b. Clima autoritario	73
2.5. La conducción de la gestión municipal	74
a. La impronta alcaldía	74
b. La estrategia de interacción con la comunidad	76
c. La presencia municipal	77
d. La gestión de enlace	78
2.6. Problemas organizacionales de la gestión del municipio	79
CAPITULO III	83
LIMITACIONES INSTITUCIONALES Y CONDICIONANTES DEL AMBIENTE ORGANIZACIONAL EN LA GESTION DEL MUNICIPIO	
3.1. Limitaciones de la institucionalidad del planeamiento local	86
a. Limitaciones originadas por el sesgo “multi-sectorialista” de la gestión local	86

b. Limitaciones por oposición de formas de racionalidad	89
c. Limitación por oposición de formas organizacionales	89
3.2. Condicionantes del ambiente organizacional sobre la planificación local	90
a. Condicionantes de clima organizacional	90
b. Condicionantes de ámbito de decisiones	92
c. Condicionantes de estilo de dirección	92
 CAPITULO IV	 93
NOTAS SOBRE EL DESARROLLO DE LA PLANIFICACION Y COORDINACION DEL ACCIONAR MUNICIPAL	
 4.1. El plan de desarrollo comunal	 96
4.1.1. El campo de la planificación del desarrollo comunal	96
a. Descentralización	99
b. Globalidad estructural	99
c. Desarrollo planificado	100
d. Participación	100
4.1.2. La instrumentalidad de la planificación del desarrollo comunal	101
4.2. La formación de la imagen comunal en el contexto intercomunal	103
4.3. El desarrollo de las actividades de SECPLAC	106
a. Enfoques y avances	106
b. Reorganización y reorientación	109
4.4. Los problemas de la gestión de obras	110
a. Restricciones respecto del campo de actividad	111
b. Disrupciones y omisiones en las fases y etapas	111
c. Dispersión de las actividades	113
4.5. Los problemas de la gestión del desarrollo urbano	114
a. La disrupción de las prácticas urbanísticas	114
b. Las restricciones internas	117
c. Organización del Departamento de Asesoría Urbano	119
d. Actividades implementadas	122
 ANEXOS	 125
 ANEXO 1	 126
REVISION BIBLIOGRAFICA	
 1. Rasgos de Modernización	 127
2. Cambios de contexto institucional	127
3. Efectos sobre el sistema organizacional municipal	128
4. Metodología	129
Referencias bibliográficas. Listado general	130

ANEXO 2	134
LAS AREAS PERIFERICAS DE LA AGLOMERACION METROPOLITANA DE SANTIAGO COMO UN CONTEXTO ESPECIFICO.	
a. La periferia como temática	135
b. Características de la periferia en Santiago	136
c. La administración local en la periferia	141
ANEXO 3	146
CONFORMACION SOCIAL Y ESPAIAL DE LA COMUNA DE LA FLORIDA	
a. Aspectos físicos y socio-demográficos	147
b. Organización territorial de las funciones comunales	149
c. Rasgos de la situación de urbanización	152
d. Rasgos de la situación de desarrollo social	154
ANEXO 4	158
EL PROGRAMA OCUPACIONAL DE JEFES DE HOGAR	
a. Inserción del programa en la organización local	159
b. Percepciones y actitudes de la organización municipal	159

NOMBRE DEL PROYECTO:

EXPERIENCIAS E INEXPERIENCIAS DE LA PLANIFICACION LOCAL El Caso del Municipio de La Florida, 1981-1989

1. FUNDAMENTACION

1.1. Caracterización del fenómeno-problema

a) Descripción general del presente estudio.

El presente trabajo pertenece al género de los relatos sobre acontecimientos ya pasados, pero que se considera pueden tener, en cuanto experiencia, alguna virtud para explicar algunos aspectos del acontecer actual. Su justificación se sitúa en el plano de la preocupación genérica por la búsqueda de rutas para mejorar el accionar de las instituciones.

Se refiere al estudio de un caso, al desarrollo organizacional de un municipio de la ciudad de Santiago, durante un determinado lapso de la expansión física y demográfica del área metropolitana, en el marco de un particular período que se caracteriza por profundas transformaciones en la vida institucional del país. Se trata del Municipio de la Comuna de La Florida, entre los años 1981 y 1990.

La orientación perceptual del trabajo se dirige a la relación entre las transformaciones de las situaciones de contexto en el plano político-administrativo nacional y los cambios de la organización en el plano municipal-local. El proyecto focaliza su atención en el proceso de cambio que, con respecto al ejercicio de sus roles de administración comunal, experimenta la organización. De este proceso se pretende considerar en especial, lo concerniente al desarrollo de la racionalización técnico-instrumental de sus operatorias.

Las situaciones de contexto que se consideran, representan aspectos del proceso de modernización que se expresan en cambios en las relaciones entre Estado y sociedad, y que conciernen, principalmente, al plano de los ordenamientos institucionales, político-administrativos y económicos.

Una de estas situaciones, de naturaleza global, es la Reforma Administrativa Nacional impulsada durante el Gobierno Militar, en especial, las transformaciones institucionales del orden político-administrativo interior, en lo concerniente al nivel de gobierno local. Esta reforma se considera como parte de los cambios que experimentan las relaciones entre Estado y Sociedad, asociados a la crisis de modernización de la sociedad chilena y su expresión en la esfera institucional político-administrativa.

Un segundo contexto, más específico, es el referente a la influencia de las concepciones neoliberales en los cambios que experimenta la actividad institucional del sector "desarrollo

urbano" a nivel local, en especial el proceso de planificación urbana intercomunal y comunal del área metropolitana de Santiago. En este contexto, la atención se focaliza en los aspectos de planificación que comprende la administración local de la comuna.

El tercer contexto, es el referente a los acontecimientos mismos que se desarrollan en el territorio comunal, a través de los cuales se expresa el proceso de crecimiento urbano metropolitano como consecuencia de una particular dinámica de expansión metropolitana que, en el caso de La Florida, opera principalmente a través de la inversión habitacional del sector público y de los emprendimientos inmobiliarios del sector privado.

En síntesis, el estudio se refiere al desarrollo de la vida intra- organizacional de un municipio, en especial, a lo que denominaremos la "racionalidad tecno-instrumental" (punto 4.2.2 b, Capítulo I) de su accionar, frente a un territorio que presenta un acelerado proceso de crecimiento urbano, durante un período de profunda crisis de modernización política en la vida nacional, en que se emprenden radicales transformaciones institucionales del orden político-económico y del orden político-administrativo, en especial, del régimen municipal.

b) Sentido general

El sentido del presente proyecto es el de develar cómo y en qué forma, a nivel interno, en la vida cotidiana de una organización municipal se hacen presentes, se traducen y adquieren expresión concreta, los macroprocesos que se desarrollan a nivel global, en las esferas institucionales de la sociedad.

Dentro de esta perspectiva interesa advertir las desviaciones y contradicciones que se producen entre las finalidades del cambio institucional deliberado a nivel global y los resultados concretos en la práctica de las actuaciones de las entidades componentes. En especial, la atención se focaliza en el desarrollo de la "racionalidad técnico-instrumental" de la gestión municipal. La idea es presentar los rasgos de los procesos internos de la organización que generan tales distorsiones y que suelen permanecer fuera de la óptica de quienes propician las situaciones de cambio.

c) Hipótesis general

El presente estudio no tiene, en sentido estricto, el propósito de configurarse como un trabajo formal de demostración de hipótesis con significado estadístico. Se trata más bien de una indagación cualitativa de carácter exploratorio, destinada a proveer una visualización de antecedentes que contribuyan a una ulterior formulación estricta de las mismas. Las hipótesis por tanto, tienen aquí el sentido de ideas orientadoras en la búsqueda de relaciones causales. En este sentido, se reconocen dos hipótesis generales.

La primera, comprende tres aspectos. Uno es que los esfuerzos de modernización de la institucionalidad político-administrativa, desplegados a través de la reforma administrativa nacional impulsada por el Gobierno Militar, no logran traducirse, a nivel de la institucionalidad local, en un marco de racionalidad efectiva concordante con los fines generales de la reforma, y de los roles asignados al municipio.

Otro es que bajo, las condiciones de autoritarismo, el desarrollo organizacional de la

institucionalidad local, por el contrario se constituye en un proceso portador de irracionalidad que erosiona la efectividad del avance hacia las finalidades del cambio institucional propiciado.

Un tercero es que este anidamiento de irracionalidad al interior del accionar de la organización municipal, permanece en gran medida fuera de la percepción de las autoridades políticas centrales y llega a representar a la postre un factor de distorsión en el auto-concepto de los agente gubernamentales sobre su situación gubernamental.

La segunda hipótesis comprende, también, tres aspectos. El primero es que es que el municipio en cuanto sistema organizacional, por razones estructurales, no se encuentra en un estado que le permita decidir procesos organizados en un marco propio de planificación, como forma de racionalidad tecno-instrumental.

Un segundo aspecto, se refiere a que tal limitación estructural se origina en gran medida en los rasgos de la cultura organizacional municipal y se refuerza por el aprendizaje de comportamientos propios de la cultura del autoritarismo.

El tercer aspecto, se refiere a que la adecuación de la organización municipal a su entorno se realiza en gran medida a través de comportamientos homeostáticos ritualistas, encubridores de los límites de sus capacidades estructurales.

1.2. Diagnóstico actual de la situación

Entre las principales tareas actuales, señaladas a través del debate público, como necesarias para afianzar el régimen democrático en la organización política del país, descentralizar el proceso de desarrollo económico y social y posibilitar la participación pluralista de la sociedad en la definición de sus fines y opciones de acción; se destaca la de fortalecer la institucionalidad en el ámbito del gobierno local.

Existe la convicción de que mientras no se constituyan instancias que posibiliten la articulación de intereses y consensos de las bases locales, tanto de la población como de sus organizaciones, no se logrará substanciar una dinámica efectiva en las relaciones entre Estado y comunidad, que permita superar las situaciones que obstaculizan el desarrollo nacional.

Entre la pluralidad de actores sociales, cuyos esfuerzos deben concurrir para el logro de estos propósitos, el municipio ha sido señalado como uno de los actores cuya concurrencia se estima esencial para la conformación de cualquier estrategia de acción. El desarrollo de las formas de convivencia democrática, implica transformaciones de los roles y acciones del Estado, de modo que permitan otorgar una creciente injerencia y participación dinámica de las colectividades sociales en los asuntos públicos. Desde un punto de vista técnico-político, esto implica desarrollar amplios procesos de articulación de la pluralidad de intereses, representativos de los legítimos particularismos locales. Se trata de construir espacios diversificados y flexibles de convivencia e integración social, surgidos a partir de las territorialidades locales.

La estructura organizacional y de funciones del municipio que se ha definido, representa sólo una de las bases del encuadramiento posibilista del ejercicio de estos roles del municipio en el proceso

de desarrollo comunal, la que, ciertamente, admite futuros perfeccionamientos. Sin embargo, el cómo estas se traducen en prácticas para una actuación municipal eficaz, representa una tarea esencial que está haciéndose y que implica considerar materias relativas a los comportamientos y a la conducción de la organización.

El trabajo que aquí se presenta, intenta proveer una visión de estas dimensiones de la vida institucional del municipio. Aun cuando se trata del examen de su accionar, durante un período en que prevalecen condiciones que no volverán a presentarse en el país, la sistematización que se realiza, trata de desplegar la trama de relaciones estructurales en que este accionar se asienta, y de develar situaciones portadoras de significaciones de alcance general para el desenvolvimiento del rol municipal. Esto es particularmente válido en relación a las situaciones que circunscriben la práctica de la planificación local, tanto en sus aspectos sociales como territoriales.

En síntesis, la materia que estamos considerando concierne al desarrollo de la organización municipal y de su eficacia para cumplir los cometidos profesados por su institucionalidad.

En el marco de las actuales orientaciones de desarrollo político de país, se asigna al municipio un rol básico como instancia de gestión de la dinámica concreta del desarrollo: en la esfera administrativa, como una agencia básica de dinamización del desarrollo social y ambiental de los territorios comunales; en la esfera política, como un medio esencial de profundización de una cultura democrática y participativa de las comunidades locales.

Para el desarrollo de estos roles en el contexto actual, ha sido necesario modificar el marco jurídico orgánico-constitucional de la institucionalidad municipal chilena y diversos otros aspectos normativos que modelan su accionar. El municipio, sin embargo, en cuanto organización y en cuanto cuerpo de sujetos miembros de ella, portadores de los significados de la organización, representan en gran medida una situación heredada, cuya conformación respondió a fuerzas modeladoras distintas de las que hoy prevalecen.

Los municipios, en cuanto organizaciones viven hoy un proceso de transformación de carácter gradualista que requiere no sólo de creatividad para idear y concretar sus acciones en concordancia con los nuevos medios institucionales y metas culturales, sino también de introspección para ganar auto-conciencia de sus limitaciones y posibilidades internas. Es en relación a esta tarea de reorientación del accionar actual del municipio, que se articula la presentación de una experiencia de gestión municipal correspondiente a una fase que se considera predecesora de la actual.

1.3. Revisión bibliográfica

Las diversas visualizaciones obtenidas a través de la revisión bibliográfica, son las que sucintamente se bosquejan en esta primera parte del trabajo; en la presentación del marco conceptual y de la metodología. En términos generales, la bibliografía revisada para estos efectos, concierne, por una parte, a los significados institucionales de la entidad municipio y la constitución normativa de su accionar. De otra parte, concierne a la caracterización de los procesos que operan como situaciones de contexto. El Cuadro N°1 esquematiza las áreas temáticas de la revisión bibliográfica efectuada. Conforme a él se organiza la presentación y comentario de las referencias en el Anexo N°1 Revisión Bibliográfica.

2. JUSTIFICACION

Como se señaló anteriormente el estudio tiene una justificación práctica: aportar antecedentes sobre una experiencia que se considera puede ser útil para quienes tienen hoy responsabilidades técnicas en materia de planificación del desarrollo local. En la conformación del gobierno local, aparte de aquellas materias referidas a la generación, constitución y competencias de la autoridad política, y de lo relativo a los elementos constitutivos del accionar institucional, uno de los aspectos básicos que resulta necesario considerar, es la configuración de las prácticas operacionales que dan substancia a su existencia y su accionar.

Como respuesta a esta necesidad se han desarrollado en nuestro medio, durante los últimos años, diversos estudios destinados a poner en relieve las limitaciones y potencialidades del municipio, como uno de los agentes institucionales del desarrollo local. Las visualizaciones aportadas, han privilegiado las apreciaciones relevadas a partir de percepciones de agentes y actores externos al municipio. La visión que aporta este trabajo corresponde a un punto de vista intra-municipal, la que surge de la experiencia del propio desempeño funcionario. Se considera que tal visión puede permitir perfilar algunos rasgos, poco observados y escasamente evaluados, de la institucionalidad municipal y su accionar.

La experiencia, a través de la cual se pretende organizar esta visión, se sitúa dentro de lo que fue la gestión del desarrollo comunal del Municipio de La Florida, unidad territorial perteneciente a la periferia de la aglomeración metropolitana de Santiago, en un período de aproximadamente siete años, comprendidos entre fines de 1981 y comienzos de 1989.

2.1 Implicaciones teóricas

El estudio que se expone no contempla objetivos en cuanto aportes en el plano del discurso teórico. En este sentido, los antecedentes que se presentan no son el resultado de haberse propuesto realizar una lectura de una cierta información sobre una organización municipal, a partir de algún particular marco conceptual de la teoría organizacional, aunque de hecho, mucho del material presentado se organiza implícitamente con rasgos generales de este discurso. Los antecedentes presentados están estructurados a partir de una perspectiva naturalística que nos atreveremos a denominar etnográfica. Esto es, orientada a reconstruir el punto de vista "nativo", la forma de percibir lo real, y los procesos del sujeto con el cual se trabaja. Creemos que sí es posible de que el material provisto pueda ser materia de una metalectura desde alguna perspectiva teórica y pueda activar nuevas interrogaciones.

2.2 Implicaciones metodológicas

Desde el punto de vista metodológico el estudio se organiza más a partir de la contingencia que de un proceso selectivo de opciones instrumentales adecuado a la naturaleza de la materia y los resultados posibles. La pretendida orientación etnográfica del presente estudio debe enfrentar la

Cuadro N° 1
Esquema temático de la revisión bibliográfica

Situaciones de contexto		Significados para la Institucionalidad Municipal
Rasgos de la modernización (1)	Cambios de contexto Institucional (2)	Efectos sobre el sistema organizacional municipal (3)
<p>(1a) Cambio de las relaciones entre Estado y Sociedad.</p> <p>(1b) Avance de la organización capitalista neoliberal.</p> <p>(1c) Transformación productiva y avance de la urbanización metropolitana.</p>	<p>(2a) Reforma Constitucional y Administrativa Nacional.</p> <p>(2b) Reforma normativa de la Institucionalidad que rige la producción del espacio urbano.</p> <p>(2c) Crecimiento y segregación ecológico-demográfica de la periferia comunal de la aglomeración metropolitana.</p>	<p>(3a) Cambios de estado en la estructura de la organización municipal y de su accionar.</p> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin: 10px 0;"> <p>(3b) Cambios de estado en la racionalidad tecno-instrumental del municipio.</p> </div> <p>(3c) (Teoría Organizacional).</p>
		(4) (Metodología)

situación, de que “el observador” es al mismo tiempo “el actor” y “el informante”. En cuanto observador provee una descripción actual de su experiencia rememorada e inevitablemente resignificada. El resultado puede ser sui generis y de bajo status empírico. La clave de su validez, sólo puede estar en un poder ponerse fuera, en una capacidad introspectiva con auto-distanciamiento.

La opción de permanecer en esta perspectiva y llevar el trabajo dentro de ella, no obstante sus intrínsecas transgresiones de las exigencias positivistas, radica en la idea de que el conocimiento no sólo se encuentra desde fuera sino también se constituye como expresión que surge desde dentro, como “pertenecimiento”, como autoctonía.

Sin embargo, el trabajo no tiene la pretensión de abrirse controversialmente una posición en el plano de la metodología formal de las ciencias sociales y se orienta más bien a encontrar, al menos transitoriamente, asiento en posiciones metodológicas tales como las prácticas de la "sistematización de experiencia" o "la práctica reflexiva". Mas adelante, en el punto relativo a la especificación metodológica se explicará más detalladamente esta situación.

3. OBJETIVOS

3.1. Objetivos generales

Los objetivos del presente trabajo ya fueron indicados antes al referirnos a su sentido. Se los reconsigna aquí en términos más formales:

- a) Develar cómo y en qué forma, a nivel interno, en la vida cotidiana de una organización municipal se hacen presentes, se traducen y adquieren expresión concreta, los macroprocesos que se desarrollan a nivel global en las esferas institucionales de la sociedad.
- b) Advertir las desviaciones y contradicciones o los alineamientos y convergencias que se producen entre las finalidades del cambio institucional deliberado a nivel global y los resultados concretos en la práctica de las actuaciones de un municipio, considerado como un caso de entidad componente.
- c) Perfilar los procesos internos de la organización municipal que inciden en el desarrollo de la racionalidad técnico instrumental de la gestión local, identificando las situaciones facilitadoras y obstaculizadoras.

3.2. Objetivos específicos

- a) Advertir como la fuerza modeladora de la reforma de la organización político-administrativa nacional, y las condiciones del estado de excepción mantenido por el Gobierno Militar, se expresan en el plano de la organización y funcionamiento interno del municipio y de sus interacciones con el entorno comunal y las instancias públicas supra-locales.
- b) Advertir como asume la organización municipal el manejo del instrumental normativo de racionalización técnica previsto para el cumplimiento de las tareas de administración local e impulsar el desarrollo comunal.

c) Advertir como las reformas de las políticas públicas en materia de desarrollo urbano comunal impactan la gestión local frente al proceso de crecimiento urbano metropolitano y su expresión en el territorio comunal.

4. MARCO CONCEPTUAL. Caracterización de las variables principales

4.1. La definición conceptual del contexto

Como se señaló inicialmente, el estudio está referido a un caso que se considera significativo como expresión del comportamiento de una organización, en el contexto del proceso de modernización de nuestra sociedad, en especial en lo concerniente a tres de sus rasgos que inciden, más directamente, en el desarrollo de la organización municipal: el de la reforma de la organización político-administrativa nacional, el de las reformas de las políticas públicas en materia de desarrollo urbano comunal y el del proceso de crecimiento urbano metropolitano y su expresión en el territorio comunal. La referencia a estos contextos en el marco de este trabajo no incorpora ninguna concepción teórica particularista que requiera una definición conceptual especial. Caracterizaremos a continuación estos tres contextos sucintamente, en términos del discurso conceptual de algunos autores cuyo planteamiento resulta consonante con el nuestro. Consideraremos en primer término el proceso de modernización y, luego, los rasgos mencionados.

4.1.1. Modernización

a) Notas sobre la modernización de la sociedad

El presente trabajo se ha desarrollado asumiendo que sus observaciones respecto del caso de estudio son expresión, a nivel micro-social (con dinámicas propias de su nivel estructural), de procesos que se desenvuelven a nivel macro-social y que entendemos como dinámicas de cambio y recomposición modernizantes del orden social existente.

El cómo entender la naturaleza y desarrollo de los procesos modernizantes, ha sido una de las tareas centrales del discurso sociológico durante las últimas décadas. Se ha caracterizado por la permanente revisión, crítica, refutación y rechazo de los supuestos básicos, enfoques y conclusiones, de la mayor parte de las explicaciones emprendidas. No existe por tanto una teoría de la modernización de las sociedades, sino sólo concepciones emergentes y cambiantes que se entrecruzan sin necesaria convergencia hacia posibilidades de reestructuración unificadora.

Muchos de los rasgos básicos del paradigma temprano de la modernización parecen, sin embargo, haber sido desvirtuados definitivamente. Conforme a el análisis del discurso sociológico que nos provee Eisenstadt (1972), la idea de la modernización como un proceso evolucionario que sigue una secuencialidad progresiva universal de etapas, que se expresan sincrónica y convergentemente en las diversas esferas institucionales y sectores de la sociedad, hasta alcanzar un orden social moderno, no sólo es demasiado simple para ser cierta, sino que discrepa radicalmente de la evidencia empírica acumulada.

Esta señala, por el contrario, de que se trata de un proceso desprovisto de características universales sistémicas. Su desenvolvimiento no es unilineal, ni seriado, ni inmanentemente valedero para las sociedades humanas como un todo. Indica más bien que se trata de una diversidad de procesos que, si bien tiene una base común asentada en un determinado período histórico y generan problemas comunes o similares, no pueden ser comprendidos al margen de la consideración de las circunstancias y especificidades históricas de cada sociedad. Pone de relieve, por tanto, la variedad estructural y de organización de las sociedades modernas y modernizantes, y por consiguiente, apunta a señalar la diversidad de reacciones que dependen de constelaciones de condiciones internas y de factores externos asociados a las distintas redes de relaciones con el medio ambiente internacional de estas sociedades.

Muestra, del mismo modo, que los procesos modernizantes no operan en una marco de interrelaciones sistémicas cerradas y no son, por tanto, unitarios para toda la sociedad, pudiendo darse parcial, segregada y asincrónicamente en algunos de sus estratos o segmentos sociales o de sus distintas armazones institucionales y organizativas, a través de portadores y mecanismos distintos, siguiendo modelos y esquemas relativamente diversos de orden social y cultural y presentando grados distintos de convergencia entre los diferentes complejos institucionales modernos.

Demuestra, también, que estos procesos no son inherentemente irreversibles y que, por el contrario, presentan permeabilidad al resurgimiento o reacomodación de fuerzas o grupos tradicionales. Por otra parte, algunas de estas persistencias tradicionales han mostrado no sólo ser compatibles con muchos elementos de la modernización sino que pueden llegar a reforzarlos. Ciertamente, muchos de los elementos de la modernidad y de los comportamientos recíprocos entre grupos tradicionales y grupos modernizantes representan, también, la causa de conflictos que pueden desencadenar regresiones en los rasgos de la organización moderna y situaciones de crisis en la estabilidad de algunos o el conjunto de las órdenes institucionales de la sociedad.

La evidencia apunta, por otra parte a señalar la imposibilidad de concebir una suerte de estadio o cúspide final de modernidad a alcanzar en el transcurrir del cambio de las sociedades. Las sociedades modernas se perfilan más bien, haciendo frente al cambio continuo y desarrollando permanentemente condiciones estructurales para asimilar problemas y responder a crecientes exigencias en rápida diversificación.

Respecto de la especificación de contenidos de la ambientación modernizadora existen, también, algunas ideas de cierto consenso general. Conforme a la revisión de la literatura sociológica que provee Bernstein (1973), la modernización se visualiza como un proceso de difusión de diversas fuerzas de modernidad que se constituyen inicialmente en la Europa occidental de los siglos diecisiete y dieciocho, y se expanden hasta alcanzar un vasto grado de universalización en el mundo de hoy en día. Se trata del proceso histórico de constitución y expansión del capitalismo industrial y de los concomitantes de transformación institucional y cultural, asociados a las concepciones del liberalismo respecto del proceso de crecimiento económico y de las transformaciones del ordenamiento político correspondientes.

"La expansión de Europa occidental y los cambios económicos, políticos y culturales impuestos por este proceso, fueron la fuerza inicial en el establecimiento de una red global de interrelaciones. 'En el período moderno temprano la economía mundial que resultó fue Europea en incentivo, en organización y en sus

preocupaciones y estuvo tan centrada sobre Europa y las necesidades europeas que la dominación política fue normalmente el único medio seguro de resguardar esas necesidades.' El reconocimiento de la dominación Europea es un estímulo que permite precaverse de formas a menudo insidiosas de etnocentrismo.

...El subdesarrollo debe ser localizado históricamente en la penetración de las sociedades pre-capitalistas por la expansión del capitalismo desde sus países de origen, lo que a su vez fue la condición necesaria del desarrollo capitalista"

Como un elemento esencial de las transformaciones societales modernizadoras, Morandé (1984) destaca, citando a Karl Polanyi (1947), la incorporación social del mecanismo autorregulador del mercado, especialmente su introducción en el ámbito de las relaciones laborales. La situación crucial, en este respecto, es la autonomización del accionar de los mercados, y su legitimación como un campo de relaciones sociales que se independiza de las acciones reguladoras y compatibilizadoras que el Estado ejercía sobre las instituciones para preservar los fundamentos éticos del orden moral del conjunto de la vida social. En este campo económico autonomizado, las relaciones sociales adquieren un carácter contractual regido por una lógica de maximalización autoregulada por el sistema de precios. Se establece, así, una dinámica secularizadora de los valores que, a partir de la esfera económica, penetra los otros órdenes institucionales de la sociedad.

La fuerza secularizadora que representa la autonomización de los mercados radica en el desarrollo de una forma de racionalidad formal cuyos fines están ya definidos en el principio de maximización del mercado autoregulador. Se trata de una racionalidad orientada a constituir la funcionalidad de las estructuras sociales para posibilitar las condiciones de libre concurrencia en el accionar de los mercados. Esta funcionalidad no necesita definirse respecto de determinantes psico-biológicas o ético-sociales puesto que se define como un equilibrio dinámico a través del cual estas determinantes, si existen, se harán presentes.

"El tránsito a la modernidad adquiere entonces el sentido de coordinación de las actividades por la superación de las formas estáticas de equilibrio (aquellas derivadas de la adhesión de los individuos a un orden moral que determina fines y medios legítimos) y por la introducción, en su reemplazo, de formas dinámicas de equilibrio (aquellas que maximizan los proceso de adaptación). De ello se deduce que la característica fundamental de la sociedad moderna es la institucionalización del cambio."
(Morandé, 1984, p.50)

Estos cambios no permanecen sólo circunscritos al plano de las estructuras institucionales y organizativas, sino que tienen un correlato en el plano socio-psicológico constituyendo procesos de cambio de mentalidad a nivel comunitario, y de motivaciones y valores a nivel de personalidad, lo que se expresaría, también, en términos de conductas individuales. Esto, no necesariamente significa que la modernidad a nivel psicológico se exprese necesariamente en conductas modernas o que estas últimas influyan en la constitución de la modernidad a nivel societal (Armer, 1978).

En el análisis que provee Berger (1973), la modernización contemporánea, en cuanto difusión de contenidos de conciencia, es un proceso concomitante a los de institucionalización del crecimiento económico inducido tecnológicamente y de desarrollo de la organización burocrática político-administrativa del Estado. Ambos procesos, son portadores de normas y significados que implican estilos cognitivos, creencias y formas intrínsecas de organización del conocimiento que se esparcen y difunden a otras áreas de la vida social y en la propia vida psicológica de los individuos.

En el contexto de la situación contemporánea de Latinoamérica, los procesos modernizadores representaron formas de contraposición de la mentalidad social.

La modernización se constituye como un proyecto socio-político impulsado por élites modernizantes que buscan ganar inserción y status en el sistema mundial de interdependencia económica, disminuyendo la distancia con las naciones capitalistas desarrolladas.

En el análisis que propone Morandé, las acciones modernizantes tienen el sentido de un voluntarismo que busca alterar la sociedad para adecuarla a un modelo pre-concebido de ordenamiento institucional modernizado. La racionalidad técnica, en este contexto, se expresa en la planificación de tales alteraciones, en la programación y ejecución del cambio social deliberado. Es esta orientación intelectual frente al problema de la modernización, la que típicamente representa el "desarrollismo".

"Sin embargo, este programa suponía la movilización de una población que no estaba motivada por una ideología del progreso técnico ni por ninguna convicción que diera hegemonía a la aplicación social de la racionalidad técnica. Por el contrario, la secularización de valores y creencias tenían más bien un efecto desmovilizador, para no referirnos a la falta de consenso respecto de las ideologías e intereses encontrados. Se produce, entonces, una suerte de paralelismo entre un lenguaje técnico que fija los objetivos y metas a lograr en cada área y un lenguaje político tradicional, lleno de elementos simbólicos e irracionales cuyo objetivo es movilizar a la población detrás de algún programa.

Tal paralelismo no podía sino llevar a una instrumentalización mutua entre cuadros técnico y políticos. Los unos ponían el conocimiento científico y la capacidad técnica al servicio irrestricto de consignas y organizaciones políticas que no se definían así mismas por su contenido racional; los otros buscaban apoyo popular masivo para modelos de crecimiento y decisiones técnicas cuya única legitimidad provenía del autoconvencimiento de los cuadros técnicos de la bondad de sus teorías, modelos y predicciones. Pueblo sin técnica y técnicos sin pueblo eran los dos polos resultantes del desarrollo de esta mentalidad planificadora." (Morandé, 1984, pp. 51-52).

No se trata de una forma de racionalidad orientada a la comprensión de los procesos históricos reales que concluyen en la aparición de las tendencias modernizantes, ni se trata de la consideración de las modificaciones necesarias de las instituciones para adecuarlas a las transformaciones experimentadas por la sociedad, se trata simplemente de hacer calzar la sociedad en el lecho de Procusto.

b) Notas sobre la coyuntura nacional

En el caso materia de este estudio, entendemos el contexto nacional del período considerado como una situación de crisis de modernización que se expresa en el colapso de la estructura política de la sociedad y una regresión de su constitución.

Sin pretender una explicación histórica a los acontecimientos nacionales, interpretamos las situaciones de vida de la organización a que se refiere nuestra reflexión, como una expresión particularizada de situaciones generales, significativas en el marco de las transformaciones impuestas por las élites de poder nacionales, sobre la estructura socio - política de nuestra sociedad, en el período que estamos considerando.

Desde una perspectiva globalista, pueden considerarse estas transformaciones como parte del

proceso supranacional de expansión y reintegración capitalista de la región, en las últimas décadas. Se trata de cambios en la estructura del Estado, en sus aspectos de organización, institucionales y simbólicos, que van configurando las recomposiciones funcionales necesarias para el desarrollo de las estrategias neoliberales de reconfiguración del orden económico de las sociedades.

En el contexto nacional, la entronización del autoritarismo militarista, que sucede a la crisis política del país, constituye el vehículo que habilita, a las élites de poder nacionales, en una posición que les permite concretar su auto-concepto de sociedad. En este cuadro, las transformaciones de la estructura y funcionamiento del gobierno y administración del Estado, constituyen el contorno de la situación de trasfondo de nuestra reflexión. En este contexto, pueden percibirse dos situaciones que gravitan sobre la conformación y accionar del municipio, que se conjugan comensalísticamente.

Una se refiere a la institucionalidad del municipio concebida en el marco de la Reforma Administrativa Nacional, en conformidad con el modelo socio-político neoliberal y las necesidades funcionales de encontrar una nueva posición de equilibrio en los niveles de desconcentración y descentralización de la actividad gubernamental. Se trata de crear condiciones destinadas a disminuir la presencia del Estado y la injerencia de la administración pública en el ordenamiento institucional económico de la sociedad, a la par de compartamentalizar la causa y tratamiento de los conflictos sociales.

Otra, se refiere a la sujeción normativo-institucional y política del municipio, a las necesidades del estado de excepción en que se asientan la viabilidad de las actuaciones del Gobierno Militar. Se trata, aquí, de una desconcentración administrativa, necesaria para fortalecer la concentración del poder político y aumentar su capacidad de control de los comportamientos de las colectividades y las personas, con arreglo a las normas y significaciones prescritas.

Es en este comensalismo, en donde por hipótesis situamos la causa de los factores que limitaron la diferenciación estructural de la institución municipal en su significación local, que diluyeron sus posibilidades de especialización funcional, en cuanto agente activador de sinergias en las colectividades locales, y que anularon los esfuerzos en el plano general de racionalización de la administración local.

4.1.2. Modernización político-administrativa

a) Notas sobre Descentralización y Desconcentración

La dinámica del cambio modernizador del orden institucional político administrativo de la sociedad actual en Latinoamérica, está referida, básicamente, a dos procesos interrelacionados: la descentralización y la desconcentración.

Por "**descentralización**" se entiende, en la doctrina administrativa, el traspaso de la titularidad del ejercicio de competencias de decisión, desde la administración central del Estado a otros entes u órganos administrativos de nivel sub-nacional, estadual o local, incluyendo un quantum de soberanía popular expresado en la capacidad de generar democráticamente una autoridad propia y jerárquicamente independiente. La descentralización es, por tanto, una propuesta de cambio que busca una redistribución del poder y legitimidad democráticos a partir del Estado, proveyendo

formas de autogobierno y espacio abiertos a la participación de las comunidades locales, en procesos decisorios independientes de la administración central.

La "**desconcentración**" representa, también, un traspaso de competencias decisorias desde Estado a entidades menores, pero sin que ello implique autonomía jurídica, capacidad de generación democrática de autoridad, ni independencia de los controles de la administración central. El proceso desconcentrador por sí sólo no tiene signo. Su desarrollo puede corresponder tanto a una dinámica centralizadora como descentralizadora. En efecto, las necesidades operacionales de una motricidad centralizadora requieren crecientemente de medidas desconcentradoras para alcanzar a todo el dominio territorial y acrecentar su eficacia. Por otra parte, difícilmente, los procesos descentralizadores podrían llegar a constituirse sin su correlato de desconcentración administrativa.

En América Latina, la distribución de competencias administrativas entre las entidades territoriales del Estado ha conservado la impronta de la tradición española, procedente, a su vez, del régimen francés, que se caracteriza por el desarrollo de una administración central poderosa, en el marco de la cual sólo se permite formas limitadas de descentralización y de existencia de cuerpos intermedios y entidades locales. Por otra parte, se impuso en el desarrollo de la sociedad política latinoamericana una tradición gubernamental presidencialista de efectos centralizadores asentada en un marco de fuerte capitalidad. En este contexto, las administraciones locales, si bien se constituyeron con autonomía formal, han estado siempre fuertemente supeditadas en muchos aspectos de su actuación, a la administración central, tanto por su magro quantum de competencias como por la estrechez de sus recursos.

Centralización y descentralización son, ciertamente, fuerzas que guardan entre sí un relativismo recíproco. Conforman una situación de equilibrio inestable en permanente ajuste, la que varía en las distintas sociedades o en una misma sociedad en distintos momentos de su historia expresando así, el estado de los procesos socio-políticos en desarrollo en la sociedad.

En la actualidad latinoamericana, se asiste a un momento en que se constituyen visiones que presentan una consideración crítica del centralismo del Estado y se configuran demandas y propuestas descentralizadoras que abogan por un mayor traspaso de competencias a los entes intermedios. Estas tendencias parecen formar parte de una situación más global de crisis de gobernabilidad de la sociedad, asociada a la mengua de la representatividad política del Estado modernizador. (Rufián, Palma, 1990)

"La centralización es contemplada hoy como un problema por gran parte de los países latinoamericanos que perciben los procesos centralizados y concentrados como mecanismos globales que han llegado a ser ineficientes e inequitativos. Su ineficiencia se refiere a la sobrecarga de información en la cúspide del sistema que dificulta la decisión más selectiva, atendiendo a las necesidades de las subcolectividades espaciales. Su inequidad deriva de los efectos diferenciales que provoca la decisión, los que consolidan las desigualdades entre las subcolectividades que componen el Estado (regiones, provincias, comunas, etc.)

"Como consecuencia paradójica de su progreso, el Estado, como tal y por sí sólo, no puede representar todos los intereses de los ciudadanos, ya que, la creciente complejidad y diversidad de funciones, y la incorporación como sujetos activos del Estado democrático de la gran mayoría de los grupos sociales, ha dado lugar a que los mecanismos tradicionales de representación política se conviertan en cauces estrechos e insatisfactorios. Aparece una demanda de participación política de base que se dirige habitualmente a las estructuras territoriales" (Borja, 1988)

La descentralización, por otra parte, aparece como un elemento clave de una suerte de paradigma de transformación de las relaciones entre Estado y sociedad. Aparece como una condición necesaria para el desarrollo de nuevas sinergias orientadas a amplificar la intervención ciudadana en las decisiones y acciones colectivas, profundizar las prácticas democráticas de articulación de intereses y de delegación y representación, e institucionalizar el desarrollo de las ofertas y oportunidades participativas. Se la presenta, ideológicamente, según advierte Coraggio (1988), como un requisito para el desarrollo de opciones alternativas de acción social destinadas a la transformación de los aspectos negativos de nuestra realidad.

Frente a "las características estructurales de las economías periféricas", frente al "agotamiento del Estado como motor del desarrollo", frente a "las crisis como contextos de larga duración", frente a la "pobreza", las estrategias de sobrevivencia y el sector informal", la descentralización aparece como un factor que permitiría activar: "el potencial de la sociedad civil", abrir cause a "los movimientos sociales como alternativa a las clases y también el sistema de partidos políticos", desarrollar orientaciones hacia una "búsqueda de identidades locales", valorizar "la heterogeneidad como realidad frente a las hipótesis homogeneizantes", y en general, constituir "lo cultural como clave para repensar la globalidad".

Incluso, la propia post-modernidad, en su crítica filosófica a la racionalidad científica observa la descentralización como un medio para abrir espacio al desarrollo de una epistemología "alternativa" orientada a la "investigación participativa" y "la racionalidad comunicacional".

En el marco de esta perspectiva, la consideración de "lo local" se ha hecho central. Aparece como el ámbito en que pueden ser redimidas las falencias socio-políticas de la sociedad, y, a partir del cual pueden erigirse el poder de las comunidades para dar sentido concreto a la libertad política, la equidad social y la sustentabilidad ambiental. Esta sensibilidad por lo local en las visiones descentralizadoras no ha estado exento de atención crítica. Rosenfelt, Rodríguez y Espinoza (1989) señalan al respecto:

"Desde diversas posiciones y por diversas razones, "lo local" ha surgido como un nivel en el cual se puede dar respuesta a innumerables problemas. Por ejemplo, frente a la anomia de las sociedades modernas o de las grandes ciudades, se plantea un rescate de la comunidad local; frente a un desarrollo tecnológico que se considera como deshumanizante, se proponen tecnologías livianas y programas de desarrollo a pequeña escala; frente a los problemas de la participación políticas, se plantea el desarrollo de democracias directas a escala local; frente a los problemas de administración estatal centrales, también surge como respuesta lo local etc.

Como estas propuestas son argumentadas desde las derechas, los centros y las izquierdas, lo local puede ser un elemento de confusión. Como suele suceder que una misma palabra pueda tener significados diferentes, es necesario precisar con claridad el sentido de los conceptos y de las intenciones. El ambiente favorable respecto al tema de "lo local" es un elemento positivo, pero también es un espacio de debate donde no está todo claro, y que requiere ser interpretado de acuerdo a las condiciones sociales y políticas y no como un nuevo paradigma. Por ejemplo, en el caso de la ciudad de Santiago, la extrema segregación y desigualdad en su interior obliga a hablar con cautela de los espacios locales. El desarrollo de los gobiernos locales supone poner cada comuna en relación al conjunto y, por lo tanto, desarrollar simultáneamente una instancia de gobierno democrático de la ciudad.

En condiciones de redemocratización, además, "lo local" no se refiere exclusivamente a la administración municipal. lo local involucra reconocer una dimensión territorial de la política que permita el ejercicio de la

democracia. Más allá del municipio, el tema que se encuentra planteado es aquél de la restructuración del Estado y de una nueva institucionalidad que asegure la participación ciudadana. En tal sentido, lo territorial resulta una cuestión insoslayable." (Rosenfeld, Rodríguez y Espinoza, 1989, p. 231)

b) Notas sobre la reforma administrativa nacional

Las percepciones de la crisis de la centralización, en torno a la cual giran las ofertas y demandas descentralizadoras encuentra habitualmente cauce político en procesos de reforma administrativa nacional. Estas reformas son habituales en la vida política de las sociedades y se presentan generalmente asociadas a cambios de orientación programática en la sucesión gubernamental, para enfrentar nuevas áreas de de política pública, reorientar las existentes, o racionalizar su accionar. La consideración de propósitos descentralizadores es también un aspecto frecuente del contenido de estas reformas. Se trata de redistribuir el poder del Estado en diversas instancias del gobierno aumentando su quantum de competencias.

En el caso de la reforma administrativa impulsada en Chile por el Gobierno Militar, se trató de un proceso de transformación de naturaleza más compleja y alcance más radical, cuyos efectos sobrepasan el dominio político-administrativo, y alcanzan el sistema económico de la sociedad. En rasgos generales, la reforma, en cuanto proceso modernizador, comprendió tres aspectos simultáneos. Se impuso, en primer término, un proceso de profunda de "centralización" política en virtud del cual se reduce fuertemente la autonomía del gobierno local y se suprime la elección democrática de alcaldes.

En segundo término, se implementó un vasto proceso de desconcentración funcional y espacial, mediante la regionalización de la administración pública y mediante la transferencia de un vasto repertorio de competencias administrativas y de recursos al nivel regional y, en especial, al nivel local. Un rasgo notable de esta acción desconcentradora es que ella es dirigida por una élite modernizadora tecnocrática que comanda el proceso, conservando un cuerpo de redes de control técnico altamente jerarquizado y centralizado.

En tercer término, se desarrollo un programa de privatizaciones en virtud del cual se traspasaron diversas actividades operacionales productivas y de servicio, desde las agencias públicas nacionales y locales a la empresa privada, ampliando su espectro de actividades económicas.

El sentido general del conjunto de estas transformaciones, concebidas desde una perspectiva neoliberal, para el contexto del futuro restablecimiento de la institucionalidad democrática, fue el de reducir el tamaño del aparato estatal y el de aminorar el poder del Estado y su injerencia en la vida nacional, ampliando el espectro de las actividades económicas privadas y el rol de los cuerpos intermedios y agencias locales en el accionar social.

Ciertamente, bajo el régimen de interdicción militar, los elementos de sentido propiamente político de la reforma permanecieron en suspenso y no llegaron a implementarse, operando en cambio un rígido centralismo autoritario y personalista, asentado en una normatividad de excepción.

4.1.3. Modernización y Políticas de Desarrollo Urbano

Como se indicó precedentemente, la experiencia que se examina corresponde a un período en que la comuna de La Florida se constituye en una de las principales áreas receptoras del crecimiento demográfico y expansión física periférica de la ciudad de Santiago. Ello se traduce, por una parte, en un conjunto de demandas de acción social y de inversión que gravitan sobre la gestión municipal. En el Anexo N°2 se presenta una explicación de cómo se constituye el crecimiento metropolitano periférico y la gravitación que ello tiene en el accionar del municipio que nos sirve de caso de estudio.

Por otra parte representa el desarrollo de un proceso de producción de espacio urbanizado, estructuración del funcionamiento y distribución espacial y territorialidad de las actividades de la población así como de la conformación de la habitabilidad comunal. En el Anexo N°3 se describen los principales rasgos de la conformación social y espacial de la comuna en ese período.

En el período que estamos considerando el desarrollo urbano de la comuna se produjo bajo condiciones de virtual ausencia de regulaciones urbanísticas, en parte debido a la fragilidad del instrumental comunal de planificación urbana disponible entonces en el municipio y en parte a la debilidad de la atención que se le concedió a estas materias en el marco de la gestión municipal. En el Capítulo IV, punto 4.5, se describe la situación que se dio en el municipio, en este respecto, en especial, lo concerniente a la disrupción de las prácticas urbanísticas que se produjeron como consecuencia de la modificación de las políticas de desarrollo urbano y su ajuste a las orientaciones neo-liberales que se implementaron en el país.

No obstante que en los anexos y puntos indicados se presentan antecedentes suficientes para comprender esta situación, se ha considerado conveniente proveer una visión de contexto que sirva de marco conceptual para comprender la institucionalidad y práctica urbanística en nuestro medio.

a) Notas sobre la causa de la institucionalidad urbanística.

La práctica del urbanismo desarrollada en el país se enraíza en una tradición de carácter normativo, nacida en Europa a mediados del siglo XIX. Ella surgió entonces, como una respuesta que la racionalidad social de la época esgrime frente a los manifiestos inconvenientes que, para la calidad de vida en las ciudades, acarrearán la forma de implantación física generadas por la revolución industrial. Como es sabido, el conjunto de decisiones individuales de maximización privada que conforman el ímpetu industrialista no condujeron espontáneamente a una maximización del bien común, al menos en lo concerniente a la calidad de vida urbana. Se produjo por el contrario, graves trastornos en el funcionamiento de las actividades de las ciudades y severos deterioros en sus condiciones de habitabilidad. Se trata de un momento en que la iniciativa privada industrialista y mercantil se desenvuelve dentro de un sistema de mercado aún intocado por delimitaciones normativas de carácter público. Es la constatación de la inoperancia histórica de las virtudes auto-optimizantes del mercado operando bajo condiciones de "laissez-faire" en el espacio urbano, la que genera la necesidad de intervención pública bajo la forma de regulaciones urbanísticas.

Dicho en términos actuales (Raposo 1984), ocurrió que la opinión pública y las autoridades políticas y técnicas tomaron conciencia, en virtud del creciente significado político de los estratos subalternos de la sociedad, que los inconvenientes de la ciudad industrial constituían privaciones de bienestar y menoscabo del bien común innecesariamente infligidos a las colectividades locales, como efectos de las externalidades negativas generadas por el industrialismo. El debate técnico-

político pronto concluyó que tales externalidades seguirían existiendo en tanto no se establecieran regulaciones que evitaran que el sector empresarial privado continuara operando como si el costo social de sus actividades fuese cero.

Por su parte, los propios industrialistas de la época pronto se percataron que se estaban infligiendo mutuamente deseconomías externas de tipo pecuniario y tecnológico y que por consiguiente, o había que salir de las ciudades, como lo hicieron en efecto algunos industrialistas poderosos, o bien se implantaban regulaciones normativas que circunscribiesen el universo atomístico de las decisiones privadas de implantación de sus actividades. Así, en interés de su propio bien, el desarrollo ulterior del industrialismo se auto-corrige, estableciendo algunas interferencias necesarias con las fuerzas espontáneas del mercado y los derechos de propiedad.

La respuesta que generó la racionalidad tecno-política a partir de entonces para enfrentar estas deseconomías y externalidades, consistió en dotar a la autoridad pública de atribuciones y competencias administrativas para promover y controlar el desarrollo físico de las ciudades, mediante diversos marcos normativos en que se establecían estándares y controles imperativos para los agentes que toman decisiones de localización de inversiones en capital fijo.

A la administración pública se le confiere entonces, competencia sobre un espacio que es el mínimo necesario para hacer funcionar el conjunto de la ciudad: el indispensable para las actividades de flujo a través de una trama viaria jerarquizada de accesibilidad general, el necesario para los sistemas redes de provisión de servicios sanitarios y suministro de energía, y el requerido para la operación de algunos servicios a través de sistemas de equipamientos colectivos.

El resto del territorio permanece utilizable para la producción de espacio inmobiliario bajo el dominio individual de los agentes propietarios (públicos o privados); la administración pública interviene sólo indirectamente regulando los usos del suelo, la subdivisión predial y la edificatoria.

En esta distribución, los propietarios retienen el total o la mayor parte de la renta absoluta o diferencial generada por la producción de territorios urbanizados y por sus transformaciones sucesivas. En cambio, el financiamiento de las intervenciones de la administración pública en el espacio público, se originan en los impuestos y se realizan como inversiones a fondo perdido, es decir, se transfiere a la colectividad como un todo, los gastos inherentes a la formación de la renta de la propiedad.

Conviene aquí señalar que los encuadramientos de la instrumentalidad del planeamiento urbano no surgen por generación espontánea en un vacío social y político. No son, en consecuencia determinaciones exógenas impuestas por el poder público sobre la propiedad privada, sino al revés. Estos encuadramientos son los que el sistema de propiedad requiere para seguir expandiendo la realización de la renta inmobiliaria, sea en términos de espacio requerido por la empresa productiva, o en términos de la producción de espacio urbano-arquitectónico como mercancía.

b) Notas sobre el estado de la práctica de la planificación urbana

Los términos básicos de estos acuerdos institucionales generados en el siglo pasado, no han cambiado fundamentalmente en la organización de la gestión y planeamiento urbano de hoy. Por cierto, en la medida que el crecimiento demográfico y la expansión de las actividades económicas

han ido adquiriendo creciente expresión a nivel del proceso de urbanización de la sociedad, los elementos contradictorios de este acuerdo se han ido haciendo críticos. La tarea de mantener el accionar del conjunto de la ciudad, ha requerido incorporar nuevos factores intervinientes en las consideraciones que orientan el planeamiento urbano, de modo de dar cuenta de la complejidad del accionar y desarrollo de las ciudades.

Por cierto, hay sociedades que han llegado a ser más exigentes en lo concerniente a los costos sociales generados por transferencia de efectos externos del accionar urbano sobre las poblaciones y comunidades locales y han, por tanto, modificado el entorno jurídico de modo de otorgar nuevas competencias reguladoras a la administración pública para actuar frente a la propiedad. Así, hay actualmente estados-naciones de organización económica neta y genuinamente capitalista y de orientación neoliberal, en que los que el poder público dispone de competencia para, por ejemplo:

- Ejercer, por parte de la sociedad, el control de la urbanización de los terrenos de acuerdo con sus necesidades y prioridades. Esto, en algunos casos ha significado intentar constituir un virtual monopolio público (transitorio o permanente) del total del suelo edificable (o de áreas seleccionadas), el que suele ejercerse a través de expropiaciones o de declaratorias de venta prioritaria al Estado y la formación por parte de éste de stock de suelo, tanto para las urbanizaciones habitacionales y servicios públicos, como para la urbanización privada.

- Mantener una oferta de propiedad pública habitacional en los mercados de arrendamiento o bajo formas de tenencia de largo plazo, lo que ciertamente implica formas indirectas de regulación pública del valor del suelo.

- Nacionalizar y restituir a la sociedad el incremento del valor del suelo producido en virtud de sus esfuerzos (plusvalía generada por las inversiones públicas).

Conviene aquí detenerse brevemente sobre esta noción de efectividad del planeamiento urbano, porque suele vérsela desde el extremo equivocado del catalejo. Suele considerársele como un atributo intrínseco del planeamiento, como algo que es producto de una habilidad técnica. En consecuencia, la falta de eficacia suele ser entendida como la consecuencia de una falencia en el ejercicio tecno-instrumental, esto es, como la consecuencia de malos planes.

Ello es efectivo y, por cierto siempre habrá espacios para importantes mejoramientos incrementalistas de las capacidades y proposiciones técnicas, pero estos serán sólo adjetivos. Lo substantivo de la eficacia de los planes es lo que la voluntad y el consenso tecno-político de la sociedad está dispuesto a otorgar. Los planes sólo pueden ser tan eficaces cuanto la sociedad quiera que sean. La idea del plan hallazgo que descubre cómo hacer sin modificar estructuras es un espejismo.

En el contexto del sistema social y económico global vigente, la organización del uso del suelo a través de los mecanismos asignadores del mercado, seguirá siendo un proceso determinante de la formación urbana, al cual las delimitaciones de naturaleza normativa sólo pueden condicionar superficialmente. Por tanto, persistir en una instrumentalidad urbanística que considere la operatoria del mercado del suelo como una cuestión a circunscribir o encuadrar sin tocarla, es mantener un inmovilismo que se traducirá en una profundización de la crisis urbana.

4.2. La definición conceptual de las variables centrales

4.2.1 Notas sobre la racionalidad

Luego de considerar conceptualmente las situaciones de contexto, y para efectos de perfilar la preocupación de este trabajo por la racionalidad técnica al interior de la organización municipal, se ha considerado necesario desarrollar una explicación del concepto de racionalidad en general, para seguidamente especificarlo a nivel técnico-instrumental al interior de la organización considerada. En un sentido general, el concepto de racionalidad requiere ser comprendido distinguiendo algunas dimensiones básicas:

- a) Una primera, se refiere a la racionalidad en cuanto modelo de deseabilidad, en cuanto un orden de ideales de modernización compartidos a nivel agregado bajo la forma de una mentalidad racional,
- b) Una segunda, se refiere a un complejo actitudinal (que comprende componentes motivacionales, cognitivos y afectivo-valóricos) constitutivo de la modernidad psicológica individual, y
- c) Una tercera, se refiere a la racionalidad en cuanto comportamientos racionales efectivos observables.

a) La racionalidad como mentalidad

Posiblemente en la actualidad, un bosquejo de la mentalidad moderna deba incorporar algunos de los rasgos de una racionalidad alternativa emergente en algunos circuitos intelectuales que se adscriben a la crítica de la razón sistemática, o participan de alguna forma de contra-cultura (En Anexo 2 se ofrecen algunas notas al respecto). Sin embargo, para los efectos de este trabajo, circunscrito al marco de cultura profesional dominante, nos ha parecido como un referente que no obstante el tiempo transcurrido, aún conserva representatividad. Se trata de la visión que provee Myrdal sobre los “ideales de la modernización” a partir del examen de la opinión pública del sur de Asia, a fines de la década de los 60. Myrdal (1968) reconoce, no obstante la interdependencia y mutua implicancia de los aspectos considerados, los siguientes:

a) racionalidad, b) desarrollo y planificación para el desarrollo, c) elevación de la productividad, d) elevación de los niveles de vida, e) igualitarismo social y económica, f) mejoramiento de las instituciones y de las actitudes, g) consolidación nacional, h) dependencia nacional, i) democracia política, j) democracia en la base, k) disciplina social.

En este contexto, señala Myrdal, la noción de racionalidad se refiere en el debate público, al orden de consideraciones que debiesen fundamentar la formulación de las políticas. Implicando que ello puede representar ruptura de las tradiciones, la erradicación de las supersticiones, creencias y razonamientos ilógicos y la incorporación de las explicaciones científicas. Otros rasgos de la racionalidad se refieren a:

“la aplicación de tecnologías modernas para incrementar la productividad y en general para ordenar el conjunto

del accionar de la economía, incluyendo en ello también las relaciones sociales. La historia, la tradición y las actitudes e instituciones nativas se consideran únicamente en cuanto sean funcionales para el logro de objetivos racionales. En primera instancia, la cuestión de la racionalidad implica que las opiniones deberían ser inferencias lógicas válidas fundadas tan profundamente como sea posible en hechos relevantes. Un corolario de esto es que las opiniones, fundadas tanto en la consideración de los medios como los fines, deberían conformar un sistema lógicamente coherente...” (Myrdal, 1968, pp. 57-59).

b) La racionalidad como complejo actitudinal

Al referirse Myrdal a las actitudes, advierte que los ideales de modernidad de la sociedad que examina, aluden a la creación de un “hombre nuevo” o “moderno”, “un ciudadano del nuevo estado”, “el hombre en la era de la ciencia”, etc., en el que están presentes un vasto repertorio de atributos:

- Eficiencia
- Diligencia
- Orden
- Frugalidad
- Honestidad escrupulosa
- Racionalidad en las decisiones de acción (liberación de la confianza en las decisiones estáticas, de los grupos de presión y favoritismos, de las creencias supersticiosas y prejuicios, aproximación al “hombre económico” de la ideología liberal occidental y su cálculo racional).
- Preparación para el cambio (mediante la experimentación de nuevas líneas y la movilidad espacial económica y social)
- Alerta a las oportunidades que surgen en un mundo cambiante
- Espíritu de empresa
- Integridad y autoconfianza
- Cooperación (no limitante sino redirigiendo las orientaciones egoístas en canales socialmente benéficos; aceptación de responsabilidad por el bienestar de la comunidad y la nación)
- Aspiraciones de largo plazo (abandono de beneficio de corto plazo; subordinación de la especulación a la inversión y del comercio y las finanzas a la producción) (Myrdal, 1968, pp. 57-59)

El listado precedente de atributos no es ciertamente exhaustivo ni pueden estos ser considerados como ítems independientes. En nuestra apreciación presentan entre sí mutuas interdependencias y advertimos que el conjunto de todos ellos está permeado por el atributo de racionalidad. Se intentará en lo que sigue, estructurar un concepto de racionalidad a nivel actitudinal (Cuadro N°2), para los propósitos de nuestro estudio.

c) Notas para una estructura de la racionalidad en cuanto actitud.

De una revisión de la literatura sobre el concepto de racionalidad (ver Anexo 1) es posible concluir que se trata no de una actitud singular, si no de un complejo actitudinal dentro del cual es posible discernir distintos sub-sistemas actitudinales. Conforme a mi apreciación, es posible llegar a delimitar los siguientes, que provisionalmente denominaremos:

- 1) Conciencia protagónica

- 2) Componencialidad proyectiva.
- 3) Maximalización sustantiva y
- 4) Electividad altruista.

Se utilizará para ello un marco de referencia sobre el concepto de actitud basado en Durán (1978), el que se presenta en el Cuadro N°2.

c.1 Conciencia protagónica

Al observar la caracterización del complejo actitudinal denominado racionalidad, y de sus componentes motivacionales, cognitivos y afectivos (ver Cuadro N°2), se advierte que está implícitamente presente un “yo” de referencia que, más allá de corresponder al sujeto genérico de toda actitud, en el caso de la racionalidad, aparece requerido de un modo específico en cuanto “yo-protagonista”, un sujeto a quien la realidad se le presenta como un materia objetivo de una permanente eligencia en relación a su sistema de propósitos.

Se considera por tanto, que en el complejo actitudinal de la RACIONALIDAD existe un hecho protagónico, que provisionalmente denominaremos CONCIENCIA PROTAGONICA, correspondiente a un yo activado para percibir la realidad en cuanto configuración de medios y de fines.

i) Así entendido en el componente cognitivo de la racionalidad, en el sustrato de la comprensión de las interrelaciones que ligan los fines y los medios, se encuentra la conciencia de sí mismo y de su estado respecto del propio universo de propósitos.

ii) En la componente motivacional, la necesidad de coherencia se presenta en primer término entre, las relaciones que ligan la conciencia de sí mismo y del propio universo de propósitos con el estado de cosas percibido de la realidad.

Desde este sustrato se desprende la necesidad de “contar con una visión global del conjunto de medios y de fines articulados entre sí mismos y en sus diversos niveles”. (Durán, 1978).

iii) En el componente afectivo “la adhesión a un particular ordenamiento de fines y medios” organizados jerárquicamente según un principio de justicia (Durán, 1978), alcanza también el sustrato de conciencia protagónica y la valoración de “sí mismo”, en su doble significado de medio y fin.

La idea de un sustrato anterior a la consideración de los medios y los fines es más evidente en la conceptualización esencial de las ciencias económicas.

“Hay un sentido en el cual la palabra racionalidad puede ser usada, el que otorga legitimidad al argumento de que al menos alguna racionalidad es asumida antes que la conducta humana tenga un aspecto económico – El sentido, principalmente, en el cual es equivalente a “con propósito”. Puede argumentarse que si no se concibe la conducta como “con propósito”, entonces la concepción de la relación medios-fines que estudia la economía no tendría significado. Así, si no hubiese acciones con propósito, podría decirse que no existiría el fenómeno económico. Esto no es lo mismo que decir que toda acción con propósito es completamente consistente. En realidad puede argüirse que mientras se esté más consciente del propósito de la acción, mayor es la necesidad de que llegue a ser consistente”. (Robbins, 1985, p.93).

c.2 Componencial multirrelacional

El término corresponde a una denominación dada por Berger, a una forma de aprehensión de la realidad en que ésta se presenta como compuesta de “componentes”.

“Las componentes de esta realidad son unidades autocontenidas que pueden ser puestas en relación con otras unidades –esto es, la realidad no es concebida como un fluir de entidades únicas en conjunción o disjunción... La realidad es ordenada en términos de tales componentes, las que son aprehendidas y manipuladas como unidades atomísticas. Así, todo es analizable en términos de componentes constituyentes, y todo puede ser tomado aparte y puesto otra vez en término de estas componentes.” (Berger, 1973, pp.32).

En nuestra concepción consideramos que existiría una organización relativamente estable de procesos psíquicos que resultan en una propensión a actuar componencialmente, incluyendo también el percibir y el pensar componencial.

i) La componente cognitiva de este sub-sistema actitudinal estaría constituido por representaciones de las interdependencias de las componentes y sus secuencias. Tales representaciones estarían conformadas por: el conocimiento de las condiciones de posibilidad de las cosas y de los eventos, los efectos recíprocos que generan las conjugaciones de esas condiciones y las relaciones efectivas que pueden establecerse con el universo de propósitos o finalidades. Las conjugaciones y relaciones posibles son múltiples y por lo tanto la componencial es MULTIRRELACIONAL (Berger, 1973, pp.32).

Esto implica que el significado de una componente no es completa en tanto no se conozca la pluralidad de relaciones significativas con el resto del universo componencial (sea las relaciones con otros componentes singulares o el significado de esas relaciones en la estructura de la globalidad componencial). En este sentido la actitud componencial requiere una perspectiva CONTEXTUALIZANTE.

Esta multirrelacionalidad de componentes y secuencias transcurren en el espacio y el tiempo y suponen, en consecuencia el conocimiento de sus sincronías y sus asincronías. Las condiciones de posibilidad de las cosas o eventos y su disponibilidad tienen sus propias tablas de tiempo, como así mismo el cambiante universo de propósitos o finalidades a que pueden ser referidas, la componenciabilidad está, por tanto, constituida por una SINCRONIZACION PROYECTIVA.

Lo que se nos presenta como un rasgo de modernismo en las actividades componenciales, están basadas predominantemente en las explicaciones e hipótesis provistas por la ciencia o extrapolaciones de ella.

ii) En la componente motivacional, la necesidad de coherencia se manifiesta como una “particular tensión de la conciencia caracterizada por una rápida y permanente alerta frente a una constelación de fenómenos siempre cambiantes”. (Berger, 1973, pp.40). Esta tensión resulta necesaria para visualizar las componentes en el contexto de su multirrelacionalidad y atender a la sincronización de sus secuencias.

c.3 Maximalización substantiva

En el sustrato de la teoría económica existe un modelo abstracto de escogencia o electividad

Cuadro N° 2
"Características del complejo actitudinal "racionalidad"

Componente Motivacional (necesidades)	Componente Cognitivo (creencias)	Componente Afectivo (Valores)
Necesidad de coherencia; necesidad de contar con una visión global estructurada del conjunto de medios y fines.	Conocimiento de las conexiones y su efectividad, entre fines y medios.	Adhesión a un particular ordenamiento de fines y medios que se orgqnan jerárquicamente en conformidad a un principio rector de justicia. Esto es la voluntad decidida y permanente de reconocer a cada uno su derecho y tomar ese reconocimiento como guía de las acciones propias.

racional. Se trata de actores altamente idealizados (consumidores, productores, hogares y empresas) que operan en encuadramientos ideales (mercados perfectamente eficientes) intercambiando objetos también ideales (bienes privados puros). En numerosas fuentes de literatura de las ciencias económicas (Suzumura, 1983, pp.19) lo que se denomina elección racional cumple los siguientes supuestos:

1) Un agente racional, confrontado con un repertorio de alternativas, escogerá aquellas que lo conducen a la mejor posición accesible. Esto significa que el actor busca maximizar un índice conocido como función de utilidad o en otros términos, que el actor efectúa una eligencia orientada según “propósito”.

2) La relación de preferencia de un agente racional satisface la propiedad de consistencia: si **I** prefiere a **A** en vez de **B**, y a **B** en vez de **C**, entonces prefiere **A** a **C**. Esto significa que la relación de preferencia del actor racional satisface el requerimiento lógico de transitividad.

En relación a este segundo supuesto, no existe completo acuerdo por cuanto la relación de preferencia “al menos tan bueno como” es considerada por algunos autores como “indiferencia no-transitiva”.

Tomando como orientación básica esta concepción de la elección racional, hemos considerado la hipótesis de un sub-sistema actitudinal racional maximalizante que se orienta a la consecución del mayor output con el mínimo input, el mejor resultado con el mínimo gasto de recursos. Esta maximalización podría estar centrada sólo en los medios (racionalidad funcional) o podría estar abierta a la consideración conjunta de los medios y los fines (racionalidad substantiva).

Nuestra hipótesis es la de una MAXIMALIZACION SUBSTANTIVA.

i) Desde el punto cognitivo, se presenta como una predisposición a descomponer y recomponer los fines y los medios, en cuanto a los fines se visualizan como intermedios respecto de otros fines y de los fines últimos.

ii) Desde la perspectiva motivacional, se expresa como una necesidad originada por la disonancia cognitiva y el impulso a la reducción del sentimiento de futilidad.

iii) Desde la perspectiva afectiva, el ordenamiento de los medios y los fines se presenta regido por los valores de lo bueno y lo mejor para sí mismo y los demás.

Esta propensión maximalizante ha sido reconocida por Berger (1973) en las tendencias innovativas, y se expresa descriptivamente en términos tales como “más grande y mejor”, “más y más barato”, “más resistente y más rápido”, etc.

c.4 Electividad altruista

Existe también en el sustrato de la economía clásica, el supuesto de que el actor racional y su eligencia racional tiene un propósito referido a su propio interés. Sin embargo, en las consideraciones más recientes de la literatura este supuesto ha estado sujeto a fuertes críticas.

“A menudo, cuando los hogares se toman como la unidad de ingreso o consumo, se supone implícitamente que la “familia” o el “hogar” es la entidad que está siendo maximalizada. Este supuesto no tiene fundamentación teórica, es meramente un subterfugio conveniente. En este caso, como en muchos otros (ejemplo: cuando un hombre está deseoso de contribuir mucho, aún con su propia vida, a la defensa nacional) más que usar una estrategia de traspasar los costos a otros, los hombres actúan como si “su” (interés), se refiriera a alguna entidad mayor que sí mismo. Esto es, aparece actuando en términos no de su propio interés, sino de los intereses de una colectividad o aún otras personas. En realidad si no actuaran así difícilmente podrían darse las bases de la vida social.” (Howard, 1982, p.12).

Entre los problemas esenciales de la teoría económica actual, está el de proveer un modelo capaz de dar cuenta de la observación de que la gente hace contribuciones a lo que percibe como de interés público. La racionalidad ha sido definida por la teoría convencional sólo para el caso de la motivación auto-interesada. En este contexto ha demostrado tener un alto poder de análisis de la conducta económica, pero presenta severas insuficiencias frente a la presencia de bienes públicos.

Diversos analistas señalan que un modelo de elección racional que considere adecuadamente los bienes públicos, requeriría incorporar la noción de lo que podría llamarse “altruismo”, o “sentido de responsabilidad social”, o “sentido de Comunidad”, o “interés de grupo”.

“Lo que denominamos altruismo, en el sentido técnico usado aquí, es que la asignación de recursos de los individuos está influenciada no sólo por el cuerpo de bienes que éstos obtienen para sí mismos, sino también por los efectos de sus escogencias sobre otros o sobre la sociedad, calificada sólo por la condición de que el actor (no necesariamente los receptores) considere su conducta como benigna (justicia). Para que el acto sea altruista es necesario que no tenga valor negativo o cero para el actor. Lo que define la conducta altruista es que el actor podría haber hecho algo mejor para sí mismo si escoge ignorar el efecto (de su elección) sobre otros”. (Howard, 1982, p. 15).

En nuestras consideraciones sobre el complejo actitudinal racional, hemos incluido este concepto de ELECTIVIDAD ALTRUISTA porque se nos presenta como la conclusión de una propensión a actuar de cierto modo, fundado en procesos psíquicos relativamente estables.

i) Desde un punto de vista cognitivo, está el conocimiento de las consecuencias que las decisiones que pueden adoptarse en beneficio propio, tendrán sobre estos otros, así como la constelación de significaciones de sí mismo.

ii) Desde la perspectiva motivacional, hay que tener presente que la consideración de sí mismo con respecto a otros es constitutiva de la identidad del sujeto y de las meta-identidades que influyen en ella. Hay por tanto una necesidad de coherencia que se extiende desde la propia identidad del sujeto hasta su conducta.

“Que ya por la naturaleza esencial de la conciencia humana cada individuo tiene presente interiormente, de algún modo, la sociedad y que el hombre no es sólo parte de la sociedad, sino también, la sociedad como miembro de la relación es una parte esencial de él: que el yo no sólo es un “miembro” de nosotros, sino también el nosotros un miembro necesario del yo”. (Max Scheler, citado por Phillip Lerch en Psicología Social).

Los propios impulsos de reducción de disonancias cognitivas entre identidad y meta-identidad pueden constituir, por otra parte, sesgos hacia consideraciones altruistas más allá de los sentimientos afectivos a los valores del bien común.

c.5. Actitudes racionales y campos focales.

Los cuatro subsistemas actitudinales nominalmente definidos en las páginas precedentes, se conciben como operando interrelacionadamente frente a estímulos activados por “objetos focales” que componen la realidad del sujeto. Se conciben, sin embargo, que algunos órdenes o campos de objetos focales activarían preferentemente (aunque no exclusivamente) las actitudes contenidas en algunos de los subsistemas considerados. En este sentido, hipotetizamos que los subsistemas actitudinales de la racionalidad estarían predominantemente activados por los siguientes campos focales:

i) Campo de sí mismo:

Los subsistemas de actitudes que hemos denominado provisionalmente “conciencia protagónica”, en cuanto está configurado por creencias, necesidades y valores asociados a un yo protagónico, adquieren vida en relación a objetos focales que tienen en común el estar referidos al sí mismo. Distinguimos por tanto el CAMPO DE SI MISMO como generador de las siguientes actitudes centrales:

ACTITUDES POSITIVAS HACIA:

- 1.- El ser uno mismo (polarización entre el ser y el tener auto aceptación)
- 2.- El desarrollo de sí mismo.
- 3.- La confianza en sí mismo.
- 4.- El conocimiento de sí mismo.
- 5.- El dominio de sí mismo.
- 6.- El compromiso de sí mismo.
- 7.- La capacidad autocrítica y crítica.
- 8.- La relación de sí mismo con los otros.
- 9.- El reconocimiento de sí mismo como foco de control de lo externo.

ii) Campo de la cognición:

El subsistema de actitudes que fue denominado “Componencialidad Multirrelacional”, en cuanto está referido a una forma de discernimiento y construcción de significaciones sobre las componentes y las relaciones que las configuran como realidad de medios y fines, se nos presenta como predominantemente activado por situaciones que en general pertenecen a los procesos cognitivos. Distinguimos por tanto el CAMPO DE LA COGNICION, desde donde se estimulan las siguientes actitudes centrales.

ACTITUDES POSITIVAS HACIA

- 1.- Las explicaciones de la ciencia empírica como criterio de verdad y eficacia.
- 2.- La exclusión de la “superstición” y el “prejuicio”.
- 3.- El conocimiento como medio de realización de sí mismo.
- 4.- El conocimiento como medio de liberación de la ignorancia.
- 5.- El conocimiento como medio de construcción del futuro.
- 6.- El conocimiento como derecho humano (el reconocimiento de la igualdad de los hombres frente al conocimiento).
- 7.- La contrastación de las costumbres con las nuevas ideas.
- 8.- La aceptación de la posibilidad de engaño o error en las creencias.
- 9.- El cambio de las propias ideas.

- 10.- La experiencia de otras personas.
- 11.- La complejidad tras la apariencia de los hechos.
- 12.- La consideración de lo desconocido como no-explicado (no inexplicable).
- 13.- La imaginación y la creatividad frente al conocimiento.
- 14.- El enseñar.
- 15.- El aprender.

iii) Campo del futuro:

Un aspecto de la componencialidad multirrelacional que se examinó precedentemente, fue el de la “sincronización proyectiva”, esto es, la consideración del carácter procesal de la realidad y por tanto de los tiempos en que se verifica el paso de un estado de cosas a otro. Dentro del tiempo, la configuración de los medios en relación a los fines, se presenta con un carácter proyectivo hacia el futuro. No se trata sólo de la mera prolongación más allá del presente, de las tendencias observadas por visión retroproyectiva, sino de visiones prospectivas emergentes en la imaginación plausible del futuro. La contrastación del actual estado de cosas y del futuro estado de cosas dimensiona la cuantía de los cambios y de los esfuerzos en cuanto disposición de medios para lograrlo.

La secuencia de la componencialidad no es determinística y la posibilidad de secuencias eficientes se presenta bajo condiciones de incertidumbre en que operan factores imponderables. Existe por tanto en la componencialidad, umbrales de riesgo que pueden reducirse pero no anularse en la racionalidad. Las consideraciones precedentes, nos llevan a distinguir dos órdenes o campos de objetos focales que activan predominantemente la componencialidad multirrelacional. Uno es el CAMPO DEL CAMBIO y otro el CAMPO DEL FUTURO.

En relación a éstos, distinguimos las siguientes actitudes centrales:

- 1.- La posibilidad de un futuro mejor.
- 2.- El cálculo de los estados futuros probables.
- 3.- La contrastación del estado actual con los estados futuros proyectados.
- 4.- El hacer planes.
- 5.- El ser previsor.
- 6.- La responsabilidad personal por el futuro propio.
- 7.- La responsabilidad personal por el futuro de la sociedad.
- 8.- La revisión de los fines propios.
- 9.- La revisión de los fines de la sociedad.
- 10.- La diligencia frente a las oportunidades.
- 11.- La exclusión de los determinismos.

iv) Las otras personas:

Al considerar el sistema actitudinal “electividad altruista”, se estableció como constitutiva de la escogencia racional, más allá de la consideración del interés propio individual, los intereses de la comunidad o de los otros en general. Consideramos en consecuencia que existe un conjunto de objetos focales que estimulan preferentemente la “electividad altruista” y que hemos denominado: Campo de las OTRAS PERSONAS (otredad) desde donde son activadas las siguientes actitudes centrales:

ACTITUDES HACIA:

- 1.- La aceptación del igualitarismo humano.
- 2.- La favorabilidad de la naturaleza humana.
- 3.- El respeto a las otras personas.
- 4.- El altruismo.
- 5.- La cooperación.
- 6.- La participación.
- 7.- La independencia de las propias convicciones.
- 8.- La percepción de la complejidad de las otras personas.
- 9.- La percepción de la variabilidad de las otras personas.

4.2.2. Notas sobre la racionalidad tecno-instrumental

El marco conceptual desarrollado precedentemente con respecto a la racionalidad en general, requiere ser especificado aquí dentro de un acotamiento que hemos denominado “racionalidad tecno-instrumental” y cuyo examen circunscribiremos dentro del encuadramiento organizacional de las agencias administrativo-gubernamentales, para diferenciarla de otras esferas organizacionales como el de la investigación científica, o el de las empresas.

a) La mentalidad planificadora

Entendemos que a la racionalidad, en cuanto complejo actitudinal del hombre moderno en general, es posible superponer una segunda caracterización de racionalidad, entendida también como un complejo actitudinal más circunscrito a aquellos sujetos que han llegado a formar parte de la institucionalidad profesional constituida en la sociedad. En este sentido suponemos un primer cuerpo de constructos propio de los agentes profesionales en relación a la concepción de sus roles, el que se constituye bajo la forma de una mentalidad planificadora.

En un sentido general, concebimos esta mentalidad como la adscripción de los agentes profesionales a una manera de perspectivizar la realidad y el devenir, a un método de aplicación continua y permanente, destinado a resolver los problemas que afectan a la sociedad, en un determinado contexto espacio temporal, a través de una previsión ordenada y capaz de anticipar sus ulteriores consecuencias.

b) La racionalidad tecno-instrumental

Al interior de esta mentalidad planificadora, compartida por los agentes profesionales se encuentra estructurada la racionalidad tecno-instrumental, como una forma de pensamiento más específica que se despliega en un continuo constituido por dos situaciones polares. Una en que el pensamiento técnico colinda con el pensamiento político, y otra en que el pensamiento técnico se hace instrumental y algorítmico. La primera representa la problematización técnica teniendo en consideración los ideales políticos y valores éticos, las responsabilidades sociales y las condiciones de las prácticas políticas. La segunda se caracteriza, entre otros rasgos de polarización, por la mayor gravitación de los elementos cognitivo-positivos y la focalización en los elementos operacionales y una escasa consideración de los elementos valóricos.

La noción de pensamiento técnico que aquí se utiliza, se refiere a aquel referido a las relaciones efectivas (con efecto) entre las condiciones de posibilidad / probabilidad / plausibilidad de las cosas o configuraciones de factores, respecto de algún propósito o finalidad.

Básicamente se concibe la racionalidad tecno-instrumental (RATIO) como un proceso de desarrollo de pensamiento (proposiciones praxiológicas) y acciones sistemáticas orientadas a la eficacia (una praxis de maximización de la funcionalidad de las estructuras), impulsado por agentes técnicos de una organización gubernamental, que se buscan constituir acciones deliberadas de cambio directo o indirecto, en la situación y/o comportamiento propio y de grupos-objetivo, en base a la aplicación de instrumentos y de procedimientos técnicos basados en el conocimiento científico.

En el marco de este proceso, son reconocibles sub-procesos que pueden ser comprendidos como dimensiones de la RATIO, referidos a acciones y conocimientos específicos, y que representan instancias de precedencia en la secuencia de conformación de las acciones generadas por la RATIO. Corresponden, dependiendo de la complejidad de los requerimientos, a cierto grado de especialización y diversificación de los agentes técnicos. Estos sub-procesos son los siguientes: Prospección; formulación de políticas; planificación-programación; formulación y evaluación de proyectos; diseño-proyección; ejecución-construcción; operación-uso-consumo; administración (Cuadro N°3).

Se entiende que estas dimensiones de la RATIO, si bien tienen sus propias líneas de especificidad, no son compartimientos estancos y se encuentran interrelacionadas constituyendo un todo. En este sentido, cada sub-proceso representa más bien una focalización de la atención en una dimensión de la RATIO. A su vez, al interior de cada uno de estos sub-procesos, puede abrirse nuevamente el repertorio de dimensiones de la RATIO. Así, por ejemplo: la EJECUCION despliega nuevamente las dimensiones de la RATIO y desarrolla aspectos prospectivos de las tareas de ejecución, de enunciado de políticas en relación a aspectos de ejecución, tales como contratación de mano de obra y adquisición de insumos, de planificación y programación de faenas, etc.

Esta idea general de la RATIO, en el marco de la organización gubernamental, se encuentra especializada sectorialmente, de acuerdo a la estructuración tecno-política (sectores sociales, productivos, de infraestructura, etc.) y según los niveles territoriales de la administración pública (internacional, nacional, regional, intercomunal, y local).

Así, por ejemplo, podría situarse dentro de este esquema, desde agentes profesionales formados en el campo de la salud, especializados en atención clínica que se desempeñan en unidades operativas a nivel local, hasta agentes profesionales de la salud que desarrollan una acción prospectiva a nivel internacional, por ejemplo: en la Organización Mundial de la Salud (Cuadro N° 4).

La definición de estas dimensiones de la RATIO es de naturaleza convencional:

La idea de “**Prospección**”, la entendemos como la actividad de concebir el horizonte de aspiraciones plausibles, o enunciado de deseabilidad social para la situación de la población mundial o bien, para una colectividad local o alguno de sus grupos-objetivo, a través de un proceso de pensamiento que transmuta sucesivamente las ideas desde el plano de lo imaginable, a lo posible, y a lo probable.

La idea de “**Políticas**”, se refiere a la actividad de formulación de políticas, esto es la definición,

Cuadro N° 3
Esquema del Proceso de racionalización Tecno instrumental



declaración y compromiso de lo que se quiere hacer. Surge de la formulación de respuestas a la pregunta ¿qué hacer? Comprende el enunciado de objetivos y la formulación de los contenidos de política que entrañan responsabilidades de autoridad política y la construcción de la plausibilidad social y política necesaria.

La idea de “**Planificación**”, se refiere a la actividad de concebir el cómo lograr el cumplimiento de las políticas. Implica desarrollar una lectura operacional del horizonte de aspiraciones socialmente plausible, la definición de objetivos y metas, así como descubrir y asegurar la constitución de los cursos de acción y plausibilidad social de los mismos. La estructuración de programas o cuerpos de secuencias y precedencias de las acciones y flujos de recursos, a nivel témporo-espacial corresponden a las actividades de “Programación”.

La idea de “**Proyecto**”, se refiere a la actividad de definir, estructurar, evaluar y formular un proyecto, eso es, un conjunto relativamente autónomo de acciones altamente interrelacionadas, circunscritas a la consecución de un cuerpo unificado de objetivos y metas que puede ejecutarse con relativa autonomía de otros.

La idea de “**Diseño**” o proyectación, se refiere a la actividad de definir, formular y presentar los datos concretos y específicos necesarios para la materialización de obras o acciones comprendidas en el proyecto.

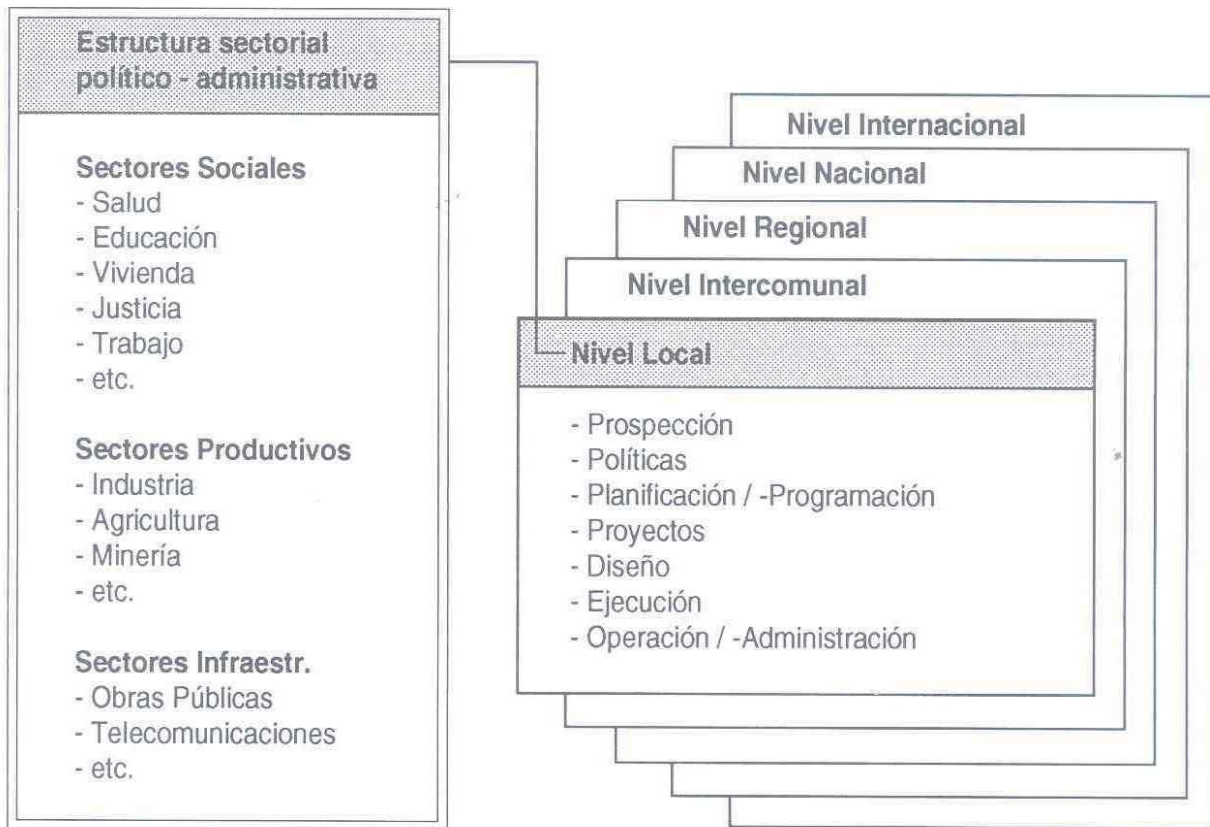
La idea de “**Ejecución**”, comprende el conjunto de actividades que lleva a cabo la entidad ejecutora para materializar las obras y acciones contempladas en el diseño.

La idea de “**Operación**”, se refiere a la puesta en marcha del proyecto y su ulterior desenvolvimiento durante el tiempo previsto de vida del proyecto. Esto es, el desarrollo de acciones de “Administración”. Comprende tareas de seguimiento, mantención, reposición y mejoramiento de la habilitación necesaria para sostener y ajustar el uso o consumo del bien o servicio, así como los beneficios o rentabilidad previstos.

El conjunto de explicaciones precedentemente indicado, representa la definición de la conceptualización central en torno a la cual se organiza el presente trabajo. En cuanto marco conceptual sobre el proceso de racionalización tecno—instrumental y su estructura componencial, corresponde a una categorización abstracta, una suerte de “tipo construido” genérico, que no concuerda con la experiencia concreta, pero que servirá como recurso heurístico para comparar y entender los referentes empíricos.

En la práctica, la acción racional tecno-instrumental rara vez se desenvuelve como un proceso continuo, sostenido, pleno, completo, y conclusivo. Frecuentemente se trata más bien de intentos fragmentarios y discontinuos, expuestos a imprevistos y omisiones que sólo permiten el desarrollo de parcialidades a niveles no siempre concordantes con los mínimos operantes. Para cada campo de acción tecno-instrumental es posible constituir vastos catálogos de errores y desaciertos técnicos. Ciertamente en las antologías de este carácter, se incluyen aquellos casos más notables por la magnitud e irreversibilidad de las disrupciones generadas. Hay sin embargo, otros menos visibles e indirectos, en parte encubiertos, por procesos adaptativos, y cuyas consecuencias sólo se manifiestan gradual y acumulativamente en el largo plazo.

Cuadro N° 4
Sectores y niveles del proceso de racionalización tecno-instrumental



Muchos de estos errores no son sino falta de probidad profesional, pero otros son el resultado de acontecimientos que están fuera del límite previsible a la luz del conocimiento disponible. Los componentes cognitivos de la racionalidad tecno-instrumental presenta contornos más allá de los cuales no es posible prever la pluralidad de efectos futuros y consecuencias de las decisiones que se adopten. Esto, por cierto, nunca ha representado un límite al voluntarismo de las empresas humanas. El accionar tecno-social se desenvuelve en realidad bajo condiciones permanentes de incertidumbre en que la consideración de los riesgos representa una cuestión central.

Hay, sin embargo una cuestión más fundamental sobre el contorno cognitivo de la acción racional que conviene destacar. El proceso de toma de decisiones técnicas no se desarrolla en un vacío social, sino en contextos en que intervienen consideraciones respecto de intereses económicos, sociales y políticos que, en conjunto, modelan el proceso decisorio y los encuadramientos de condiciones de las sucesivas decisiones, cuyas externalidades negativas son conocidas y cuya cuantía no siempre se ajusta a las normativamente permitidas en el sistema social.

Los niveles de desarrollo de los códigos formales e informales de prescripciones, permisividades y proyecciones, en lo referente a la generación de efectos negativos, son el resultado del nivel de racionalidad prevaleciente en la cultura de la sociedad. Es esta mentalidad racional la que determina la adscripción comportamental de los individuos y organizaciones a estos códigos, y las propias capacidades operacionales que la sociedad está dispuesta a sostener para controlar o regular las conductas desviantes. En esta materia, como en otras, hay sectores sociales que presentan mayor o menor indefensión frente a las decisiones técnicas y los quantum de externalidades negativas que ellas comportan. El propio avance del conocimiento de los efectos de largo plazo (y aún de corto plazo) de las externalidades negativas sobre el desarrollo en la vida de las comunidades locales humanas, depende de la gravitación de intereses develados por su relevancia política. No es desconocido el surgimiento de dinámicas de reducción de la disonancia cognitiva entre agentes técnicos de las organizaciones, lo que les permite subestimar o continuar ignorando las consecuencias de las decisiones que toman o dejan de tomar.

4.2.3 Notas sobre diagnóstico y gestión organizacional

a) Notas sobre teoría de la organización

Como se señaló anteriormente, el estudio propuesto provee una visión intra-organizacional del proceso de desarrollo que experimenta la organización del municipio de La Florida, como resultado de sus dinámicas internas de transformación frente a los cambios que se producen en el medio comunal y el entorno institucional. La atención se focaliza en los cambios concernientes a la racionalización técnica e instrumental de las operatorias que substancian el accionar de la organización en el ejercicio de sus roles de administración comunal. Desde el punto de vista secuencial, el caso de estudio cubre un período que va desde los primeros pasos en la formalización de la organización, hasta su maduración y ulterior crisis y desintegración.

Lo que en este estudio se describe, contiene situaciones que son comprensibles dentro de alguno de los marcos conceptuales con que actualmente se entienden las organizaciones. En este sentido, el material que se presenta sólo puede tener relevancia como material de referencia, en que se

describen formas y situaciones del acontecer de una organización, previstas por la teoría. En la medida en que lo que se presenta es la reflexión de un observador hecha con autoctonía y sentido testimonial, lo que se expresa en el texto corresponde más a la “imaginación sociológica” del informante que a una lectura sistemática hecha con categorías propias de una particular teoría organizacional.

La noción de “organización” es, sin embargo, central en el presente trabajo, conviene, por tanto, señalar brevemente su perfil conceptual en el marco del discurso de la teoría de la organización. Conforme a una revisión de la literatura hecha por Rodríguez (1991, 1992), se encuentra actualmente en desarrollo una nueva concepción de los sistemas organizacionales. Estos son vistos a la luz de los enfoques actuales, como sistemas “determinados estructuralmente”. Esto significa que los cambios que puede experimentar una organización son aquellos que se encuentren previamente definidos como posibilidad en su propia estructura. En otros términos, nada puede ocurrirle a un sistema organizacional que no esté prefigurado antes en su estructura, Esta determinación estructural no significa que las estructuras de los sistemas sean estáticas o insensibles con respecto al entorno.

“Por el contrario, todo sistema se encuentra permanentemente adaptado a su entorno y, sus cambios – determinados estructuralmente- son activados por perturbaciones provenientes del entorno. Esto quiere decir que un sistema dado experimentará ciertos cambios de estado si se encuentran en un ambiente y otros, si se encuentra en un entorno diferente. Los ambientes, no obstante, no determinan los cambios de estado del sistema, sino que sólo activan – o gatillan cambios de estado determinados en la estructura del sistema en referencia... El sistema organizacional, por consiguiente, se halla en un proceso de modificación permanente, en adaptación constante con su entorno.” (Rodríguez, 1992, p.39).

El hecho de que los cambios que se suceden en una organización, sólo ocurran como cambios de estado determinados por la propia estructura de la organización ha hecho que sea apropiado comprenderlos, de acuerdo a la concepción de Humberto Maturana, como “sistemas autopoieticos”, esto es, como sistemas que funcionan en clausura operacional, es decir, producen en su operar los elementos componentes que lo forman.

Conforme a la revisión de la teoría sobre la materia que provee Rodríguez, el trabajo más influyente en la línea de los sistemas autopoieticos organizacionales, es el desarrollado por Niklas Luhmann. Este autor, define las organizaciones como sistemas complejos constituidos por decisiones que producen las decisiones que la constituyen.

“En el caso de las organizaciones, las decisiones –en cuanto elemento constituyente- sólo pueden descomponerse en decisiones y sólo pueden mejorarse mediante decisiones, dado que los sistemas no pueden cambiar el nivel de emergencia de sus elementos, sin dejar de ser un orden de un tipo dado... Este sistema es autorreferente, de tal manera que define su entorno en términos de lo que puede ser comprensible para él, es decir, en sus propios términos. En otras palabras, una organización está formada por decisiones que generan decisiones y que –para relacionarse con su entorno- deben definir, como decisión, toda acción del entorno que tenga que ser significativa para ella... Toda acción que no se conceptualice como decisión no tendrá efecto organizacional alguno, porque el sistema organizacional de decisiones es cerrado operacionalmente y se encuentra determinado estructuralmente, es decir, sólo puede recibir perturbaciones que conduzcan a cambios de estado determinados en la misma estructura de decisiones de la organización”. (Rodríguez, 1991, pp.63-64).

Dado que las decisiones tienen el efecto de tales sólo en cuanto son comunicados, se concluye, como corolario de esta concepción, que las organizaciones se comportan como sistemas de

comunicación que generan comunicación, en el marco de su clausura operacional. En otros términos, ningún acontecimiento tanto del entorno externo como interno tendrá efectos sobre el elemento organizacional a menos que sea tematizado como comunicación.

b) Cambios de estado en la estructura de la organización municipal

Los antecedentes que se presentan en este estudio, pueden ser entendidos como el de un proceso de desarrollo, transformación y complejización interna de una organización (un municipio), como correlato de la creciente complejidad del entorno, en el que se están desarrollando rápidas transformaciones y originando nuevas, múltiples y diversas demandas. Esto implicó cambios de estado en su estructura interna, asociados a necesidades de mayor integración e incremento de la diferenciación y formalización organizacional.

En el caso que estamos considerando, el municipio, en virtud del proceso dual de centralización-desconcentración impulsado por el Estado, tendió crecientemente a ser requerido en su accionar, como una filial o subsistema de un sistema organizacional mayor constituido por la Intendencia Regional, la que a su vez formaba parte del sistema de administración interior del Estado ejercido desde el Ministerio del Interior. En la práctica, el municipio, en su accionar llegó a comportarse, más bien, como un sistema organizacional, para el cual las relaciones con la Intendencia llegaron a constituirse como uno de los campos de materias propias del entorno o ambiente externo.

Ello fue tan así que, como consecuencia de esta propensión, el distanciamiento del municipio con respecto al carácter y modelaje de las acciones requeridas por la Intendencia comenzó a ser percibida por éste como un inadmisibles desplazamiento de fines. Se cuestionó la pertinencia o no pertinencia de las decisiones organizacionales del municipio, lo que finalmente se tradujo en una drástica modificación del ambiente interno de la organización y el reemplazo de todos los miembros de la “cumbre estratégica”, de la mayor parte de quienes conformaban la “línea media” y parte del personal adscrito al “núcleo operativo” y “staff de apoyo” del municipio.

Los antecedentes que se presentan señalan problemas organizacionales característicos que expresan debilidades en los niveles de integración y de formalización organizacional. Así, el gradual desarrollo de subsistemas especializados en la organización del municipio para relacionarse con los distintos sub-ambientes, se tradujo en una virtual autonomía funcional de las partes. Estas comenzaron a formalizar su accionar y definir sub-metas asociadas a sus problemas específicos como sub-sistemas, sin que lograra perfilarse una convergencia hacia una problematización de las tareas de la organización como un todo. Esto llegó a representar una permanente falta de visión consensual y eventualmente confrontaciones internas, sobre cómo entender distintas situaciones de la realidad comunal y respecto a qué priorizar en cuanto acciones del municipio.

Los antecedentes que se presentan se refieren principalmente al surgimiento y desarrollo de unidades de planificación y programación: la Oficina de Asesoría Urbana a cargo de la planificación urbana comunal y la SECPLAC (Secretaría Comunal de Planificación y Coordinación) a cargo de la planificación del desarrollo comunal. En el caso de la SECPLAC, se trata de un sub-sistema especializado de la organización municipal, para sistematizar y formalizar las decisiones, en términos de racionalidad técnico-instrumental, y tematizarlas como comunicación organizacional:

a) comunicarse con el entorno institucional externo, representado por la Intendencia y otras organizaciones de la administración pública y

b) intercomunicar el entorno interno, principalmente a nivel horizontal. Las dificultades que enfrenta SECPLAC para el cumplimiento de sus roles, pueden entenderse como problemas característicos en el proceso de diferenciación interna de la organización. En el contexto de un ambiente caracterizado por un fuerte centralismo autoritario y grandes fuerzas desconcentradoras de competencias administrativas, el conjunto de la organización municipal permanece en un estado de escasa diferenciación en relación a su orientación temporal y en relación a la orientación a metas.

Las unidades tienden a operar con horizontes de planificación y de acción de corto plazo y metas entendidas como cumplimiento de rutinas y desarrollo de cometidos externos. En ese contexto, la SECPLAC representa un sub-sistema nominalmente requerido para dar respuestas en un marco de orientación temporal de mediano y largo plazo, que discrepa del predominante en el conjunto de la organización, tiende por tanto a desempeñarse ritualísticamente.

5. METODOLOGIA

5.1. Notas sobre el significado de la experiencia a examinar.

Como se señaló inicialmente, el trabajo que aquí se presenta, intenta proveer una visión del comportamiento y conducción de la organización municipal, en cuanto dimensiones de su vida institucional, a través de la información provista por el informante sobre su experiencia de desempeño en ella. Tal experiencia, se sitúa, como ya se indicó, dentro de lo que fue la gestión del desarrollo comunal del Municipio de La Florida, unidad territorial perteneciente a la periferia de la aglomeración metropolitana de Santiago, en un período de aproximadamente siete años, comprendidos entre fines de 1981 y comienzos de 1989.

El desempeño al que se hace referencia, corresponde a mi participación funcionaria, como subalterno, Arquitecto, en la Secretaría Comunal de Planificación y Coordinación y luego, por breve tiempo, como Asesor Urbanista en la Dirección de Obras Municipales. El que la experiencia que aquí se presenta, se haya constituido a través de este rol, representa una situación a tener presente, por cuanto en ella están implícitamente presentes los sesgos de las estructuras perceptuales, de orden disciplinario y profesional, y las limitaciones del ángulo visual, que se logra como resultado de una particular ubicación en el escenario de la organización.

Conviene señalar, sin embargo, que aún cuando el material de trabajo son las experiencias, en el sentido de vividas y registradas en la memoria como acontecimientos (es decir, no como meros agregados de hechos sino como conjuntos de éstos, con algún perfil estructural de significación), la materia de trabajo no se refiere al desempeño funcionario o profesional en sí, sino a lo que, a través de éste, puede hacerse relevante como enseñanza sobre el municipio, en cuanto actor del desarrollo local, en especial en lo referente a los aspectos de planificación y coordinación de su accionar. La opción de indagar en el universo mental propio, prescindiendo del de otros actores sociales, no responde a un sesgo de ensimismamiento en la autobiografía profesional, sino a restricciones de

factibilidad de este trabajo.

Para el examen de esta experiencia y la elaboración de la visión que se pretende, se consideró apropiado adoptar una orientación de trabajo que actualmente se designa como de "sistematización de experiencia" y respecto de la cual se presenta una explicación general en el punto siguiente. Esta opción, radica en la consideración de la idea general sobre la unicidad de teoría y praxis, y la radical vinculación entre las dimensiones conceptuales y operativas, como aspectos de un mismo proceso.

Se consideró, por tanto, que en la práctica del desempeño profesional, se desarrolla un proceso de aprendizaje y, en consecuencia, se genera conocimiento (conceptualmente significativo) susceptible de constituirse como fuente de aprendizaje social. Dado que el trabajo de sistematización necesario para constituir estas fuentes rara vez se emprende, gran parte de este conocimiento se pierde para la sociedad.

Posiblemente en muchos casos este saber sea, en gran medida, prescindible, o no sea socialmente rentable recuperarlo, por no constituir una pérdida significativa. En el presente caso, sin más bases que la propia convicción, se ha emprendido la tarea de recuperar de la práctica propia, aquello que se constituyó como experiencia sobre el accionar municipal, reflexionando sobre ella para integrar significaciones que puedan constituirse como enseñanza.

La experiencia vivida que se plantea examinar no es, ciertamente, toda la vivenciada, sino sólo aquella que se consideró susceptible de ser resignificada más profundamente, como acontecimientos relevantes, para la comprensión del Municipio como un actor institucional.

Mi desempeño funcionario concuerda con un período significativo del desarrollo de la institucionalidad municipal (1989-1981), el que se inicia con la instrumentación y puesta en operación del modelo normativo del municipio, concebido por la Reforma Administrativa Nacional impulsada por CONARA en esos años; y concluye con el agotamiento de la situación política que le dio impulso. Concuerda también, en cierta medida, con el desarrollo de la gestión de una misma autoridad alcaldía y la presencia de un mismo elenco de miembros de la organización, en una expansión gradual y una rotación baja.

La atención se focaliza en aquellos aspectos del accionar municipal, que se considera relevantes para el "desarrollo comunal", noción que preside los fines profesados por la institucionalidad del municipio. Al respecto, la injerencia de mi desempeño fue necesariamente parcial y, por tanto, lo fue también la constitución de la experiencia a presentar. Hay, en consecuencia, en el trabajo de sistematización, un cierto grado de extrapolación que busca completar significados, con elementos contruidos.

5.2. Notas sobre el trabajo de sistematización de experiencia.

a) Sobre la "experiencia"

Un primer orden de estas consideraciones, se refiere a la noción de "experiencia" que se está considerando. Esta es la del lenguaje corriente, la de "experiencia vivida" (lo aprendido a través de la práctica y que, por aprendido, constituyó en su oportunidad, enseñanza para uno mismo, y

constituye como actualidad, conocimiento distintivo registrado en nuestra mente de un modo especial).

¿Qué significación podemos dar a esta experiencia desde un punto de vista epistemológico?. En una evocación que hace Bloomfield (1970) de Tomás de Aquino, recuerda que éste señala dos formas básicas de llegar a saber: "per cognitionem" o por "connaturalitatem". Y considera que este doble acceso al conocimiento debe mantenerse expedito para acceder a la unidad entre teoría y práctica. Su argumentación apunta a señalar, que la visión exterior y a distancia de la materia-sujeto provista desde la ciencia, no constituye la historia completa de los eventos y asuntos humanos y que estos pueden ser vivenciados tanto como comprendidos.

"Hay algo respecto de los acontecimientos y asuntos que sólo la experiencia puede dar. Nadie sino un negro puede entender ciertos aspectos de la experiencia negra. Pero, también, hay ciertos aspectos de la experiencia negra que únicamente alguien que pueda estar fuera de ella y mirarla desde fuera pueda entender"

Al respecto, señala la cuestión planteada por Kierkegaard: ¿Puede uno ser al mismo tiempo Leoporello y Don Juan?. Leporello lleva la cuenta de las ciento una conquistas de su maestro, Don Juan las "experiencia".

Cuando se dice que alguien posee "experiencia", o que se necesita a alguien con "experiencia", se alude a un tipo de conocimiento que se considera especial y que, supuestamente, otorga a quien lo posee, mayor comprensión de la situación-acción en que se desenvuelve o que observa. En nuestra concepción de Shön (1983), lo distintivo de este conocimiento, es que está estructurado a partir de una capacidad subyacente de inquirir a través de una "conversación reflexiva con la situación" y una fluidez para concebir y recomponer encuadramientos o patrones que dan significado al fenómeno-problema.

En la organización de este significado, participa la conciencia de lo que anteriormente se denominó un "yo protagonista". Esto es un "sí mismo", a través del cual los conocimientos participan de una trama de relaciones que los vincula como constitutivos de acciones substanciadas por conductas; en especial la propia. El registro de este conocimiento, por consiguiente, forma parte de episodios interaccionales delimitados, como situaciones de interacción social incluyendo la interacción consigo mismo (Cottrel, 1970).

En términos simplistas, la "experiencia" se nos presenta como un conocimiento potenciado con valencias interaccionales, que permiten a quien lo posee, substanciar su conducta en el marco de una acción o red de actos sociales. Se trata, por tanto, de cogniciones que responden a esquemas de interpretación, constituidos como constructos personales, que sirven de asiento a la formación de juicios, criterios y categorizaciones.

Si pudiésemos observar a un sujeto profesional actuando en una situación de desempeño, veríamos activar sus juicios, criterios y categorizaciones, respaldados en primer término por el registro de experiencias en relación a la información factual y normativa, organizada respecto de la situación de que se trata. Los registros de elementos algorítmicos o técnico-conceptuales, organizados a partir del aprendizaje disciplinario, constituyen otra capa de registros en sustratos más inactivos de la conducta mental (Shön, 1983).

b) Sobre la sistematización

"La experiencia", entendida nocionalmente en los términos ya expuestos, no representa, en sí, enseñanza para otros. Para que se constituya como tal, hace falta "sistematizarla", lo que, a su vez, activa un reaprendizaje propio que renueva la "experiencia" inicial. En un sentido general, el trabajo de sistematización es un lineamiento de investigación que busca reconstituir los elementos cognitivos y saberes en un programa o proyecto (o alguna otra unidad de acción), de modo de constituirlos en materia de aprendizaje para uno mismo y para otros.

Implica un trabajo de integración de significados, esto es, el de descubrir relaciones entre hechos, que permiten comprenderlos como partes de uno o más acontecimientos, que los circunscriben en alguna dimensión significativa. Se tiene así, situaciones y procesos susceptibles, a su vez, de ser resignificados en contextos más amplios. Esta recontextualización, representa organizar una lectura componencial de la experiencia, centrada en la representación de los hechos y sus interdependencias, y orientada a la delimitación de aquellas conjugaciones de relaciones, que estructuran significados para el conjunto del universo de componentes.

Al respecto señala Martinic (1988), en el marco de consideraciones metodológicas para la sistematización de proyectos de educación popular:

“(el educador)... a lo largo de la experiencia educativa va acumulando y construyendo una serie de interpretaciones sobre la realidad. Así, de un modo activo, va constituyendo un acervo de conocimientos sobre su práctica, el que forma parte de su sentido común. Este es el “saber inmediato” o los “constructos de primer grado” inseparables de la misma acción y que operan como un verdadero horizonte de visibilidad, desde el cual se da sentido e interpreta la acción en la cual se participa.

De este modo, la interacción descrita coloca a los sujetos participantes en una experiencia educativa como co-autores de acciones efectivas en el medio social en el cual se realiza la experiencia. La sistematización es así un proceso de reconstitución de lo que los sujetos saben de su experiencia. En otras palabras, es una reflexión sobre cómo se conoce –y por tanto- cómo actúa el educador en el dominio de la experiencia que promueve..., es una elaboración del relato que suele hacer el educador. Es un trabajo que intencionalmente se hace de nuestros relatos y vivencias para hacerlas más claras y significativas para otros. Documenta el proceso de acción traduciéndolo a un lenguaje que va más allá de la vivencia privada para que pueda ser comprendido por los demás.”

Como parte de la tarea propuesta, se exploró el material bibliográfico en relación al tema de la sistematización de experiencia. De su examen, fue posible concluir que no se ha establecido un significado unívoco sobre lo que significa el trabajo de sistematización y que, dentro del sentido general del concepto, hay una relativa dispersión en las diversas formulaciones conceptuales con que se lo define. Por otra parte, fue posible constatar que la mayoría de los trabajos de sistematización se focalizaban, principalmente, en experiencias referidas a unidades de acción, organizadas y acotadas como programas y proyectos, y que no existían referentes de sistematización, cuyo propósito fuese la consideración del conjunto de la gestión de una organización, en una determinada fase de su desarrollo.

A falta de referentes conceptuales y metodológicos más formales, la reflexión hubo de desarrollarse, por tanto, a partir del sentido general de la noción de sistematización que reseñamos precedentemente. Ello suponía recordar, identificar y explicitar los "acontecimientos significativos"

y, asumiendo que eran percibidos, comprendidos e interpretados desde perspectivas, marcos, experiencias, conocimientos y aprendizajes personales, se transformarían en un nuevo aprendizaje comunicable.

Las unidades de análisis son entonces estos "acontecimientos significativos" que entendemos como unidades procesales constituidos básicamente por un cuerpo de decisiones y sus secuelas, incluyendo las situaciones previas y ulteriores de comportamientos deliberativos.

En palabras de Zúñiga (1990), el "trabajo de sistematización es primero el de captar desde adentro, y luego el de compartir, después es el de comprender, de formular, de comunicar, pero no sólo como arquitectura racional, sino también como realidad vivida". Así, se fue lentamente reconstruyendo esta experiencia, pretendiendo recuperar sus orígenes, su desarrollo, sus elementos, relaciones, interacciones, dificultades, aciertos, errores, momentos; descubriendo la intencionalidad de la acción y organizando los productos de la reflexión, de manera de dar cuenta de lo aprendido y contribuir al aprendizaje de otros. En el compartir y comprender, conté con el apoyo de otro ex-funcionario municipal (como interlocutor), que participó en el mismo escenario, durante un período similar, y que aportó otras percepciones desde otro ángulo visual.

Los referentes conceptuales, subyacentes en las percepciones de entonces y las reflexiones de hoy son, en gran medida, indefinibles en términos de un encuadramiento formal específico. En términos generales, lo que se presenta como el relato del informante, corresponden más a una trama de nociones estructuradas tópicamente que a un discurso categorizado de alta coherencia teórico - conceptual. Responden y expresan, principalmente, los saberes que substancian la propia formación académica y la historia profesional.

En este sentido, el presente trabajo representa, en forma principal, la impronta del Programa de Magister en Ciencias Sociales en mi experiencia. Esta impronta influyó en mi desempeño como funcionario municipal. Contribuyó, entonces, a desarrollar una visión más comprensiva de mi inserción en el municipio y orientó el registro de las significaciones de mi actuación funcionaria.

Desde esta perspectiva, puede reconocerse que se ha recurrido, frecuentemente a lo largo de este trabajo, a elementos conceptuales de la sociología de las organizaciones y de teoría de la planificación, entre otros. No ha sido, sin embargo, un propósito, situar esta reflexión dentro de los lineamientos formales de una particular disciplina. Al consignar las presentes notas, no existió la voluntad de hacerlo desde la perspectiva de una particular teoría social. Existe, sin embargo, en la base de nuestra reflexión, una concepción sobre el proceso de cambio de la sociedad que es el que se presentó al explicitar aquí el marco conceptual.

CAPITULO I
LA COMUNA DE LA FLORIDA.
UN CASO DE URBANIZACION EN LA PERIFERIA
DE SANTIAGO.

- 1.1. La periferia de Santiago como un contexto específico.
- 1.2. Periferia y limitaciones de la administración local.
- 1.3. Conformación social y espacial de la comuna de La Florida.
 - a) Aspectos físicos y socio-demográficos.
 - b) La situación de urbanización.
 - c) La situación social.

En el presente capítulo, se provee una visión general de la Comuna de La Florida, en cuanto co-referente del accionar de la administración municipal en el período considerado. Se trata de presentar aquí, sólo aquellos rasgos básicos, estrictamente necesarios para una mejor comprensión de la experiencia que se examina en los capítulos siguientes. Consideraremos aquí, primero, la situación de las áreas periféricas de Santiago, en que la Comuna de la Florida constituye un caso. Se proveerá, luego, un rápido enunciado de rasgos socioeconómicos y físicos comunales, y finalmente una visión del marco de condiciones de la administración municipal. Una consideración más pormenorizada de estos aspectos se presenta en Anexos.

1.1. La periferia de Santiago como un contexto específico.

El territorio comunal de La Florida constituye un caso que puede considerarse representativo de aquellos que conforman el borde suburbial o periferia de expansión del área Metropolitana de Santiago. Forma parte de una sub-área ecológico-demográfica, diferenciada y segregada con respecto a la ocupada por los medios residenciales de los estratos socio-económicos altos de la ciudad.

La distinción de esta sub-área periférica, como una en que se produce mayor concentración de población pobre, en que se advierte mayor desempleo, menores ingresos de las personas, menores niveles de educación, mayores déficit de cobertura de servicios y, en general, una conjunción de factores que representan una menor calidad de vida, no es nueva. Ha sido señalada, vastamente, desde diversos ángulos disciplinarios, en el campo de los estudios urbanos.

Se trata de territorios que constituyen áreas de recepción del crecimiento interno de la población y de las migraciones externas hacia la aglomeración, particularmente de los contingentes de población de bajo rango de estratificación socio-económica. Se configura, así, en estas áreas un alto y rápido crecimiento físico y demográfico, a través de la radicación de asentamientos regulares e irregulares.

La composición de los estratos sociales presenta, sin embargo, una gran heterogeneidad, la que tiene su correlato en el hábitat construido. Una parte, corresponde a la formación de los primeros medios residenciales, asociados a los loteos de parcelas agrícolas y de agrado; otra, a la formación de asentamientos irregulares producto de tomas de terreno u otras formas de invasión; otra parte, a poblaciones y villas de vivienda social y otra, la más reciente y predominante, a conjuntos residenciales de origen privado, provisto a través del mercado, al que accede, principalmente, una demanda canalizada mediante subsidios.

Desde un punto de vista físico, las nuevas implantaciones que van conformando el hábitat residencial, presentan un cierto grado de dispersión e insularidad en el entorno agrícola colindante. Se producen, entonces, discontinuidades en la urbanización, vastas áreas agrícolas de borde y numerosos espacios intersticiales eriazos, tanto públicos como privados, carentes de infraestructura y sub-controlados en su utilización. La falta de pavimentación y alumbrado público representan, en estos intersticios, limitaciones de accesibilidad y factores disruptivos del ambiente, por la formación de polvo y de barriales en el invierno. En ello incide también la situación rural heredada de áreas carentes de drenaje y las posibilidades de escurrimiento de aguas lluvias, los derrames de agua de la red de canales de riego, los depósitos clandestinos de escombros y basura en vías sub-controladas y predios desprovistos de cierre.

El poder de compra, constituido por los diversos estratos socio-económicos de la población, presenta un promedio general bajo y, por tanto, la oferta de bienes y servicios no se establece sino en pequeña escala. Esto significa que la población debe concurrir a nodos de servicios situados en las comunas interiores de la aglomeración y asumir los costos, monetarios y de tiempo de transporte, correspondientes.

Con excepción de aquellas comunas en que existen corredores de implantación industrial y otras instalaciones productivas y de servicios conexos, el grueso de la periferia tiene una muy limitada oferta de puestos de trabajo, lo que origina el característico y cotidiano patrón itinerante de desplazamiento de la población laboral, en los medios de transporte colectivos.

El conjunto de estas características representa, para la administración local de las comunas periféricas, un cuadro de grandes necesidades en materia de inversión física y de atención social, que debe enfrentar desde una situación de disponibilidad de recursos, estructuralmente deficitaria. Se presenta a continuación, brevemente, la situación de la comuna de La Florida, en lo que a esto respecta.

1.2. Periferia y limitaciones de la administración local.

La disponibilidad de recursos financieros, que un municipio tiene para abordar las tareas del desarrollo comunal, dependen, en forma básica, del nivel de riqueza existente en el territorio y no de las necesidades, carencias y problemas que se requiere enfrentar.

Conforme a las reglas del juego establecidas en la ley, por las autoridades políticas y técnicas, los ingresos propios del municipio se generan principalmente por los pagos que hacen las personas y entidades residentes en la comuna, por concepto de:

- permisos de circulación de vehículos,
- patentes de actividades productivas y de servicios,
- contribuciones de bienes raíces,
- concesión de permisos y producción de servicios municipales (de edificación, de urbanización, de ocupación de la vía pública, licencias de conducir, etc.).

Como puede advertirse, aquellos municipios que administran territorios en que la mayor parte de las familias disponen de uno o dos automóviles, en que existen grandes centros y tiendas comerciales, oficinas profesionales y de empresas, centros de esparcimiento, restaurantes, etc., en que, la mayor parte de los bienes raíces son lujosos y caros, en que se construye importante edificación en altura, etc., disponen de ingresos crecientemente cuantiosos para el adelanto comunal.

Por el contrario, los municipios en que gran parte de la población es pobre o indigente, el nivel de oferta y de consumo de bienes y servicios es bajo, la urbanización es incompleta, y gran parte de la vivienda es precaria, tenderán a tener reducidos montos de ingreso y, por tanto, escasos recursos para la administración comunal.

No hay, entonces, nada sorprendente en las profundas disparidades que presenta la diferenciación y segregación socio-económica del espacio urbano en la ciudad de Santiago. Lo sorprendente es, más

bien, la permanente denuncia política de esta situación sin que se cambie, sin embargo, uno de los más ostensibles factores intervinientes que lo reproduce.

Cuando se concibió la nueva Ley de Rentas Municipales (D.L. N° 3.063 de 1979), se advirtió que las desigualdades de ingreso, en las comunas, llegarían a ser tan profundas que sería necesario aminorarlas mediante un mecanismo de redistribución de la asignación de fondos destinados a funciones específicas. Se incluyeron, por tanto, ingresos municipales aportados por el Fisco Nacional, teniendo en consideración el número de habitantes y el de propiedades exentas del impuesto territorial.

Así, el principal mecanismo de redistribución es el Fondo Común Municipal - FCM. Este se constituye con los aportes de todos los municipios, contribuyendo más, aquellos con mayores ingresos. Las pautas de distribución permiten que los municipios más pobres reciban una proporción mayor del FCM, aminorando así las desigualdades. Sin embargo, a pesar de esta corrección, subsiste y prevalece una situación de gran desigualdad en la disponibilidad de recursos de la administración local. (Ver Anexo 3).

Esta situación tiene carácter estructural y tiende a ser persistente. Desde el punto de vista presupuestario, la debilidad de los ingresos municipales hace que, en relación a los gastos, el saldo disponible para inversión física y desarrollo social sea relativamente pequeño.

En términos generales, los gastos municipales corresponden a gastos fijos. Independientemente de las fluctuaciones del ingreso, el municipio debe enfrentar el costo de servicios básicos comunales, tales como el retiro y disposición final de basuras domiciliarias, el consumo en energía del alumbrado público y la mantención de éste, al igual que la de las áreas verdes habilitadas, la de la señalización del tránsito, etc.

1.3. Conformación social y espacial de la comuna de La Florida.

Se presenta, a continuación, un rápido bosquejo de las principales características intracomunales, considerando algunos de los rasgos más relevantes de su evolución, en el período que comprende la materia de esta exposición.

a) Aspectos físicos y socio-demográficos.

La comuna de La Florida, ubicada al sur-oriental de Santiago (Ver Anexo 2, Cuadro N°1), tiene una extensión de 70.2 Km²., de los cuales alrededor de 42 km² corresponden a suelos urbanizables. La superficie urbana alcanzaba entonces a 2.160 hás. (21 km²).

Durante el transcurso de la década de los 80, la mayor parte de los predios mayores, disponibles en el área urbana, fueron ocupados por implantaciones residenciales y la densidad de población se elevó por sobre la media de Santiago. Hacia fines de esta década, alrededor del 50% del área de expansión se encontraba ya ocupada con nuevos conjuntos habitacionales.

La ocupación del territorio comunal, a través del desarrollo de urbanizaciones, ha sido un proceso muy rápido y masivo, con un fuerte componente de viviendas precarias. El censo del año 1970

contabilizó en la comuna, un total de 6.431 viviendas permanentes y 4.114 semi permanentes, en tanto que en 1982, esta cifra se había elevado, respectivamente, a 39.782 y 8.293 viviendas.

A este proceso de formación de áreas residenciales, corresponde un poblamiento que se caracteriza por su magnitud y velocidad. Según el censo de 1960, la población comunal alcanzaba a 18.723 habitantes. Se trataba, básicamente, de un poblamiento de baja densidad, desarrollado en base a una estructura predial de parcelas pequeñas, de propiedades agrícolas y algunos pocos loteos residenciales.

En el período comprendido entre 1965 y los primeros años de la década de los 70, las masivas acciones gubernamentales en materia de provisión de servicios habitacionales y las tomas de terreno protagonizadas por grupos carenciados, cambiaron, drásticamente, la fisonomía de la comuna. El censo de población de 1970 contabilizó un total de 53.433 habitantes, de los cuales el 44,5% (23.814 habitantes) correspondía a estratos socio-económicos clasificables como pobres, según el Mapa de Extrema Pobreza (ODEPLAN 1975). Esta cifra situaba a la comuna, encabezando el ranking de las comunas pobres de Santiago.

En la década siguiente, la magnitud del poblamiento se intensifica. Según los antecedentes del censo de 1982, la comuna había alcanzado un total de 191.883 habitantes, cifra que representaba una tasa media de crecimiento intercensal del 9,8%, la más alta de la provincia de Santiago.

En los contingentes de población que se incorporan, la proporción de población pobre es menor. De acuerdo a los datos de ODEPLAN, la población en extrema pobreza de 1982 representaba el 18% del universo comunal. Esta cifra ubica a La Florida en el noveno lugar del ya mencionado ranking, superando el promedio de la Provincia (11,8%). Como referencia comparativa, puede señalarse que la extrema pobreza alcanzaba al 32,4% en Peñalolen y un 25% en Huechuraba.

La evolución del poblamiento, con posterioridad al censo de 1982, no presenta síntomas de aminoramiento, aunque es difícil que se mantenga una velocidad de crecimiento tan alta.

Los rasgos generales de la estratificación socio-económica del poblamiento, que se desarrolla con posterioridad a 1982, pueden ser inferidos a partir del examen del hábitat residencial construido. Según antecedentes INE, entre 1982-87 se contabiliza en la comuna, un total de 23.000 viviendas iniciadas, de las cuales, el 70 % corresponde a lotes residenciales construidos, por el sector privado, para sectores de ingresos medios y medios bajos. El 30% restante, corresponde a viviendas sociales ejecutadas por mandato público.

Entre 1985 y 1989, si bien La Florida no se constituyó en un territorio receptor de las erradicaciones generadas por el programa de saneamiento de campamentos, desarrollado en este lapso, sí fue una de las áreas preferentes de localización de viviendas sociales contratadas por el sector público. En este período, se iniciaron en la comuna, un total de 10.828 unidades destinadas a atender la denominada "marginalidad habitacional".

En términos generales, puede afirmarse que desde fines de la década de los 70, en la comuna de La Florida se desarrolla un proceso de consolidación de un rol especializado en la función residencial, correspondiendo a un conglomerado de población de gran heterogeneidad en su estratificación socio-económica, con fuerte predominio de los sectores de ingresos medios bajos y la presencia de

importantes contingentes de población, en situación de pobreza crítica, en localizaciones intracomunales espacialmente segregadas.

b) La situación de urbanización.

Se presenta, a continuación, una breve descripción de las principales situaciones físicas y sociales que constituían, en el lapso considerado, los principales problemas, insuficiencias y carencias que afectan la calidad del medio comunal. Tales situaciones representaban, por consiguiente, áreas de intervención de la gestión del municipio y asuntos en torno a los cuales se articulaban intereses y demandas de la comunidad:

- Fuerte déficit de urbanización (pavimentación de aceras y calzadas, alumbrado público y alcantarillado) en las áreas residenciales consolidadas, heredadas de los parcelamientos de régimen rural, a lo que deben añadirse importantes necesidades de reposición y mejoramiento.
- Desarrollo de urbanizaciones residenciales, fragmentarias y dispersas con su correlato de discontinuidades y de urbanización e impacto sobre las condiciones de accesibilidad.
- Presencia de numerosos asentamientos irregulares, en situación de marginalidad habitacional (campamentos de radicación y erradicación, loteos sub-urbanizados de comunidades de propietarios residentes y de cooperativas en receso, etc.), con fuertes requerimientos de reposición y mantención de una urbanización provisional y grandes necesidades de asistencia social y de acciones de emergencia.
- Severa insuficiencia en la evacuación de aguas lluvias, generando áreas inundables y anegamientos que afectan a grupos habitacionales y a la operación de las vías públicas intercomunales y locales.
- Numerosos focos de insalubridad y de sub-control de uso, constituidos en predios intersticiales eriazos y desprovistos de cierre, en áreas suburbanas y en espacios viales periféricos, los que se utilizan como botaderos clandestinos de basura y escombros.
- Tránsito intracomunal dificultoso por pavimentos en mal estado, carencia de pavimentos y discontinuidades en la trama viaria, a lo que debe añadirse una insuficiencia de instalaciones de regulación y señalización de la circulación.
- Tránsito intercomunal congestionado, a las horas punta, por obsolescencia funcional y física de las vías, además de la carencia de otras alternativas de circulación, frente a la creciente magnitud y densidad de los flujos vehiculares.
- Efectos disruptivos sobre la calidad del ambiente, de las áreas residenciales, por mala operación del transporte público con terminales en la comuna y falta de incentivos a los empresarios del sector para establecer instalaciones adecuadas.

- Deficiente mantención y manejo de la red de canales y derivados de riego por parte de las comunidades de agua, generando derrames y rebalses que afectan la circulación intercomunal y local. Además del uso clandestino de los canales como depósitos de basura, que constituye otro factor agravante.
- Pérdida de la calidad del medio urbano por limitaciones financieras y operacionales del municipio, para responder con suficiente celeridad en la reposición de instalaciones destruidas en el espacio público, producto de acciones antrópicas incontroladas, en particular daños ocasionados por comportamientos tales como: vandalismo, robos de instalaciones, acumulaciones clandestinas de desperdicios, pintarrajeados de muros, destrucción de arborizaciones, etc. Algunos de estos comportamientos tenían carácter sistemático, ajeno al carácter puntual de los hechos ocurridos durante las denominadas "protestas" poblacionales de los años 1985 y 1986.
- Fuertes requerimientos en materia de regularización del cauce y defensas fluviales en la Quebrada de Macul, como producto de avenidas de agua y arrastre de sólidos, que afectan a asentamientos irregulares, correspondientes a comunidades radicadas sin respetar los márgenes de protección.
- Deterioro de la calidad ambiental, en áreas residenciales, como resultado de la proliferación de talleres fabriles y de reparaciones, bodegas de almacenamiento, depósitos de buses y camiones y otras actividades molestas no autorizadas. Esta situación se vio agravada por falta de definición de localización de estas actividades, en el Plan Regulador Comunal, situación que tendió a acentuarse en los últimos años.
- Bajo nivel de dotación de áreas verdes habilitadas y de mantención de las mismas
- Reducido nivel de cobertura en el barrido de las calles por limitaciones financieras del municipio.
- Insuficiente nivel de dotación de equipamiento de servicios: telefónicos, correos, vigilancia policial, bomberos, juzgado de policía local

En términos generales, la mayor parte de los aspectos señalados precedentemente, si bien presentan mejoramientos durante el lapso de la experiencia que se presenta en estas notas, constituyen áreas de preocupación permanente y muchas de ellas, probablemente se mantienen hasta hoy.

c) La situación social.

Los problemas de orden social de la comuna, que gravitaban más preponderantemente sobre la actividad municipal, se derivan de la presencia e incorporación de contingentes de población en situación de pobreza crítica, producto tanto de las invasiones y formación de asentamientos irregulares, como de implantaciones residenciales desarrolladas por el sector público.

En este respecto, conviene distinguir dos situaciones. Una, corresponde a la que presentan los pobladores que se establecen en la comuna entre fines de la década de los 60 y principios del 70, y que originan intervenciones públicas a través del municipio. Estas culminan con el programa de Saneamiento de Campamentos, que se desarrolla en el período 1981 - 1984. Son estos contingentes de población los que reciben con mayor fuerza el impacto de la recesión económica del año 82.

Otra, corresponde a las situaciones que surgen a partir de la construcción de viviendas sociales en la comuna, producto de la acción estatal a partir de 1984. La Florida fue una de aquellas comunas en que se localiza, preferentemente, la labor habitacional del sector público, en especial del Programa de Marginalidad Habitacional, lo cual significó que se construyera un número importante de viviendas básicas, recibiendo en su territorio a familias pobres provenientes de otras comunas. Este segundo momento, que constituye una situación distinta a la primera, genera otro conjunto de problemas relacionados ya no con la vivienda, sino con la satisfacción de necesidades de equipamiento.

A continuación, se presenta una breve caracterización de los rasgos distintivos de ambos períodos, anticipando que si bien se observan algunas coincidencias, es posible distinguir algunas diferencias:

- El número de familias instaladas va aumentando a medida que transcurre el tiempo, lo cual trae como consecuencia, mayores demandas de servicios comunales a nivel individual, familiar y comunitario.
- El número de nuevas familias instaladas se ve acrecentado por el asentamiento de familias allegadas, que comparten vivienda o sitio.
- Las familias en referencia, son por lo general parejas jóvenes, de baja escolaridad, con niños pequeños y en edad escolar, bajo ingreso, y en su mayoría sin o baja calificación laboral, con trabajos inestables y, en consecuencia, con problemas de subsistencia.
- Producto de la situación económica y sin disponer de otra alternativa para satisfacer sus necesidades básicas, las familias recurren al municipio en demanda de mediaguas, techo, madera, alimentación, vestuario, calzado, medicamento y otros.
- Cada uno de estos asentamientos irregulares - "campamentos" – disponía de una organización, la cual contemplaba una directiva y un cuerpo de delegados de manzana. El nivel de participación, variaba dependiendo de los problemas que requerían solución. Esto significa que la gravedad del problema y la urgencia de solución, influía en la capacidad de movilización de la comunidad. La vinculación con el municipio era, permanentemente, en la lógica de plantear problemas y esperar soluciones.
- Un número importante de menores de 5 años, son detectados con desnutrición o en riesgo bio-médico, lo cual se torna grave si se considera que la cobertura institucional de menores alcanzaba sólo a un 13% (incluyendo jardines de la Junta Nacional de Jardines Infantiles, y Centros Abiertos de la Fundación Nacional de Ayuda a la Comunidad).

En el segundo período, caracterizado por la llegada de familias erradicadas, vía subsidio de marginalidad habitacional, provenientes de diferentes sectores del Área Metropolitana, se advierten cambios en la situación. La vivienda como tal ya no constituye problema, pero sí su localización espacial.

- Las familias provienen de lugares apartados de la ciudad, por lo tanto deben iniciar la búsqueda de servicios educacionales y de salud para sus hijos, los cuales, en la mayoría de los casos, están ubicados a distancias peatonales inaccesibles. A lo anterior, se suma la falta de movilización colectiva, que en ese momento no había prolongado sus recorridos. La falta de equipamiento comunitario y de servicios hace sentir a la población doblemente marginada.
- Este período, coincide con las crisis del empleo por las que atraviesa el país, concentrándose en estos sectores un alto número de jefes de hogar cesantes.
- La falta de ingresos repercute en la posibilidad de satisfacer las necesidades básicas de la familia, aumentando de manera considerable en este período, las demandas de alimento, calzado y vestuario a los servicios asistenciales del municipio.
- El problema de niños desnutridos y en riesgo, se mantiene como relevante, agregándose para otros grupos etarios jóvenes, drogadicción, delincuencia y alcoholismo.
- La mujer asume en muchos casos el rol de jefe del hogar y declina su función de dueña de casa para salir en búsqueda del sustento familiar.
- La organización de la comunidad en estos sectores es casi nula. Las familias se encuentran en proceso de establecimiento de relaciones y de adecuación al contexto al cual se han insertado bruscamente. Los problemas de convivencia vecinal abundan, producto de limitaciones culturales en materia de delimitaciones proxémicas y de resolución de conflictos. Entre los factores intervinientes cabe destacar la falta de habilitación de espacios públicos vecinales y de instancias de recreación y entre otros, las discriminaciones mutuas asociadas a la proveniencia de los pobladores: de campamentos de erradicación, o, por la vía del subsidio de marginalidad habitacional.

Hasta aquí se han señalado, sucintamente, los principales rasgos que caracterizan a la población de escasos recursos de la comuna, proveniente de asentamientos irregulares, erradicaciones y subsidio de marginalidad habitacional, estos dos últimos producto de la acción gubernamental.

Se señaló, anteriormente, que entre los años 1982 y 1987, del total de viviendas iniciadas, un 70% correspondía a loteos residenciales para sectores medios y medios bajos, y el 30% restante para sectores de escasos recursos. Estas cifras muestran que la comuna alberga a un importante número de familias posibles de identificar como de sectores medios, los cuales presentan las siguientes características:

- Son familias jóvenes, con hijos pequeños y en edad escolar. Viven de un ingreso regular con el cual logran satisfacer sus necesidades básicas. En su mayoría han alcanzado la enseñanza media,

logrando niveles de educación técnica y profesional. Por lo general disponen de recurso propio de movilización. Se trata sin embargo de vehículos de bajo valor de tasación que no representan montos significativos para el municipio por concepto de permisos de circulación.

- Las viviendas, habitadas por este sector, pueden clasificarse en dos. Aquellas subsidiadas, cuyos valores fluctuaban entre las 400 y las 900 UF, y las viviendas adquiridas en forma particular, cuyos valores superaban las 1000 UF, alcanzando, algunas, las 1600 UF.
- El problema de empleo que vivió el país a partir de 1984, afecta también a estos sectores, quienes se ven enfrentados a la seria dificultad de la cancelación de los dividendos. Esta situación trae como consecuencia los procesos de remate de viviendas, desalojo de sus moradores y la organización de los afectados para gestionar y presionar por algunas facilidades.
- El tipo de demandas que hace este sector de la población, tiene relación con la construcción de áreas verdes, pavimentación de vías de acceso, construcción de acueductos para el desagüe de aguas lluvias, mejoramiento del sistema de alumbrado público y vigilancia policial.
- Respecto a la educación, acceden al sistema particular y particular subvencionado, dentro y fuera de la comuna. En relación a la salud, en su mayoría hacen uso del sistema de Isapres. Y al igual que la mayor parte de la población que trabaja, este sector se traslada a otras zonas de la ciudad.
- La presencia de este sector trae, como consecuencia, la instalación de nuevos servicios (Bancos, Compañía de Teléfonos, servicios de atención de salud privados, y un explosivo crecimiento del área comercial). Se observa la instalación de áreas de servicio y suministro de combustible, supermercados e importantes centros comerciales.

El conjunto de observaciones reseñadas precedentemente, intentan constituir los principales rasgos del contexto comunal en el que se desarrolló la experiencia como funcionario del municipio. (En los ANEXOS se presenta una visión más pormenorizada de la comuna y su participación en la periferia).

CAPITULO II

INSTITUCIONALIDAD Y COMPORTAMIENTO ORGANIZACIONAL DEL MUNICIPIO

Sus rasgos generales en el período de nuestra experiencia

2.1 El contexto normativo de la institucionalidad edilicia.

2.2 La percepción municipal de su marco normativo.

2.3. Relaciones con el nivel central.

- a) Saturación de accionar local.
- b) Predeterminaciones direccionales y operativas de los recursos.
- c) Las decisiones sectoriales.
- d) Encuadramiento prescriptivo del presupuesto municipal.
- e) Drenaje de los recursos municipales.

2.4. Notas sobre el carácter y comportamiento de la organización municipal.

- a) Clima burocrático.
- b) Clima autoritario.

2.5. La conducción de la gestión municipal.

- a) La impronta alcaldía.
- b) La interacción con la comunidad.
- c) La presencia municipal.
- d) La gestión de enlace.

2.6. Problemas organizacionales de la gestión del municipio.

Las notas que aquí se presentan tienen el propósito de señalar y explicar algunos de los desfases y discrepancias más importantes que se producen entre el concepto de lo que el municipio debe ser y hacer, que se deriva del cuadro normativo de su institucionalidad (el orden preceptuado de funciones atribuciones y organización definidos jurídicamente) y la visión constituida en nuestra experiencia, respecto a su comportamiento organizacional efectivo (las prácticas empíricas o factualmente observables o aprehensibles).

Ambos aspectos podrían ser vistos interrelacionadamente, desde las perspectivas de sus potencialidades de perfectibilidad. Tal implicaría una visión crítico-normativa que apunta a identificar limitaciones superables, o bien, obstáculos insalvables que exigirían cambios estructurales a nivel del orden preceptuado y de los comportamientos que substancian las prácticas vigentes. Nuestra reflexión es más limitada en este respecto y se sitúa en una fase previa de carácter más prospectivo.

El examen crítico del orden normativo del municipio es una instancia de un proceso de análisis más global, referido a la racionalidad tecno-social con que, a nivel de gobierno de la sociedad, son vistos los órdenes de tareas y problemas generales a enfrentar y las estructuras y formas de acción necesarias para hacerlo. Esto exige ciertamente, la consideración de marcos conceptuales más amplios que circunscriben el alcance de estas notas. Desde esta perspectiva, la institucionalidad municipal ha sido objeto de variados y detenidos análisis en diversos estudios, por tanto aquí, consideraremos sólo algunos de sus rasgos básicos.

Nuestra atención se centra más bien en el comportamiento de la organización municipal. Nos interesa considerar el marco normativo, pero situándonos, perceptualmente, desde una perspectiva intramunicipal, esto es, señalando cómo y qué aspectos de los referentes normativos del municipio y su accionar, se constituyen como conocimiento entre los miembros de la organización y como influyen en el comportamiento de ésta. Dentro de esta visión examinaremos luego, las situaciones que se generaban en el accionar municipal, en el marco de la relación con el nivel regional y central, deteniéndonos en el examen de un caso específico. Finalmente consideraremos algunos rasgos de la situación institucional que perfilaban el carácter y comportamiento de la organización.

2.1 El contexto normativo de la institucionalidad municipal

La experiencia que sirve de materia de este estudio se inicia a fines del año 1981. Por entonces, se hacía efectivo, a nivel de remuneraciones y de nueva planta municipal, el nuevo marco provisto por la Ley de Rentas Municipales en 1979 (DL 3.036). Comenzaban así a establecerse las condiciones operacionales para la puesta en vigencia del Decreto Ley 1.289 (del 14 de Enero de 1976) sobre

Organización de Municipios y Administración Comunal, producto de la Reforma Administrativa Nacional desarrollada por CONARA desde comienzos del régimen militar.

Este encuadramiento normativo del régimen local se prolongó hasta el 31 de Marzo de 1989, fecha en que fue promulgada la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, la que introdujo cambios en la juridicidad precedente. El examen de estos marcos legales ha sido desarrollado en numerosos escritos, por lo que aquí sólo se presentarán algunos antecedentes básicos necesarios para la comprensión del presente estudio.

El marco de referencia general en que se sitúa el régimen municipal implantado por el Gobierno Militar está dado por el D.L. 573 y 575 de 1974, que contiene el estatuto de la administración interior del Estado y el proceso de regionalización del país respectivamente y por los D.L. N°1.230 de 1975, N°1.317 de 1976 y N°2.868 de 1979 que establecen las nuevas divisiones territoriales político administrativas: Regiones, Provincias y Comunas. A esta territorialidad corresponden respectivamente autoridades máximas: Intendentes, Gobernadores y Alcaldes, los que forman parte de una línea jerárquico-política encabezada por el Presidente de la República a través del Ministerio del Interior. Correlativamente con esta línea jerárquico-política, se establece una línea jerárquico-técnica encabezada por ODEPLAN y seguida por las Secretarías Regionales y las Secretarías Comunales de Planificación y Coordinación. Paralelamente se establece un marco de participación funcional, a través de consejos sin poder de decisión que desempeñan un rol de naturaleza consultivo-asesora en los distintos niveles (Cuadro N°5).

Este estatuto elimina la distinción que existía anteriormente entre Gobierno Interior del Estado y Régimen de Administración Interior y los fusiona. Con ello se suprimieron las bases jurídicas de la autonomía política provincial y comunal y se constituyó un solo bloque unificado de administración pública. El municipio quedó así incorporado al sistema de administración y financiamiento estatal y sus operatorias de planificación, ejecución y fiscalización. Mediante esta incorporación se abrió paso a la desconcentración del proceso administrativo y el municipio comienza a readquirir crecientemente, competencias y recursos financieros para atender las necesidades comunales y para estructurar una participación circunscrita a los aspectos socio funcionales de la vida comunal.

Es necesario tener presente que, esenciales aspectos de la reforma administrativa y de las disposiciones constitucionales de 1980 concernientes al régimen municipal, en la práctica no se implementaron o permanecieron en suspenso en virtud de disposiciones administrativas del Estado de excepción. Así, la designación de los Alcaldes que debía ser resuelta por el Consejo Regional de Desarrollo, considerando una terna propuesta por el Consejo de Desarrollo Comunal, nunca operó de este modo y las designaciones surgieron directamente de la Presidencia de la República.

Más tarde, con la promulgación de la Ley Orgánica Constitucional (N° 18.695 de 1988) se estableció la designación de alcaldes directamente por el Presidente de la República en las principales comunas del país, entre otras la Comuna de La Florida.

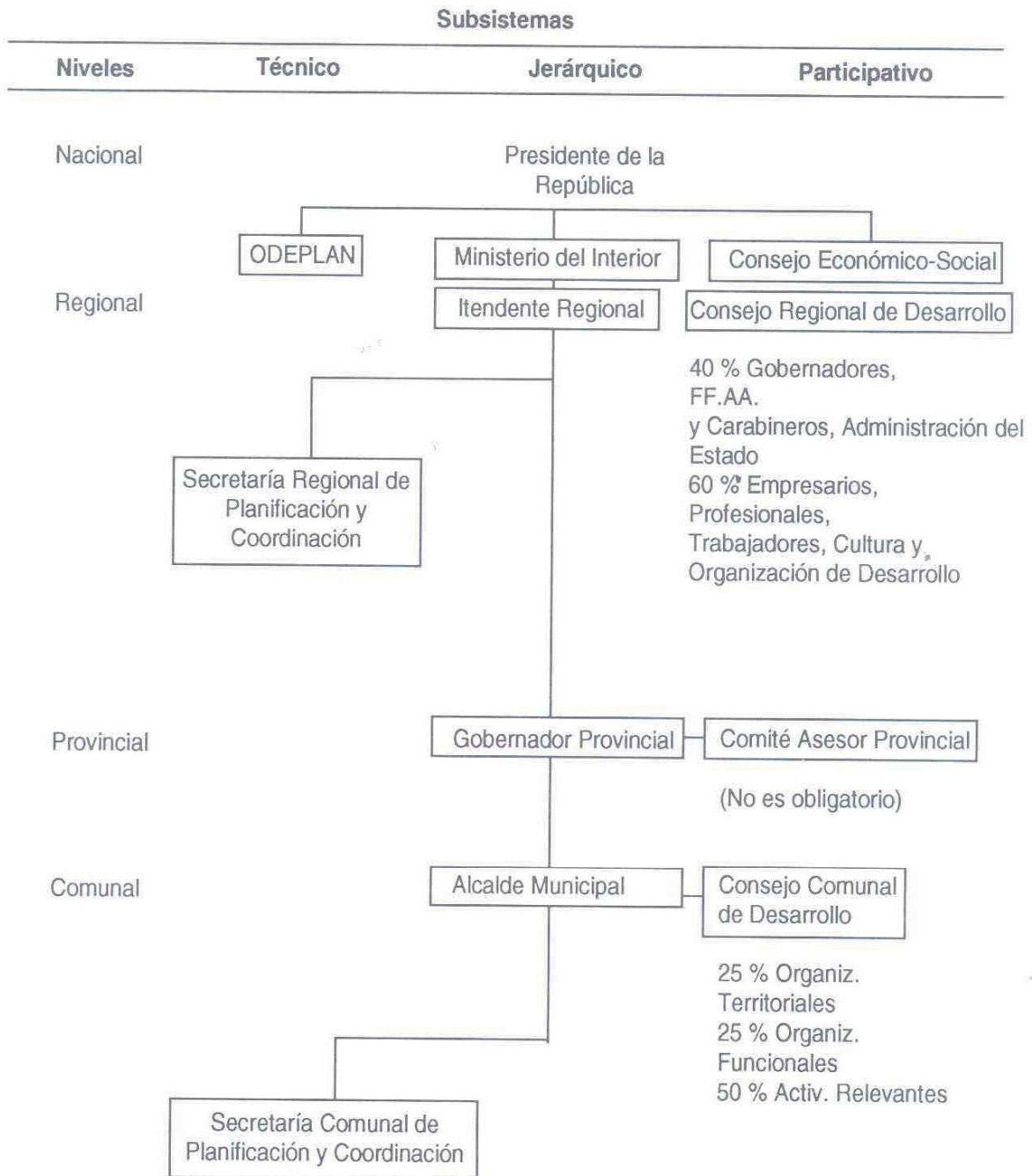
2.2. La percepción municipal de su marco normativo.

En relación al marco normativo de la institucionalidad municipal es necesario distinguir al menos

dos planos. Uno es aquel referido a aquellas prescripciones legales que definen las áreas de competencia y funciones del municipio, su organización interna y las prácticas u operatorias. Estas están contenidas en la Ley Orgánica de Municipalidades, los manuales de procedimiento, las ordenanzas municipales y la jurisprudencia contralora sobre procedencias e improcedencias de actos y decisiones del municipio.

Otro plano, es aquel que define la organización y funcionamiento del sistema político-administrativo de la esfera gubernamental, del cual el municipio forma parte. Todo el accionar

Cuadro N° 5
Sistema de Gobierno y Administración del Estado



F: Jordi Borja y otros editores
Descentralización y Democracia. Gobiernos Locales en América Latina
 Colección Estudios Urbanos CLACSO/SUR/CEUMIT.
 Santiago 1989. (pg. 191)

intracomunal y parte de las relaciones con los otros niveles de la administración pública, está regido por definiciones y regulaciones normativas que se sitúan en este primer plano. Gran parte de la interacción del municipio con la población comunal está constituida también, por este orden de encuadramientos normativos y operatorias reglamentadas, incluyendo controles aplicables a diversos comportamientos de las personas, en el espacio tanto público como privado del territorio comunal. El conocimiento de este plano normativo constituye, por consiguiente, parte importante del saber y experiencia funcionaria y representa también uno de los fundamentos importantes de la identidad funcionaria municipal.

En este plano también se encuentran como referentes factuales, vívidamente presentes en la vida cotidiana del municipio, aquellos aspectos referidos a la legalidad de las actuaciones y decisiones funcionarias. Las frecuentes intervenciones contraloras de los organismos ad hoc (Contraloría General de la República y el propio Ministerio del Interior), constituyen un fuerte refuerzo para el aprendizaje de estas normativas legales.

No obstante que este marco normativo constituye una substancia que impregna y permea todo el hacer municipal, en el caso que se está considerando, él era percibido más como una envolvente de ataduras y coacciones, que como un repertorio instrumental de medios y regulaciones de acción. Aparecía así, como un orden sobre-impuesto de prescripciones, con una orientación sesgada hacia el control y la sanción, ajenas al impulso natural de la organización.

Conforme a nuestras percepciones, en la relación entre el comportamiento de la organización municipal y su marco normativo, existió siempre, particularmente a nivel alcaldicio, una carga de conflicto. Una suerte de convivencia inamistosa que se acrecentó con el tiempo y que en cierta forma, alcanza un nivel de ruptura.

Uno de los principales focos de conflicto radicó en el desfase entre las tablas de tiempo, según el registro de procedimientos normativos y las tablas de tiempo de las necesidades de acción municipal, según la percepción alcaldicia. Tal desfase, acrecentado por escasa disponibilidad de personal idóneo y a veces cierto sesgo de voluntarismo en la dirección, originó una situación estructural de propensión a vicios administrativos, uno de los cuales es conocido en los medios municipales con la anecdótica denominación de "la máquina del tiempo" (se hace primero, se decreta después).

Esta visión de lo normativo como obstáculo, representó en nuestra apreciación un factor que dificultó, al menos para el estamento conductor del accionar municipal, la formación actitudinal necesaria para operar, eficazmente, en el marco de prescripciones y recomendaciones normativas.

El segundo plano, correspondiente a la institucionalidad de la conformación general del sistema político – administrativo, y en el que adquiere pleno sentido el de la organización local, era más desconocido, y rara vez considerado, en el plano de reflexión de la actuación municipal. No era posible entonces, adquirir plena conciencia de que nuestros desempeños locales estaban fuertemente condicionados por procesos globales en desarrollo a nivel nacional, y que muchas de las tareas requeridas no eran sino el correlato comunal, correspondiente al montaje de grandes operaciones de reestructuración institucional en todo el país.

Era claro que la disolución de las plantas de obreros municipales correspondientes a los departamentos de aseo y ornato de los municipios, o que la aplicación del programa de enajenación de activos prescindibles, respondían a los lineamientos de la reforma administrativa, necesarios para abrir paso a la política general de privatización de los servicios y reducción del peso relativo del sector público. Similarmente, era posible advertir que la incorporación a la jurisdicción de la comuna de La Florida de territorios de la vecina comuna de Puente Alto, era parte de un proceso general de reordenamiento territorial, asociados a transformaciones del ordenamiento político administrativo heredado.

Más difíciles de percibir eran, sin embargo, otros significados de estas transformaciones para el municipio. Así, por ejemplo, no existió una clara percepción de lo que significaba la municipalización de la educación fiscal, en cuanto instancia dentro del marco de acción para la reorganización de los servicios públicos. No se visualizó, sino mas tarde, que esta municipalización constituía solo una etapa de un proyecto de mayor aliento, destinado a privatizar los establecimientos fiscales.

Análogamente, tampoco era fácil advertir que los programas oficiales de desarrollo social, en materia de fomento y organización de las organizaciones vecinales, se situaban dentro de un proyecto de articulación orgánico-territorial de regulación funcional de la participación social en el país. Del mismo modo, no siempre existió comprensión de lo que significaba la tarea de la SECPLAC, como parte del esfuerzo para sostener el sistema central de estadísticas básicas de inversión en el marco de la acción global, destinada a mejorar la capacidad nacional de administración de las inversiones del sector público y empresas estatales.

En el marco de condiciones en que se desenvolvía la actividad municipal, las acciones a que daban origen estas transformaciones del universo normativo eran percibidas más como datos factuales del clima institucional que como acontecimientos de un proceso de reestructuración del orden político - administrativo. En ello incidió posiblemente, el hecho de que en gran medida la vida de la organización conservó muchos elementos de la liturgia municipal, correspondiente a significaciones de autonomía política y administrativa ya preteridas, sin tomar suficiente conciencia de que en los hechos, el municipio había llegado a constituir la instancia operativa más intensa de la administración pública. Por otra parte, el desarrollo de las ideas - fuerza orientadoras de las grandes transformaciones institucionales, no surgieron de un marco de deliberación en que participara el nivel local. La comunicación de Intendencia a la Alcaldía sobre estas materias, generalmente reservada, presentaba ideas operacionalizadas en términos predominantemente prescriptivos. Por esto, no llegó a constituirse, en el ámbito de la instancia conductora del municipio, una acción suficientemente objetivada sobre el sentido de la actuación local en el contexto general de los cambios propiciados. Así, el significado más global de la institucionalidad municipal, en el marco de los principios profesados por la reforma administrativa y de las transformaciones impuestas por las decisiones gubernamentales respecto del orden institucional del país, nunca alcanzaban el plano de conciencia en el marco de interacciones funcionarias.

Con esta observación no se quiere consignar, necesariamente, la prevalencia de un clima organizacional dominando por un comportamiento ritualista, aunque posiblemente haya habido inicialmente mucho de ello en él; sino señalar el orden de dificultades que debieron enfrentar, en algunas ocasiones, los funcionarios que propusieron cambios de orientación y alcance del trabajo

municipal con los medios institucional-normativos disponibles. En lo señalado incide, por otra parte, un conjunto de condicionamientos generados, como se verá más adelante (punto 3.3), por las determinaciones del nivel regional sobre el nivel local y por fenómenos de rutinización de la propia organización municipal.

En nuestra apreciación, la traducción operacional bajo la forma de procedimientos y operatorias a que da origen la formulación normativa sobre la naturaleza e incumbencia del municipio, llega gradualmente a constituirse como un sub-universo relativamente autónomo de significados, que se superpone al que lo origina, constituyéndose, así, como el referente tipificado más visible de la naturaleza institucional.

Esta segunda materia de la actividad municipal, no obstante los elementos de rutinización y aún, de trivialización que lo caracterizan, no carece de fundamento. Desde luego, mucho de ella es parte de una tradición cultural administrativa municipal, además de representar la síntesis de experiencias y la cristalización de procesos adaptativos de la organización al ambiente institucional.

2.3. Las relaciones con el nivel central.

En términos generales es posible advertir que, durante el período considerado, se fueron consolidando paulatinamente, formas de subordinación y superordinación entre esferas de acción de nivel local y regional, que fueron significado en la práctica, una creciente merma de autonomía respecto de la que, al menos normativamente y como objetivo de descentralización, se concibió para el nivel local. Se observa, por el contrario, el desarrollo de prácticas centralizadoras que se traducían en una creciente definición supra-local de la actuación del municipio. Consideraremos a continuación los siguientes aspectos sobre el particular:

- a) La saturación del accionar local por tareas operativas recabadas por el nivel regional y central.
- b) La gravitación sobre el accionar municipal de las predeterminaciones direccionales y operativas generadas por los canales financieros centrales, para el otorgamiento de recursos.
- c) La prescindencia del nivel local en la generación y aplicación de las inversiones centrales sectoriales.
- d) Los encuadres prescritos del manejo presupuestario municipal y el carácter determinante de sus componentes exógenos.
- e) El drenaje de los recursos locales para la ejecución de programas recabados desde el nivel central.

a) Saturación del accionar local

Si se examina el contenido de las actividades municipales en el período considerado, es posible advertir que, de un modo creciente, el quehacer correspondía a tareas recabadas por el nivel regional y central, disminuyendo notablemente, las actividades generadas por el propio nivel local para atender los problemas y situaciones intracomunales y comunitarias. Parte de estas tareas adscritas al municipio, correspondían a elaboraciones necesarias para satisfacer requerimientos de información y de control del nivel regional y central; y el resto, a la aplicación operativa de programas predeterminados en el ámbito supralocal.

Tales programas eran generalmente definidos, en cuanto a finalidad y estructura, en los niveles regionales y central generalmente sin mediación del municipio. Las operatorias establecidas asignaban a éste la calidad de unidad ejecutora, reservándose el nivel central las funciones decisorias básicas. La gestión alcaldicia se encontraba por tanto circunscrita por decisiones externas que predefinían y codificaban completamente las situaciones a considerar, incluyendo sus componentes y detalles de operatoria. Ejemplos de estas acciones fueron los programas de absorción de la cesantía (P.O.J.H., P.E.M., P.E.P., P.D.L.), y otras vastas acciones de empadronamiento y registro de beneficiarios para los programas asistenciales de salud, vivienda, etc.

En el caso del P.O.J.H., grandes contingentes de personas profundamente heterogéneas en edad, educación, capacitación, experiencia, estado de salud y condición social, entre otros factores, fueron incluidas bajo formas operacionales únicas, imposibilitando un accionar consecuente con las particularidades locales. (Sobre esta materia se presenta en Anexo 4, un registro específico de algunas experiencias.)

En principio, no debería existir ninguna razón fundamental para que la asignación de tareas por el nivel regional o central, que requieren la disposición meramente operativa del aparato de gestión municipal, generara problemas o disfunciones. En la práctica, sin embargo, tales tareas se planteaban con una frecuencia que comprometía gran parte de los recursos disponibles para la gestión local. Por otra parte y lo que es más grave, tales tareas se enunciaban como predeterminaciones unilaterales, altamente prescriptivas que no tomaban en consideración los recursos operativos disponibles de los municipios (dotación de personal, vehículos disponibles, locales habitables, etc.) ni las peculiaridades de las realidades comunales a que se aplicaban, todo lo cual redundó a veces, en la baja calidad de los trabajos encomendados.

Frecuentemente, la naturaleza y alcance de estas acciones comprometían aspectos estructurales del desarrollo comunal, sin que fuese posible recrear sus operatorias o redireccionar su orientación para perfeccionar su eficacia o evitar disfuncionalidades. Con ello se limitaba no sólo la posibilidad de una acción municipal basada en las realidades comunales y de un rol alcaldicio creativo y movilizador, sino que se introducían situaciones irracionales, a veces, con graves efectos disruptivos en la vida comunal.

En el lapso considerado, lejos de avanzarse en materia de descentralización, se produjo un aumento de la centralidad, alcanzando el nivel regional y nacional una penetración más fina de su acción en la base comunal, a través de los municipios. Si bien ello era altamente coherente con las necesidades de control del autoritarismo, resultaba muy distante de la imagen objetivo del discurso gubernamental de un municipio con esfera local propia, capaz de articular y conducir intereses comunitarios, tal como fuera concebido al menos de intensión, en el proceso de regionalización y reforma administrativa.

b) Predeterminaciones direccionales y operativas de los recursos

Tal vez, una manera de visualizar la importancia de la gestión local en el desarrollo comunal, es apreciar la ingerencia del municipio en la toma de decisiones sobre las inversiones públicas que se efectuaban en la comuna.

En este sentido, es importante señalar que aparte de la asignación de tareas, el nivel regional y central operaba (lo que en buena medida se mantiene hasta hoy) mediante un conjunto de recursos financieros constituidos por diversos fondos (Fondo Nacional de Desarrollo Regional, Fondo Social, Fondos Sectoriales, Fondos DIGEDER, PIMO, PIMDEL, etc.) que se canalizaban a las diversas unidades locales, de acuerdo a pautas generales preestablecidas centralmente, para cada canal. Estas pautas establecían la naturaleza de los estudios, programas y proyectos a presentar, los criterios de selección y priorización, las oportunidades de presentación, así como la asignación de los recursos. El nivel local no tenía ingerencia alguna en la formulación de estas pautas, ni en la toma de decisiones sobre los fondos.

Los diversos municipios debían "competir" por la asignación de estos fondos en base a la presentación de sus iniciativas de estudios, programas y proyectos, los cuales debían encuadrarse en cuanto a naturaleza, objetivos y operatoria, a las determinaciones ya decididas en el nivel central. No existía, en consecuencia, en este respecto, disponibilidad de fondos "dúctiles" que pudiesen fluir frente a iniciativas, cuya constitución y orientación hubiese sido resultado de un proceso decisorio local. En este sentido, cabe señalar que estos recursos estaban todos referidos a Inversiones (obras físicas). No existía, por ende, ninguna instancia que considerara financiamiento para programas locales de acción en materia de trabajo social. El actual FOSIS representa un importante cambio en este respecto.

c) Prescendencia del nivel local en las decisiones sectoriales.

En los dos aspectos considerados precedentemente, se apunta a destacar los encuadramientos centralistas del accionar municipal. Las observaciones, que aquí se señalan, apuntan a la simple prescindencia que los niveles centrales sectoriales hacían del nivel de gestión local. La toma de decisiones a nivel regional o central, por los diversos sectores o servicios autónomos de utilidad pública, ocurría no sólo sin tener en consideración las eventuales observaciones que pudiesen surgir desde el municipio y el ámbito comunal, sino que no siempre se comunicaba al municipio las decisiones adoptadas en materia de inversión en el territorio comunal correspondiente.

En el marco de estas prácticas, se dieron situaciones en que SERVIU, por decisión ministerial, procedía a licitar la ejecución de 3.000 nuevas viviendas en la comuna y establecer 15.000 nuevos residentes urbanos desprovistos de todo equipamiento, sin que mediara comunicación dirigida al municipio correspondiente. Por su parte, EMOS decidía la construcción de un acueducto o una matriz de alcantarillado, a través de un territorio comunal, sin que la municipalidad pudiese disponer, oportunamente, de la programación de las obras contratadas. A su vez, el MOP decidía el diseño de proyectos de la ampliación de una vía estructural comunal sin que se enterara el municipio correspondiente, y lo que es más grave, todo esto ocurría simultáneamente sin que estos tres servicios se comunicaran entre sí. Los ejemplos precedentes, ilustran no sólo la carencia de instancias efectivas de coordinación intersectorial, sino también el status del municipio y la ingerencia real en su propio destino.

d) Encuadramiento prescriptivo del presupuesto municipal.

Otro aspecto básico de las limitaciones que gravitaban sobre el accionar municipal, se encuentra en la estructura de su propio presupuesto. En el caso de muchos municipios de bajos ingresos, las componentes exógenas tales como el Aporte Fiscal y Fondo Común Municipal, resultan

fundamentales en la configuración del presupuesto, por la incidencia relativa que tiene en él. Dada la falta de mecanismos reguladores que aseguraran un flujo de caja más homogéneo, estos recursos presentaban un carácter errático en magnitud y oportunidad. La consecuencia era que el presupuesto y principalmente el de inversión, resultaba altamente incierto como instrumento de gestión local.

Por otra parte, la supervisión que el nivel regional ejercía en el presupuesto, contenía también elementos prescriptivos que lo condicionaban estructuralmente. Así por ejemplo, se establecieron límites al monto que el municipio podía otorgar bajo la forma de subvenciones a las instituciones colaborantes del voluntariado, unidades vecinales, y de traspasos a otros servicios públicos y corporaciones municipales. Esto significó, en algunos casos, restringir las posibilidades de concertación de acciones que operaban con el aporte del municipio.

Mientras que la aprobación del presupuesto era ejercida por la Intendencia, bajo la supervisión técnica de la SERPLAC, la composición de proyectos de inversión municipal debía amoldarse a las visiones y políticas del nivel regional. Mucho de la prioridad perfilada desde la perspectiva propiamente local, no podía por tanto, alcanzar expresión en la formulación presupuestaria.

e) Drenaje de los recursos municipales.

A las limitaciones señaladas anteriormente, se añadían otras situaciones más complejas que también gravitaban limitativamente sobre la gestión municipal.

Con la municipalización de la educación fiscal, el municipio pasó a hacerse cargo de la administración del proceso educativo respectivo. Esto significó, no sólo asumir el mejoramiento operativo de los programas del sector en los establecimientos traspasados, sino también de impulsar su desarrollo y cobertura. Los ulteriores congelamientos de los valores de las subvenciones por alumno, aportadas por el Ministerio de Educación, significaron que una parte creciente del costo de los servicios educacionales públicos de la comuna empezaron, de hecho, a ser financiados con recursos municipales. Desde esta perspectiva, puede decirse que se generó un mecanismo de drenaje de los recursos comunales, que de no mediar las circunstancias referidas, convergirían sobre otras áreas del desarrollo comunal. Esta situación se reprodujo, similarmente, con la administración de los servicios de Salud Primaria.

Una situación análoga se presentó, por ejemplo, con el costo del alumbrado público. La magnitud y velocidad de la expansión urbana y la rápida elevación de los costos de los servicios de suministro de energía eléctrica llegaron a representar una carga, crecientemente agobiadora, sobre el presupuesto municipal. En este caso los agentes públicos y privados, responsables de la generación de nuevos asentamientos residenciales (generalmente exentos de tributación territorial), imponen costos de servicios (alumbrado público, extracción de basura, mantención de áreas verdes, atención de casos sociales, etc.) no controlables en forma financiera, por el municipio.

Paralelamente, en virtud de decisiones del nivel central del municipio, éste debió hacerse cargo de las deudas por consumo eléctrico y agua potable en que incurrían los pobladores de los campamentos confiados a su control.

Las observaciones precedentes señalan el contraste entre la concepción normativa del municipio y las situaciones en que desarrolló realmente su práctica. Haciendo abstracción del encuadramiento

autoritarista en que se desarrolló, el "nuevo municipio" contenía, al menos como concepción general de los elementos básicos de la operatoria local, aspectos que representaron un avance en el contexto de la modernización de la actividad gubernamental y de la reforma administrativa nacional. Pero, en la práctica de su accionar, prevaleció un sesgo centralista que lo invalidó severamente como un actor local al limitar su capacidad de decisión.

Este contraste debe hacerse extensivo también a la imagen presentada en el discurso, de las autoridades políticas gubernamentales, sobre el nuevo municipio. Mientras por una parte se exigía iniciativa e imaginación del rol alcaldicio y del desempeño funcionario, por otra se constreñía al municipio a la condición de operador de las tareas generadas o recabadas por los niveles regional o central.

Las limitaciones operacionales del municipio ya señaladas, representan factores que conforman un clima organizacional, del cual se derivan otros efectos disfuncionales que afectan el desempeño del personal municipal. Para perfilar este orden de efectos, expondremos a continuación, el registro de una situación específica que patentiza como actúan las sobredeterminaciones del nivel central sobre el nivel local.

2.4. Notas sobre el carácter y comportamiento de la organización municipal.

a) Clima de oficialía

En nuestra apreciación, la trama esencial del carácter de la organización está dada por la prevalencia entre sus miembros, de un estado psicológico interno compartido, que se define, actitudinalmente, a partir de determinadas necesidades, creencias y valores, que denominaremos "clima de oficialía".

Se trata de la existencia de un pensamiento común, constituido como una suerte de paradigma, sobre la naturaleza, medios y carácter del trabajo que correspondía ejercer en el municipio, con respecto a los niveles de desempeño que, plausiblemente, se consideraba adecuados, en relación al cuadro de condicionantes y determinantes de las posibilidades de acción a nivel local.

En los términos de Berger y Luckman (1968, p.91), podría señalarse que este pensamiento se hallaba sedimentado intersubjetivamente. Correspondía a experiencias funcionarias legitimadas como significaciones institucionales, las que a través de la práctica, habían llegado a ser tipificadas, transmitidas y aprendidas como una armazón de fórmulas operacionales rutinizadas y, a veces, trivializadas al perderse el origen real de las sedimentaciones.

Lo característico de este paradigma era su carácter autoreferido y, por tanto, la falta de percepción contextualizadora. La necesidad de cambio, en consecuencia era vista, primordialmente, como circunscrita al mejoramiento y perfeccionamiento de las fórmulas operacionales existentes, y orientada eventualmente a la creación de otras nuevas. Permanecía así, fuera de la estructura perceptual de la organización, la consideración de situaciones comunales que hubiesen suscitado la necesidad de desarrollar nuevas orientaciones o reestructuraciones del accionar municipal.

En lo esencial, faltaba entre los funcionarios una visión de su propio rol y del rol institucional del municipio para actuar conforme a una imagen-objetivo del desarrollo comunal. No existía

experiencia respecto de cómo articular estos roles en situaciones específicas significativas para el desarrollo, y, además, se disponía de escasos referentes sobre qué situaciones pudiesen tener aptitud para traducirse en oportunidades de protagonismo institucional y funcionario. Más específicamente faltaba, por una parte, un marco conceptual que permitiera comprender el rol institucional del municipio en toda la proyección de su significado normativo. Por otra parte, esta carencia constituía a su vez, una limitación para reconocer las oportunidades de protagonismo en acciones de desarrollo.

Existía ciertamente, conciencia de la naturaleza general de la función pública y de las responsabilidades de servicio a la colectividad. No había sin embargo, en el marco de esta conciencia, suficiente espacio para que surgieran interrogantes sobre “el para qué” de estas funciones y sobre la eficacia de las mismas. Un ejemplo de esta situación puede ser la actividad de otorgamiento de patentes comerciales. Su propósito original es cautelar los intereses de la comunidad consumidora, pero en la práctica el municipio asignaba poca o ninguna prioridad a las tareas de inspección al comercio establecido.

Las responsabilidades de servicio a la comunidad se entendían, básicamente, como situaciones de atención de público. Esto es, la aplicación de un sistema tipificado de respuestas concebidas como rutinas de controles, registros y certificaciones frente a requerimientos formulados por sujetos pertenecientes a un sistema cliente. Tales rutinas se entendían a su vez, como la interpretación más genuina, a nivel operativo, de las funciones normativamente definidas para el municipio, en la que se había dado pragmático reconocimiento a la experiencia funcionaria precedente, por sobre cualquier posibilidad de innovación que habría posibilitado el enunciado legal.

Un ejemplo que puede señalarse para ilustrar esta noción, es la diferencia de actitud entre constatar la existencia de loteos irregulares y emprender un programa conjunto con los interesados para regularizarlos. Esto último, ciertamente, no formaba parte de las funciones regulares prescritas, y por tanto, no se visualizaban como una posibilidad práctica.

En el marco de este paradigma burocrático, se desarrolló un patrón de desempeño funcionario, caracterizado por su apego a las acciones tipificadas y el esmero en los procedimientos. Si bien prevalecía una orientación general al estatu quo, éste tenía un carácter activo. Existía la complaciente creencia de que para el logro de metas de excelencia a nivel individual e institucional, no se requería más que un manejo oportuno y diligente de las operatorias establecidas, y que una vez cumplidas era válido auto-otorgarse un cierto grado de desactivación. Existía, por consiguiente, una propensión a cautelarlas como fuentes de gratificaciones presentes. Este patrón de desempeño, llegó a constituirse también, en el de referencia para apreciar las necesidades de reclutamiento de personal, lo que contribuyó a homogenizar y reforzar en la organización la prevalencia del clima burocrático que estamos reseñando.

b) Clima autoritario

Conforme a nuestra experiencia los rasgos básicos del comportamiento de la organización municipal se definen a partir de las compulsiones autoritarias del contexto institucional. En el marco del estado de excepción, que rigió durante el período considerado, la tensión del verticalismo autoritarista de la línea de poder de la Presidencia de la República, expresada sucesivamente a nivel

de Intendencia y Alcaldías, representó una fuerza articuladora y dominante del comportamiento organizacional en todo el ámbito de la administración y del gobierno interior del estado. El principio de designación de Intendentes y Alcaldes, como sujetos de la confianza exclusiva de la Presidencia, y la extensión de este concepto al total del universo funcionario de la administración pública y municipal, introdujeron la coerción como el referente subyacente último de las conductas institucionales.

En el caso de los municipios, la facultad alcaldicia de exonerar funcionarios sin expresión de causa (similar a la de los Rectores Delegados de las universidades), constituía el referente específico de esta coacción y el elemento básico en la composición, no solo del clima organizacional, sino del sentido de realidad a nivel psicológico individual.

En nuestra percepción, las sobredeterminaciones del nivel regional y central sobre el local, al que ya nos referimos anteriormente, no son sino el correlato de este verticalismo autoritarista. En virtud de éste es que el municipio, situado en la base de la pirámide jerárquica, se constituía en un receptor irrecusable de requerimientos de los niveles superiores y llegaba, por consiguiente a desproveerse de condición para generar un accionar propio.

El patrón de evaluación de la eficiencia municipal, desde la perspectiva de las autoridades del nivel de gobierno regional y central, sin embargo, no se refería sólo a esta aptitud y disposición operacional del municipio sino también, muy importantemente, a la concordancia entre la imagen gestada por éste, a nivel de opinión pública y el modelo institucional postulado en el discurso oficial. La confianza exclusiva de las autoridades centrales en sus alcaldías estaba ciertamente influida por el éxito o fracaso en este orden de esfuerzos.

Dentro del marco de la acción gubernamental y su necesidad por presentar una visión modernizante de su accionar, el municipio en cuanto cara visible y representación local de la autoridad política central, se concebía como una instancia de atenta y dinámica interlocución con las colectividades locales, dotado de gran capacidad resolutive y operativa al servicio de un cuadro de objetivos particularizados para situaciones comunales específicas, sobre las que es posible actuar planificadamente con gran autonomía.

Bajo los términos descritos, la falla en estos desempeños requeridos por el sistema político administrativo o en la consecución de una buena imagen pública del municipio, representaba ciertamente una situación de alto riesgo para la posición alcaldicia, que podía llevar al término de su gestión y por tanto, al colapso de la organización constituida por el sociograma del equipo de funcionarios más directamente asociados a ésta. Los precedentes en este respecto eran frecuentes y se expresaban en una alta tasa de rotación de los alcaldes.

En nuestra percepción, los esfuerzos de la organización municipal por satisfacer los requerimientos de las instancias centrales y acomodarse a esta imagen postulada oficial, desde la desmedrada realidad de su situación como entidad subalterna y como área periférica en el marco ecológico del funcionamiento metropolitano, representaron una tensión que, gradualmente condicionó gran parte de su desempeño efectivo, comprometiendo profundamente la racionalidad de su accionar.

Para efectos de perfilar la forma de racionalidad que, como consecuencia de la tensión descrita, se desarrolla en la organización del municipio, hemos considerado apropiado adoptar como referente

conceptual, el denominado "modelo racional de análisis organizacional", concebido por Gouldner a partir del paradigma weberiano sobre la organización burocrática. Conforme a la percepción de este autor, este modelo se presenta como un paradigma opuesto a lo que él denomina "modelo sistémico natural" de análisis organizacional, basado en la conceptualización comptiana.(Gouldner, 1959)

Con esto, no se quiere afirmar la completa ausencia de comportamientos propios del modelo racional, sino que éstos cuando existieron, siempre fueron funcionales al sentido del "modelo sistémico natural", como forma de racionalidad prevaleciente en la lógica de la conducta global de la organización, y en la cual el municipio fue, inadvertidamente, compelido a subsumirse.

Es precisamente el abandono de esta lógica lo que precipita el colapso y desmoronamiento de la organización. Al tensionar su conducta hacia el logro de fines ajenos a su homeostasis (como fue el objetivo político de continuidad del régimen autoritario), se superó también el marco de modelo racional más allá de lo tolerado por el propio sistema político-administrativo.

Para perfilar más nítidamente la conducta del municipio, se consignan a continuación, nuestras percepciones sobre algunos rasgos de la orientación de la acción a nivel alcaldicio, que consideramos coherentes con la lógica del modelo sistémico natural.

2.5. La conducción de la gestión municipal.

a) La impronta alcaldicia

Como se señaló inicialmente, el período que estamos considerando es aquel en que entra en vigencia, adquiere madurez y se desenvuelve en la forma de gestión local concebida e institucionalizada por el Gobierno Militar.

En el caso del municipio de La Florida, se trata además de una fase en que se conforma y estructura el cuerpo organizacional del nuevo municipio y se desarrollan sus modalidades de operación. El marco de gestión alcaldicia, bajo el cual acontece este proceso, presenta rasgos que no fueron comunes y cuya peculiaridad es necesario consignar. Se trata de una gestión excepcional desde el punto de vista de su duración. Se prolongó por más de 11 años en un contexto como el del Gran Santiago en que el promedio de permanencia de los alcaldes no superó los 3 años.

Este hecho no fue sólo el resultado del soporte provisto por una adecuada red de vínculos sociales, sino producto, también, de un estilo personal que logra conciliar, dentro de un lineamiento de sólida adscripción al régimen político, una visión pragmática de las circunstancias de la organización y del rol alcaldicio. Dentro de esta visión, hubo, inicialmente, flexibilidad para la ejecución de acciones no ortodoxas en el contexto vigente, tales como: reclutar personal en una franja permitida de no adhesión al régimen militar, abstenerse de imponerles tareas políticas, reconocer a los representantes y delegados poblacionales y vecinales en el marco de sus propios criterios de autocensura, mantener una actitud observante, pero secularizada, de la actividad litúrgica del autoritarismo gubernamental, evitar incurrir en excesos autocráticos en la conducción de la organización y desarrollar una preocupación atenta por el personal.

En términos de apreciación global de la gestión alcaldicia, ésta se caracteriza por su estabilidad. Se

trató de una gestión que, en sus rasgos generales, no se juega en el proceso de hacer políticas, tomar decisiones o impulsar acciones con algún significado de disrupción o cambio, sino que se centra en el mantenimiento de la estructura de políticas prescritas y procura mantener un espectro restringido de decisiones. Esto no significaba permanecer en una actitud pasiva sino, por el contrario, desarrollar una capacidad activa para evitar la emergencia de demandas de cambio o innovación.

En este sentido, la gestión alcaldía, antes que condicionada por presiones o acontecimientos del entorno, fue capaz de modelarlo, al menos en aquellos aspectos más directamente concernientes al rol de la autoridad local, en su interlocución con las comunidades locales. En nuestra percepción, la gestión alcaldía conseguía proyectar la imagen de un municipio abierto y sensitivo a las influencias externas desde un trasfondo institucional de naturaleza cerrada y escasa permeabilidad. Con respecto al ámbito intra-municipal la gestión alcaldía es más ambivalente. Si bien actitudinalmente prevalece la resistencia a los cambios, hay también una capacidad adaptativa que permite adoptarlos y, circunstancialmente propiciarlos. De hecho, fue posible abrir nuevos campos de acción y desarrollar nuevos programas, como así mismo efectuar algunas transformaciones internas de la organización.

Para hacerlo, sin embargo, fue necesario vencer importantes resistencias internas. Existió siempre en la conducción alcaldía del municipio una predisposición a apoyarse en opiniones asesoras. Tal predisposición llegó a constituir, en la práctica, una situación de gran permeabilidad a la influencia de las opiniones que se expresaban como consonantes con su postura actitudinal. Estas influencias, inicialmente informales llegaron a consolidarse en la estructura de la organización dentro de una orientación que, en nombre del buen sentido, privilegiaba el statu quo y cultivaba un acendrado estamentalismo.

Paradójicamente, esta orientación asesora llegó a constituirse en una suerte de respaldo que permitía a la gestión alcaldía auto-otorgarse circunstancialmente, licencia para dar curso a cierto voluntarismo espontáneo, contando siempre con el recurso altamente confiable de la retroalimentación provista por sus asesores, a través del cual se restablecía el rumbo de la gestión en el marco de las prescripciones oficiales. Estas licencias, inicialmente circunstanciales, llegaron a adquirir un carácter sistemático y se constituyeron en un estilo que privilegió la inmediatez por sobre el procedimiento y la norma.

b) La estrategia de interacción con la comunidad

Uno de los rasgos básicos del contexto institucional, en que se desarrolló la acción alcaldía, fue la compulsión subyacente a proveer una imagen fuerte y eficaz de la gestión local. Esta compulsión tenía un doble origen. De una parte, surgía de la propia estructura político-administrativa en términos de evaluación de los desempeños alcaldíos. De otra, y articuladamente con la anterior, del comportamiento poblacional.

Dado que el municipio representaba el rostro de la autoridad política central y de su acción gubernamental a nivel de comuna, su presencia era vista por las comunidades locales como la de una sucursal de servicios, con respecto a su casa matriz, y se lo requería, por consiguiente, como un canal de acceso aferente y eferente respecto de la estructura central de asignación de recursos. El municipio se constituyó, así, en una instancia de mediación entre gobierno y comunidad y, por tanto, una de sus funciones vitales era sistematizar, codificar y transmitir las demandas de individuos

y grupos locales hacia el nivel central, así como administrar las respuestas.

En la medida que se presentaran situaciones que pusieran en cuestión ese rol mediador y las demandas o insatisfacciones poblacionales llegaran directamente a nivel regional o central, la situación de la autoridad política local se tornaba vulnerable. Desde la perspectiva central, la eficiencia del nivel local residía en su capacidad de administrar la articulación de intereses manteniéndolos dentro de los encuadramientos económicos y de políticas, como así mismo, aplicar las acciones centrales preservando sus bases de racionalidad y justificación.

La conformación de una presencia municipal en el ámbito comunal, y por tanto, de una acción e imagen gubernamental más allá del difuso contexto de la opinión pública, requiere como contraparte la presencia de cuerpos poblacionales con algún perfil organizativo. En el cuadro de coacciones políticas prevaleciente en el período considerado, no existían condiciones propicias para el desarrollo autogestado de organizaciones sociales, de manera que una de las tareas básicas en la estructuración del rol interlocutor y mediador del municipio, fue la formación de las organizaciones de base poblacional. Como es sabido, este proceso no respondió a un patrón de articulación de intereses generado desde la base, ni a la expresión de su voluntad en cuanto delegación y representación. Se constituyó un estamento, designado por la Alcaldía, de dirigentes vecinales a través de los cuales se estableció la comunicación con las comunidades locales, constituyéndose así, lo que nominalmente se designaba como "participación".

Si bien en caso de La Florida la designación de los dirigentes se ejercía a propuesta de los grupos de vecinos, su generación respondía a una oferta de "coopción clientelista", percibida por algunos agentes de la comunidad con alguna tradición de trabajo vecinal, como una ocasión ventajosa de influir en las decisiones municipales con el propósito de lograr legítimos mejoramientos de las condiciones de vida en sus territorios residenciales.

La posibilidad de administrar estas expectativas, constituye una de las bases de las estrategias de conducción del accionar municipal. Dentro de una orientación más centrada en el modelo racional, las demandas de los grupos-clientes que hubiesen superado el examen de factibilidad técnica-económica y prioridad financiera, habrían alcanzado el status de un compromiso formal de realización con la Alcaldía y una ubicación definida en el marco de la planificación de inversiones del municipio.

En el caso del Municipio de La Florida, si bien existía este procedimiento, su status sólo era de papel. Las decisiones efectivas no respondían al ordenamiento de planes, sino a una lectura táctil de la dinámica trama de presiones y eventuales adhesiones de los diversos sistemas-clientes. En un marco de recursos estrecho, el cálculo de las variaciones de este tipo de "retornos" debía, necesariamente, considerar la capacidad de espera de estos grupos.

La población que organiza expectativas como grupo-clientela es aquella que articula intereses de base territorial y corresponde en su mayor parte a estratos socio-económicos débiles, que no tienen otra opción para el mejoramiento de su hábitat residencial. En este sentido, los grupos que exhibieron más efectividad en conseguir la cristalización de compromisos efectivos del municipio a partir de presiones transaccionales, fueron los pobladores de los campamentos de radicación y erradicación, quienes dispusieron de un ambiente favorable, provisto por las políticas centrales de erradicación de la extrema pobreza. Posiblemente, las ulteriores acciones gubernamentales de

"allanamiento" (intervenciones policial-militares masivas) de estos asentamientos, contrarrestaron la eficacia de la estrategia desarrollada.

Si bien esta estrategia fue efectiva en el sentido de contener las reacciones frente a las postergaciones y esperas, no alcanzó a tener la plausibilidad necesaria para evitar el desarrollo de sentimientos de frustración y agravio.

c) La presencia municipal

Una orientación importante de la estrategia adaptiva de incremento de la presencia municipal, fue el énfasis en las acciones de más clara y rápida significación para la percepción de la comunidad. Dado que la continuidad de la gestión alcaldía estaba supeditada a evaluaciones anuales, gravitaba permanentemente sobre la autoridad local la necesidad de otorgar prioridad a objetivos de corto plazo y expresivos de los valores y de la eficiencia gubernamental.

Esto significó un sesgo en las decisiones que favorecían, sobre otras opciones de acción, aquellas referidas a la ejecución de obras, particularmente aquellas que trasuntaran la idea de progreso modernizante en los lugares del espacio público más expuestos a la observación pública, como fueron por ejemplo, los proyectos de iluminación y ornato de rotondas y avenidas. Otra línea de proyectos significativa, respondía al mejoramiento de los locales de equipamiento en consonancia con las responsabilidades de servicios en la labor de gobierno.

La orientación a la ejecución de obras, no fue sin embargo exclusivamente local, sino parte de una lógica general de la acción de gobierno, que se tradujo en una muy débil disponibilidad de espacio administrativo para generar programas sociales-comunales. Ocurrió así, que los niveles de actividad de la comunidad permanecieron en niveles que no justificaban la dotación de equipamiento otorgada. La subutilización de los recintos deportivos y locales de equipamiento comunitario, que se produjo en algunas áreas de la comuna, fueron ilustrativos de esta situación. Se imponía, por tanto, un desarrollo amplio de acciones de "monitoreo" en animación socio-cultural y recreacional-deportiva los que, sin embargo, carecieron de prioridad en las prácticas institucionales prevalecientes.

d) La gestión de enlace

Otro rasgo de la estrategia de conducción municipal, se refería a la necesidad de abreviar procedimientos e instancias en nombre de ventajas de gestión, de modo de alcanzar agilidad en el aprovechamiento de oportunidades y prontitud en el logro de objetivos. Dado que gran parte de las variables que configuran situaciones de oportunidad, o regulan los procedimientos para el logro de objetivos, dependían de cuadros de materia de decisión de la Intendencia, la "buena llegada" a la estructura funcionaria del gobierno regional representaba un asunto vital.

En términos formales, la Secretaría Comunal de Planificación y Coordinación constituía la unidad con funciones prescritas de articulación con el nivel regional, pero esta articulación debía operar a nivel de la comunicación formal, conforme al lenguaje tipificado y las tablas de tiempo establecidas, y por ello mismo, no satisfacía los requerimientos de un agente con aptitud para las

actuaciones laterales que, generalmente están implícitas en la necesidad de abreviar.

Desde esta perspectiva, para un alcalde la inclusión, dentro de su cuadro de recursos funcionarios, de personas que hubiesen pertenecido al cuadro de las SERPLAC en la Intendencia, representaba una ventaja operacional significativa que no sólo reducía la fricción de procedimiento, sino abría un campo potencial de nuevas oportunidades de gestión.

Dadas las limitaciones estructurales y ambientales de la planificación ya reseñadas, la posibilidad alcaldicia de desarrollar, a través de su SECPLAC, con un cuadro de profesionales capacitados, y asumiendo el costo de deliberación, un proceso de planificación y coordinación que alcanzara un nivel de excelencia en la producción de acciones eficientes, nunca constituyó, realmente, una opción en el marco real de la institucionalidad municipal.

En el caso de La Florida, parte importante de la relación del municipio con la Intendencia comenzó a desarrollarse, crecientemente, por rutas abreviadas tan pronto se dispuso del enlace adecuado. Si bien las ventajas se apreciaron prontamente, sus efectos acumulativos sobre la integridad de la organización resultaron devastadores, porque la función de enlace alcanzó un posicionamiento crecientemente autoreferente y no se realizó sin hacer visible, ante la percepción del gobierno regional, la debilidad de la conducta organizacional del municipio y su desviación respecto del patrón, prescrito de adhesión política y racionalidad burocrática. La reacción del nivel regional ante esta situación, se tradujo en una intervención que culminó con la imposición de separar de sus cargos a toda la cúpula directiva de la Alcaldía. Más tarde, cuando se desvaneció el objetivo político de continuidad del régimen autoritario, la Intendencia puso término a la gestión alcaldicia y decidió la intervención del conjunto del estamento funcionario.

2.6 Problemas organizacionales de la gestión del municipio.

En el caso de la municipalidad de La Florida, la estructura formal interna de la organización, en el momento de inicio de nuestra experiencia, se había configurado de un modo peculiar con respecto al definido en la legislación.

En el marco de un particular voluntarismo burocrático, que enfatizaba la actividad administrativa genérica por sobre las funciones sectoriales de orden técnico-profesional, se había constituido un estamento de Jefaturas de Área. La ubicación de este estamento se situaba en una posición de intermediación entre la Alcaldía y las direcciones de las diversas unidades funcionales del municipio. Así, se había creado la jefatura de la denominada Área de Operaciones, la que tenía a su cargo los Departamentos de: Tránsito, Ornato y Aseo, Obras y de Subsistencias. Bajo una segunda Jefatura de Área se encontraban las funciones generales del municipio en materia de Administración y Finanzas. Finalmente, se encontraba pendiente la constitución de una tercera jefatura de área que tendría a su cargo el departamento Social y otros departamentos a constituir a futuro, para el tratamiento de los diversos asuntos sociales de la comuna. (Cuadro N° 6).

El concepto de una supra-administración genérica, circunscribiendo la dirección de las funciones técnicas, aplicado al accionar del municipio demostró tener importantes inconvenientes. En la medida que avanzaba la consolidación de la organización estos se hicieron manifiestos. Así, llegó un momento en que resultó insostenible que la Jefatura del Área Social continuara siendo ejercida por un profesional Constructor Civil con habilidades administrativas.

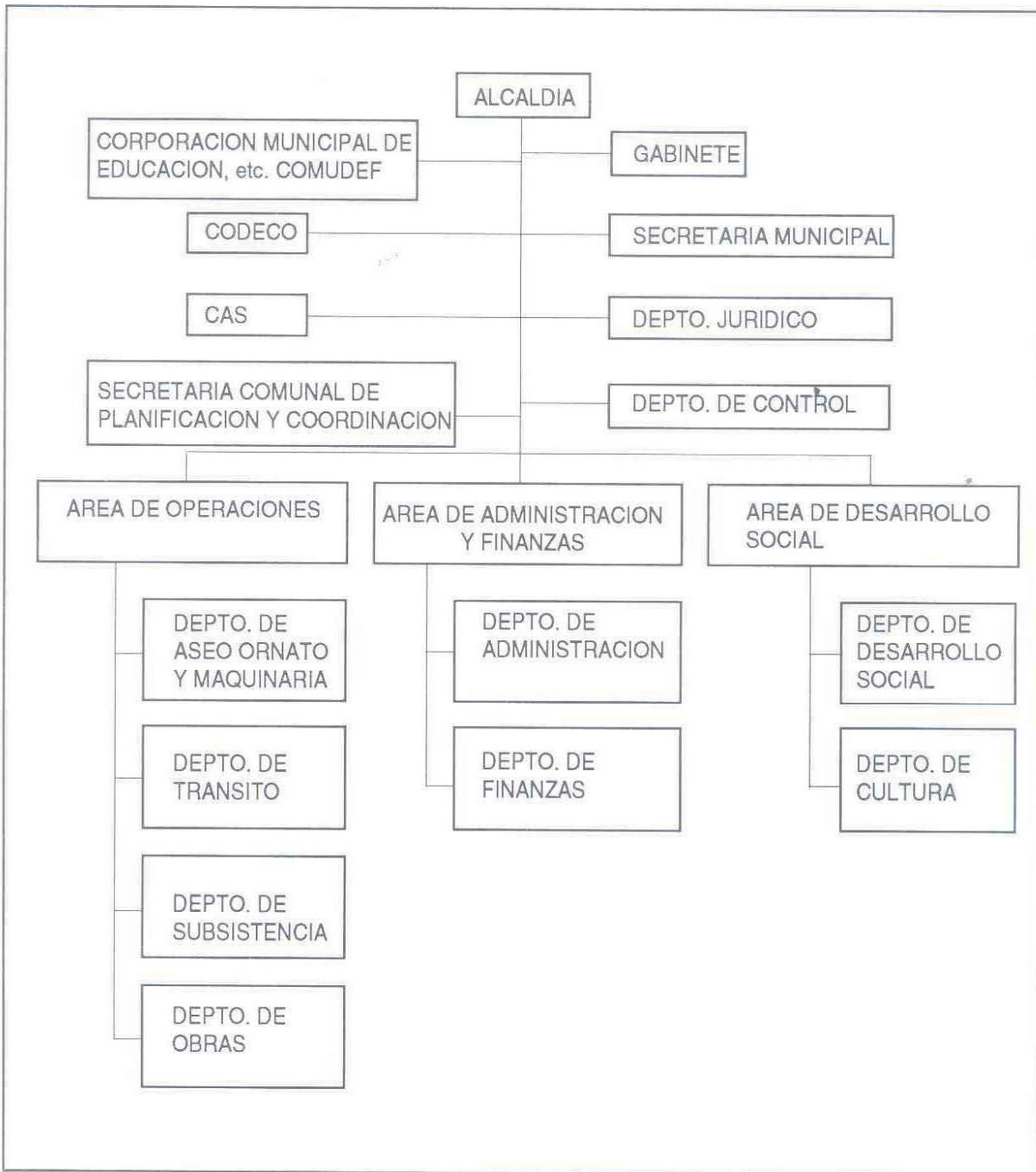
Un orden similar de limitaciones se presentó en relación a la Jefatura del Área de Operaciones. Bajo su tuición, una problemática tan central para el interés local como la del desarrollo urbano y de la urbanización comunal, permaneció al margen de toda consideración sistemática en el departamento correspondiente. Similar situación ocurrió con el conjunto de procesos de gestión de las obras públicas y municipales de la comuna.

La inclusión de la Jefatura de Área, en la estructura del accionar municipal, imprimió a la organización un acentuado carácter estamental que se acrecentó con el tiempo. Ello se expresa en el desarrollo de liturgias internas, generalmente presididas por el por alcalde, en eventos que congregaban al conjunto de los funcionarios. Más allá de la liturgia, este rasgo estamental de la organización llegó a adquirir expresión a nivel de estatus, los que, básicamente, estaban referidos a los ámbitos de competencia de las jefaturas. En el caso de las Jefaturas de Área, parte importante de estos ámbitos estaban constituidos por tareas de prescindencia de la Secretaría Comunal de Planificación y Coordinación (SECPLAC). Al menos desde el punto de vista formal, los ámbitos de competencia de las Jefaturas de Área representaban un alto grado de superposición con la de SECPLAC. En la práctica, esta secretaría no desarrolló aptitud para revertir esta situación, y sus actividades se desarrollaron en escasa concordancia con sus funciones prescritas, ocupando tan sólo los espacios no cubiertos por las Jefaturas de Área.

Las limitaciones de la estructura organizacional del municipio, comentadas anteriormente, persistieron durante gran parte del período al cual se refiere nuestra experiencia, y en nuestra opinión, representaron un lastre para el desarrollo de la organización. Sólo a fines del período considerado, en 1987, como consecuencia del término del Programa Ocupacional para Jefes de Hogar, surgen necesidades de reorganización y redistribución del personal que abren la posibilidad de revisar la estructura interna y modificarla.

En marzo de 1987 se propuso a la Alcaldía examinar y discutir la conveniencia de efectuar cambios en la organización y operatoria del municipio, a fin de superar importantes limitaciones en la gestión de diversas materias relacionadas con el desarrollo urbano y las obras públicas y municipales en la comuna. Entre los términos de referencia para esta discusión, se hacía presente la escasa importancia que a nivel de la organización interna del municipio se asignaba a estas

Cuadro N° 6
ORGANIGRAMA MUNICIPAL en 1981



materias, no obstante ser éstas parte de las funciones privativas del municipio y pertenecer a un ámbito institucionalizado de intereses gubernamentales, expresados formalmente, como políticas sectoriales.

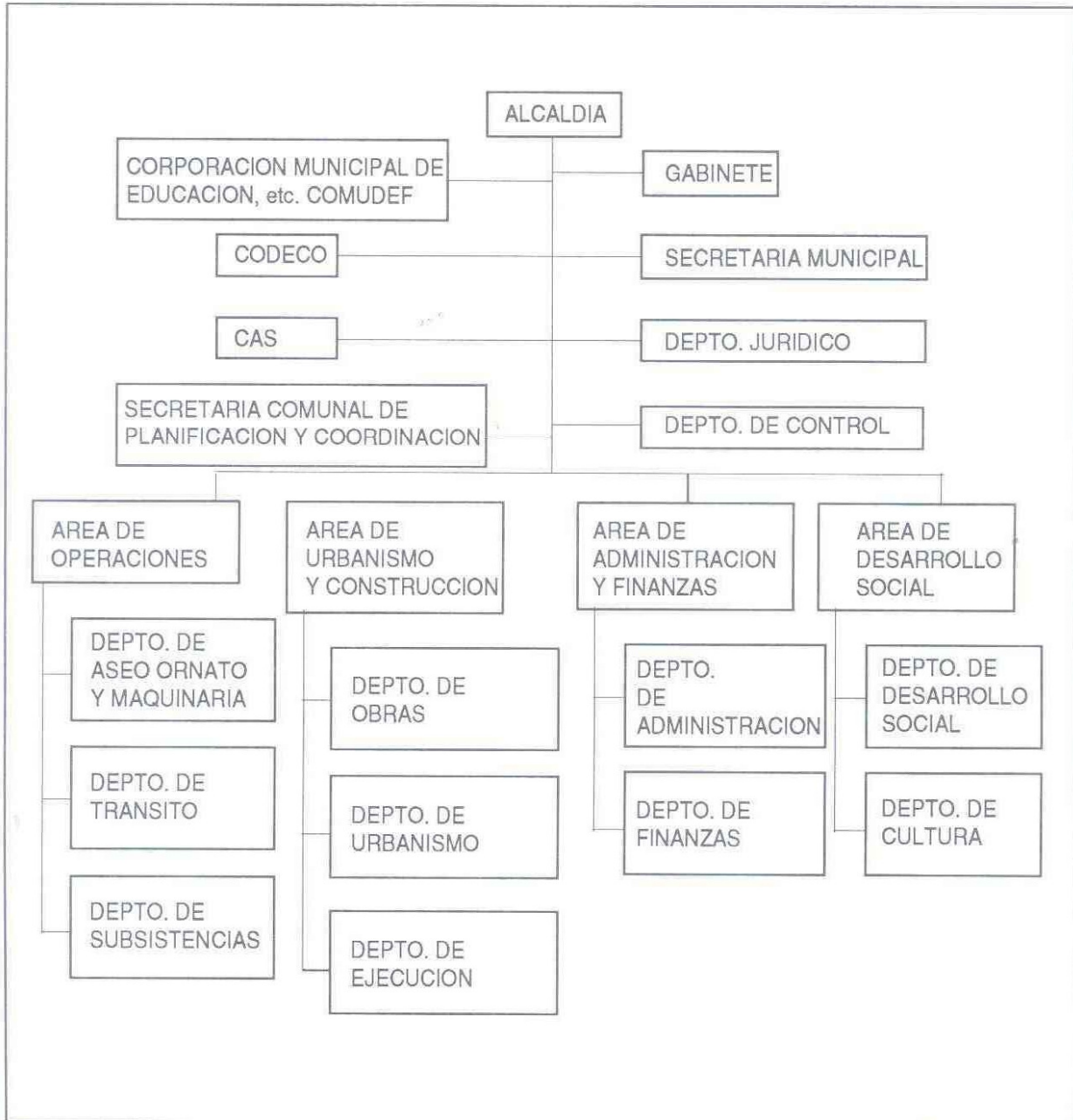
Al respecto, se señalaba el contraste que representaba en términos organizacionales, el tratamiento dado a las materias relacionadas con el desarrollo social, para cuyo manejo se había constituido una Jefatura de Área técnicamente especializada, en tanto para la administración y planificación del desarrollo urbano, no se había dispuesto más que del cargo de Asesor Urbanista, subsumido en tareas de revisión de planos de loteo, al interior de un Departamento de Obras, bajo la tuición de una Jefatura de Área orientada, en general, a la administración.

Se hacía presente que, a pesar de ser la comuna de La Florida uno de los escenarios en que el crecimiento físico y demográfico de la aglomeración metropolitana presentaba su mayor dinamismo, no se había dado forma hasta entonces, en el municipio, a una unidad con capacidad para asumir las tareas de planificación del desarrollo urbano comunal. Se indicaba que Asesoría Urbana y el Departamento de Obras, en cuanto unidades a cargo de estas materias, habían permanecido insuficientemente dotadas de recursos y carentes de un marco de orientación adecuado. En relación a la gestión misma de las obras, que dan sustancia concreta al desarrollo urbano, se advertían también, deficiencias operacionales que era necesario corregir.

La proposición que se hizo a la Alcaldía para mejorar la situación descrita, planteaba básicamente, una reestructuración de la organización del municipio, considerando diversas alternativas. En general, con algunas variantes, se planteaba dotar a la “Secretaría Comunal de Planificación y Coordinación SECPLAC”, a la “Dirección de Obras Municipales” y a la unidad de Asesoría Urbana, de recursos apropiados para operar de acuerdo con las funciones normativamente prescritas. Las variantes consideraban mantener la dependencia de las dos últimas unidades con respecto a la jefatura del Área de Operaciones, apoyando a esta jefatura con un asesor técnico, o bien constituir una nueva jefatura de área (AREA 4) técnicamente especializada en materia de urbanismo y construcciones, bajo cuya tuición quedaría el Departamento de Obras y dos nuevos departamentos a constituir: uno, de Asesoría Urbana y otro, que se denominó de Ejecución, dedicado a las actividades de gestión de obras en su fase de inversión. En Junio del año 1987, mediante decreto exento, la Alcaldía adoptó esta última proposición, reestructurándose la organización conforme a un nuevo organigrama (Cuadro N° 7).

Una visión más detallada de las limitaciones operacionales en materia de planificación urbana, gestión de obras y coordinación del accionar local, se presenta más adelante, incluyendo una reseña de la organización propuesta.

Cuadro N° 7
ORGANIGRAMA MUNICIPAL 1987



CAPITULO III

LIMITACIONES INSTITUCIONALES Y CONDICIONANTES DE AMBIENTE ORGANIZACIONAL EN LA GESTION DEL MUNICIPIO.

3.1. Limitaciones de la institucionalidad del planeamiento local.

- a) Limitaciones por el sesgo multisectorial de la gestión local.
- b) Limitaciones por oposición de formas de racionalidad.
- c) Limitaciones por oposición de formas organizacionales.

3.2. Condicionantes del ambiente organizacional sobre la planificación local.

- a) Condicionantes de clima organizacional.
- b) Condicionantes de ámbito de decisiones.
- c) Condicionantes de estilo de dirección.

El sentido general de la reseña que se presenta en las siguientes páginas, apunta a mostrar la pluralidad de

factores que se entrelazan, constituyendo durante el lapso a que se refiere esta experiencia, un cuadro de condicionamientos y determinaciones que otorgan escasísimo margen para que el desarrollo comunal se constituyera en materia objeto de una práctica efectiva de planificación local.

Como se mostrará más adelante, la formación de la Secretaría Comunal de Planificación y Coordinación (SECPLAC), en el caso de la “Municipalidad de La Florida” fue un proceso básicamente definido, inducido y condicionado por el desarrollo de la gestión del nivel regional, específicamente de la **Secretaría Regional de Planificación y Coordinación (SERPLAC)**. Tal actividad, a su vez, respondía a directivas impulsadas por ODEPLAN, destinadas a constituir un sistema regulador de las inversiones públicas en el país. Es la puesta en marcha de los procesos operativos del accionar a nivel regional, esencialmente concebidos como una función de comando del nivel local, la que exige establecer, en este último, las operatorias complementarias correlato de los requerimientos a nivel central. Tan pronto como se hace posible el reencasillamiento del personal municipal y la reformulación de su planta, Intendencia plantea a los Alcaldes la necesidad de constituir las SECPLAC.

La definición y comprensión de la actividad a desarrollar por estas secretarías comunales, fue un proceso gradual, fuertemente condicionado por los procesos operacionales que el desarrollo de la acción de las **SERPLAC** iba generando, y, como se verá más adelante, limitado, también fuertemente, por las visiones y concepciones intra-municipales de las áreas de acción de su competencia.

Uno de los primeros requerimientos, de cierta exigencia formal, planteados a las SECPLAC por la Intendencia fue la preparación del presupuesto de inversión municipal del año 1982, en conformidad a los lineamientos de racionalización de las inversiones públicas, que estaban en desarrollo en ODEPLAN y que, posteriormente, se formalizaron en el **Sistema de Estadísticas Básicas de Inversión y el Banco Regional de proyectos**. Se requirió a los municipios presentar a la Intendencia, para su correspondiente visación técnica, un presupuesto de inversión desagregado a nivel de proyectos, recabando para esto la mayor explicitación posible de los términos de referencia y bases técnico-económicas de su formulación. Fue este primer ejercicio el que generó en el municipio, la necesidad de contar con apoyo de recursos humanos adicionales para abordar esta tarea; situación de la que deriva mi incorporación al municipio y el inicio de la experiencia que se reseña en las presentes notas.

Parece necesario, en esta parte, presentar algunos rasgos de la situación de SECPLAC y algunas circunstancias de mi incorporación a la actividad municipal, a fin de caracterizar lo que podríamos señalar como el contexto inicial de mi experiencia.

La situación operacional del municipio en 1981, se encontraba básicamente limitada por la situación de ingresos municipales. Aún no se hacía efectiva la legislación reglamentaria que establecía el funcionamiento del Fondo Común Municipal (DL. N- 3.063, 1 de enero 1980), se encontraban pendientes la aplicación del re-encasillamiento de personal y de la nueva pauta de remuneraciones, razón por la cual no se llenaban varios de los cargos disponibles en la dotación autorizada. En este marco de condiciones, el funcionamiento del municipio se restringía sólo a las mañanas, hasta las dos de la tarde. Dado lo exiguo del monto de remuneraciones, existía acuerdo sobre la inviabilidad de contratar personal profesional a tiempo completo.

Bajo estas circunstancias no era factible que se hubiesen desarrollado hasta entonces, condiciones de posibilidad para un comportamiento institucional con mayor conciencia de sus potencialidades como actor protagonista en la consecución de objetivos de desarrollo comunal. Así, el funcionamiento del

municipio se encontraba prácticamente circunscrito a las rutinas de operación y atención de público y algunas tareas de recopilación de antecedentes y elaboración de informes, requeridas por la Intendencia. La única actividad prospectiva, desarrollada hasta ese momento, había sido la preparación de algunos diagnósticos para efectos de la municipalización de los establecimientos de educación fiscal.

Durante la fase de inicio que estamos reseñando, el requerimiento de la Intendencia para constituir las SECPLAC se había traducido, a nivel municipal, en la designación de un funcionario de la Dirección de Obras, para asumir las tareas de poner en marcha el procedimiento de trabajo de esta secretaría, conforme a las instrucciones impartidas. Se trataba en ese momento, sólo de un cometido funcionario asignado a una persona, secundada por una secretaria, y no constituía propiamente una unidad estructurada y de pleno reconocimiento en el marco general de la organización municipal.

En relación a mi inserción en SECPLAC, una primera circunstancia que debe aquí anotarse es que ella tuvo el carácter de una asesoría externa, para un quehacer específico por un lapso acotado, consistente en la formulación de los proyectos a considerar en el presupuesto de inversión municipal de 1982. No estaba prevista hasta entonces, la asignación de nuevo personal para la SECPLAC. Esta situación expresa, en parte, el carácter provisional en que se encontraba esta Secretaría y la condición puramente puntual con que se visualizaban sus actividades. Sólo con posterioridad a la formulación del presupuesto de 1982 se la alcaldía visualiza a la “SECPLAC” como una entidad con un perfil de actividad permanente y mi incorporación a SECPLAC adquiere entonces un carácter funcionario, dentro de un marco de relaciones subalternas. Otra circunstancia a consignar es que mi vinculación con el municipio fue producto de factores aleatorios e informales y no consecuencia de un comportamiento sistemático de la entidad municipal en materia de reclutamiento de personal.

La materia de trabajo, que se planteó inicialmente, resultó ser menos definida y más amplia que el de la formulación de proyectos. No existía entonces, en el marco de las prácticas administrativas del municipio, un marco prospectivo o plan de acción comunal, Tampoco existía una definición de procedimientos para formular proyectos, ni se contaba con la experiencia, o referencia conceptual sobre el proceso secuencial de análisis pre-inversional de los proyectos. Tampoco se contaba con un registro de fichas o documentos sobre ideas de proyecto, y en consecuencia, antes que la formulación de tales proyectos, el trabajo hubo de desarrollarse inicialmente, en torno a la identificación de ideas.

Para estos efectos, el primer supuesto fue que tales ideas se encontraban como cogniciones en la memoria de los directivos y profesionales en las distintas unidades municipales. Posiblemente, a raíz de que no se planteó un trabajo sistemático de exploración en este sentido, el resultado de una primera indagación, a nivel de entrevistas no estructuradas individuales, no fue productivo. No se logró constituir imágenes-objetivo claras de iniciativas plausibles de tareas para la gestión municipal de la comuna, y éstas aparecían más bien como elementos de rutina en el marco de procesos circunscritos a operatorias prefiguradas carentes de alternativas, preferencias y opciones.

Una situación a señalar en este respecto es que, dado el limitado margen de recursos con que el municipio había estado operando, no había existido en los años anteriores a mi incorporación, fuentes de financiamiento externas, o un margen de diferencia entre ingresos y gastos que permitiera efectuar inversiones de alguna relevancia, o considerar la posibilidad de acciones distintas a las estrictamente administrativas. Por tanto, las diversas carencias percibidas en el hábitat social y físico de la comuna, eran vistas en algún sentido, como situaciones que se encontraban secularmente más allá de lo que se consideraba el umbral de factibilidad municipal y cuyo registro o estudio resultaba, por tanto, inoficioso.

Lo que se quiere consignar con esta consideración es que junto a las posibles limitaciones perceptuales y de iniciativa de la organización, se presenta también un conjunto de condiciones objetivas que actúan como restricciones a la acción, las que inciden en tales percepciones.

Si bien la provisionalidad de SECPLAC descrita precedentemente, así como el limitado horizonte de ideas-objetivo configuradas en la percepción y atención de los funcionarios municipales eran, relativamente, consecuencia inevitable de condicionamientos generados por el marco de disponibilidad de recursos. Es necesario considerar también la gravitación de otras situaciones estructuradoras del comportamiento organizacional del municipio, a los que ya se ha hecho referencia y que examinaremos luego, en cuanto su implicancia para la viabilidad y desarrollo de la planificación local. Consideraremos esta materia en dos planos distintos, uno referido a las disposiciones normativas que circunscriben la actividad de la planificación local, y el otro referido a las condiciones del ambiente organizacional, destacando en cada caso, las limitaciones que se producen.

Conviene advertir, en forma previa, que la referencia general a los funcionarios municipales puede ser engañosa y sugerir un universo numeroso de sujetos con un multifacético repertorio de opiniones y juicios sobre la situación municipal. Se trataba, por el contrario, de un número reducido, de no más de 8 a 10 personas (directivos y profesionales), que participaba efectivamente, en el proceso de definición de situaciones que constituyen materia de toma de decisiones. Tales materias por otra parte, pocas veces tenían carácter prospectivo o innovativo y frecuentemente se referían a asuntos de procedimientos no contemplados en las acciones tipificadas. El grueso del personal no tenía entonces relación con este proceso, y se desempeñaba en la ejecución operacional, correspondiente a las tareas y roles normativos explícitamente prescritos y rutinizados como procedimientos de la organización.

Cabe señalar que aún dentro de estas prescripciones, existía todavía, un margen para el desarrollo de opciones que representaban oportunidades de desempeño creativo y, aunque poco frecuente, se reconocieron y aprovecharon como tales.

3.1. Limitaciones de la institucionalidad del planeamiento local.

a) Limitaciones originadas por el sesgo "multi-sectorialista" de la gestión local.

Los campos de acción que han sido reconocidos y situados normativamente, en el ámbito de competencia de las funciones municipales (privativas y compartidas), corresponden a servicios y programas de prestaciones sociales que se considera deben estar situados al alcance de la población en un marco de accesibilidad territorial, y que se refieren tanto a necesidades operacionales de la vida de las poblaciones comunales así como a las propias de su identidad cultural. Conceptualmente, se trata de un conjunto de servicios que se define por su integralidad e interdependencia en relación al contexto comunal y que por tanto, representan, en cuanto tarea de gobierno y administración local, el desarrollo de una visión capaz de aprehender interrelacionadamente la múltiple dimensionalidad de la vida comunal.

La concepción normativa de la organización municipal, sin embargo, no se hace cargo de esta situación. Las unidades municipales que establece la legislación responden más bien a las líneas sectoriales de la administración central. Lo propio ocurre con el desarrollo de las prácticas del accionar municipal. Estas se constituyen siguiendo las visiones propias de los diversos sectores administrativos y participa de la misma

segmentación y parcialidad que éstas presentan. A título de ejemplo señalemos algunos de los órdenes de prescripciones sectoriales más perceptibles, que se hacen presente en el marco del accionar municipal:

- Lineamientos de la planificación social cuyo marco de políticas y directivas centrales se origina en ODEPLAN (hoy MIDEPLAN) y las SERPLAC.
- Regulaciones de la planificación urbana regidas por políticas y normativas del Sector Vivienda y Urbanismo y sus Secretarías Regionales.
- Pautas normativas y programáticas de la planificación y coordinación de inversiones en el marco del Sistema Nacional de Inversiones, regido por ODEPLAN y la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo del Ministerio del Interior.
- Pautas normativas y programáticas de la planificación del deporte y recreación orientada por la Dirección General de Deporte y recreación DIGEDER.
- Regulaciones de la planificación del transporte y tránsito en conformidad con las políticas y disposiciones del Ministerio correspondiente.

La relación expuesta podría continuar ampliándose a otros órdenes de materias tales como: protección del medio ambiente, salud, educación y en general, todas aquellas que la legislación señala, enumerativamente, como campo de competencia municipal.

Frecuentemente estos lineamientos surgen a nivel central, en ausencia de consideraciones intersectoriales, o bien, teniendo en vista sólo vínculos gruesos a nivel muy agregado, lo que se refleja a nivel operacional en la actuación municipal. La situación que en la práctica presenta el municipio es entonces, el de una estructura horizontal, multi-sectorial, compartimentalizada, que resulta inadecuada para enfrentar tareas cuyo adecuado perfilamiento requiere, por el contrario, una visión y un accionar unitarios.

Bajo este marco de condiciones, la planificación del desarrollo comunal difícilmente puede llegar a constituirse como una actividad organizada y fecunda en la integración de significados unificados localmente. El término "planificación local" para referirse, en el marco del accionar municipal, a los órdenes de actividades sectoriales indicadas precedentemente, sólo es admisible en sentido laxo. La planificación, en cuanto ella implica descubrir la trama de conexiones de las variables de causalidad de una situación y de asignar medios para sostener cursos de acción para el logro de objetivos, no acontece, sino excepcionalmente, en la práctica del acontecer municipal.

Es fácil advertir que lo que se constituye como planificación local, en el marco de la gestión municipal son, dicho más propiamente, "programaciones" de actividades que tienen, básicamente, significado operativo sectorial. Éstas corresponden al nivel operacional de planes originados y formulados, a nivel central, por las diversas entidades públicas sectoriales de la esfera de asuntos gubernamentales y de administración nacional.

Conviene reconocer sin embargo, que por la ubicación del municipio en la base de la pirámide del sistema de administración y gobierno interior del Estado, y su directa relación con las comunidades locales, el requerimiento de desempeño como unidad operativa de las programaciones centrales puede entenderse como parte constitutiva de los roles que corresponden a la institución. Este trabajo en modo alguno puede ser subestimado si se quiere asegurar fluidez, oportunidad, continuidad y otros atributos operacionales. Representa un trabajo de planificación operativa muy exigente en términos de coordinación de recursos y puesta a punto de los mismos, todo lo cual sólo puede darse en el marco de un afinado desarrollo del comportamiento organizacional, situación que tuvo muy limitada posibilidad en el accionar del

municipio, por las razones que ya se indicaron al considerar las condicionantes de su comportamiento.

La visión expuesta se constituye sólo gradualmente en mi experiencia. El conocimiento previo que disponía sobre la planificación local cuando se inicia mi desempeño funcionario se refería, principalmente, por razones profesionales, a la planificación urbana comunal. Como ya se indicó, esta área de la planificación local es una de las más claramente distinguibles en la tradición de trabajo municipal. Opera a través de las Direcciones de Obras y los Departamentos de Asesoría Urbana, mediante un instrumental que comprende: los planes intercomunales, los planos reguladores urbano-comunales con sus correspondientes planes seccionales y ordenanzas, la disposiciones de la Ley General de Urbanismo y Construcciones, de la Ordenanza General de Construcciones y Urbanización y de los otros cuerpos legales y reglamentarios conexos.

A nivel local, la expresión final de esta actividad se manifiesta en la organización conjunta de la localización y funcionamiento de las actividades comunales, los atributos de habitabilidad del territorio y la configuración del paisaje perceptual urbano.

Como se señaló inicialmente, mi incorporación al municipio se sitúa en la SECPLAC, un ámbito de planificación local, cuya situación contrasta fuertemente con la reseñada precedentemente. Como área de planificación no ha perfilado un contorno, carece de orientación definida, no dispone de un instrumental operacional claro y sólo cuenta con débiles regulaciones normativas. Si bien existía en la ley un taxativo enunciado de sus funciones, éstas en la percepción municipal, pertenecían a aquellas partes de las legislaciones que permanecen vacías de significado por no haber sido encarnadas en una práctica.

El llegar a establecer significados prácticos para las actividades definidas como funciones de SECPLAC, fue un proceso lento en el marco del accionar municipal y solamente logrado en forma parcial. Parte importante de las funciones de SECPLAC nunca llegaron a adquirir sentido y mantener vigencia en el marco general del funcionamiento municipal y de la gestión alcaldía en particular. Esta situación no es sólo atribuible a los rasgos de carácter y comportamiento de la organización y sus consecuencias en términos de ambiente de planificación, que comentaremos luego, sino a las limitaciones estructurales contenidas en la propia definición normativa.

La planificación del desarrollo comunal, concebida en la legislación, representaba constituir una visión comprensiva de la situación comunal, capaz de reconocer áreas-problema y perfilar opciones o alternativas factibles de acción para enfrentarlas. Esto implica desarrollar una creciente visión intersectorial, capaz de proveer una lectura relacional de los hechos comunales y, por tanto, un esfuerzo de integración de significados parciales a nivel explicativo de los procesos estructurales del conjunto socio-espacial.

Ciertamente, la posibilidad de desarrollar una práctica de intersectorialidad, en el marco de condiciones estructurales del funcionamiento municipal y sus realidades organizacionales es, prescindiendo de la consideración sobre disponibilidad de recursos humanos para ello, muy poco factible.

La actividad del municipio estuvo y sigue estando organizada, en gran medida, en torno a lineamientos funcionales de planificación sectorial, gestados supralocalmente en ámbitos burocráticos de la administración pública y ejercidos verticalmente en el nivel local con un sentido autoreferido y prescindente de las particularidades locales. Como correlato, el propio organigrama interno y los ámbitos de competencia de las unidades municipales están estructurados según estos lineamientos. También lo

están los flujos de comunicación y accesibilidad a los recursos financieros centrales.

Pero, más allá de estas condiciones estructurales de la organización municipal, contrapuestas a la noción normativa de "planificación del desarrollo comunal", debe considerarse el desfase que esta noción de planificación representa, con respecto a las orientaciones que se establecen ulteriormente, en materia de desarrollo económico-social. Tal planificación, supone un grado alto de intervención política y discrecionalidad en la actuación de la administración pública, con relación al accionar de los agentes económicos y del mercado, que no tienen cabida en las prácticas de subsidiariedad permitidas en el marco de las concepciones neo-liberales.

b) Limitaciones por oposición de formas de racionalidad.

Hay, sin embargo, algunas consideraciones más radicales que cabe señalar con respecto a la concepción normativa de "la planificación del desarrollo comunal". Una primera de estas consideraciones se refiere a la propia inserción de la práctica de la planificación local como parte y substancia del proceso burocrático de administración municipal.

A esta materia nos referiremos más adelante de un modo específico (punto 4.1.) por lo cual indicaremos aquí sólo su sentido general. La cuestión ha sido ya planteada en un memorable trabajo de Medina Echeverría (1971).

"El saber de hechos es un supuesto de la actividad administrativa, pero otro todavía más fundamental estriba en la detenida regulación a que está sometido su análisis. La administración tiene que sujetarse a normas de contenido y de procedimiento: estatutos, reglamentos, el derecho administrativo en suma. Toda instancia administrativa, burocrática, dentro de su "prescrita competencia" aplica ciertas regulaciones a los hechos que conoce o que va descubriendo sobre la marcha. Resulta así que la naturaleza esencial de su racionalidad consiste en la naturaleza de su peculiar competencia -en la acepción de capacidad-, es decir en el manejo de los procedimientos necesarios. Es, por consiguiente, una racionalidad en la actuación de un proceso. En este sentido constituye típicamente una racionalidad formal y funcional, o sea,... formal en cuanto a su carácter técnico y funcional en la medida que se refiere a la progresión adecuada de una serie de acciones. De aquí que la racionalidad burocrática no puede sino estar emparentada con la racionalidad jurídica...lo que importa es percatarse de que cualquier tipo diferente de acción que exija la fijación de unos fines en relación con otros, o un hallazgo auténtico, escapa inevitablemente a la típica racionalidad burocrática. Y es en este punto en que parece dudoso que la planeación en lo que tiene de actividad específica - racionalidad de fines de carácter económico y más aún de carácter científico - pueda coincidir en todos sus puntos con la tarea burocrática." (Medina Echeverría, 1971, pp. 19-20)

En síntesis, se señala la incongruencia que representa poner juntas, formas dispares de racionalidad: la racionalidad formal y funcional que se deriva del derecho administrativo, conforme al cual se organiza el conocimiento y la lógica de la actuación burocrática, y la racionalidad planificadora, en cuanto entraña de hallazgo o invención y compromiso con valores y finalidades de cambio.

c) Limitaciones por oposición de formas organizacionales.

Otro orden de limitaciones para la planificación, en cuanto práctica situada en el contexto de la actividad administrativa, es el referido por las ciencias de la conducta, particularmente aquellas que se ocupan del comportamiento organizacional. Las constataciones apuntan a señalar que existe, en las conductas de los miembros de la organización, una propensión en virtud de la cual, se otorga más atención y prioridad a las

tareas para las cuales existe un programa o procedimiento disponible y que, por consiguiente, las acciones de rutina tienden a sacar de la mesa las tareas de planificación. Tal constatación, denominada Ley de Gresham (Castles, 1976, pp.70), concuerda con lo que se reconoce en nuestra experiencia municipal.

Otra constatación de naturaleza organizacional, que representa también una limitación para la práctica de la planificación local en el marco de la administración municipal, se refiere a cómo concebir su ubicación en la trama de subordinaciones de las diversas unidades que conforman la organización. Desde el punto de vista normativo, esta cuestión está resuelta en la definición de funciones que corresponde a SECPLAC. Conforme a esta definición, correspondería a esta Secretaría la preparación y coordinación de las políticas, planes, programas, estudios y proyectos de la comuna. Esto significa que la actividad de las distintas unidades municipales tendría un carácter eminentemente operativo, en función de encuadramientos de planificación formulados y coordinados desde una unidad centralizada (SECPLAC) y, por consiguiente, ajena a las percepciones de quienes participan más directamente en las actividades programadas.

Si ello ocurriera efectivamente así, originaría una situación de disociación entre la experiencia de los participantes en la acción práctica y la de quienes formulan el planeamiento, especialmente en lo que implica de apreciación del proceso de avance estratégico y en cuanto conceptualización de las imágenes-objetivo de los planes.

Pero más allá de esta situación, que podría ser resuelta operacionalmente mediante un esquema organizacional participativo, el problema se deriva del desarrollo de otras situaciones asociadas al comportamiento organizacional que dificultan la focalización del planeamiento en SECPLAC. Una de estas situaciones de comportamiento es la que se origina en virtud del desarrollo de tendencias a la autonomía funcional de las partes de la organización. Tal autonomía, se refuerza por la creciente especialización del conocimiento en las materias o campos de competencia de las distintas unidades, en especial cuando prevalece una división sectorial de la organización. Se originan así, condiciones para el desarrollo de procesos de programación sectorial, con rasgos autárquicos y fuerte propensión al ensimismamiento.

3.2. Condicionantes del ambiente organizacional sobre la planificación local.

a) Condicionantes de clima organizacional.

Una primera de estas situaciones ambientales, del comportamiento organizacional que limita la viabilidad de la planificación, se refiere a lo que identificamos, en una sección anterior, como un "clima burocrático". En el marco de este clima se desarrolla, prevalentemente entre los funcionarios municipales, una concepción del quehacer cuya atención se centra en las funciones de control que se derivan de la aplicación de las regulaciones normativas, prescritas como tareas de la institución. Tales funciones, se traducen en operatorias o procedimientos de rutina de registro y certificación, las que en conjunto, constituyen la práctica dominante del municipio.

A esta práctica corresponde también el desarrollo de una concepción sobre la naturaleza de la institución municipal, que no sólo es consonante con ellas, sino que constituye una suerte de armazón perceptual, a través de la cual se hace la lectura del acontecer y de las oportunidades y necesidades de cambio y, por tanto, del campo de intervenciones plausibles del municipio en el entorno comunal. Dentro del marco de esta visión, la principal limitación se origina en la naturaleza del universo de asuntos que constituyen

materia de toma de decisiones. Se trata en general, de una estructura perceptiva por la cual se conforma un paisaje de asuntos develados, más por su mayor inmediatez y proximidad en la secuencia temporal del quehacer, que por la lectura de sus atributos relacionales. Dominan así, los motivos pragmáticos de lo próximo por sobre las significaciones de horizontes futuros. Lo que se constituye como asuntos del quehacer no representa, por lo tanto, situaciones que, por su trama de vinculaciones o amplitud de contorno, constituyan problemas de acción, respecto de los cuales la toma de decisiones requiera ser asistida con el esfuerzo coadyuvante de la planificación.

Se trata, más bien, de un paisaje configurado por asuntos aislados, cuya relevancia ha sido erigida con prescindencia de las significaciones que ellos puedan tener, como componentes estructurales en la dinámica de un proceso de intervención para el cambio. En el contexto de esta visión, no se dispone, por consiguiente, de un espacio intelectual para el desarrollo de una concepción global de los acontecimientos comunales, la constitución de una imagen-objetivo de desarrollo y el diseño de un plan de intervenciones para su consecución. Conviene consignar que no se trata de que no se disponga, como cognición, del concepto de planificación, pero se trata de un concepto abstracto, sin relación efectiva con la naturaleza de la institución municipal y con sus prácticas. En este respecto, existe una virtual barrera para reconocer la plausibilidad de la planificación como marco orientador de los comportamientos institucionales.

Los esfuerzos orientados a la identificación de variables de conexión o de causalidad, en que se asienta la trama de las proposiciones de la planificación, son percibidos entonces, como afanes superfluos que sólo redundan en una actitud tecnocrática, esterilizante del impulso y vitalidad del buen sentido.

En parte, influían en esta postura, frustraciones que señalaban lo infructuoso de intentar desarrollar procesos planificados o introducir mayor participación en el proceso de toma de decisiones. Prevalcían, por tanto, serias aprehensiones respecto de la conveniencia de comprometer altos costos de deliberación en intentos de planificación de situaciones que, por otra parte, se visualizaban simples. Tal percepción no es, en sí, errónea. Como se señaló, el que surja en la autoridad política la necesidad de contar con el apoyo de instrumentos de planificación que coadyuven en su toma de decisiones, depende de la índole de materias sobre las cuales se ha de decidir, lo que a su vez, está limitado por la estructura perceptual de la institución sobre su quehacer.

Pareciera, sin embargo, que esta causación recíproca no concluye en su propia circularidad, sino que genera otras estructuras la circunscriben que contribuyen a su reforzamiento. En este respecto, podemos hipotetizar que la concepción de la naturaleza del quehacer y del ser municipal esbozado, se sedimenta a nivel actitudinal, en los actores de la organización, como una forma de racionalidad. En este sentido es que se plantea que la planificación no participa de la cultura institucional del municipio y que no existe, constituida entre sus miembros, a nivel psicológico individual, lo que podríamos denominar una "mentalidad planificadora". Por otra parte, existía también el justificado sentimiento de falta de adecuación, capacidad de acción o experiencia necesaria, en el conjunto de la organización, para emprender un accionar planificado.

b) Condicionantes de ámbito de decisiones.

Una segunda situación de la organización municipal que, en interacción con la anterior, converge como limitante de la planificación local, es su situación en el contexto ya descrito, de la estructura de relaciones de subordinación y superordinación del conjunto de instancias de administración interior del Estado.

La consideración que parece relevante en este contexto es la referente al rango, espacio o margen en que es permitido decidir, dados los encuadramientos generados en las instancias centrales. Como se señaló anteriormente, el constante requerimiento que las instancias centrales hacen al municipio, para desempeñar la función de unidad operativa de las programaciones centrales comporta, también, una definición implícita del alcance y ámbito de la incumbencia municipal y por tanto, de los asuntos materia de decisiones. Así, a las limitaciones de la planificación local de índole perceptual y actitudinal ya referidos, hay que añadir, entonces, este otro orden de restricciones de jerarquía institucional.

Conviene recordar aquí, que la articulación de estas limitaciones y restricciones se sitúa en un ambiente intra-organizacional fuertemente influido por sus propias tensiones homeostáticas de auto- preservación, producto del verticalismo y autoritarismo del conjunto del aparato estatal.

c) Condicionantes de estilo de dirección.

Un tercer orden de situaciones estructurales del comportamiento organizacional, que limitan las posibilidades de la planificación local, es el referente a la naturaleza de la autoridad (el rol alcaldicio) y los estilos de dirección prevalecientes, a los que ya nos referimos. Lo que se quiere destacar aquí, es que el carácter unipersonal de la autoridad y su gravitación sobre los miembros de la organización, constituyen de suyo, una composición de ambiente que converge también aportando nuevas restricciones al desarrollo de la planificación local.

Representa, por lo pronto, un clima que implícitamente, presupone un modelo autocrático de dirección y genera una tensión que induce al desarrollo de una auto-percepción del rol alcaldicio compatible con tal modelo y, por lo tanto, a un comportamiento organizacional dependiente de ese estilo de dirección. Tal estilo, principalmente centrado en la relación autoridad-obediencia, se asienta así, en bases actitudinales reacias a auto-imponerse una disciplina de sistematización en el proceso de toma de decisiones. Hacerlo habría implicado (en un marco de planificación burocrática) mantener abierto un canal de ingerencia efectiva del estamento técnico-profesional del municipio en la esfera de asuntos materia de decisión, o más allá de esto, (en un marco de planificación participativa) crear un espacio transaccional y de co-deliberación real con las colectividades locales.

En el marco del autoritarismo gubernamental, en el que se desarrolló esta experiencia, nunca fue posible desarrollar tales opciones. El proceso que se experimentó en el período considerado fue más bien el del aprendizaje del modelo autocrático por el conjunto de la organización municipal.

**NOTAS SOBRE EL DESARROLLO
DE LA PLANIFICACION Y COORDINACION
DEL ACCIONAR**

4.1. El plan de desarrollo comunal.

4.1.1. El campo de la planificación del desarrollo local.

- a) Descentralización
- b) Globalidad estructural
- c) Desarrollo planificado
- d) Participación

4.1.2. La instrumentalidad de la planificación del desarrollo local.

4.2. La formación de la imagen comunal.

4.3. El desarrollo de la actividad de SECPLAC.

- a) Enfoques y avances.
- b) Reorganización y reorientación

4.4. Los problemas de gestión de obras.

- a) Restricciones respecto campo de actividad.
- b) Disrupciones y omisiones en las fases y etapas.
- c) Dispersión de las actividades.

4.5. Los problemas de la gestión del desarrollo urbano.

- a) La disrupción de las prácticas urbanísticas.
- b) Las restricciones internas.
- c) Organización del Departamento de Asesoría Urbana.
- d) Actividades implementadas.

En el cuadro de actividades que substancian el funcionamiento del municipio es posible reconocer un

sistema conformado por distintos niveles de acción:

i) Un primer nivel discernible es el constituido por aquellas actividades más tipificadas y tradicionales de la actuación municipal, principalmente aquellas operacionalizadas como encuentros de rutina entre el público solicitante y funcionarios que aplican procedimientos y consignan registros. Tales actividades representan, básicamente, el ejercicio de una función de regulación y control de algunas actividades de la vida comunal, necesario para cautelar la seguridad y bienestar de la población.

Entre estas actividades están las de otorgamiento de permisos y concesiones, para la utilización de bienes municipales o bienes nacionales de uso público; permisos para la instalación de propaganda y publicidad; autorizaciones para el establecimiento de actividades comerciales, industriales y de servicios, y para efectuar cambios de las mismas; permisos al comercio en la vía pública - permanente y transitorio - y al comercio ambulante; provisión de permisos de circulación de vehículos; y de licencias de conducir; otorgamiento de permisos de edificación, loteos y urbanizaciones y certificación de recepción de los mismos, etc. El correlato de toda esta actividad es el de una acción punitiva, aplicable a quienes ejercen las actividades sometidas a estos regímenes de regulaciones sin contar con la correspondiente visación. Para ello, se requiere destinar recursos que permitan sostener una adecuada cobertura en materia de inspección.

Más allá de la identificación de los infractores y la aplicación de sanciones, es posible concebir acciones de carácter preventivo o educativo, destinadas a obtener una disposición positiva y activa de las personas y organizaciones para evitar el deterioro de la calidad de vida en el territorio comunal y participar en su mejoramiento. Desde esta perspectiva, la consideración de iniciativas de este perfil requeriría ser situada en el marco de un proceso de planificación local. Los problemas entre comercio establecido y clandestino, o entre ferias libres y la actividad residencial, o entre ésta última y la proliferación de talleres industriales irregulares, ejemplifican el orden de asuntos cuya resolución requiere ser vista a nivel de planeamiento.

En el caso de la gestión del municipio de La Florida, no se estructuró una perspectiva de trabajo, en este sentido, que alcanzara a constituirse en un asunto de planificación local. Por otra parte, dadas las limitaciones estructurales en cuanto disponibilidad de recursos, este primer nivel de actividad operativa nunca pudo desarrollar, en un grado significativo, la función complementaria de inspección. El énfasis de la preocupación municipal estuvo puesta en el mejoramiento de los niveles y capacidad de operación de las unidades municipales en sus rutinas de encuentro con una demanda de solicitantes en creciente expansión.

Otra área operativa del municipio, es la referente al ejercicio de las funciones de: aseo y mantención del espacio público y áreas verdes y las de provisión del servicio de extracción de basura domiciliaria. Al privatizarse las tareas de ejecución, la actividad municipal se redujo a la de licitar estos servicios de acuerdo a pautas diseñadas por Intendencia y a inspeccionar la labor desarrollada por las empresas adjudicatarias.

En la práctica, sin embargo, durante el período que estamos considerando, el municipio continuó disponiendo de personal obrero para tareas de terreno, primero a través del Programa de Empleo Mínimo – PEM - y luego a través del POJH. Ello permitió sostener un nivel de actividad sobre el territorio que no habría sido posible de otro modo. El conjunto de situaciones disruptivas, que generan las discontinuidades físicas asociadas al avance de las urbanizaciones sobre las áreas agrícolas en los territorios de borde de la aglomeración urbana, representaban tareas que por su naturaleza y dispersión resultaban difíciles de

enfrentar vía licitaciones a contratistas privados. Tales tareas, por otra parte, en conjunto, superaban largamente la capacidad financiera del municipio. A pesar de la disponibilidad de estos recursos extraordinarios, la capacidad de cobertura del municipio no lograba proveer mantención a las áreas verdes habilitadas de la comuna, y el barrido de calles estaba limitado a aquellas vías de mayor circulación.

ii) Un segundo nivel de actividades, reconocibles en el marco de la gestión del municipio, es el de la administración de la organización. Comprende las instancias de formulación, seguimiento y evaluación de la programación general de actividades de la organización, así como su conducción en términos del manejo financiero-presupuestario. En el accionar del municipio de La Florida, este cuerpo de actividades ocupaba el grueso de la atención del estamento directivo y de Alcaldía, y constituía la materia central de las deliberaciones del Comité Técnico Administrativo y del Comité Financiero.

Dadas las características del clima organizacional y la orientación inmediatista de su quehacer, la programación de la actividad del municipio nunca alcanzó a revestir la fisonomía formal de un plan operativo anual. Con excepción del Área Social, cuyas programaciones debían ser visadas por la Intendencia, el resto de las unidades municipales no efectuaban propiamente programaciones; en consecuencia, las decisiones, la comunicación de instrucciones de trabajo, formulación de juicios evaluativos, surgían de visualizaciones predominantemente contingentes. Sólo después de varios años se logró establecer exigencias más formales de programación para el conjunto de la organización, aunque sus resultados fueron más nominales que reales. Circunstancias aleatorias, tales como las crecidas e inundaciones provocadas por temporales de particular intensidad y un sismo con característica de terremoto, constituyeron factores que diluyeron, en distintas ocasiones, los esfuerzos de programación y, en cierto modo, sirvieron de pretexto para sostener condiciones de indefinición en la asignación de los recursos presupuestarios.

Dentro de este nivel de acciones, es necesario destacar un cuerpo de actividades distintivas que se organizan en torno a la construcción de obras físicas, y que incluye diversas etapas, desde su identificación como ideas de proyectos hasta su ejecución y ulterior utilización. En una sección posterior de estas notas, se presentan algunas consideraciones sobre esta materia para el caso que nos ocupa.

iii) Un tercer nivel de actividad de municipio es el la planificación local. Se trata de un cuerpo de actividades destinado a formular y aplicar políticas de desarrollo y establecer lineamientos organizados de acción a mediano y largo plazo, que sirvan de marco a las acciones inmediatas. Implica definir imágenes-objetivo y cursos de acción alternativos en el marco de un permanente trabajo de prognosis y perfilamiento de situaciones-problema, relativas a las tendencias futuras del crecimiento y desarrollo comunal. Requiere establecer instancias de interconexión con los niveles supra-locales del planeamiento y abrir formas de participación de la comunidad. Representa una actividad técnica que coadyuva en el proceso de toma de decisiones y de conducción del accionar general de la organización. En este sentido, constituye un proceso que provee una base mayor de racionalidad a la originación y priorización de los proyectos.

Como ya se señaló, en el caso del Municipio de La Florida, este cuerpo de actividad nunca alcanzó a constituirse efectivamente. En términos nominales, alcanzó un cierto grado de formalización y presencia en el funcionamiento de la organización, pero su orientación respondía más a atender necesidades de racionalización a posteriori, que a demandas de planeamiento racionalizadoras de la toma de decisiones.

El traspaso de la educación fiscal y de los servicios de salud primaria a la administración municipal, representó un acontecimiento que pudo llegar a significar nuevas condiciones de posibilidad para el desarrollo de la planificación local. En el caso que estamos considerando, nunca existió, propiamente, una municipalización de estos servicios. Estos fueron administrados, como en muchos otros municipios, por una corporación de derecho privado que recibía subvención municipal y operaba autónomamente, dentro de lineamientos propios de planificación y coordinación.

Podría concebirse el desarrollo de la organización como un proceso de maduración en que puede reconocerse una sucesión de etapas de estructuración de las actividades. La secuencia de estas etapas, seguiría una lógica de precedencia que pasa primero por las instancias más esenciales para la estructuración interna de la gestión, para luego avanzar hacia el contexto de interdependencias externas de la organización. Sin negar la existencia de un proceso de este carácter, en el caso que estamos considerando, nuestra apreciación es que en la orientación de la gestión del municipio, prevalecía una concepción centrada en un enfoque de administración pública, carente de espacio para el desarrollo de la planificación local. En las páginas siguientes, se presenta primero, a modo de contexto, un examen de la noción de "planificación del desarrollo comunal" contenida en la legislación, y luego una breve caracterización de las principales circunstancias y problemas que incidieron en el desarrollo de las actividades de planificación y coordinación para algunas áreas del quehacer del municipio. En primer término, se presenta una reseña del desarrollo de las actividades de SECPLAC, cuyas funciones normativas comprenden, globalmente, las tareas de planificación y coordinación generales del municipio, luego se provee una visión de las situaciones-problema observables en el campo de la gestión del desarrollo urbano y de la gestión de obras.

4.1. El plan de desarrollo comunal

Para efectos de perfilar la noción de plan de desarrollo comunal parece apropiado intentar bosquejar a grandes rasgos, algunos de los posibles significados de la planificación local en las formas de racionalidad que predominan en algunos de los contextos de pensamiento tecno-disciplinares.

Uno de estos contextos, en que resulta habitual la noción de "plan", es el de la administración de empresas. Desde la perspectiva de esta disciplina y de los agentes técnicos vinculados a ella, hacer y ejecutar planes es una instancia o fase esencial inherente al proceso administrativo. La planificación del accionar de la organización para el cumplimiento de sus fines profesados es la tarea normal en cualquier empresa, tanto del ámbito público como privado, y para la cual generalmente se constituye una instancia de gestión, habitualmente denominada: gerencia de desarrollo.

Desde la perspectiva de la administración de empresas no hay nada excepcional en la noción de plan de desarrollo que amerite una consideración supra-disciplinar. Por el contrario, se entiende como parte del instrumental regular de que debe normalmente disponerse para impulsar la tarea de conducción del accionar de la organización, la que puede ser aplicable a distintas unidades, entidades, áreas o ámbitos de acción de la empresa.

Esta noción es similar para el administrador público. Desde su perspectiva, aún con prescindencia de todo enunciado taxativo o especificación jurídica relativa al "plan de desarrollo comunal", se subentiende que las acciones concernientes con la formulación y ejecución de planes son parte regular de la administración local.

En este sentido, podría entenderse que, a nivel de enunciados jurídicos en materia orgánica institucional, no sería incluso apropiado pormenorizar taxativamente etapas e instrumentos del proceso administrativo, materias que son más bien propias de un manual de operaciones. Una auditoría hecha por un administrador público respecto de la labor de un municipio, recurriría ciertamente, entre otros elementos de juicio, a la consideración de la calidad de los planes que orientan el desempeño de la corporación, sin que necesariamente existan referencias taxativas legales sobre ellos.

La referencia al "plan de desarrollo comunal" que se planteó en el Decreto Ley N° 1289 del 14 de Enero de 1976, sobre Organización de Municipios y Administración Comunal, representa una situación que va más allá de la noción general reseñada precedentemente. No se trata de un enunciado que aluda colateralmente a un aspecto operacional de la administración comunal, sino, como se verá más adelante, de una formulación taxativa que consagra la existencia específica del instrumental de planificación de desarrollo comunal.

Otra perspectiva disciplinaria, en la cual podría ser dimensionada la noción de "plan de desarrollo comunal", es la de los planificadores territoriales, en especial la de los planificadores urbanos. En las prácticas de estos agentes técnicos, el nivel comunal representa una de las escalas territoriales en las que puede ser ejercida la tarea del planeamiento del desarrollo. Una comuna, un conjunto de comunas, una micro-región, un conjunto de centros poblados, una región metropolitana, una determinada zona fisiográfica, etc., representan entidades territoriales que pueden constituirse en materia de análisis y de propuestas de acción planificada.

Un plan de desarrollo comunal, por tanto, a pesar de los escasos referentes que como práctica se han dado en nuestro medio, es una noción que se configura con normalidad en la mente del planificador territorial sin que para ello tenga que existir previamente una imagen estatutaria. De hecho, en el marco de la práctica nacional, han existido esporádicamente acciones planificadas de desarrollo comunal anteriores a la legislación sobre esta materia. El Plan para las Acciones de Adelanto de la Ciudad de Arica en la década del 60 o los planes de desarrollo comunal generados por las sociedades mixtas de la Corporación de Mejoramiento Urbano CORMU con Municipalidades, representan ejemplos en este sentido. Una de éstas, de conocida labor, fue la sociedad urbanizadora URCOREI Limitada, formada en 1967 por la Municipalidad de La Reina.

Hay aún otro contexto conceptual, desde donde surge también con naturalidad una noción de plan de desarrollo comunal, que conviene consignar. En el marco de la reconstitución democrática de la institucionalidad del gobierno comunal que se ha iniciado en el país, se plantea la necesidad y el imperativo ético de crear espacios de participación para las comunidades locales, de modo que puedan influir crecientemente en la definición de los objetivos de desarrollo comunal y las acciones mismas que conducen a su consecución.

Se trata por tanto, de constituir al interior del proceso de toma de decisiones, acuerdos sobre imágenes-objetivo, prioridades y metas, y establecer compromisos en términos de asignación de recursos, acciones de movilización de la cooperación comunitaria, etc. Surge así, espontáneamente, la noción de planificación del desarrollo comunal, como la de un proceso que apoya la toma de decisiones, señalando alternativas de redefinición de las políticas, indicando alternativas estratégicas para el perfilamiento de los cursos de acción y dando expresión programática a los acuerdos y compromisos.

La noción de plan de desarrollo comunal, surge en este contexto como el necesario correlato natural de racionalización del accionar y de la voluntad política local y como el principal proceso operacionalizador de los acuerdos articulados a través de la deliberación. Se trata, en suma, de una noción de plan que resulta consustancial con la concepción democrática de gobierno local. Las dos formas nocionales de ser del plan de desarrollo comunal bosquejadas inicialmente, representan, en cambio, perspectivas trazadas desde el pensamiento tecno-disciplinar y dan cuenta de formas tecnocráticas de concebir la planificación

La forma de ser del plan de desarrollo comunal que examinaremos a continuación, es la que trasunta el estatuto legal en que se consigna el plan de desarrollo comunal. Ella expresa una noción que se diferencia de las reseñadas precedentemente. Sitúa la planificación del desarrollo comunal al interior de la organización burocrática y otorga a sus miembros la tutoría y el protagonismo del proceso planificador. Se trata en síntesis, de lo que Medina Echeverría (1971) nomina como la forma burocrática del planeamiento.

Si los estamentos locales de la burocracia pública de nuestra sociedad, que se ocupan de la administración interior del Estado, hubiesen emprendido una lucha reivindicativa por constituirse en los depositarios de la práctica de la planificación local, el DL N° 1289 del 14 de Enero de 1976 sobre Organización de Municipios y Administración Comunal, debería entenderse como la expresión del más amplio triunfo de sus expectativas.

Los grandes perdedores en este caso, habrían sido quienes ven la planificación local como un proceso que emerge a partir de la articulación de intereses de las colectividades locales y se desarrolla en un contexto democrático a través de transacciones participativas con las autoridades locales. Otros perdedores habrían sido los expertos en planificación de orientación tecno-disciplinar más centrados en la maximización de la funcionalidad de las estructuras y la lógica constructiva de los objetivos.

Ciertamente, nunca existió tal lucha reivindicativa de las burocracias locales por la planificación comunal. No sólo no pudo existir porque no hubo factibilidad para ello en el marco de condiciones impuestas por el autoritarismo militarista, sino porque como lo señalamos precedentemente, las estructuras organizativas de las burocracias locales son constitutivamente inorgánicas con respecto a la factibilidad de una planificación local efectiva.

El síndrome burocrático que se palpa en el estatuto del plan comunal de desarrollo, corresponde a un ethos más complejo que el que reside en los claustros edilicios. Se trata de una visión más voluntarista, globalista e imperativa, que procuraremos ir develando a continuación, a través del examen de los principales elementos del texto legal indicado precedentemente.

4.1.1 El campo de la planificación del desarrollo comunal.

Uno de estos elementos básicos es, por cierto, el enunciado de los objetivos profesados de la institucionalidad municipal, a través de los cuales se conforma el contorno del campo de acción de la planificación comunal del desarrollo.

"Las municipalidades son instituciones de Derecho Público, funcional y territorialmente descentralizadas, cuyo objetivo es administrar la comuna, para satisfacer las necesidades locales y promover el desarrollo comunal. Forman parte del Sistema de Administración Interior del Estado. Pueden actuar directamente o coordinando su acción con las otras municipalidades, con los demás servicios públicos y con las organizaciones del sector privado, dando participación en su acción a la propia comunidad."

En el texto anterior hemos subrayado cuatro nociones que conviene examinar brevemente. Ellas representan ideas particularmente relevantes para perfilar la naturaleza y carácter que implícitamente se postula como campo para planificación local.

a) Descentralización

Una primera, es la que plantea el propósito global de descentralización funcional y territorial de la administración comunal, concordantemente con los objetivos de la reforma administrativa nacional, en el sentido de disminuir la impronta del Estado en la vida nacional y otorgar más protagonismo a los agentes privados y comunidades locales en la direccionalización de las acciones destinadas a satisfacer las necesidades comunales.

Esto implicaba no dependencia jerárquica del poder central en la generación de autoridades locales y posibilidad de adoptar decisiones con entera discrecionalidad en el marco del correspondiente territorio jurisdiccional, teniendo como referencia, por cierto, los lineamientos político-programáticos de nivel supra-local.

Como es sabido, nada de esto ocurrió durante el régimen militar. La institucionalidad municipal se mantuvo permanentemente suspendida en virtud del régimen de excepción, y su accionar se constituyó dentro del marco de la pirámide jerárquica de subordinaciones, en virtud de la cual el Presidente de la República designaba a los alcaldes y el Ministerio del Interior, a través de las Intendencia y Secretarías Regionales de Planificación y Coordinación, definía gran parte del hacer municipal. Lo que realmente ocurrió fue el desarrollo del control central sobre el nivel local, el mejoramiento de la motricidad fina del dominio central.

b) Globalidad estructural.

Una segunda noción, es la que reconoce como una finalidad institucional, un propósito tan global como el de "satisfacer las necesidades locales". Esta noción no se define conceptualmente en la legislación, pero se perfila dentro del enunciado de materias consideradas propias del marco de atribuciones privativas y compartidas del municipio. Entre las privativas, las más importantes se refieren a la aplicación de los cuerpos legales y reglamentarios sobre transporte y tránsito público y sobre construcción, urbanización y planificación urbana, así como también, el cuidado del aseo y ornato de la comuna. El orden de materias a que se refieren las atribuciones compartidas es el siguiente:

1. Obras de urbanización y de viviendas sociales.
2. Comercio e industrias.
3. Arte y Cultura.
4. Alfabetización y capacitación.
5. Emergencias provocadas por calamidades públicas.
6. Poblaciones en situación irregular.
7. Salubridad pública e higiene ambiental.
8. Deporte y Recreación.
9. Turismo.
10. Asistencia social y fomento y ayuda de las organizaciones de participación social.
11. Alcoholismo.
12. Cesantía.

Como puede advertirse, la intensión y alcance del precepto es de orden globalista. Las necesidades locales comprenden un amplio espectro de aspectos discernibles en la vida comunal. Por si surgiesen reservas al respecto, el texto legal consigna, al término del enunciado de materias, que al municipio le corresponderá también:

"Concurrir con otros servicios públicos a la solución de cualquier problema que afecte los intereses de la comunidad".

c) Desarrollo planificado

Una tercera noción, de sentido tan amplio como la anterior, y que define una orientación estructural del accionar municipal, y por tanto del campo de planificación local, es la de "promoción del desarrollo comunal". Esta noción, si bien no se define explícitamente, trasunta una intención de carácter global-estructural que encuentra corroboración en otros elementos del articulado que comento. Así, por ejemplo, en el Art. N°3 del Título N° 1, al referirse a las atribuciones privativas del municipio, se señala que a éste le corresponderá efectuar:

"La formulación, ejecución y fiscalización de la política y el plan de desarrollo comunal con énfasis en los aspectos de carácter social y territorial de acuerdo con las políticas y planes de desarrollo regional."

Otra corroboración más radical de este aspecto se encuentra en el Título V del mismo cuerpo legal, en que se destina varios artículos para establecer los instrumentos de planificación y administración financiera. Nos referiremos específicamente a ellos más adelante.

Como puede apreciarse, en la legislación se está expresando no sólo la tarea de administración comunal, sino que esta se sitúa taxativamente dentro de una voluntad de cambio deliberado materializado en acciones guiadas racionalmente mediante planes.

d) Participación

Una cuarta noción básica es la referente a la participación de las comunidades locales en el accionar de la administración comunal y planificación de su desarrollo. Los co-referentes de esta noción en el articulado de la ley son escasos. Aluden no a una participación reconocida como base legitimadora o mandante de la autoridad superior, o con un rol representativo de la articulación de intereses de las colectividades locales en el proceso de toma de decisiones. Se trata de un concepto restrictivo de "participación", circunscrita a la transmisión de información, carente de influencia y encuadrada funcional y estamentalmente. Así, en el Art. N° 49, título V, sobre instrumentos de planificación y administración financiera, se señala:

"El plan de desarrollo comunal se formulará de acuerdo las directrices del plan de desarrollo regional, tomando en consideración los requerimientos de las organizaciones comunitarias y de otras del área privada expresadas principalmente a través del Consejo de Desarrollo Comunal"

El sentido de condescendiente otorgamiento de ese "tomando en consideración" expresa nítidamente la concepción de un planeamiento concebido como carne y substancia de la gestión burocrática de la administración local.

4.1.2. La instrumentalidad de la planificación del desarrollo comunal.

Resulta claro ya, que la noción de planificación que estamos comentando, no corresponde a la de un concepto subalterno subsumido al interior de la función administrativa, sino por el contrario, de una concepción global-estructural sobre la naturaleza normativa del accionar municipal. Esto se corrobora plenamente al examinar el articulado referente a los instrumentos de planificación y administración financiera. En el Título V, Art. N° 48 se señalaba:

"La planificación del desarrollo de la comuna, con énfasis en los aspectos sociales y territorial, se formulará mediante el plan de desarrollo comunal el que estará compuesto por el plan y los programas socio-económicos que corresponda y el plan regulador comunal".

Se indicaba también que la confección de este plan correspondía a la Secretaría Comunal de Planificación y Coordinación. En este proceso debía participar el Consejo Coordinador Comunal, integrado por los jefes de los servicios públicos del nivel comunal. Se consignaba también la sujeción del plan a un proceso formal de sanción, no exento de cierta solemnidad litúrgica. En este sentido, el Art. N° 49 establecía:

"Una vez aprobado por el Alcalde, previa consulta al Consejo de Desarrollo Comunal, se remitirá al Intendente Regional, a través del Gobernador Provincial respectivo. El Intendente Regional dará la aprobación definitiva al plan, previos la consulta al Consejo Regional de Desarrollo y el pronunciamiento técnico de la Secretaría Regional de Planificación y Coordinación, a fin de asegurar que se ajuste al marco programático del plan regional."

Adicionalmente a la definición del plan de desarrollo comunal, la legislación establecía también una instrumentación complementaria. En el Art. 53 se señalaba:

"El plan de desarrollo comunal se expresará, desde el punto de vista presupuestario en un plan financiero de mediano plazo. El presupuesto municipal, como instrumento de programación, es la expresión anual del plan financiero y consultará, a lo menos, los siguientes rubros:

- a) los programas de ejecución de obras y de prestación de servicios que contemple el plan comunal de desarrollo.
- b) los programas de nivel nacional, regional e intercomunal que requieran de la participación del municipio y
- c) los gastos corrientes que determine la Ley Orgánica de Administración Financiera"

Finalmente, completando la globalidad estructural del plan de desarrollo comunal se establecía en el Art. N° 50, algo de lo cual los planificadores territoriales del sector Vivienda y Urbanismo nunca parecieron tomar suficiente nota. Haciendo más explícito lo indicado en el Art. 48 sobre la posición instrumental del plan regulador, se señalaba que:

"La planificación territorial de la comuna es parte integrante del plan del desarrollo comunal y se efectuará mediante el plan regulador comunal".

Claramente, lo que en el articulado analizado se plantea, no es una instrumentalidad opcional, sino

imperativa. En la práctica del accionar municipal rara vez se dispuso de un plan de desarrollo comunal con la oportunidad y contextura necesaria para servir de contexto del plan regulador comunal. Si bien, la falta de relación entre ambos instrumentos fue netamente una situación de claro incumplimiento de la Ley, expresa más bien las limitaciones de la organización municipal en materias de planeamiento.

La única actividad formal en materia de preparación de planes comunales de desarrollo se produce durante el año 1986. Las Intendencias a través de las SERPLAC, requirieron de los municipios la preparación de un Plan Cuatrienal 1986-1991, de acuerdo a pautas contenidas en instrucciones metodológicas. Como es sabido, lo que se obtuvo de estos trabajos fue más bien descripciones territoriales y socio-demográficas escasamente rigurosas y listados de ideas de proyectos carentes de base programática.

Lo notable de la normativa que comento, es que instauro y consagra en el marco de la administración interior del estado, un sistema de planificación que especifica un campo e instrumental propio para el nivel local, dotado de un alto grado de autonomía relativa. Al propio tiempo que se consigna como finalidad de esta planificación el denominado "desarrollo comunal". Esto es, al tenor de la vasta enumeración de materias concernientes a las funciones municipales, prácticamente la totalidad de entrelazamientos de la vida comunal.

Cabe destacar que hasta entonces, no se había dado en el ámbito de las organizaciones gubernamentales de nuestro país, un acto de institucionalización tan enfático de instauración oficial del planeamiento y su instrumentalidad en el marco de las prácticas de la administración pública. Paradojalmente ello ocurría en el mismo momento en que se iniciaba en el país la más radical de las experiencias de reestructuración neoliberalista de una nación, conocida contemporáneamente.

La instauración de la "planificación del desarrollo comunal" representó abrir una práctica que no tenía tradición alguna en el ámbito tecno-social del país. El precedente más cercano es la "planificación urbana", expresada en la larga tradición de trabajo de preparación de planes reguladores y posteriormente en los Estudios Preinversionales de Vivienda y Desarrollo Urbano en la década del 60.

Parece importante señalar que la adopción del planeamiento como carne y substancia de la gestión pública, no se presentó sólo en la Ley Orgánica Municipal del año 1976 que estamos comentando. Ese mismo año, se promulgó el DFL 458 de MINVU (D.O. 13/04/76), Ley General de Urbanismo y Construcciones, en que se completa un encuadramiento general de planificación urbana con su correspondiente instrumental a nivel nacional, regional, intercomunal y comunal.

Conforme a mis percepciones, ambos cuerpos legales recogen la orientación de trabajo prevaleciente en la Comisión Nacional de Reforma Administrativa CONARA, inspirada a su vez en las concepciones doctrinarias castrenses que concebían, al tenor de la Declaración de Principios de la Junta de Gobierno, un sistema nacional de planificación como el gran eje instrumental del desarrollo nacional. Como es sabido, toda esa formulación quedó vacía de contenido al alcanzarse en el país el ordenamiento económico-social de orientación neo-liberal.

Al formularse en Marzo de 1988 la Ley 18.695 "Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades", gran parte de las referencias formales que daban soporte normativo a la planificación del desarrollo comunal desaparecen y se recurre a un significado más intra-administrativo. Análogamente, se aminoran las posibilidades de la planificación urbana comunal al subsumirse su rol al interior de las funciones

administrativas de las Direcciones de Obras.

El estatus actual del Plan Comunal de Desarrollo es difícil de establecer. En el texto actualmente vigente, luego de las últimas modificaciones introducidas mediante la Ley 19.130, publicada en el D.O. de 19 de Marzo de 1992, no se define explícita y taxativamente como instrumento. La expresión aparece en tres ocasiones en el texto. Se menciona entre las funciones privativas del municipio, entre sus atribuciones esenciales y entre las materias que requieren acuerdo del Concejo. En los tres casos es posible entenderlo como referencias a una etapa lógica de un proceso administrativo normal.

Del examen precedentemente expuesto, surge la imagen de una concepción normativa de la planificación local que existió por corto tiempo. Si bien la percibimos hoy como ideológica y utópica, debemos reconocer que poseía también la tentadora atracción de la promesa totalitaria omnisciente. A la luz de las actuales concepciones y prácticas, la propuesta de planificación local de entonces se nos presenta como encarnada en un accionar burocrático auto referido y dotado de poderes demiúrgicos para alcanzar, de un modo omnímodo, la globalidad multidimensional de la vida social comunal.

Con la reflexión precedente no se pretende negar la necesidad y la viabilidad de la planificación local, sino tan sólo señalar que es necesario reformular el concepto en el marco de las actuales orientaciones de nuestras transformaciones institucionales. Como un modo de contribuir a ello, parece adecuado considerar las limitaciones con que se encuentra la práctica del planeamiento al interior de las prácticas organizacionales que dan soporte concreto a la institucionalidad municipal.

4.2. La formación de la imagen comunal en el contexto intercomunal.

Las observaciones, que se reseñan a lo largo del presente texto, ofrecen aspectos que pueden ser generalizables en el contexto global del accionar municipal, pero comprenden también, otros cuya validez está más vinculada a un determinado orden de situaciones comunales.

Las realidades económicas y sociales circunscritas por las delimitaciones jurisdiccionales de los territorios de las comunas, no son homogéneas, sino que presentan fuertes diferencias y desigualdades. El accionar municipal comprende entonces, condiciones y requerimientos de administración y planificación que pueden diferir significativamente de una comuna a otra. Conviene, por tanto, situar la experiencia que se presenta, definiendo el contexto genérico de la situación intercomunal en la cual La Florida constituye un caso y luego, perfilar algunos rasgos básicos intracomunales.

El trazado de estos contextos que, en el marco del presente trabajo tiene necesariamente un carácter esquemático, es parte de un saber actual que no existía como realidad historizada y objetivada entre los funcionarios municipales, ni como conocimiento en la constitución inicial de mi experiencia. Representa una visión que sólo fue alcanzada gradualmente y que, posiblemente, no llega a ser percibida o compartida como un referente por quienes estaban más directamente vinculados a la toma de decisiones de la organización.

La noción cotidiana de comuna periférica, en cuanto parte del territorio alejada del centro de la ciudad, en pleno proceso de urbanización, con numerosos asentamientos irregulares de población pobre, son ciertamente constitutivos de la experiencia general. Pero, la visión de un cuerpo de determinaciones y condicionamientos, que gravitan sobre los recursos y propósitos del accionar municipal, generados a partir

de una determinada matriz ecológico-demográfica, más o menos característica de las aglomeraciones metropolitanas de América Latina, representa una capa de experiencia y significado más limitadamente constituida como realidad intersubjetiva en la organización.

Las posibilidades de constituir estos niveles de conciencia, referidos a visiones holísticas del universo intercomunal, fueron muy limitadas en el marco de accionar cotidiano del municipio. Hay sin embargo, sumergidos en los acontecimientos que componen su vida cotidiana, algunos momentos en que se establecieron algunos hitos al respecto, y que conviene consignar.

Uno, corresponde a la presentación del trabajo de Varas: "Antecedentes para una comparación entre los municipios de la ciudad de Santiago", que el propio autor expuso en 1983 dentro del marco de un programa de Conferencias, impulsado por la Alcaldía, para los funcionarios municipales. Al respecto, resultó relativamente notable, para la Alcaldía y el estamento técnico-directivo constatar que, conforme a los antecedentes de Varas, la comuna de La Florida exhibía la situación más desfavorable en el ranking intercomunal de problemas sociales.

Un segundo momento, corresponde a la elaboración del Diagnóstico Comunal en 1984, de acuerdo con los requerimientos formulados por la SERPLAC de Intendencia. Parte de la información utilizada en este trabajo, provista desde el nivel central o recopilada por SECPLAC, estaba consignada a nivel comunal, posibilitando también, algunas apreciaciones sobre las fuertes diferencias intercomunales.

Otro momento, corresponde a la entrega de antecedentes sobre indicadores de ingresos y gastos de los Municipios de la Región Metropolitana, presentados bajo la forma de Ranking Comunales por la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo en las memorias del Congreso de Alcaldes del año 1986. En esta ocasión, resultó desconcertante constatar, entre otros indicadores, que los ingresos por habitante del municipio de La Florida eran los más bajos en el conjunto de comunas de la ciudad de Santiago.

Estos antecedentes, presentaron en diversos momentos, la posibilidad de entrar al plano de las comparaciones intercomunales y apoyar, principalmente a través de SECPLAC, el discurso de Alcaldía con argumentos sobre la situación relativa del municipio y la comuna en el contexto metropolitano, tanto en la comunicación con la comunidad como con los agentes de gobierno. Conviene destacar, sin embargo, que este orden de visiones proviene siempre de agentes externos y que, como se observará más adelante (punto 5.2), en el marco de lo que se consideraba pertinente a la naturaleza de la actividad municipal, no habría tenido ocasión ni plausibilidad la destinación de recursos para constituir tales visiones.

Cabe señalar que este tipo de información tenía un carácter reservado y en general, existía cierta reticencia de la Intendencia a difundirla abiertamente entre los municipios, porque introducía en la interacción de las Alcaldías con la Intendencia un sesgo reivindicante, referido a las desigualdades comunales y a la necesidad de lograr mayor equidad distributiva en la asignación de recursos a los municipios.

El conocimiento de estos rasgos de la realidad intercomunal, contribuyó también a desvirtuar o a relativizar, en la apreciación municipal, la imagen de la comuna, expresada en el slogan "La Comuna de Las Flores", como un territorio que en cierta medida escapaba de los patrones ecológico-demográficos segregativos de la periferia marginal, constituyendo en cambio, un área potencial de urbanizaciones residenciales para otros estratos sociales.

La esquemática síntesis, que se presenta en las páginas siguientes, sobre las áreas periféricas de Santiago,

expresa la comprensión actual del contexto ecológico-demográfico en que se situaba La Florida y de algunos de los principales condicionamientos que implicaba para las distintas situaciones comunales y del accionar municipal.

Similarmente, la caracterización intracomunal, cuya síntesis se presenta más adelante, también representa un proceso de aprendizaje. Tal proceso es, inicialmente, de naturaleza no estructurada, constituido por elementos discontinuos y fragmentarios, principalmente basados en percepciones cualitativas y formación de impresiones asociadas a intervenciones específicas en asuntos puntuales o subsectoriales.

Este nivel de percepción es el que se sedimenta, intersubjetivamente, entre los miembros de la organización, constituyendo una visión intracomunal.

La conveniencia de constituir un cuerpo de conocimiento más ordenado, calificado y sistemático de la realidad comunal, era ciertamente, reconocida con claridad por el nivel técnico-directivo municipal y se consideraba plausible asignar recursos con tal propósito. Sin embargo, ello no implicaba igual plausibilidad en cuanto disposición a participar en la gestación y elaboración de un proceso de diagnóstico, formulación y aplicación de un plan comunal de desarrollo. De hecho, como se explica más adelante (punto 5.2), nunca existió voluntad local para emprender tal tarea. Si bien más tarde fue posible elaborar una imagen objetivo comunal más sistemática, ella no alcanzó, sino muy limitadamente, a constituir un referente para la gestión del municipio.

Un primer esfuerzo de sistematización se logra con la elaboración de los ya mencionados Diagnósticos Comunales y Planes de Desarrollo Comunal requeridos desde la Intendencia. Desde la perspectiva municipal, este trabajo fue considerado como un encargo de la autoridad superior al que debía darse respuesta formalmente, pero que carecía de significado o relevancia práctica para la estructura y operatoria del municipio.

En su elaboración participaron, principalmente, profesionales adscritos al POJH (Programa Ocupacional de Jefes de Hogar) y al PEP (Programa Especial de Profesionales) bajo la dirección de SECPLAC. No se consideró necesario incluir, en la metodología de trabajo, eventos de deliberación conjunta en que participaran funcionarios de otras unidades del municipio, de modo que ni Alcaldía ni otros miembros del estamento técnico-profesional se interesaron en el desarrollo del trabajo y posiblemente, el conocimiento ulterior del mismo no trascendió más allá de SECPLAC.

Otro esfuerzo para alcanzar una imagen-objetivo sistematizada de la comuna, se desarrolló al constituirse el Departamento de Asesoría Urbana en 1987, bajo cuya tuición se elaboró un conjunto de apreciaciones proyectivas del desarrollo comunal para la definición de proyectos de inversión. Este trabajo se inicia a partir del interés de la Alcaldía por considerar, retroproyectivamente, la evolución comunal de La Florida en el decenio 1978 - 1987, lapso concordante con el transcurrido desde la designación de la autoridad edilicia de entonces.

Las circunstancias en que se desarrolló este trabajo fueron similares a las ya descritas, aunque probablemente, algo de su contenido alcanzó a constituirse, más significativamente, como percepción de los miembros de la organización. Parte del trabajo fue presentada a través de un documento de divulgación y, en forma posterior, a través de un seminario organizado por el Departamento de Asesoría Urbana sobre las obras ejecutadas y previstas, que representaban la intervención pública en la urbanización de la Comuna, con la participación de funcionarios municipales y de los servicios del sector.

Tal vez la pregunta que deba consignarse aquí es: ¿cuál es el nivel de significación de los hechos que efectivamente se requiere para el desarrollo de una eficiente administración local?. Posiblemente, sea necesario revisar la noción apremiante de que la disponibilidad de la visión global, con un grado alto de integración de significados de la realidad, sea una condición necesaria para impulsar acciones eficientes a nivel de gobierno local. En la práctica, lo que ocurrió es que el municipio y sus distintas unidades pudieron operar, dentro del marco de prescripciones gubernamentales, disponiendo sólo de un cuadro de orientaciones normativas y una percepción de la realidad comunal, constituida por hechos sólo parcialmente estructurados y con limitada visión de niveles con mayor grado de integración de significados.

4.3 El desarrollo de las actividades de SECPLAC.

a) Enfoques y avances

Como dijimos, las tareas que a requerimiento de la SERPLAC de Intendencia, activan la formación de la Secretaría Comunal de Planificación y Coordinación en el municipio, responden al propósito general de mejorar la rentabilidad social de las inversiones y, por consiguiente, se centran en la cuestión de la formulación de proyectos. Dadas las fuertes restricciones económicas del municipio, las acciones destinadas a postular proyectos para su financiamiento por fondos centrales y la definición y seguimiento del presupuesto de inversión municipal, constituían una preocupación dominante. En consecuencia, el grueso de la actividad de SECPLAC, en sus primeros años, giró en torno a instrucciones de trabajo sobre el manejo del instrumental del Sistema Nacional de Inversiones.

Este estaba constituido por un cuerpo de normas y fichas para formulación de proyectos; un sistema de registro computacional, de cobertura nacional; un registro del ciclo de vida de los proyectos en un Banco Integrado de Proyectos; una secuencia de procedimiento compuesta de instancias de evaluación técnico - económica de los mismos; un sistema de formulación y ejecución presupuestaria y un cuerpo de metodologías de evaluación social de éstos.

Con excepción de algunos intentos de carácter sectorial, no hubo en el desarrollo de la organización municipal de La Florida, una fase previa, ni paralela o posterior, en que se conformara un proceso de formulación de políticas y planes de desarrollo local. En consecuencia, el origen de las ideas de proyecto siempre revistieron un cierto grado de aleatoriedad, por la carencia de referentes globales de priorización. En fases posteriores del período que estamos examinando, a través de la elaboración de los diagnósticos y planes de desarrollo comunal, exigidos por la Intendencia a las SECPLAC, se constituyeron algunos marcos de referencia sectoriales, pero éstos, por razones que ya se indicaron en otra parte de este escrito, no alcanzaron significado en el accionar de la organización.

Uno de los sectores que fue objeto de una atención más sistemática y en torno al cual hubo algunos esbozos de planeamiento, fue el sector deporte y recreación, particularmente en lo referente a la dotación de equipamiento. SECPLAC contrató un estudio sobre esta materia para la preparación de un Catastro de Infraestructura Deportiva, la definición de lineamientos de acción y la identificación de ideas y prioridades de proyectos.

Si bien existió un amplio y ostensible repertorio de grandes necesidades comunales, su tratamiento implicaba obras cuyo monto de inversión superaba largamente las capacidades presupuestario -

financieras del municipio. En consecuencia, los proyectos considerados viables correspondían predominantemente a pequeñas inversiones, generalmente destinadas a satisfacer demandas vecinales.

En términos generales, el municipio nunca llegó a establecer un marco explícito reglamentario de tratamiento de las demandas vecinales, como lo hicieron otros municipios a través de la creación del denominado Fondo de Desarrollo Vecinal (FONDEVE), y la administración de estas demandas permaneció, en gran medida, en el marco de la discrecionalidad alcaldía. En ausencia de condiciones para el desarrollo de transacciones formales de participación y colaboración entre comunidad y municipio, el estatus de las demandas aprobadas e incorporadas como proyectos en el presupuesto de inversión era precario. Por consiguiente, parte importante de la actividad de SECPLAC, en sus primeros años, era la de efectuar, en forma permanentemente, modificaciones del presupuesto de inversión, reemplazando unos proyectos por otros, reasignando información en el Banco Integrado de Proyectos, requiriendo las visaciones pertinentes de la Intendencia y formulando los decretos modificatorios alcaldías correspondientes.

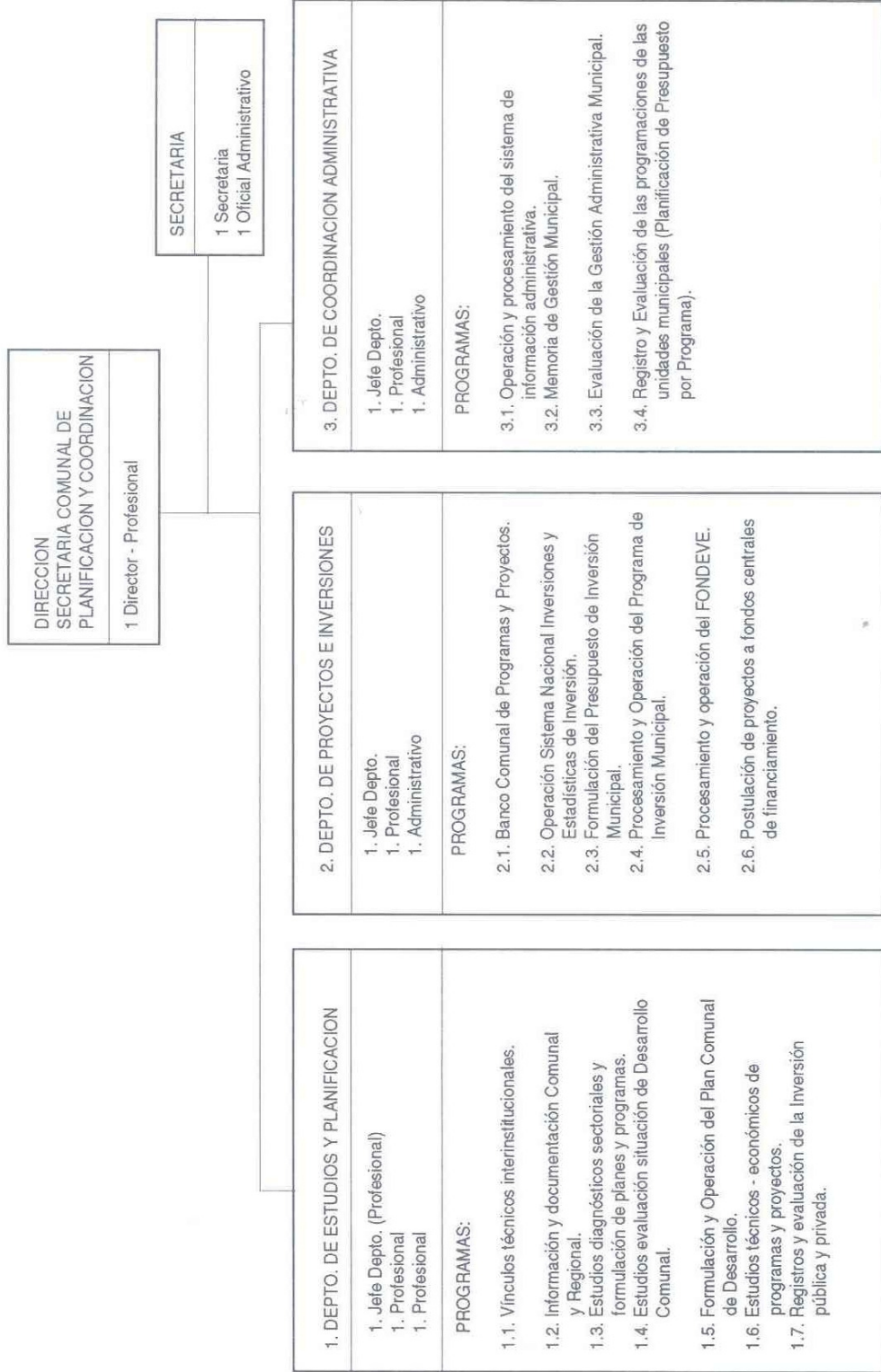
A mediados del período que estamos considerando, se corrigió en parte esta situación. Por iniciativa alcaldía, SECPLAC elaboró una sistematización global que recogía, retrospectivamente, las demandas formuladas por cada unidad vecinal y definía su estado de procesamiento, así como un recuento de las obras realizadas. Paralelamente, el Área de Desarrollo Social, a través de talleres de diagnóstico vecinal, desarrolló un trabajo de identificación de ideas de proyectos.

Más allá de la actividad pre-inversional referida, dadas las limitaciones operacionales del Departamento de Obras Municipales, la SECPLAC pasó a hacerse cargo gradualmente, de actividades asociadas a la ejecución misma de la inversión, tales como: la formación del expediente del diseño de los proyectos, la preparación de licitaciones, los estudios de adjudicación, e incluso de actividades de inspección técnica. Con ello, se alejaba crecientemente de sus funciones prescritas como entidad de planificación y coordinación local.

Paralelamente a este cuerpo de actividades se desarrolla en la SECPLAC un programa de acciones, destinadas a establecer la coordinación del quehacer interno de las unidades operativas del municipio. La idea inicial fue la de registrar, más sistemáticamente, información sobre la actividad de las unidades para mejorar los informes anuales de gestión municipal. Este primer esfuerzo se amplió luego sucesivamente a la preparación de informes internos de intención evaluativa sobre el desempeño de las unidades y la creación de un sistema manual de información, consistente en fichas mensuales con datos sobre los programas de rutina administrativa. Se llegó a establecer también la exigencia, a las distintas unidades del municipio, de preparar y remitir a SECPLAC una programación de sus actividades anuales regulares y especiales, incluyendo la estimación de sus requerimientos de inversión para funcionamiento y de gasto en bienes y servicios. En base a estos antecedentes, se configuró un intento de planificación de presupuesto por programa, conectado computacionalmente, con el registro de ejecución presupuestaria.

El estatus operacional de estos esfuerzos resultó, en la práctica más formal que efectivo. El accionar del conjunto de este aparataje no llegó a cambiar, significativamente, la aleatoriedad que predominaba en las prácticas de la gestión del municipio, pero representó un proceso de aprendizaje para el conjunto de la organización que indujo algunos cambios actitudinales entre los funcionarios.

Cuadro N° 8
Estructura y funciones de la Secretaría Comunal de Planificación y Coordinación.



La tarea de programar las actividades, implicaba desarrollar más conciencia de las estructuras operacionales de las funciones y actuaciones de las distintas unidades, y por tanto, introducir mayor racionalidad en el manejo de los recursos. Así mismo, a pesar de toda su provisionalidad, la definición presupuestaria por programa representaba un marco de referencia útil para las jefaturas y directivos en sus transacciones con la Alcaldía.

b) Reorganización y reorientación.

En el marco del proyecto de reorganización de la gestión municipal que se planteó a la Alcaldía en Marzo de 1987, la estructura que se propuso para SECPLAC no hacía sino recoger la definición de funciones que la legislación le asignaba y las formas de operacionalización que éstas habían alcanzado hasta entonces. Básicamente, se reconocían tres cuerpos de actividades delimitables conceptual y operacionalmente como unidades de acción.(Cuadro N°8):

i) En primer término, se trataba de dar cumplimiento a lo que la legislación entonces vigente (Ley 1.289 de 1976) señalaba en materia de funciones de planificación, particularmente aquellas (no explicitadas en la legislación actual- Ley 18.695 de 1988) que encomendaban de un modo explícito a la SECPLAC la tarea de preparar y aplicar el Plan de Desarrollo Comunal, incluyendo tanto los aspectos territoriales como sociales.

Las actividades constitutivas del proceso de planificación se traducían, operacionalmente, en el desenvolvimiento de dos procesos paralelos: uno correspondiente al desarrollo de los estudios de diagnóstico y análisis evaluativos del desarrollo comunal, con su correspondiente sistema de información; y otro, correspondiente a la formulación y aplicación del plan, incluyendo el manejo de las situaciones de las relaciones interinstitucionales y de participación de las comunidades locales. De acuerdo a esta concepción se proponía, como parte de la estructura de SECPLAC una sección de Estudios y Planificación.

ii) En segundo término, se trataba de consolidar y perfeccionar las actividades, ya descritas, de vínculo de la gestión pre-inversional de los proyectos municipales con el sistema nacional de inversiones impulsado por ODEPLAN. Esto implicaba liberar a la SECPLAC de tareas, ajenas a sus funciones, relacionadas con la fase de ejecución de obras, las que se traspasaban a otra unidad. El referente normativo de este corpus de actividades se encontraba en el artículo 17 de la legislación de entonces:

"La Secretaría Comunal de Planificación y Coordinación integrará Sistema Nacional de Planificación y en tal carácter se vinculará a la respectiva Secretaría Regional de Planificación debiendo someterse a sus instrucciones generales de carácter técnico".

A nivel de la estructura propuesta, estas actividades de la Secretaría pasaban a ser ejercidas, especializadamente, por una sección de Proyectos e Inversiones.

iii) En tercer término, se trataba de mejorar las funciones de coordinación de SECPLAC, particularmente aquellas aplicables a las interacciones internas de la organización. Sobre estas materias, existían prescripciones específicas en la legislación de entonces. En el artículo 32 se señalaba, dentro de las obligaciones de las jefaturas de las unidades que componen la estructura municipal, las de:

"Informar periódicamente al Alcalde y al Secretario Comunal de Planificación y Coordinación sobre las necesidades presupuestarias de sus departamentos y sobre los proyectos y programas de trabajo respectivos."

y

"Cumplir aquellas funciones que el Alcalde les encomiende y suministrar los antecedentes que requiera la Secretaría Comunal de Planificación y Coordinación"

Como ya se señaló, en el caso de la Municipalidad de La Florida, estas prescripciones habían llegado a ser operacionalizadas bajo la forma de un proceso de planificación de presupuesto por programa. La orientación y supervisión de este proceso, así como el seguimiento de su aplicación y ulterior evaluación, constituían un tercer cuerpo de actividades a efectuar por una sección de coordinación administrativa.

4.4 Los problemas de la gestión de obras.

Una de las áreas básicas de la gestión edilicia es la referida a la generación, ejecución y ulterior administración de aquellas obras, respecto de las cuales, por su origen institucional, existe alguna forma de ingerencia o tuición municipal. Se incluye en esta área la gestión pertinente a:

- i) aquellas obras de origen propiamente municipal o copatrocinadas por éste,
- ii) las obras que corresponden a iniciativas de los organismos del sector público o empresas de servicio de utilidad pública que se efectúan en la comuna y
- iii) la regularización o el saneamiento de poblaciones y villas de origen público (operaciones sitio, campamentos etc.) o privado (cooperativas, comunidades, etc.), que se encuentran en situación de marginalidad habitacional, para la cual existe legislación vigente que faculta la intervención municipal.

Las tareas que comprende la gestión de obras están organizadas, desde un punto de vista técnico, en grupos de actividades relacionadas que conforman distintas fases o instancias. En primer término, en una primera fase pre-inversional, están: a) los estudios básicos tales como diagnósticos o informes técnicos que definen áreas problema, señalan oportunidades de intervención e identifican ideas de proyectos. Luego se desarrolla: b) el proceso de formulación de proyectos que comprende una secuencia de etapas, desde la documentación de la idea del proyecto y su perfilamiento hasta el examen de su factibilidad. Complementariamente, se requiere la formación de: c) un banco de proyectos que registre los avances del proceso de formulación y administre la vigencia de los mismos.

Vinculadamente con estas actividades intervienen procesos concomitantes de: d) negociación y activación de proyectos con las organizaciones que los promueven o con los grupos objetivo beneficiarios, por medio de acciones de orientación y asistencia técnica.

En una segunda fase que corresponde a la de inversión, el proceso de gestión de obras continúa con una secuencia de acciones que comprende: e) los estudios del diseño del proyecto (arquitectura e ingeniería), f) la preparación y presentación de expedientes de postulación de proyectos a las instancias centrales que otorgan financiamiento, g) el proceso de licitación, adjudicación y ulterior contratación de la ejecución de las obras consultadas, h) el control de la ejecución y del avance de las obras mediante inspección técnica. Con posterioridad a la puesta en marcha del proyecto, durante la fase de operación, se requiere desarrollar: i) actividades de evaluación ex-post relativas al desenvolvimiento del proyecto.

En conformidad a las disposiciones que rigen la organización municipal, puede entenderse que las actividades comprendidas en la fase de pre-inversión son propias de la competencia de las SECPLAC, en tanto que las que constituyen la fase propiamente de inversión, corresponde realizarlas a las Direcciones de Obras.

En el caso del municipio de La Florida, durante la mayor parte del período al que nos estamos refiriendo, no fue posible constituir un cuadro de actividad cercano al reseñado precedentemente. En primer término, el campo de actividades de la gestión de obras se mantuvo restringido a lo estrictamente indispensable, dentro de una orientación más reactiva frente a los requerimientos. En segundo término, no existió un marco organizacional que permitiera estructurar el desarrollo sistemático de todas las fases del proceso de gestión de obras y de las operatorias contempladas en las distintas etapas del ciclo de vida de un proyecto. En tercer término, esta misma carencia significaba que las actividades de la gestión de obras no se encontraban claramente definidas y situadas en el ámbito de las funciones propias de las unidades municipales pertinentes, sino que eran ejercidas de un modo fragmentario y disperso por las diversas unidades, indistintamente.

a) Restricciones respecto del campo de actividad.

En lo referente a área de acción, el proceso de gestión de obras del municipio presenta diversas limitaciones. La principal, se refiere a la falta de coordinación que existió entre el desarrollo de las obras ejecutadas por el municipio y las ejecutadas por las entidades públicas y empresas de servicios de urbanización en la comuna. De hecho, como consecuencia de esta insuficiencia, se produjeron diversas situaciones de ejecución de obras que se superpusieron obstaculizándose o invalidándose significativamente. La causa de estas falencias radicó, principalmente, en la pobreza del nivel de interacción técnica del municipio con estas entidades.

En materia de asentamientos irregulares, si bien se habían ejecutado, por iniciativa municipal, el estudio de algunos proyectos y la ejecución de algunas obras, el grueso de la actividad que es desarrollada, correspondía básicamente, al programa de saneamiento de campamentos conforme a requerimientos programáticos del Ministerio del Interior. La posición municipal frente a los asentamientos irregulares privados (ex-cooperativas, ocupaciones de terrenos por comunidades de propietarios o grupos usufructuarios, etc.) era que se trataba de situaciones particulares, cuya solución no era de incumbencia municipal. Sólo más tarde, cuando se contaba con abundantes recursos del programa ocupacional de jefes de hogar, se negociaron y activaron proyectos de regularización en este tipo de asentamientos. Esta acción se amplió más tarde con la aplicación de los programas gubernamentales de absorción de la cesantía, principalmente los proyectos intensivos en mano de obra PIMO y, ulteriormente, con los programas de Mejoramiento de Barrios impulsados por la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo.

b) Disrupciones y omisiones en las fases y etapas.

Respecto de las actividades requeridas para el desarrollo de las diversas fases y secuencias de procedimientos que comprende la gestión de obras, el comportamiento de la organización exhibía también grandes falencias. El proceso de identificación de proyectos, frecuentemente operaba más sobre la base de consideraciones de orden puntual que de visiones de contexto general. En ello incidía la

carencia de estudio básicos suficientemente completos o actualizados. La información disponible, generalmente parcial y escasamente elaborada, se encontraba dispersa y poco accesible. En ocasiones, los proyectos considerados en el presupuesto de inversión carecían de todo antecedente documental.

Faltó, principalmente en Asesoría Urbana y la SECPLAC, sostener una línea de trabajo en materia de estudios y de registro, procesamiento y actualización de información. Similares limitaciones se presentaban en relación con el banco comunal de proyectos. No se desarrolló en las distintas unidades municipales, con excepción del área social, una actividad regular destinada a la formulación de programas y proyectos. Las acciones de la SECPLAC en este sentido, fueron muy limitadas y no alcanzaron a constituir, propiamente, un banco comunal de proyectos con capacidad de administrar la vigencia de los mismos. En consecuencia hubo momentos en que la disponibilidad de proyectos para postular a fuentes de financiamiento central era muy limitada, sin que hubiese margen de selección.

La falta de desarrollo de los proyectos disponibles significaba también limitaciones para programar la fase de ejecución, ya que a veces debía incorporarse en el presupuesto de inversión, ideas de proyectos para los cuales no se tenía certeza de su emplazamiento.

Otro factor disruptivo de la gestión de obras fue la dispersión en el proceso de negociación y activación de los proyectos con las comunidades vecinales. Las acciones desarrolladas por la Alcaldía en esta materia no siempre guardaban concordancia con otras transacciones anteriores o con otros avances realizados por el Area Social o por SECPLAC. Algunas de estas situaciones constituían claramente contradicciones, pero otras expresaban la carencia de mecanismos adecuados de comunicación y coordinación. Esta situación se traducía, frecuentemente, en el abandono o postergación de proyectos programados y la incorporación de proyectos extraprogramáticos que no habían sido debidamente procesados desde el punto de vista técnico, y que por esta causa presentaban, ulteriormente, dificultades técnicas, económicas o administrativas para su ejecución. Estos hechos generaban en ocasiones, manifiesto malestar en las comunidades y organizaciones vecinales, las que percibían que el municipio no daba cumplimiento a compromisos contraídos. En general, faltó en el esquema de negociación y activación de proyectos, un marco técnico explícito y estable de definiciones sobre tipo de proyectos, aporte de los beneficiarios, criterios de evaluación, factores de priorización, etc., como así mismo, acciones de asistencia técnica y orientación a la comunidad para sus postulaciones de proyectos.

Respecto de las etapas en el proceso de formulación de proyectos, existió una tendencia a omitirlas. Una de estas omisiones se refiere al diseño o proyectación de las obras menores, en especial aquellas que se emprendían por ejecución directa con recursos del POJH. Los resultados eran generalmente, poco felices, no solo en calidad física sino principalmente estética. En ello incidió el hecho de que las iniciativas en materia de obras menores surgían y se desarrollaban en distintas unidades, sin que hubiese una orientación unificada en materia de lenguaje y materialidad en los proyectos, ni se ejerciera adecuada inspección técnica.

La etapa de gestión de obras, referidas al proceso de preparación y postulación de proyectos a fuentes de financiamiento centrales, constituía ciertamente, una de las actividades a las que se dedicaba la mayor atención. Tal tarea se desarrollaba, principalmente, en la SECPLAC a un nivel satisfactorio, pero costoso en esfuerzo por las limitaciones referidas precedentemente. En forma circunstancial, faltó más seguimiento de los proyectos presentados e interacción con las entidades técnicas encargadas de su análisis. Una mayor insistencia municipal en sus advertencias a estas entidades, habría evitado que la inexperiencia de éstas las llevara a errores de programación que, en ocasiones, redundó en el fracaso de

las licitaciones, la postergación de las obras y a veces el abandono de algún proyecto. Tal fue el caso de las primeras licitaciones del programa lotes con servicio, de las licitaciones para el saneamiento de Villa O'Higgins, y algunas licitaciones PIMO que quedaron desiertas por falta de oponentes.

Las actividades relacionadas con los procesos de licitación y adjudicación, programadas por el municipio, se desarrollaban con normalidad y no presentaban fallas importantes. Si bien estas actividades correspondían al Departamento de Obras - DOM, ellas se radicaron principalmente en la SECPLAC. Ello ocurrió, en parte, debido a limitaciones operacionales de la DOM y también en parte, por orientación alcaldicia y de la propia SECPLAC, cuya dirección era ejercida por un profesional constructor civil.

La secuencia ulterior de actividades de inspección técnica para el control de la ejecución y avance de las obras sujetas a contrato era, en general, correctamente desarrollada. Se pudo sin embargo, evitar algunos errores a través de una mayor especialización funcional de esta actividad. Ello ocurría muy limitadamente, porque las tareas de inspección de obras, no obstante ser propias de la DOM, eran asignadas a distintos funcionarios de distintas unidades con responsabilidades de tipo individual.

El seguimiento y registro catastral de las obras ejecutadas por el municipio y otras entidades públicas en la comuna, no fue una actividad suficientemente sistemática. Así, se dio el caso de que el municipio propusiese realizar un proyecto ya ejecutado, o que alguna entidad pública ejecutara obras en el territorio comunal sin que nadie del municipio se enterara de ello en su oportunidad.

Los estudios evaluativos ex-post de obras que se encontraban en su fase de operación, no constituyeron una materia de actividad regular en ninguna de las unidades municipales.

c) Dispersión de las actividades

Como se señaló anteriormente, las áreas y unidades que componen la organización municipal tendieron, gradualmente, a desarrollar una creciente autonomía funcional. Esta tendencia llevó a las jefaturas a proyectar su quehacer en el campo de la gestión de obras de un modo autónomo, creando para ello, sus propias operatorias y destinando recursos humanos y materiales con tal propósito.

El examen de los informes de gestión de las distintas unidades del municipio permitía advertir que, en mayor o menor medida y con grandes disparidades en cuanto formalización de la actividad, la mayor parte de ellas se encontraba desarrollando alguna de las fases de la gestión de obras o de las etapas del ciclo de vida de algún proyecto (Cuadro N°9), sin que se advirtiera un desarrollo paralelo en cuanto comunicación y coordinación de las diversas interdependencias.

Esta situación llegó a representar, por su dispersión y heterogeneidad en cuanto operatoria y recursos, un cuadro de condiciones que gravitaba, negativamente, sobre el funcionamiento general del municipio como ha quedado de manifiesto en la reseña precedente. Resultaba difícil lograr una visión de conjunto, mantener criterios de jerarquización y priorización, desarrollar un adecuado control de ejecución y evaluación, organizar convenientemente los recursos humanos y lograr un clima de emulación y productividad.

Más allá de estas falencias operacionales, el desarrollo disperso y fragmentario de las actividades en materia de gestión de obras representó también, para algunas unidades de la organización, una

desfocalización de su atención respecto de materias propias de sus respectivos campos de competencia. La orientación hacia las obras implicó postergar u omitir las tareas de carácter contextualizador y prospectivo o cuya realización requería fases de elaboración más prolongadas como lo son las actividades de planificación.

Las unidades que llegaron a presentar una mayor desfocalización de sus actividades propias fueron: la DOM, Asesoría Urbana y SECPLAC. Las dos primeras, por las razones que ya se señalaron anteriormente, y la última, principalmente en subsidio de aquéllas. En la práctica, SECPLAC llegó a ejercer la mayor parte del proceso de gestión de obras y adquirir cierto grado de especialización funcional, ocupando en ello, el grueso de su atención y la mayor parte de sus recursos. Esto significó que la SECPLAC relegó a segundo o tercer término toda intensidad de trabajo significativo en materia de planificación y coordinación.

4.5 Los problemas de la gestión del desarrollo urbano.

a) La disrupción de las prácticas urbanísticas

El 13 de Marzo de 1979, el Ministerio de Vivienda y Urbanismo, en un mensaje dirigido a la Nación, dio a conocer los lineamientos de una Nueva Política de Desarrollo Urbano que, por su alcance y contenido, representó un quiebre en las orientaciones precedentes, estableciendo además, importantes reformas en la instrumentalidad urbanística por entonces en aplicación.

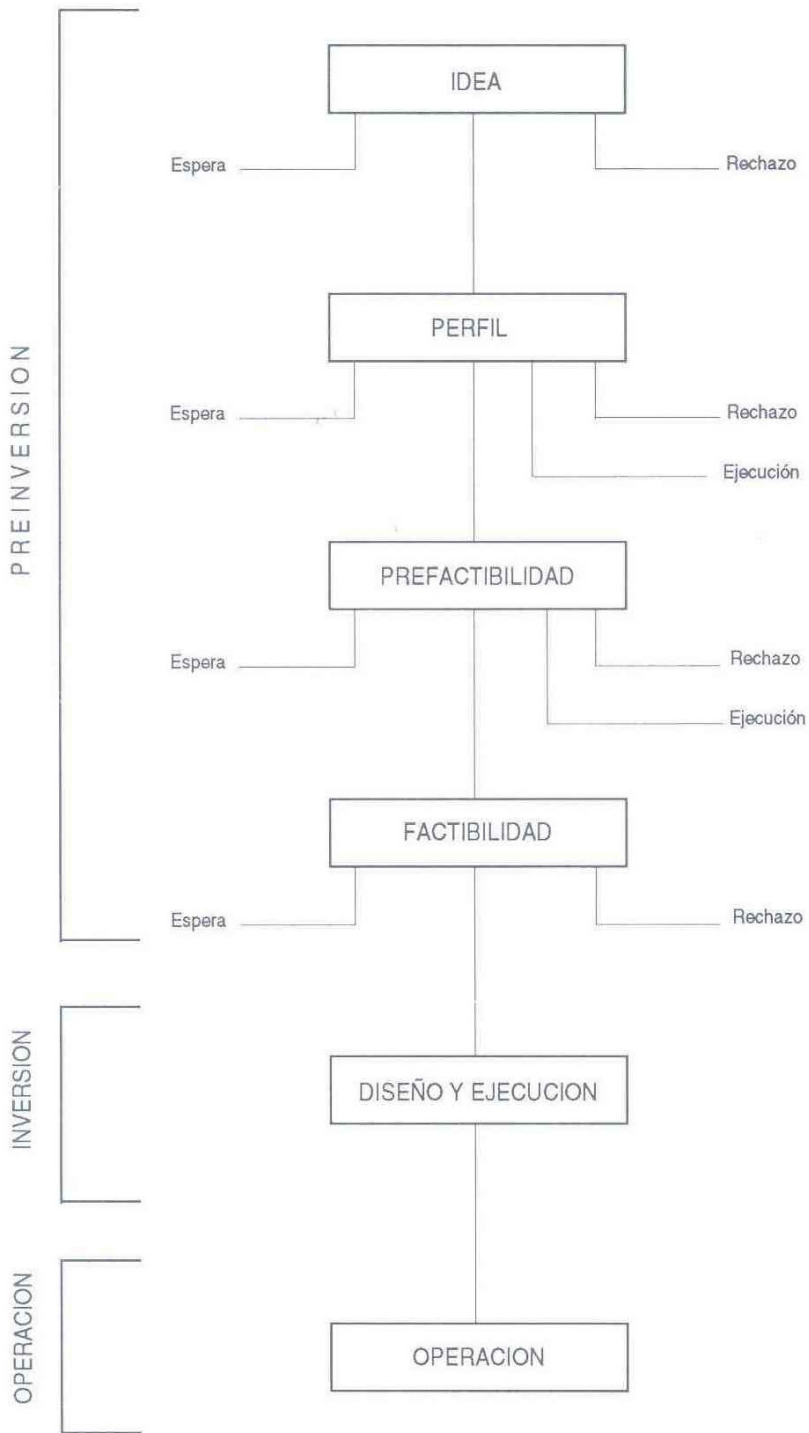
Las explicaciones oficiales, que se expresaron para impulsar tales reformas, decían relación con la necesidad de modificar las políticas y normatividad, hasta entonces vigente en el sector, de modo de hacerlas concordantes con el encuadramiento general de políticas económica que propugnaba el Gobierno bajo la denominación de "economía social de mercado". Esta justificación comprendía también, como un aspecto central de la argumentación, una reprobación del marco conceptual y de la instrumentalidad urbanística precedente a la que se calificaba de ineficaz y obstaculizadora. Parece conveniente señalar que la impugnación a las viejas prácticas con que se justificó la instauración de las nuevas, fue mucho más allá que lo que permitía la mala reputación de aquellas.

La crítica a la instrumentalidad urbanística precedente y la formulación de proposiciones para corregir sus limitaciones había constituido, hasta entonces, una tradición de pensamiento extensa y fructífera, en la cual habían participado muy destacadamente los propios agentes del aparato técnico oficial que ejecutaron la reforma. Todo este pensamiento crítico, sin embargo, no fue tenido en cuenta. En este sentido, puede decirse que la reforma fue más un acto de invalidación del pasado que el resultado de un esfuerzo de sistematización teórica y metodológica para enfrentar el futuro (Raposo, 1984).

El discurso reprobatorio de las prácticas derogadas, aparte de señalar su obsolescencia y anquilosamiento, imputaba a éstas no sólo el haber sido absolutamente ineficaces para contribuir al ordenamiento de las ciudades, sino que también el haberse constituido como un importante factor causal de las situaciones caóticas heredadas observables en su funcionamiento. La reforma del sector, por el contrario, permitiría favorecer el desarrollo natural de las ciudades y lograr el mejoramiento de sus condiciones ambientales.

Las nuevas formulaciones no solo contradecían aspectos de implementación normativa del urbanismo y

Cuadro N° 9
CICLO DE VIDA DEL PROYECTO



F: ODEPLAN. Departamento de Inversiones
Inversión Pública eficiente, un continuo desafío.
Santiago, 1990 (pg.360)

sus prácticas anteriores, sino que también importantes cuestiones doctrinarias relacionadas con el marco conceptual de su estructura como disciplina. Así, el anuncio oficial comportaba una suerte de derogación del estatuto conceptual en que se había fundado, hasta entonces, la práctica anterior y la instauración de una suerte de nueva axiología para el advenimiento de un nuevo urbanismo.

En lo esencial, la nueva política propugnada se iniciaba con un acto de liberación y de fe. Liberación de los seculares temores y malos recuerdos que existían en el urbanismo originario por los efectos adversos que, en el pasado, había infligido sobre el ambiente y funcionamiento urbano, la iniciativa privada bajo condiciones de "laissez-faire". Fe ciega e inmovible en las virtudes auto-optimizantes del mercado de libre competencia.

Dentro de este nuevo espíritu, los estados óptimos futuros del desarrollo urbano pasaron a concebirse como situaciones resultantes a las que se llega sin otro esfuerzo intelectual que el de eliminar las interferencias normativas que inhiben la espontaneidad de las fuerzas del mercado. No se requería ya, como en las visiones precedentes, de normas delimitatorias o de un diseño estratégico o de políticas construidas para el desarrollo urbano. La optimización buscada sería connatural al funcionamiento del mercado y dejaría de constituirse, por tanto, en el objetivo de prácticas distintas a las regidas por éste. El centro de gravedad de esta concepción del desarrollo urbano se situaba, en consecuencia, en la libre decisión de los agentes económicos en materia de localización, y en el mercado del suelo. Su operatoria pasaba a constituirse en el proceso rector, conforme al cual se conformaría el ordenamiento de las actividades asociadas a sus requerimientos de localización.

Dentro de este encuadramiento se planteaba toda una constelación de principios, de entre los cuales pueden destacarse los que se indican a continuación:

- Con la disolución del artificio de los límites jurídicos urbanos, el suelo dejaba de ser un recurso escaso, como lo concebía la antigua urbanística, y en consecuencia, las ciudades podían tener un crecimiento natural mediante la incorporación espontánea de los suelos agrícolas al uso urbano.
- Dado que la movilidad de los factores productivos es una consecuencia y requisito connatural a la vigencia del mercado, la rápida concentración espacial de la población en los centros principales dejaba de ser una situación negativa, como era en primera instancia, percibida por el viejo urbanismo. Por el contrario, la concentración demográfica generaba ventajas comparativas (economías de escala y de aglomeración) para el desarrollo de las actividades económicas. Resultaban, por tanto, extemporáneas las preocupaciones del urbanismo precedente sobre control de crecimiento de las ciudades, tamaños óptimos y otros voluntarismos en materia de políticas de redistribución de la población. El crecimiento de las ciudades se regularía en forma natural a través del mercado, garantizando así, las preferencias de localización de las personas en el espacio nacional.
- El uso del suelo urbano no se define ya por prescripciones de zonificación y prohibiciones, sino por su rentabilidad. La libertad de los agentes económicos para decidir la localización de sus inversiones conduciría, de este modo, espontáneamente a la optimización del uso del suelo en las ciudades. Como correlato, el proceso de producción del espacio arquitectónico y urbanístico pasaba a ser globalmente asumido por la iniciativa privada. En consecuencia, las viejas prácticas de intervención pública en la producción del espacio residencial debía ser reemplazada por un amplio mercado habitacional, en que el Estado solo subsidiaría la demanda de los sectores más

pobres. Se superaba así también la persistente intencionalidad urbanística de conformar el tejido urbano a través de políticas públicas de stock de suelo.

- La nueva instrumentalidad ponía coto, de igual manera, a los utopismos conservacionistas y a los voluntarismos en el diseño del espacio y la viabilidad de las ciudades a que era tan proclive el viejo urbanismo, circunscribiendo la pretensión de sus propuestas a las posibilidades concretas de su factibilidad financiera.

El enunciado de esta reforma provocó una enconada reacción principalmente entre los sectores académicos y profesionales ligados al sector. Se formularon, entonces y posteriormente, análisis y proposiciones sobre la validez teórica y acierto técnico de las medidas propugnadas, así como preclaros pronósticos de los efectos caóticos que su aplicación produciría en el funcionamiento y ambiente de las ciudades.

Tras unos cinco años de aplicación de estas políticas, la ilusión de que la adopción del mercado como regulador del funcionamiento urbano hacía posible prescindir de limitaciones normativas se esfumó. La autoridad técnica oficial debió reconocer la fuerza de los hechos e informar al aparato de gestión pública (del sector), de importantes ajustes en la política vigente. El término vigente no hace justicia al sentido de las rectificaciones que se establecieron. Estas, en lo esencial, por su alcance y contenido, implicaban en realidad revertir toda la axiología de la reforma del sector y restaurar la fe en el instinto normativo del viejo urbanismo. Los términos de la comunicación explican, por sí solos, la vastedad del descrédito de las creencias que inspiraron las reformas del sector y la orfandad de criterios reales con que hubo de desenvolverse.

El reconocimiento de los resultados insatisfactorios y la formulación de los correspondientes ajustes no dejaba las cosas, sin embargo, más allá de lo que se encontraban antes de la reforma. Por entonces ya existía un amplio consenso sobre las debilidades del instrumental urbanístico y se proponía reestructuraciones que buscaban profundizar la intervención normativa en el proceso de desarrollo urbano a un nivel verdaderamente efectivo. Los ajustes de la política que se anunciaron no representaban un avance en este respecto. Por otra parte, no deben confundirse los anuncios públicos con la práctica. Esta última no varió substancialmente con posterioridad al primero. A nivel de resoluciones internas y por medio de artículos transitorios en la legislación, se mantuvieron criterios que otorgaban limitado espacio a la aplicación de los ajustes propuestos.

b) Las restricciones internas

Las circunstancias reseñadas, a nivel de políticas de desarrollo urbano, tuvieron consecuencias que alcanzaron expresión a nivel de las prácticas locales sobre estas materias. La gestión comunal de desarrollo urbano es una actividad cuyo horizonte de trabajo, en muchos aspectos, se sitúa en el mediano y largo plazo y, por tanto, dado el marco de restricciones económicas que caracteriza la situación presupuestaria de las comunas periféricas, tiende a asignársele baja prioridad frente a las urgencias representadas por las carencias de índole material y social que caracteriza a la población pobre. A esta situación debe añadirse, el hecho de que el manejo adecuado de los asuntos urbanísticos a nivel comunal exige disponer de cuerpos de información cuya constitución y mantención es difícil y onerosa, y cuya utilidad no siempre es comprendida. Por otra parte, dada la naturaleza más inmediatista de las materias que constituyen la substancia transaccional de la autoridad local con las colectividades comunales, los

asuntos urbanísticos tenían, de suyo, poco espacio en los diversos ámbitos de deliberación del municipio. Con la estigmatización institucional de que fue objeto la práctica del urbanismo precedente, su espacio se hizo aún más estrecho y la asignación de recursos para la gestión del desarrollo urbano perdió toda prioridad.

En el marco de la situación descrita, el caso de La Florida no fue una excepción, pero existieron además, otras circunstancias locales que acentuaron esta tendencia. Dadas las limitaciones de dotación de personal y la magnitud que alcanzó la urbanización de la comuna, las unidades a cargo de la gestión urbanística estuvieron siempre subsumidas en las tareas obligadas de revisión, aprobación y recepción de proyectos de loteo, urbanización y edificación, y por tanto, carentes de disposición para ampliar su espectro de quehaceres incorporando otros de carácter más opcional, como lo parecen los de orden urbanístico. Por otra parte, para hacerlo se requería un costoso esfuerzo de abrir espacio y prioridad para lograr el financiamiento que permitiera elaborar el instrumental básico de trabajo. Los factores más limitantes, sin embargo, tienen relación con la falta formación y de motivación profesional y limitaciones en cuanto a orientación para concebir imágenes-objetivo y estrategias convincentes de acción en este campo.

Para efectos de desarrollar las tareas de gestión urbanística, el municipio contaba solo con un Plan Regulador Urbano que había sido aprobado hacia fines de la década del sesenta y que no había experimentado ninguna actualización significativa ni antes ni durante la experiencia que estamos comentando. En su oportunidad, había sido confeccionado sin la elaboración previa de un expediente urbano y sin contar con un plano base técnicamente definido. En el período que estamos considerando, se habían elaborado solo unos pocos seccionales requeridos para ajustar el emplazamiento de proyectos.

Esta situación no significaba solo la carencia de una normativa apropiada para regular el desarrollo urbano sino también una desprovisión de instrumental necesario para el trabajo regular de gestión y control del proceso de producción del hábitat construido. Básicamente se carecía de un sistema de información para la gestión urbanística. El municipio no contaba con cartografía formal del territorio comunal que permitiera efectuar mediciones planimétricas, ni disponía de un catastro de la urbanización y la edificación. En materia de expediente urbano, la única actividad sistemática que se había iniciado era un catastro de áreas verdes. No se habían elaborado planes catastrales de: arborización, pavimentación de aceras y calzadas, de alumbrado público, equipamiento escolar, equipamiento recreacional-deportivo, sedes sociales, poblaciones y villas, etc. Tampoco se disponía de cartogramas referentes a situación de umbrales en materia de dotación de agua potable y de alcantarillado de aguas servidas y de evacuación de aguas lluvias. No existían registros de las numerosas discontinuidades de la trama viaria local, ni de las variaciones en el dimensionamiento de perfiles de las calles y los desencuentros de ejes, y por tanto, no se habían preparado planos de manejo para hacer las rectificaciones necesarias. Existían solo algunos avances fragmentarios e incompletos en materia de señalización vial y red de canales de riego.

En este marco de condiciones, la información disponible para la gestión del desarrollo urbano sólo podía ser, básicamente, aquella registrada en la memoria de los funcionarios más antiguos y la que, en cada caso, era posible constituir mediante levantamientos y observación visual en terreno.

En nuestra apreciación, más allá de todas estas carencias instrumentales, lo que faltó fue, principalmente, la convicción de que era necesario, aún en el desfavorable marco de circunstancias del accionar municipal, construir y postular una idea-fuerza sobre la imagen visual y organización espacial de la comuna y sus diversas áreas y lugares.

La reflexión que surge del cuadro descrito es que, independientemente del universo de carencias reseñado, durante el período que estamos considerando, se conformó de hecho, la mayor parte del hábitat urbano comunal que actualmente existe. Se trata de un período en que se encuentra plenamente vigente el urbanismo de "libre concurrencia". Su inicio concuerda con el momento de mayor ímpetu en la actividad de las empresas constructoras y promotoras de negocios inmobiliarios y de mayor expresión en el mercado habitacional comunal. Transcurre durante la fase de crisis económica, y concluye en un momento en que se desarrolla una voluminosa acción pública en materia de vivienda, en el marco de un esfuerzo gubernamental por revertir el agotamiento de su viabilidad política. Con excepción de estas últimas intervenciones de origen estatal, el crecimiento urbano de la comuna en este período, puede considerarse como la expresión casi pura de un proceso de producción del espacio urbano desarrollado por la empresa privada bajo condiciones de economía de mercado, prácticamente no reguladas por normas significativas de planificación o imposiciones voluntaristas de una imagen de diseño urbano. El hábitat resultante y su presencia en el contexto de la ciudad representa, por tanto, un referente significativo en términos de evaluación arquitectónico-urbanística, materia que ciertamente está fuera del alcance de estas notas. Las interrogantes que surgen, en este respecto, se refieren a cuan distinto pudo ser este hábitat si hubiese existido una gestión municipal más activa del desarrollo urbano, y cuanto más activa pudo ser esta gestión si las políticas del sector hubiesen sido menos ideológicas y más respetuosas de las tradiciones urbanísticas.

Para señalar un solo ejemplo de la escasa consideración que las políticas públicas del Sector Vivienda y Urbanismo otorgan a las regulaciones urbanísticas, basta citar el Artículo 5 transitorio del D.S. N°168 (V. y U.) de 1984 que fijó el texto actualizado del Reglamento Especial de Viviendas Económicas:

"Artículo 5.- Durante un período de tres años contados desde el 21 de julio de 1984 no serán aplicables a las "viviendas económicas" que se proyecten, las normas sobre coeficientes de constructibilidad, índices de ocupación de suelo, contenidas en las Ordenanzas de los Planes Reguladores. Sin embargo si en el transcurso del plazo señalado se procediere a la actualización de dichos Planes en lo relativo a las normas indicadas, las nuevas disposiciones que sobre estas materias se dicten, serán aplicables a las "viviendas económicas" que se proyecten de inmediato o desde la fecha que indique el respectivo decreto supremo que las sancione".

Cabe señalar que la vigencia de este artículo fue prorrogada año tras año. Conforme a él, se efectuó, y continúa efectuándose, todo el proceso de formación de las áreas residenciales en la mayor parte de la ciudad.

c) Organización del Departamento de Asesoría Urbana

La organización que se planteó para el Departamento de Asesoría Urbana tuvo como referente normativo el articulado correspondiente de la Ley General de Urbanismo y Construcciones, D.F.L. 458, Minvu - D.O. 13.04.76, antes que entrara en vigencia la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades (Ley 18.695 de Mayo de 1988). Como es sabido, esta legislación, al definir las funciones de la Dirección de Obras Municipales suprimió, tácitamente, el cargo de Asesor Urbanista.

Conforme a lo que se indicaba en el Artículo 10 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones, todas las municipalidades que tuviesen un plan regulador aprobado y cuya comuna comprendiese un centro urbano de más de 50.000 habitantes, deberían consultar el cargo de asesor urbanista desempeñado por un

arquitecto. Señalaba el referido artículo, como funciones de este asesor, las siguientes:

- a) "Estudiar el plan regulador urbano-comunal y mantenerlo actualizado, propiciando las modificaciones que sean necesarias, y preparar los planos seccionales de detalle para su aplicación".
- b) "Revisar todos los planos de subdivisión, loteo, y urbanización, cautelando su estricta concordancia con las disposiciones del plan regulador y su ordenanza local, y autorizar los conjuntos armónicos. En este sentido será condición previa el informe favorable del asesor, para que la Dirección de Obras pueda extender los permisos de subdivisión, loteo, urbanización y conjuntos armónicos",
- c) "Estudiar los programas anuales de desarrollo comunal, la materialización de los planos reguladores que faciliten la confección del presupuesto de inversiones de capital en la comuna".

En el Artículo 14, de este mismo cuerpo legal, se indicaban, además, funciones contraloras que obligaban al asesor urbanista a representar al Secretario General de Vivienda y Urbanismo y a la Contraloría General de la República las acciones ilegales del municipio que vulneraran las disposiciones legales y reglamentarias que le corresponde aplicar. Estas funciones específicas se inscribían dentro del contexto general del proceso de planificación urbana para el cual, la legislación vigente reconoce niveles de acción: el nacional, el regional, el intercomunal, y el comunal. Este último nivel constituía el ámbito propio del desempeño del asesor urbanista, incluyendo además el manejo de los vínculos con el nivel intercomunal, dentro de las orientaciones de política del sector.

Uno de los principales instrumentos de la planificación urbana comunal es el Plan Regulador. Según la legislación sus disposiciones se refieren, principalmente, a: el uso del suelo o zonificación, la subdivisión predial, las condiciones de edificación, la localización de los equipamientos, la jerarquización de la estructura viaria, la definición de los límites urbanos, la priorización de la urbanización para la expansión urbana, etc.

El Plan regulador era considerado por la legislación municipal anterior a 1988, como parte constitutiva del Plan de Desarrollo Comunal que correspondía elaborar a la SECPLAC. Para la formulación y aplicación de este plan, asesoría urbana debía proveer los elementos de diagnóstico y proposiciones de política, planes y programas relativos a los aspectos urbanísticos y del territorio comunal.

Complementando al plan regulador, están también los planos seccionales en que se determinan con mayor detalle: trazados y anchos de calles, zonificación detallada, áreas de construcción obligatorias, de remodelación, conjuntos armónicos, terrenos afectados por expropiaciones, etc.

La elaboración y aplicación de estos instrumentos requiere disponer de un expediente urbano que incluya: información sobre las características de la población comunal en sus aspectos demográficos, económicos y sociales; información sobre las características físicas y funcionales de la conformación urbanística del territorio comunal, incluyendo lo referente a la situación del medio ambiente. Gran parte de esta información requiere estar expresada planimétricamente, lo que supone contar con planos catastrales de la comuna, principalmente del área urbana. Para esto se necesita disponer de una buena cartografía básica originada mediante restituciones aerofotogramétricas a escala conveniente. Además, la construcción de la

información requerida para la formulación del plan de desarrollo urbano supone la efectucción de estudios básicos (investigaciones, diagnósticos), como también de estudios de pre-inversión, los que pueden ser efectuados mediante contrataciones a consultores privados. Tanto el trabajo de planificación urbana como el de su administración requieren disponer de un continuo flujo de información, lo que lleva a necesidad de constituir archivos computacionales. Además de este conjunto explícito de funciones, tareas y actividades concomitantes, el manejo general de la gestión de desarrollo urbano incluye también:

- a) La elaboración de proyectos de diseño urbano conforme a una imagen-objetivo de paisaje urbano, en concordancia con la regulación de la organización física y funcional del espacio público.
- b) El análisis de los impactos que sobre la comuna tienen los proyectos locales o intercomunales desarrollados por entidades públicas y empresas de servicios, para efectos de coordinación.
- c) El examen de las situaciones de urbanización irregular, principalmente de tipo residencial, y la provisión de orientación y asistencia técnica para su regularización, en especial, a los pobladores en situación de pobreza.
- d) La evaluación de la situación del medio ambiente y la adopción de medidas para su cuidado y preservación, incluyendo medidas de salud e higiene ambiental.

En conformidad al cuadro de tareas y actividades anotado precedentemente, se propuso el siguiente esquema organizacional para constituir el Departamento de Asesoría Urbana. (Cuadro N°10):

i) Jefatura del Departamento.

A cargo de un arquitecto designado como Asesor Urbanista, para representar legalmente al municipio en la materia y asumir las tareas de dirección, supervisión y control del Departamento.

ii) Secciones:

- Sección revisión de proyectos de sub-divisiones, loteos y urbanizaciones.

A cargo de la revisión de los expedientes presentados por particulares y por entidades públicas en materia de sub-divisiones, loteos y urbanizaciones, para cautelar su concordancia con el plan regulador (Art. N° 10, inciso b. DFL 458, MINVU). Implica la preparación de informes, certificados de líneas, y de situaciones de expropiación, visaciones, fijación de montos de garantía de urbanización, etc.

- Sección Urbanizaciones Irregulares.

A cargo del análisis de las situaciones de urbanización irregular. Implica proveer orientación y asistencia técnica a los pobladores de: campamentos, poblaciones o villas con urbanización incompleta y/o situaciones irregulares de loteo e ingeniería de urbanización. Implica también preparar expedientes para postular estos proyectos, para obtener financiamiento otorgado por programas públicos regionales o nacionales.

- Sección Planificación Urbana.

A cargo de las siguientes áreas de trabajo:

- Area de Estudios Urbanos:

Se trata de desarrollar un proceso permanente de recopilación y sistematización de información necesaria para la formulación de acciones de planificación urbana comunal. Esto incluye la formación y mantención de un catastro urbano y de un expediente con cartogramas referidos al uso del suelo, equipamiento, estructura vial, infraestructura de urbanización, espacios abiertos, situaciones de imagen visual, urbanización marginal, etc. Implica la formulación de los términos de referencia de estudios de diagnósticos y prognosis sobre la estructura y procesos urbanísticos de la comuna.

- Area de actualización de Plan Regulator:

Incluye el estudio y revisión permanente de disposiciones sobre uso del suelo, zonificación, subdivisión predial, equipamiento, relaciones viales, límite urbano, áreas prioritarias de desarrollo, etc.; de modo de introducir las reactualizaciones y modificaciones apropiadas a las nuevas situaciones que se presenten. Comprende el estudio de seccionales urbanos, así como de las expropiaciones que requerirán la ejecución de obras de mejoramiento urbano.

- Area de Proyectos de Diseño Urbano:

A cargo de la efectuación de estudios de diseño de proyectos urbanísticos que implican tratamiento del espacio público; principalmente proyectos asociados a la vialidad, la habilitación de áreas verdes, la formación de áreas de equipamiento cívico comunal e institucional, de comercios y servicios, de protección o rehabilitación del patrimonio arquitectónico y urbano, de protección y recuperación ecológica, de mejoramiento ambiental de los conjuntos residenciales de vivienda social, etc.

- Area de Difusión Urbanística:

Se trata de crear conciencia y opinión pública comunal sobre las características, valores y problemas urbanísticos y ecológicos del territorio, y sobre las oportunidades de mejoramiento. Así mismo, se pretende dar a conocer proyectos específicos sobre estas materias y recoger ideas y opiniones de la comunidad al respecto. Entre las actividades se incluye la preparación de exposiciones, publicaciones y otros eventos de divulgación.

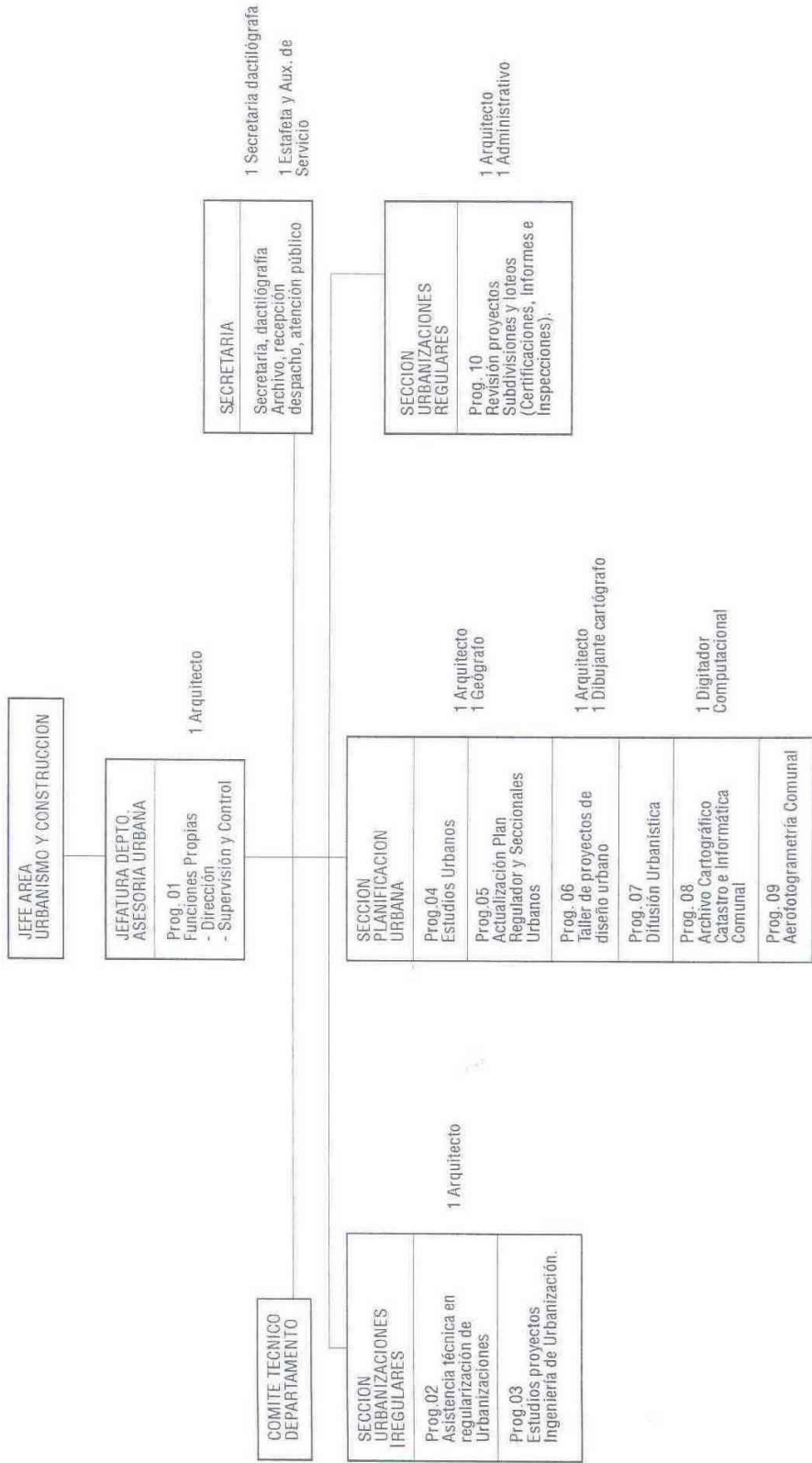
El funcionamiento de las secciones anteriormente reseñadas, requiere del concurso de unidades de apoyo general: una secretaría, un taller de dibujo, un archivo de cartografía y catastro, y un banco computacional de información urbanística y estadísticas comunales.

d) Actividades implementadas

Una vez constituido el Departamento de Asesoría Urbana, se planteó, aparte de las actividades regulares de revisión y visación de proyectos de loteo y urbanización, desarrollar dos líneas de trabajo destinadas a constituir las bases necesarias para emprender un proceso de desarrollo urbano planificado:

i) Una primera, destinada a elaborar un diagnóstico sinóptico de la situación comunal en materia de desarrollo urbano y una definición de líneas programáticas de acción e identificación de proyectos prioritarios.

Cuadro N° 10
Proposición Organigrama Asesoría Urbana



ii) Una segunda, destinada a constituir las bases de datos para conformar un sub-sistema de información, destinado a satisfacer los requerimientos regulares de gestión urbanística.

En el marco de estas líneas de trabajo se preparó un cuadro general, consignando el perfilamiento de las principales áreas-problema de desarrollo urbano, con indicación de proposiciones de organización para gestionar acciones de intervención municipal y comunitaria e identificación de ideas de proyecto. Paralelamente se elaboró una primera fase de un catastro urbano, conteniendo las áreas constituidas por proyectos de loteo de más de 30 viviendas; un registro computacional con los antecedentes urbanísticos de estos conjuntos; un catastro de pavimentación de la comuna; un registro computacional de perfiles de calles y pasajes para el otorgamiento de certificaciones de líneas de edificación y antejardines, y otros archivos computacionales sobre los servicios educacionales y de equipamiento deportivo. Con esta base de información se inició, en el Departamento de Urbanismo, un estudio de modificación del plan regulador a través de un conjunto de seccionales que no alcanzaron a completarse.

Con la dictación de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades del año 1988, se derogaron, tácitamente, las disposiciones del Artículo N° 10 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones, y las funciones de los Asesores Urbanistas se transfirieron a las Direcciones de Obras. En el caso de la Municipalidad de La Florida, esto significó que en la estructura adoptada, la jefatura del Área de Urbanismo y Construcciones y el cargo de Asesor Urbanista perdían su base normativa y sus funciones pasaban, de hecho, a ser ejercidas por el Director de Obras Municipales.

Luego de la Intervención del municipio por la Intendencia a fines de 1988, toda la estructura del Área de Urbanismo y Construcciones fue disuelta, como así mismo la unidad de informática, perdiéndose gran parte de la información urbanística registrada.

ANEXOS

1. REVISION BIBLIOGRAFICA

2. LAS AREAS PERIFERICAS DE LA AGLOMERACION METROPOLITANA DE SANTIAGO COMO UN CONTEXTO ESPECIFICO

3. CONFORMACION SOCIAL Y ESPACIAL DE LA COMUNA DE LA FLORIDA

4. EL PROGRAMA OCUPACIONAL DE JEFES DE HOGAR

ANEXO 1
REVISION BIBLIOGRAFICA

A continuación se señalan algunas consideraciones sobre la bibliografía revisada, siguiendo el esquema de revisión propuesto en la primera parte de este trabajo.

1. Rasgos de la Modernización

1.a. Cambio de las relaciones entre Estado y Sociedad

El estudio propuesto se refiere al desarrollo de la vida intraorganizacional de un municipio, entendido como un caso en que adquieren expresión los cambios institucionales asociados a los procesos modernizadores que se desarrollan en la sociedad.

Se consideró necesario por tanto perfilar un planteamiento de orden general sobre la naturaleza del proceso de modernización. Para ello, la revisión bibliográfica se orientó hacia textos que consistieran en un trabajo de análisis y síntesis recapitulativa de la literatura existente.

Dentro de esta perspectiva, el trabajo de Eisenstad (1971), no obstante su data, es posiblemente uno de los esfuerzos mas comprehensivos en el perfilamiento del desarrollo de los estudios sociológicos sobre la modernización. Complementariamente se examinó el trabajo de Marsal (1965), en que se provee un análisis más focalizado de la literatura referida al cambio social en América Latina. Otros trabajos revisados fueron los de Bernstein (1973) y Brookfield (1975), ambos focalizados en el examen del discurso de las ciencias sociales sobre la relación entre desarrollo y subdesarrollo. En el marco de esta revisión se procuró sostener un sesgo de atención a las referencias sobre el cambio de las relaciones entre Estado y Sociedad.

1.b. Avance de la organización capitalista neoliberal.

Teniendo como marco de referencia la perspectiva general del discurso sobre la modernización provista por estos autores, la atención se concentró en el avance de la organización capitalista neoliberal y sus efectos sobre la estructura social. Para ello se tomó como referencia principal, algunos capítulos del texto provisto por Morandé (1984) particularmente en su referencia a los contenidos de la mentalidad desarrollista y la crisis de su programa de transformaciones para la conducción del desarrollo económico y social. Complementariamente se consideró adecuada la perspectiva provista por Berger (1973) sobre las constelaciones de contenidos de conciencia que supone el proceso modernizador. Para efectos de una caracterización general del proceso de modernización reciente en Chile, se considero apropiada la visión provista por Arrau (1992)

2. Cambios de contexto institucional

2.a. Modernización político-administrativa.

Teniendo como marco de referencia la caracterización de la Modernización provista por los autores indicados precedentemente, la atención se focalizó en los procesos modernizadores de la institucionalidad político-administrativa. La literatura en este respecto es abundante, particularmente en materia de documentos de trabajo presentados a diversos encuentros nacionales e internacionales en los últimos años. Un texto que revisa la literatura al respecto y sistematiza sus contenidos es el provisto por Rufián y Palma (1991), quienes focalizan su atención sobre las ofertas y demandas de descentralización y desconcentración que se hacen presentes en la actualidad de

América Latina. Complementariamente se revisó los textos de Borja (1987) y de Ahumada (1992) sobre la misma materia.

2.b. Modernización y Políticas de Desarrollo Urbano.

El caso de estudio considerado es el de un municipio de una comuna de la periferia urbana de Santiago, en donde se hace presente con mas fuerza el crecimiento demográfico, concomitantemente con la expansión de las realizaciones habitaciones del sector público y privado. Ello acontece en un contexto de cambio de las políticas de desarrollo urbano y su adecuación a las orientaciones neoliberales que se implantan en el país. Una síntesis de lo que significan estos cambios institucionales se encuentra en Trivelli (1980) y Raposo (1984).

2.c. Crecimiento y segregación ecológico-demográfica de la periferia

La expresión de esta situación en la organización socio-espacial de la ciudad, representa también un contexto para situar el caso de estudio que estamos considerando. Los antecedentes en este respecto se presentan en el texto en los Anexos 2 y 3.

3. Efectos sobre el sistema organizacional municipal.

3.a Cambios en la institucionalidad de la organización municipal y su accionar

La bibliografía reciente disponible en el medio nacional, sobre la institucionalidad municipal y sus transformaciones es abundante y de muy variada naturaleza. Es posible, sin embargo discernir en ella algunos cuerpos bibliográficos según su enfoque. Uno, más nítidamente perfilable, es el trazado desde la perspectiva disciplinar de la administración pública y del derecho administrativo, con un enfoque básicamente descriptivo-analítico y frecuentemente histórico-comparativo.

Un segundo cuerpo bibliográfico discernible, generalmente de carácter documental, es el trazado desde una perspectiva reflexiva, frecuentemente propia de la óptica de la sociología-política, sobre las características generales de la organización municipal chilena y su accionar, sobre la importancia de la administración local como parte de diversas estrategias de cambio y desarrollo social y político, o sobre los universos de acción que corresponderá al municipio enfrentar como tareas del porvenir.

Un tercer cuerpo de bibliografía identificable es el de los manuales, generalmente escritos desde una perspectiva operativa, destinados a los agentes municipales y representantes de las organizaciones locales. Finalmente es posible reconocer algunos trabajos que examinan algunos programas, proyectos y acciones específicas, emprendidos por municipios, considerándolos evaluativamente en sí mismos como experiencias o como expresiones de otros procesos del desarrollo institucional.

La bibliografía específica descriptivo-analítica del accionar interno de organizaciones municipales en el medio nacional, sea con carácter evaluativo o de diagnóstico de su actividades, o de visualización etnográfica de su vida organizacional, es escasísima. En lo concerniente a estudios de casos sobre la vida organizacional del municipio, durante el período del Gobierno Militar, no se

encontró ninguna referencia bibliográfica.

De la revisión efectuada, se seleccionó un texto de orden general sobre gobiernos locales en América Latina, en especial los textos reunidos por Borja (1987 y 1989). Complementariamente se revisó los textos legales correspondientes a la Ley Orgánica de Municipios y Administración Comunal (D.L. 1289 de 1976) y la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades (Ley 18695 de 1988).

3.b Cambios de estado en la racionalidad tecno-instrumental del municipio

El estudio se refiere al desarrollo organizacional del municipio que sirve de caso de estudio, bajo la influencia de los cambios que se suceden en el entorno institucional. El material que se presenta es un relato sobre los cambios de estado de la estructura de la organización y su accionar. En este sentido, entre otras transformaciones, el municipio comienza a reordenarse frente a una suerte de modelo de racionalidad técnica impuesto desde la esfera central de gobierno. Se consideró necesario por tanto, para perfilar los rasgos de este modelo, examinar el concepto de racionalidad en general y luego el de la racionalidad técnica y sus aspectos instrumentales. Para ello se revisó la noción de mentalidad racional provista por Myrdal (1968), el concepto de actitud racional señalado por Durán (1978) y otros concepto constitutivos de la racionalidad señalados por Berger (1971), Suzumura (1983), Howard (1982). Se recurrió también a un esquema para una definición nominal y operacional de la racionalidad, en cuanto complejo actitudinal de la modernidad psicológica, elaborado en el Taller de Psicología Social de la Modernización del Programa de Magister en Ciencias Sociales de la Universidad de Chile 1985-1986 (Raposo 1986).

3.c Cambios de estado en la estructura de la organización municipal y su accionar

Las transformaciones de la organización municipal y de su accionar son expresión de cambios de estado en la estructura de la organización. Se consideró por tanto necesario revisar algunos textos que proveyeran una visión global de la teoría organizacional aplicada al diagnóstico de organizaciones y el estudio de su gestión. Para ello se recurrió al texto de Rodríguez (1991 y 1992) Complementariamente, se examinó el artículo de Gouldner (1959) y otros escritos compilados y editados por Castles (1976).

4. Metodología

Para la consideración de los aspectos metodológicos del trabajo, se revisó bibliografía que permitiera sostener el sentido de un trabajo que se define como el producto de una reflexión sobre la experiencia propia. Se encontró en este respecto el planteamiento de Bloomfield (1970) quien reconoce la validez del conocimiento originado desde una perspectiva interior. Una idea que también apunta en este sentido es la provista por Cottrel (1950). Conforme a su planteamiento, la experiencia propia puede entenderse como portadora de conocimientos que forman parte de episodios interaccionales, delimitados como situaciones de interacción social, incluyendo la interacción consigo mismo. En una dirección similar se encuentra el análisis de Shön (1983), quien desarrolla una epistemología de la práctica, en base al examen de los procesos de conocimiento y reflexión en la acción, propia del desempeño de distintos profesionales. La adopción de esta reflexión como un método de "sistematización de experiencia", se encuentra en los planteamientos

de Martinic (1988) y Zúñiga (1990). Otra perspectiva de trabajo en este sentido se encuentra en las propuestas de "investigación participativa" sostenida en diversos textos recopilados por Vio (1989).

REFERENCIA BIBLIOGRAFICAS. LISTADO GENERAL

ARRAU C., ALFONSO

"Modernización y Redemocratización en Chile"

En: **Revista de Sociología**, pp. 7-20, Universidad de Chile, 1992

AHUMADA P., JAIME

"Descentralización, Desarrollo local y Municipios en América Latina"

Documento de Trabajo ILPES, Santiago, 1992.

ARMER, MICHAEL y ISAAC, LARRY

"Determinans and behavioral consequences of psychological modernity: empirical evidence from Costa Rica".

En: **"American Sociological Review"** 1879, Vol. 43 (June) pp. 316-334.

BERGER, PETER L., BERGER BRIGITTE y KELLNER, HANSFRIED

"The Homeless Mind, Modewrnization and Consciousness".

Penguin Book, N.Y., 1973.

BERNSTEIN, HENRY

"Introduccion: Development and Social Sciences".

En : **Bernstein, Henry**.

Editor: *"Underdevelopment & Development, Third World Today"* pp. 13-30, 1973.

BLOOMFIELD, MORTON W.

"The Two Cognitive Dimensions of the Humanities".

En: **DAEDALUS, Jounal of the American Academy of Arts and Science**, Spring 1970, pp. 256.

BORJA, JORDI

"Descentralización del Estado y Democracia Local".

En, **Borja, Jordi**

Coordinador general **"Manual de Gestión Municipal Democrática"**

Instituto de Estudios de Administración Local. Madrid. 1987

BROOKFIELD, HAROLD

"Interdependent Development", Methuen & Co Ltd, London 1975

CASTLES, F.G. et al (Editor)

"Decision, Organizations and Society. Selected Readings"

Penguin Books, N.Y., 1976.

CORAGGIO, J.L.

"Poder Local, Poder Popular".

En: **Revista Uruguaya de Ciencias Sociales**, Cuadernos CLAEH, N°45-46, 1988.

COTTREL, LEONARD S. Jr.

"Some Neglected Problems in Social Psychology"

A.S.R. XV N°6 (December 1950) pp. 705-712.

Citado por: Stone, Gregory **"Social Psychology Trough Simbolic Interaccion"**

Xerox College Publishing, Massachusett, Toronto, 1970.

DURAN, FERNANDO

"Cambio de Mentalidad. Requisito del desarrollo integral de América Latina"

DESAL, Santiago de Chile, Editorial Herder, Barcelona, 1978.

pp. 65-80

EISENSTADT, S. N.

"Tradición, Cambio y Modernización: Sociedad Moderna y Teoría Sociológica".

En: **Revista Latinoamericana de Ciencia Política**, FLACSO, Abril 1972, Vol III, N° 1, pp. 26-85.

GOULDNER, ALVIN W.

"Organizational Analysis".

En: Merton, Broom y Cottrel, **"Sociology Today: Problems and Prospect"** Vol II, 1959.

Harper Torchbooks, USA.

HOWARD, MARGOLIS

"Selfishness, Altruism and Rationality. A Theory of social Choice"

Cambrdge University Press, 1982.

MARSAL, JUAN F.

"Cambio Social en América Latina. Crítica de Algunas Interpretaciones Dominantes en las Ciencias Sociales"

Solar/Hachette, Buenos Aires, 1967.

MATURANA, HUMERTO Y VARELA, FRANCISCO

El árbol del Conocimiento

Editorial Universitaria, 1990.

MEDINA ECHEVERRIA, JOSE

"La Planeación en las formas de racionalidad"

ILPES, Santiago de Chile, 1971.

MORANDE, PEDRO

"Cultura y Modernización en América Latina. Ensayo sociológico acerca de la crisis del desarrollismo y de su superación".

Cuadernos del Instituto de Sociología de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Imprenta Pucará.

Santiago de Chile, 1984.

MYRDAL, GUNNAR

*"Asian Drama: An Inquire into the poverty of nations"*_ Vol I

Edit. Pantheon. A division of Random House, N.Y., 1968, pp. 57-59.

POLANYI, KARL

"La Gran Transformación. Los Orígenes de nuestro tiempo" Buenos Aires, 1947.

Citado por Morandé, Pedro en: **"Cultura y Modernización en América Latina"** Santiago, 1984.

RAPOSO, ALFONSO

"Contaminación Urbana y Urbanismo de Libre Concurrencia"

En: Consejo de Rectores: **"Tercer Encuentro Universitario sobre el Medio Ambiente. Contaminación Urbano-Arquitectónica"**.

"Memoria Final Trabajos Presentados" pp. 338-353, Santiago, 1984.

"Esquema para una definición nominal y operacional de la racionalidad en cuanto complejo actitudinal de la modernidad psicológica"

Taller de psicología social de la Modernización. Prof. F. Durán.

Magister en Ciencias Sociales, U. de Chile, 1985-1986.

ROBBINS, N.

"An Essay on the Nature and Significance of Economic Science"

UK., 1935. pp. 93.

Citado por Suzumura, Kotaro en: *"Rational Choice, Collective Decisions and Social Welfare"*.

Cambridge University Press, 1983. pp. 19

RODRIGUEZ M., DARIO

"Gestión Organizacional, Elementos para su estudio"

Centro de Extensión. Pontificia Universidad Católica de Chile. Santiago, 1991.

"Diagnóstico Organizacional"

Facultad de Ciencias Sociales, Instituto de Sociología.

Pontificia Universidad Católica de Chile. Santiago, 1992.

ROSENFELD, ALEX / RODRIGUEZ, ALFREDO y ESPINOZA, VICENTE

"La Situación de los Gobiernos Locales en Chile".

En: Borja, Jordi /Calderón, Fernando /Grossi, María /Susana Peñalva;

Editores. "Descentralización y Democracia; Gobiernos Locales en América Latina" CLACSO,

SUR; CEUMT-Barcelona

CLACSO, Santiago, 1989.

RUFIAN, DOLORES y PALMA, EDUARDO

"La Descentralización. Problema Contemporáneo de América Latina"

Borrador para comentarios, ILPES, Santiago, 1991.

SHÖN, DONALD A.

"The Reflective Practitioner. How Professional Think in Action"

Basic Books, Inc., Publishers. USA, 1983, pp. 49-69.

SUZUMURA, KOTARO

"Rational Choice, Collective Decisions and Social Welfare".

Cambridge University Press, 1983, pp.19.

VARAS, CARLOS

"Antecedentes para una comparación entre los municipios de la ciudad de Santiago".

U. de Chile, Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas, Departamento de Administración, 1982.

ZUÑIGA, RICARDO

"Sobre el sistematizar".

Escuela de Trabajo Social. Universidad de Montreal, 1990.

ANEXO 2
LAS AREAS PERIFERICAS DE LA
AGLOMERACION METROPOLITANA
DE SANTIAGO COMO UN CONTEXTO
ESPECIFICO

- a) La periferia como temática.
- b) Características de la periferia de Santiago.
- c) La administración local en la periferia.

a) La periferia como temática.

Los estudios que se abocan a la tarea de clasificar y tipologizar las realidades comunales, han sido escasos en nuestro medio. Entre los más significativos pueden señalarse: el Atlas Social de las Comunas de Chile, de Mattelart (1), el Mapa de la extrema pobreza de ODEPLAN (2), y los antecedentes para la comparación entre los municipios de la ciudad de Santiago, de Varas (3).

Estos trabajos dan cuenta de la posición relativa de las comunas, dentro de escalas de puntaje correspondientes a variables consideradas como indicadores de rasgos o características estructurales de la situación socio-económica comunal. Las diferencias así obtenidas, si bien permiten advertir grupos nominales de comunas con características similares y apreciar la magnitud de las desigualdades, no se presentan vinculadas a la ubicación de sus áreas jurisdiccionales comunales en el marco de una apreciación de la estructura espacial del territorio.

Si para el examen de la situación comunal se considera esta vinculación, es posible obtener una visión más relacional de las situaciones locales y advertir algunos aspectos de los procesos en desenvolvimiento que las condicionan o determinan.

En nuestra apreciación, dentro de una perspectiva referida al encuadramiento ecológico-demográfico de la aglomeración metropolitana de Santiago, la comuna de La Florida constituye un caso que puede considerarse representativo de aquellas que conforman el borde sub-urbial o periferia de expansión, diferenciado del correspondiente a las elites económicas.

La distinción de esta sub-área periférica como una en que se produce mayor concentración de población pobre, en que se advierte mayor desempleo, menores ingresos de las personas, menores niveles de educación, mayores déficit de cobertura de servicios y, en general, una conjunción de factores que representan una menor calidad de vida, no es nueva. Ha sido señalada, vastamente, desde diversos ángulos disciplinarios en el campo de los estudios urbanos; particularmente, aquellos que se abocan al examen de los patrones de diferenciación del espacio residencial en el marco de los procesos que determinan la constitución y expansión de las grandes ciudades.

El desarrollo conceptual, relativo a esta diferenciación del espacio social intra metropolitano, encuentra precedentes que datan de la década del 20 dentro de las orientaciones de la denominada "ecología humana". En el marco de este paradigma, se desarrollan los modelos ya clásicos, relativos a la organización "concéntrica" y "sectorial" de la diferenciación residencial en la estructura espacial urbana. La idea central de este enfoque, es que la localización de los individuos en el ordenamiento ecológico-espacial del sistema urbano, llega a reflejar en forma creciente, la posición que éstos ocupan en el orden social. La noción de "asimilación espacial" y de "segregación" señalan los procesos que conducen a esta situación (4).

En la literatura de orientación interdisciplinaria, generada en el campo de los estudios urbanos, particularmente aquella referida a la urbanización latinoamericana; la referencia a la escisión y polarización del espacio social de la ciudad constituye un tópico recurrente, en especial en aquellos análisis relativos al proceso de absorción de migrantes y formación de barrios "marginales"(5).

En el marco de los estudios urbanos centrados en las variables económicas, incidentes en el

comportamiento locacional, también se ha señalado la operatoria de los patrones de localización de la actividad residencial, que originan situaciones de mayor concentración de poblaciones, de bajo nivel de estratificación socio-económica, en grandes sub-áreas de la periferia de las grandes aglomeraciones (6).

Recientemente, en el marco de análisis de la geografía urbana, se han elaborado modelos de interpretación del desarrollo de grandes ciudades latinoamericanas (incluyendo referencias específicas al caso de Santiago), en que nuevamente, se advierte una diferenciación del espacio, representada por sub-áreas de la periferia (7).

b) Características de la periferia de Santiago

Si se consideran los macro-roles de estas sub-áreas en el marco del proceso general de la expansión metropolitana, es posible delimitar otros elementos de caracterización. En un examen global del espacio económico, considerando grandes categorías analíticas, la función consumo puede ser representada por el espacio residencial, la función intercambio (de bienes y servicios) por el espacio comercial, y la función producción por el espacio fabril industrial (8).

Al considerar el examen de la estructura que presenta la distribución espacial de los rasgos de diferenciación socio-económica de la función residencial urbana, se advierte que las áreas periféricas se encuentran espacialmente segregadas de aquellas formaciones residenciales que constituyen el ámbito territorial de los grupos elitarios o clases altas de la sociedad. Se trata de territorios que constituyen áreas de recepción de las migraciones internas y externas de la aglomeración, particularmente de los contingentes de población de bajos niveles de estratificación socio-económica, en las que se configura un alto y rápido crecimiento físico y demográfico a través de la radicación de asentamientos regulares e irregulares. En ellas se hacen presentes, con mayor intensidad, los efectos del crecimiento de la aglomeración.

En la dinámica de este crecimiento, los procesos endógenos de los territorios periféricos tienen un carácter residual. Su intensidad es, largamente, producto del comportamiento del conjunto de la aglomeración en el marco del proceso concentrador de la urbanización nacional. El solo examen de las tasas medias de incremento anual de la población de las áreas comunales clasificadas previamente como periféricas, intermedias y centrales, permite advertir esta situación en el caso del Gran Santiago (Ver Cuadro 1 y Plano 1).

Las posibilidades de expansión periférica de la aglomeración, sea a través de crecimiento satelitario, sub-urbial, conurbaciones o corredores longitudinales, depende básicamente, de la presencia de "umbrales de crecimiento", esto es, limitaciones tecno-económicas para la edificación y/o infraestructura de urbanización. En este respecto, cabe diferenciar entre aquellas áreas periféricas cuyo crecimiento ha encontrado situaciones inviables o no rentables de factibilidad y aquellas que no han enfrentado tales limitaciones.

En el primer caso, se encuentran los territorios de la periferia norte de la aglomeración metropolitana, particularmente el territorio actualmente administrado por el municipio de Conchalí. La fisiografía del relieve pre cordillerano y la presencia de áreas de suelos con cierto grado de dificultad de drenaje, representaban umbrales que influyeron determinando un crecimiento más

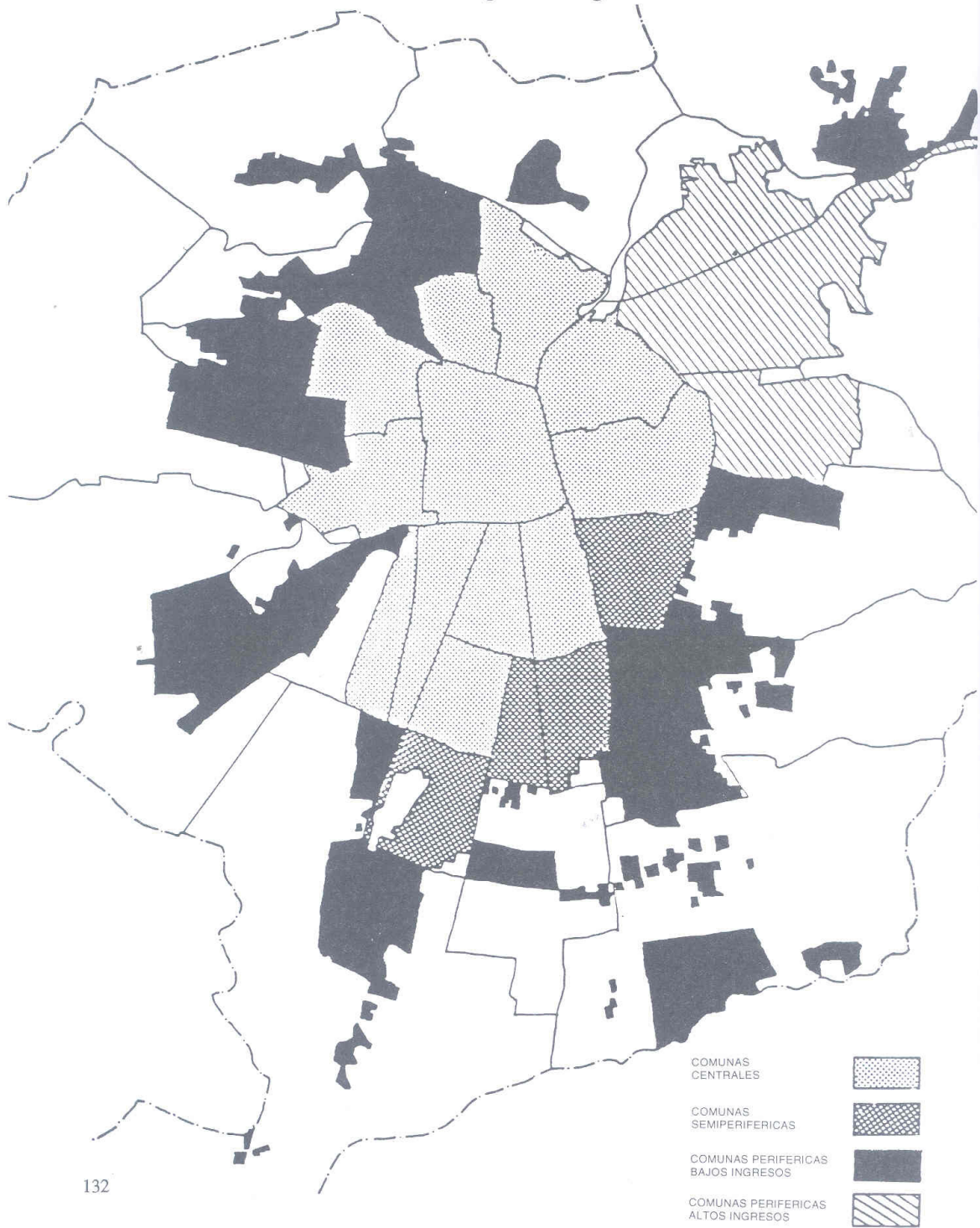
Cuadro N° 1
POBLACION Y TASA DE CRECIMIENTO INTERCENSAL 1970 - 1990

SANTIAGO INTERCOMUNAL CENSO 1970 - 82 - 92

COMUNAS CENTRALES	1970	1982	1992	Tasa 70 - 82	Tasa 82 - 92	Tasa 70 - 92a2
Santiago	304.761	232.667	202.010	-2,20	-1,40	-1,90
Estación Central	138.479	147.918	142.099	0,60	-0,40	0,18
Quinta Normal	140.618	128.989	115.964	-0,70	-1,10	-0,90
Independencia	100.973	86.724	77.539	-1,30	-1,10	-1,20
Recoleta	149.600	164.292	162.964	0,80	-0,08	0,40
Providencia	127.861	115.449	110.954	-0,90	-0,40	-0,64
Ñoñoa	157.314	168.919	165.536	0,06	-0,20	0,23
San Joaquín	121.506	123.904	112.353	0,20	-0,98	-0,36
San Miguel	99.017	88.764	82.461	-0,90	-0,74	-0,83
Pedro Aguirre Cerda	149.492	145.207	128.342	-0,30	-1,20	-0,70
COMUNAS INTERIORES						
La Cisterna	85.004	95.863	94.732	1,00	-0,12	0,50
Lo Espejo	94.874	124.462	119.899	2,30	-0,38	1,10
COMUNAS SEMIPERIFERICAS						
Macul	77.191	113.100	123.535	3,20	0,89	2,20
La Granja	81.595	109.168	126.038	2,50	1,50	2,00
San Ramón	62.327	99.410	101.119	4,00	0,17	2,20
El Bosque	93.901	143.717	172.338	3,60	1,83	2,80
COMUNAS PERIFERICAS BAJOS INGRESOS						
Conchalí	123.955	157.884	153.089	2,10	-0,30	0,97
Maipú	46.702	114.117	257.426	7,70	8,50	8,10
Pudahuel	53.702	97.578	136.642	5,10	3,43	4,34
Quilicura	12.033	22.605	40.659	5,40	6,10	5,70
Huechuraba	23.457	56.313	61.341	7,60	0,90	4,50
Lo Barnechea	11.221	24.258	48.615	6,64	7,20	6,90
Peñalolén	53.827	137.298	178.728	8,10	2,70	5,60
La Florida	61.973	191.883	334.366	9,90	5,70	8,00
La Pintana	40.114	73.932	153.586	5,20	7,60	6,30
Cerrillos	37.377	67.013	72.137	5,00	0,74	3,03
Lo Prado	56.343	103.575	110.883	5,20	0,70	3,13
Cerro Navia	86.865	137.777	154.973	4,00	1,20	2,70
Renca	50.898	93.928	129.173	5,20	3,24	4,30
COMUNAS PERIFERICAS ALTOS INGRESOS						
Vitacura	45.591	72.038	78.010	3,90	0,80	2,50
Las Condes	118.872	175.735	197.417	3,30	1,17	2,30
La Reina	58.119	80.452	88.132	2,80	0,92	1,90

F: INE

Plano N° 1
COMUNAS DEL GRAN SANTIAGO 1980
Distribución Ecológico - Demográfica



Cuadro N° 2
EXTREMA POBREZA NIVEL COMUNAL - 1982
SANTIAGO INTERCOMUNAL - PROVINCIA DE SANTIAGO

TIPO DE VIVIENDA	POBLACION VIVIENDAS PARTICULARES	EXTREMA POBREZA EN VIVIENDAS PARTICULARES	PORCENTAJE EXTREMA POBREZA
REGION METROPOLITANA	4.255.000	519.746	12.2
PROVINCIA DE SANTIAGO	3.642.769	429.996	11.8
PROVIDENCIA	109.914	635	0.6
LAS CONDES	174.262	3.526	2.0
ÑUÑO A	165.919	3.511	2.1
SAN MIGUEL	85.723	3.664	4.3
INDEPENDENCIA	84.311	3.903	4.6
SANTIAGO	213.396	10.762	5.0
VITACURA	71.556	3.861	5.4
LA REINA	79.653	4.444	5.6
SAN JOAQUIN	123.169	9.255	7.5
PEDRO AGUIRRE CERDA	144.635	11.893	8.2
MAIPU *	112.558	9.386	8.3
LA CISTERNA	94.470	8.573	9.1
MACUL <i>g</i>	112.241	10.322	9.2
ESTACION CENTRAL	146.773	15.208	10.4
LA GRANJA <i>g</i>	108.847	11.694	10.7
QUINTA NORMAL	127.310	13.944	11.0
CONCHALI *	157.513	17.830	11.3
LO ESPEJO	124.208	14.695	11.8
LO PRADO *	103.416	13.261	12.8
RECOLETA	162.156	21.263	13.1
EL BOSQUE	142.279	21.431	15.1
PUDAHUEL *	96.616	15.050	15.6
CERRILLOS *	66.380	10.523	15.9
LA FLORIDA *	191.030	34.313	18.0
QUILICURA *	22.532	4.173	18.5
LA PINTANA *	73.607	14.920	20.3
SAN RAMON <i>g</i>	99.344	21.157	21.3
CERRO NAVIA *	137.699	30.119	21.9
RENCA *	93.693	20.568	22.0
HUECHURABA *	56.115	14.513	25.9
LO BARNECHEA *	23.329	7.256	31.1
PEÑALOEN *	136.875	44.343	32.4

Comunas periféricas *

Comunas semiperiféricas *g*

FUENTE: ODEPLAN

concentrado y una consolidación más temprana del paisaje urbano. Esta situación se ha traducido en una declinación rápida de la velocidad de incremento poblacional. En el segundo caso se encuentran típicamente, los territorios del área sur-oriente de Santiago, dentro de los cuales se encuentra La Florida.

A pesar de estas diferencias, el macro-rol y especialización funcional de estas áreas en su conjunto, es la de recibir la expansión residencial de la aglomeración metropolitana generada para los estratos socio-económicos más débiles de la población. Esto se hace patente al examinar los antecedentes del Mapa de la Extrema Pobreza con datos del 82 (Ver Cuadro 2).

El universo poblacional de las comunas periféricas presenta, sin embargo, gran heterogeneidad. Comprende vastos contingentes de población en situación de pobreza crítica, amplios segmentos cuyas actividades participan de los circuitos informales de la economía y grupos de asalariados de ingresos medios y medios bajos que participan en el sector formal.

Esta heterogeneidad se refleja en el hábitat construido. Parte corresponde a la formación de asentamientos irregulares producto de tomas de terreno u otras formas de invasión, parte a poblaciones y villas construidas dentro del marco de acción del sector público en materia de vivienda social y parte a conjuntos residenciales de origen privado provisto a través del mercado, al cual accede, principalmente, una demanda canalizada mediante subsidios.

Desde un punto de vista físico, las nuevas implantaciones que van conformando el hábitat residencial, no siguen un patrón espacial continuo, sino que presentan un cierto grado de dispersión e insularidad en el entorno agrícola colindante. Se producen, entonces, discontinuidades espaciales en la urbanización, representadas por la presencia de vastas áreas agrícolas de borde y numerosos espacios intersticiales eriazos, tanto públicos como privados, carentes de infraestructura y sub-controlados en su utilización. La carencia de pavimentación y alumbrado público representan, en estos espacios urbanos, limitaciones de accesibilidad y factores disruptivos del ambiente por la formación de polvo y de barriales en el invierno. En ello incide también la situación rural heredada de áreas carentes de drenaje y posibilidades de escurrimiento de aguas lluvias, los derrames de agua de la red de canales de riego, los depósitos clandestinos de escombros y basura en vías sub-controladas y predios desprovistos de cierre.

La función consumo, derivada de la función residencial, en estas áreas presenta niveles de desarrollo limitado. El poder de compra, representado por los diversos estratos socio-económicos de la población, presenta un promedio general bajo y en consecuencia, la oferta de bienes y servicios no se establece sino en pequeña escala.

Por otra parte, dentro del marco definido por la operatoria del mercado y la lógica de secuencialidad del comportamiento locacional, la oferta de bienes y servicios no se constituye simultáneamente con el asentamiento residencial, sino que se generan, subsecuentemente, cuando existe un tamaño de demanda que la haga económicamente viable. La conformación de áreas de mercado, en torno a lugares centrales, con una oferta especializada y diversificada, sólo se consolida en estos territorios en etapas avanzadas de crecimiento, cuando la población ha alcanzado magnitudes importantes que aseguren una capacidad de compra sostenida.

Esta situación significa que durante fases muy prolongadas, la población de los territorios

periféricos debe experimentar carencias o precariedad en materia de equipamiento comercial y de servicios, y por ende, enfrentar los costos de accesibilidad representados por los viajes a las fuentes laborales y a los lugares de oferta de bienes y servicios situados en comunas interiores y áreas centrales de aglomeración.

El rol de estos territorios de borde, en lo que respecta a los requerimientos originados por el desarrollo de la función productiva de la aglomeración metropolitana, es de escasa significación, especialmente en lo que concierne al desarrollo de la mediana y gran empresa que participa del sector moderno de la economía. La expansión de las empresas y el desarrollo de las nuevas actividades industriales, generan requerimientos locacionales que no comprenden estos territorios, excepto aquellos en los que preexistían las áreas, corredores y nodos de la estructura heredada de implantación industrial, cuyo patrón de localización espacial se configura en etapas precedentes de la formación metropolitana. En estos territorios se localizan sólo pequeñas industrias y numerosos talleres fabriles artesanales, organizados frecuentemente como empresas-familiares, los que en gran medida participan de la constitución del sector informal de la economía.

c) La administración local en la periferia.

La diferenciación socio-económica y especialización funcional del espacio, percibida en el marco de una apreciación de los procesos ecológico-demográficos de la aglomeración metropolitana, constituyen, por cierto, sólo una dimensión analítica discernible. La posibilidad de desarrollar una comprensión más profunda de la estructuración causal de estas diferenciaciones, exige considerarla como una expresión epifenoménica de las determinaciones y condicionamientos generados en la organización política, social y económica de la sociedad y su articulación en el proceso de producción del espacio.

Dentro de una perspectiva trazada en esta dimensión, las delimitaciones correspondientes a la organización jurisdiccional de la administración comunal, trazadas sobre la territorialidad del espacio metropolitano, pueden operar como un mecanismo deliberado de organización de la distribución de las externalidades, generadas por el proceso económico urbano. En este sentido, la entidad comuna-municipio puede constituir una situación estructural en la reproducción de ventajas y desigualdades del espacio social.

En efecto, en los territorios periféricos de la aglomeración, el encuadramiento de delimitaciones comunales presenta un estado permanente de limitaciones estructurales. Por una parte, de acuerdo a la legislación vigente, los ingresos municipales para la administración se basan en la recaudación de recursos, derivados de la actividad económica que se desarrollan al interior del área comunal, tanto en términos de producción como de consumo. Los niveles de esta actividad, como se señaló anteriormente, son inherentemente limitados por el rol de estos territorios en el marco y lógica de los procesos ecológico-demográficos del crecimiento de la aglomeración metropolitana. Por otra parte, de este mismo marco se desprende un vasto repertorio de necesidades insatisfechas, referentes tanto a la situación social de la población como del hábitat en formación.

Este contraste, entre menores recursos y mayores necesidades que se presentan en los territorios periféricos de la aglomeración, ha sido vastamente perfilado en un análisis comparativo de las comunas de la ciudad de Santiago. Se advierte, en efecto, que prácticamente para cualquier

Cuadro N° 3
Ranking General de Municipios

UBICACION	MUNICIPALIDAD	PUNTAJE BASE 100
1	Providencia	84.35
2	Santiago	80.10
3	Las Condes	64.82
4	La Reina	51.82
5	Maipú *	48.46
6	Ñuñoa	45.89
7	Quinta Normal	45.53
8	San Miguel	44.92
9	Quilicura *	40.75
10	La Cisterna	39.60
11	Renca *	38.75
12	Conchalí *	37.32
13	La Florida *	36.03
14	La Granja *	33.67
15	Pudahuel *	32.96

Fuente: Varas G. Carlos, "Antecedentes para una Comparación entre los Municipios de la Ciudad de Santiago"

Corresponde a un cuadro de síntesis que combina puntajes relativos a situaciones municipales de administración.

Los puntajes comunales corresponden a 11 indicadores de situación social en materias de Salud, Vivienda, Educación, Capacidad económica de la población y Participación. A menor puntaje la situación es más desfavorable.

Los puntajes municipales corresponden a 9 indicadores de la capacidad de gestión considerando materias relativas a Ingresos, Inversión y Personal. A menor puntaje menor capacidad relativa.

* Comunas periféricas y semi-periféricas.

Cuadro N° 4
RANKING INDICADORES COMUNALES DE INGRESOS AÑO 1986
MUNICIPALIDADES SANTIAGO INTERCOMUNAL (PROVINCIA DE SANTIAGO)

Nro.	COMUNA	IP/HAB	COMUNA	FCM/IP	COMUNA	COMUNA	IMP/IP	COMUNA	DER/IP
1	PROVIDENCIA	18.84	LA GRANJA	66.62	LAS CONDES	40.33	PROVIDENCIA	46.85	
2	SANTIAGO	17.05	CONCHALI	56.59	PROVIDENCIA	38.38	SANTIAGO	42.31	
3	LAS CONDES	10.46	LA FLORIDA	55.32	LA REINA	31.77	NUÑO A	37.97	
4	SAN MIGUEL	8.60	LA PINTANA	54.34	NUÑO A	29.98	QUILICURA	35.79	
5	LA REINA	6.17	LO PRADO	53.97	SANTIAGO	26.69	MACUL	35.15	
6	NUÑO A	5.83	PEÑALOEN	53.91	MACUL	Ø	MAIPU	30.75	
7	ESTACION CENTRAL	4.88	SAN RAMON	52.53	SAN MIGUEL	15.35	QUINTA NORMAL	30.74	
8	MACUL	4.67	CERRO NAVIA	49.66	MAIPU	* 14.27	LA REINA	30.04	
9	QUINTA NORMAL	4.43	PUDAHUEL	44.99	LA FLORIDA	10.36	ESTACION CENTRAL	29.78	
10	LO PRADO	4.40	LA CISTERNA	43.32	ESTACION CENTRAL	9.60	RENCA	29.63	
11	CERRO NAVIA	4.21	SAN MIGUEL	39.73	QUILICURA	* 8.85	SAN MIGUEL	26.73	
12	MAIPU	4.21	RENCA	38.21	QUINTA NORMAL	* 8.11	LAS CONDES	25.63	
13	QUILICURA	* 4.19	QUINTA NORMAL	36.94	RENCA	* 7.22	LA FLORIDA	20.67	
14	PUDAHUEL	* 4.14	ESTACION CENTRAL	33.45	LA CISTERNA	5.63	CONCHALI	* 18.58	
15	LA GRANJA	3.90	MACUL	30.30	CONCHALI	* 4.77	LA CISTERNA	15.36	
16	LA CISTERNA	3.89	QUILICURA	24.91	PUDAHUEL	* 4.29	LA GRANJA	13.64	
17	PEÑALOEN	* 3.70	MAIPU	18.30	LA GRANJA	* 2.44	PUDAHUEL	* 13.49	
18	SAN RAMON	3.68	NUÑO A	13.18	SAN RAMON	Ø	PEÑALOEN	* 11.00	
19	RENCA	3.23	SANTIAGO	11.52	LO PRADO	* 1.95	LA PINTANA	* 10.99	
20	CONCHALI	* 2.52	LA REINA	8.39	LO PRADO	* 1.37	SAN RAMON	Ø	
21	LA PINTANA	2.36	LAS CONDES	3.48	CERRO NAVIA	* 1.14	LO PRADO	8.39	
22	LA FLORIDA	* 2.12	PROVIDENCIA	2.49	LA PINTANA	* 0.98	CERRO NAVIA	* 6.69	

FUENTE: SUBSECRETARIA DE DESARROLLO REGIONAL Y ADMINISTRATIVO

JP INGRESOS PROPIOS
 FMC FONDO COMUN MUNICIPAL
 IMP IMPUESTO TERRITORIAL
 DER DERECHOS (PERMISO DE CIRCULACION, PATENTES, ASEO, VARIOS)

Ø Comunas Periféricas
 * Comunas Semi-Periféricas

indicador, las situaciones sociales más adversas y la disponibilidad de recursos más estrecha para la administración comunal, se dan en las comunas periféricas. Esta situación se patentiza, en el trabajo de Varas de 1982, con antecedentes del año 1981, en el cuadro síntesis que recoge puntajes relativos ora a situaciones comunales, ora a situaciones de administración local (Ver Cuadro 3).

Esta situación puede ser verificada también a nivel de indicadores sobre el balance de ingresos y gastos de los municipios de Santiago, según datos de la Subsecretaría de Desarrollo Comunal y Administrativo. Si se examina, por ejemplo, el ranking de indicadores de ingreso del año 1986, se advierte que los indicadores: ingreso por habitante, participación del fondo común municipal, participación del impuesto territorial y participación de los derechos municipales, presentan sus valores más bajos en las comunas consignadas como periféricas o semi-periféricas. (Ver Cuadro 4).

La situación de contexto, descrita precedentemente, puede ser sintetizada en términos de su significado como determinaciones y condicionamientos generales para la administración comunal, los que se enuncian, brevemente, a continuación:

i) Situaciones que inciden en la debilidad del ingreso.

- Limitaciones de la cuantía de los ingresos por concepto de patentes comerciales e industriales, permisos de circulación, licencias de conducir, permisos de edificación y otros derechos, que se derivan del bajo nivel relativo de la actividad económica comunal, tanto en términos de oferta como de demanda.
- Limitaciones en la cuantía del impuesto territorial, derivadas de una implantación residencial con un fuerte componente de viviendas sociales, parcial o totalmente exentas de tributación, y la presencia de asentamientos irregulares que no participan del universo tributario.

ii) Situaciones que inciden en el incremento del gasto.

- Altas tasas de crecimiento poblacional y por consiguiente, rápido incremento del gasto municipal en la provisión de servicios comunales (alumbrado público, extracción de basuras domiciliarias, barrido de calles, mantención de áreas verdes y otros).
- Fuertes requerimientos de inversión para ejecución de obras de habilitación, rehabilitación y reposición del espacio público (pavimentación de aceras, señalización, puentes peatonales, canalizaciones, entubamientos, áreas verdes) para posibilitar su normal funcionamiento en un hábitat, en proceso de consolidación, que presenta diversas formas de discontinuidad.
- Fuertes requerimientos de gasto en acciones de emergencia asociadas a la precariedad del hábitat construido y la presencia de situaciones no compatibilizadas con el entorno no urbanizado, particularmente en el caso del de los grupos de población en situación de pobreza.
- Fuertes demandas de gasto para el incremento de acciones de asistencia y desarrollo social, que se deriva de la presencia de importantes contingentes de población en situación de pobreza crítica y grupos objetivo en situación de alto riesgo frente a disfuncionalidades

comunitarias y de las familias.

- Grandes necesidades de inversión en equipamiento social y comunitario asociado a las acciones de desarrollo social y de mejoramiento de los servicios.

Notas y referencias bibliográficas:

(1) *Mattelart, Armand. "Atlas social de las comunas de Chile".*

(2) *ODEPLAN, Instituto de Economía. P.U.C. "Mapa de la extrema pobreza". Santiago, 1975.
"Mapa de la extrema pobreza 1982". Santiago, 1986.*

(3) *Varas, Carlos "Antecedentes para una comparación entre los municipios de la ciudad de Santiago".*

*U. de Chile. Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas, Departamento de Administración.
1982.*

(4) *Se refiere a los trabajos de la denominada escuela de Chicago: Park, Burgess y Mc.Kenzie. "The city". The University of Chicago Press. Chicago, 1925; Hoyt, Homer "The structure and growth of residential neighborhoods in American cities", 1939; y Harris, C.D. - Ullman, Edward L. "The nature of Cities", 1945.*

(5) *Véase por ejemplo Morse, Richard M. "La investigación urbana Latinoamericana: tendencias y planteos" Ediciones SIAP, B.A. 1975.*

(6) *Véase por ejemplo: Alonso, William. "Location and Land Use, Toward a general Theory of Land Rent", Harvard University Press, Cambridge, Massachusett, 1968.*

(7) *Czerny, Miropslawa. "Modelos de desarrollo espacial de las grandes metrópolis de América Latina". En Revista Interamericana de Planificación. SIAP, vol. XXII, N° 87 – 88, Jul - Sept y Oct-Dic. 1989.*

(8) *Se recurre a las categorías sobre estructura urbana propuesta por Castells, Manuel, "La Cuestión Urbana". Editorial Siglo XXI, Madrid, 1974.*

ANEXO 3
CONFORMACION SOCIAL Y
ESPACIAL
DE LA COMUNA DE LA FLORIDA

- a) Aspectos físicos y socio demográficos.
- b) Organización territorial de las funciones comunales.
- c) Rasgos de la situación de urbanización.
- d) Rasgos de la situación de desarrollo social.

En la sección precedente se expuso en forma sucinta, un esbozo general del contexto ecológico-demográfico del crecimiento de la periferia de la aglomeración metropolitana, dentro de la cual La Florida constituye un caso.

En las páginas siguientes se presenta un rápido bosquejo de las principales características intracomunales, considerando algunos de los rasgos más relevantes de su evolución en el período que comprende la materia de esta exposición.

a) Aspectos físicos y socio-demográficos.

La comuna de La Florida se encuentra ubicada al sur-orienté de la aglomeración metropolitana de Santiago (Ver Cuadro 1). Su territorio tiene una extensión de 70.2 Km². En el área actual puede contabilizarse alrededor de 42 km² correspondientes a suelos urbanizables.

La superficie comprendida dentro del límite urbano vigente es de sólo 2.160 has. (21 km²), pero la superficie del área de expansión urbana, hasta la cota 650 que corresponde aproximadamente al trazado del canal San Carlos, comprende 975 has. adicionales (9,75 km²). Entre la cota 650 y cota 900 se encuentran otras 1.067 has. (10,67 km²) que completan el área de expansión urbana.

En 1982 el área comprendida dentro del límite urbano presentaba un patrón de urbanización con un nivel relativamente alto de suelo intersticial no edificado (alrededor de un 25%), conformada por parcelas y predios baldíos tanto residenciales como industriales. Parte de estos terrenos, alrededor de 138 has. correspondían a saldos del stock de terrenos adquiridos por el Estado antes de 1973 para propósitos habitacionales.

Hacia fines de 1989 esta situación se había modificado considerablemente. El área comprendida dentro del límite urbano se encontraba ocupada prácticamente en su totalidad por urbanizaciones, estimándose en no más de un 2% la superficie intersticial de grandes predios (más de 2.500 m²) no edificados o no habilitados. La densidad de población en las unidades vecinales más consolidadas de esta área, que alcanzaba en 1982 a una cifra de 103 habitantes por hectárea, se había elevado a 128 habitantes por hectárea en 1985.

Hacia esta misma fecha, las urbanizaciones desarrolladas en el área de expansión hasta la cota 650 ocupaban alrededor del 50% de la superficie. El resto del área de expansión urbana, hasta la cota 900 se encontraba conformada por parcelas, predios rústicos y algunos loteos insulados de población pobre.

La ocupación del territorio comunal a través del desarrollo de urbanizaciones ha sido un proceso muy rápido y masivo con una fuerte componente de precariedad de la vivienda. El censo del año 1970 contabilizó en la comuna un total de 6.431 viviendas permanentes y 4.114 viviendas semipermanentes, en tanto en 1982 esta cifra se había elevado a 39.782 y 8.293 viviendas respectivamente.

Desde el punto de vista físico la conformación de estas áreas residenciales ha sido

predominantemente en base a viviendas unifamiliares, en extensión, de 1 o 2 pisos. Solo las implantaciones residenciales del sector público incluyeron más frecuentemente edificios de departamentos de 3 o 4 pisos.

A este proceso de formación de áreas residenciales corresponde un poblamiento que se caracteriza por su magnitud y velocidad. Según el censo de 1960 la población comunal alcanzaba a 18.723 habitantes. Se trataba básicamente de un poblamiento de baja densidad desarrollado en base a una estructura predial de parcelas pequeñas de propiedades agrícolas y algunos pocos loteos residenciales.

En el período comprendido entre 1965 y primeros años de la década del 70, las masivas acciones gubernamentales en materia de provisión de servicios habitacionales y las tomas de terreno protagonizadas por grupos carenciados cambiaron drásticamente la fisonomía de la comuna. El censo de población de 1970 contabilizó un total de 53.433 habitantes de los cuales el 44,5% (23.814 habitantes) correspondían a estratos socio-económicos clasificables como pobres según el Mapa de Extrema Pobreza (ODEPLAN 1975). Esta cifra situaba la comuna encabezando el ranking de las comunas pobres de Santiago.

La ubicación intracomunal de estas áreas de pobreza se desplegó principalmente en los sectores, que hacia fines de la década del 70, constituían la periferia del área urbanizada de Santiago, principalmente aquellas adyacentes al Zanjón de la Aguada e inmediaciones del tramo sur del anillo de circunvalación Américo Vespucio, por entonces en formación. Se generó así los rasgos básicos de la segregación socio-económica del espacio intracomunal que se mantiene hasta hoy.

En la década siguiente la magnitud del poblamiento se intensifica. Según los antecedentes del censo de 1982, la comuna había alcanzado un total de 191.883 habitantes, cifra que representaba una tasa media de crecimiento intercensal del 9,8%, la más alta de la provincia de Santiago.

En los contingentes de población que se incorporan a la comuna con posterioridad al censo de 1982, la proporción de población pobre es menor. De acuerdo a los datos de ODEPLAN, la población en extrema pobreza representaba el 18% del universo comunal. Esta cifra ubica a La Florida en el noveno lugar del ranking de comunas pobres de Santiago, superando el promedio de la Provincia (11,8%). Como referencia comparativa, puede señalarse que la extrema pobreza alcanzaba al 32,4% en Peñalolén y un 25% en Huechuraba.

En cifras absolutas, la población pobre de 1982 alcanzaba en La Florida a 34.313 personas lo que representaba un incremento del 70% respecto a 1970, en tanto que el crecimiento absoluto del total de la población en este período es del 308%.

La evolución del poblamiento con posterioridad al censo de 1982, no presenta síntomas de aminoramiento. Según estimaciones del municipio de La Florida en base a la cabida de población en el stock de viviendas de la comuna, hacia fines de 1986 la población alcanzaba a 305.076 habitantes, ésta cifra es similar a la que resulta si se efectúa una proyección de población manteniendo constante la tasa de crecimiento del 9,8% del período intercensal 70-82.

Una proyección de la población comunal en base a un modelo formal de crecimiento demográfico (PANDEM, con datos censales) arroja una población total de 307.462 personas para 1987, con un

índice de masculinidad de 94,16%, una relación de dependencia de 0,54 y un porcentaje de mujeres de 15 a 49 años de un 57,43%.

Los rasgos generales de la estratificación socio-económica del poblamiento que se desarrolla con posterioridad a 1982, pueden ser inferidos a partir del examen del hábitat residencial construido. Según antecedentes INE, entre 1982-87 se contabiliza en la comuna un total de 23.000 viviendas iniciadas de las cuáles el 70 % corresponden a lotes residenciales construidos por el sector privado para sectores de ingresos medios y medios bajos. El 30% restante corresponde a viviendas sociales ejecutadas por mandato público.

Entre 1985 y 1989, si bien La Florida no se constituyó en un territorio receptor de las erradicaciones generadas por el programa de saneamiento de campamentos desarrollado entre esos años, sí fue una de las áreas preferentes de localización de viviendas sociales contratadas por el sector público. En este período se iniciaron en la comuna un total de 10.828 unidades destinadas a atender la denominada "marginalidad habitacional". Estos conjuntos se localizaron preferentemente en el sector sur poniente de la comuna y en menor medida en el borde norte, reforzando el patrón de segregación espacial precedente.

En términos generales puede afirmarse que desde fines de la década del 70, en la comuna de La Florida se desarrolla un proceso de consolidación de un rol especializado en la función residencial, correspondiendo a un conglomerado de población de gran heterogeneidad en su estratificación socio-económica, con fuerte predominio de los sectores de ingresos medios bajos y presencia de importantes contingentes de población en situación de pobreza crítica en localizaciones intracomunales espacialmente segregadas.

Este poblamiento tiene como correlato un proceso de producción de espacio residencial en gran escala, en el que se conjugan dos orientaciones de acción de la empresa privada inmobiliaria, bajo un marco de condiciones normativas en que prevalece sin contrapeso la lógica del utilitarismo comercial.

Una de estas orientaciones es la construcción de loteos o conjuntos residenciales para su comercialización a través del mercado, constituyendo una oferta para los estratos socio económicos medios y medios bajos de la población, considerando la posibilidad de captación de la demanda generada por la operatoria de los subsidios estatales.

La otra orientación se refiere a la participación de las empresas constructoras en la construcción de viviendas sociales contratadas por el Estado. En este marco de acción las empresas ofertan también el suelo urbano y por tanto se constituyen en agentes activos de la propiedad del mismo. Así el patrón de asentamiento y crecimiento urbano queda definido por la empresa inmobiliaria tanto a nivel de la iniciativa pública como privada.

b) Organización territorial de las funciones comunales

La urbanización que se desarrolló en la comuna de La Florida, se inicia a partir de una base territorial rural dedicada a la actividad agrícola. En su conformación no intervienen situaciones significativas preexistentes de localización de establecimientos de producción manufacturera o la presencia de nodos de quiebre de carga o de transporte, de comercio al por mayor u otros focos de

Cuadro N° 1



equipamiento. Se trata de un proceso directo de cambio de uso agrícola al uso residencial, a través de sucesivas implantaciones de conjuntos habitacionales y subdivisiones prediales, sin otros determinantes que la existencia de algunos caseríos focales, los trazados de los parcelamientos agrícolas con sus caminos de acceso y la presencia del eje longitudinal norte-sur representado por el camino y ferrocarril a Puente Alto. (actual Avenida Vicuña Mackenna).

El desarrollo histórico de la trama urbana comunal generado por la urbanización, está fuertemente ligada a el trazado de este eje. Esta vía, que se constituye en el nexo de la ciudad de Santiago con el poblamiento satelitario de Puente Alto, Pirque y el Cajón del Maipo, sirvió también de cauce articulador de la urbanización generada por el crecimiento de la aglomeración metropolitana. Hacia ambos costados de este eje, se organizó transversalmente la trama de las vías colectoras locales, siguiendo en muchos casos los trazados de los caminos de acceso a los parcelamientos rurales preexistentes. La urbanización se desarrolló primero a lo largo del corredor Vicuña Mackenna y luego penetró gradualmente hacia el oriente y poniente siguiendo las tramas transversales.

En la década del 80, la trama de urbanización oriente termina de extenderse hasta alcanzar el camino de las Vizcachas (Avda. La Florida), en tanto esta vía comienza a su vez a comportarse también como un segundo corredor de urbanización desde el cual se inician nuevos desarrollos transversales hacia el oriente. El mayor ímpetu de la urbanización residencial en esta década se presenta sin embargo hacia el sur, en el territorio comunal de Puente Alto, teniendo como eje la Avda. Vicuña Mackenna. Se configuró así una situación de conurbación con la ciudad de Puente Alto, que actualmente se encuentra en pleno desarrollo. En los próximos años la posición geográfica de la comuna de La Florida perderá su carácter periférico y acentuará su condición de comuna interior, con fuertes flujos de paso hacia las áreas centrales de la aglomeración.

El desarrollo del anillo de circunvalación Américo Vespucio en la década del 50, constituyó otro elemento importante en la organización funcional de la comuna y la conformación de su trama urbana. La intercepción de este anillo con el eje Vicuña Mackenna concordó con la focalidad que existía precedentemente en torno a este punto, y que estaba constituida por la localización de la Municipalidad, la ubicación de la Estación Bellavista y una situación de mayor fragmentación de la propiedad y mayor concentración de la edificación. Se constituyó así un área nodal de alta accesibilidad y gran convergencia de flujos que posibilitó el desarrollo gradual de un centro comunal de oferta de bienes y servicios.

En el período al que se refieren las presentes notas, esta área se constituye en receptora de inversiones privadas, inicialmente de tipo inmobiliario para locales comerciales y más tarde correspondiente a grandes instalaciones de grandes organizaciones comerciales. La jerarquía del área, como lugar central se expandió así rápidamente no solo en términos de la magnitud de la oferta, sino de la diversidad y especialización de los bienes. En el breve lapso de cinco años se desarrollan en el sector 4 grandes supermercados, cuyas áreas de servicios se expanden hasta presentar un alcance intercomunal. Esta tendencia se consolida y acrecienta en 1990 con la puesta en operación de un gran centro comercial de vestuario y bienes durables de consumo doméstico. Complementariamente al desarrollo de este centro, la oferta de bienes y servicios se expande también a lo largo del corredor Avda. Vicuña Mackenna, constituyéndose pequeños focos comerciales, en las intercepciones con las principales vías trasversales asociadas a los paraderos de la locomoción colectiva.

Si bien el desarrollo intracomunal de la función comercial representó una menor dependencia de la población de La Florida con respecto a los centros de las comunas interiores, el comportamiento global de la comuna es el de una periferia residencial en que el grueso de la fuerza laboral debe trasladarse itinerantemente a puestos de trabajo situados al interior de la aglomeración. La trama vial estructural presenta por consiguiente la situación característica de congestión en las horas punta, situación que se ve reforzada por el importante incremento de los flujos de paso de origen y destino a los centros poblados de la Provincia Cordillera. La intercepción del eje vial Avda. Vicuña Mackenna y el anillo Américo Vespucio, lugar característico de la comuna (Rotonda Vicuña Mackenna) llegó a constituirse en uno de los puntos de mayor congestión vehicular en el área metropolitana.

Aparte del rápido desarrollo de los servicios comerciales, la comuna no presenta en el período considerado otras actividades generadoras de puestos de trabajo. La única excepción que cabe mencionar en este respecto es la expansión de los servicios educacionales particular subvencionados. El nivel de las actividades industriales en la comuna, de poco significado en el contexto intercomunal, presenta escaso dinamismo. Aún cuando en el Plan Regulador se contempla una amplia zona de aproximadamente 80 hectáreas destinadas a esta actividad, no se verifica inversiones privadas importantes en el área. Gran parte de ella presenta predios baldíos o sub-utilizados, en tanto muchas de las edificaciones estaban dedicadas a bodegas. Esta situación se mantiene en gran medida hasta hoy.

c) Rasgos de la situación de urbanización

El proceso descrito precedentemente, se desarrolla en el marco de precariedad inherente a la estructura del crecimiento de la periferia metropolitana que fue descrito inicialmente, caracterizado por grandes necesidades en materias de desarrollo social y desarrollo urbano, y débiles capacidades financieras y de administración local y de baja prioridad en las decisiones de inversión pública.

Se presenta a continuación, una breve descripción de las principales situaciones físicas y sociales que constituían, en el lapso considerado, los principales problemas, insuficiencias y carencias que afectan la calidad del medio comunal. Tales situaciones representaban por consiguiente áreas de intervención de la gestión del municipio y asuntos en torno a los cuales se articulaban intereses y demandas de la comunidad:

- Fuertes déficit de urbanización (pavimentación de aceras y calzadas, alumbrado público y alcantarillado) en las áreas residenciales consolidadas heredadas de los parcelamientos de régimen rural, a lo que debe añadirse importantes necesidades de reposición y mejoramiento.

- Desarrollo de nuevas urbanizaciones residenciales fragmentarias y dispersas con su correlato de discontinuidades y de urbanización e impacto sobre las condiciones de accesibilidad.

- Presencia de numerosos asentamientos irregulares en situación de marginalidad habitacional (campamentos de radicación y erradicación, loteos sub-urbanizados de comunidades de propietarios residentes y de cooperativas en receso, etc.), con fuertes requerimientos de reposición y mantención de una urbanización provisional y grandes necesidades de asistencia social y de acciones de emergencia.

- Severas insuficiencia en la evacuación de aguas lluvias, generando aéreas inundables y anegamientos que afectan a grupos habitacionales y la operación de las vías públicas intercomunales y locales.

- Numerosos focos de insalubridad y de sub-control de uso, constituidos en predios intersticiales eriazos y desprovistos de cierre, en áreas suburbanas y en espacios viales periféricos, los que se utilizan como botaderos clandestinos de basura y escombros.

- Tránsito intracomunal dificultoso por pavimentos en mal estado, carencia de pavimentos y discontinuidades en la trama viaria, a lo que debe añadirse insuficiencia de instalaciones de regulación y señalización de la circulación.

- Tránsito intercomunal congestionado a las horas punta por obsolescencia funcional y física de las vías y falta de otras alternativas de circulación frente a la creciente magnitud y densidad de los flujos vehiculares.

- Efectos disruptivos sobre la calidad del ambiente de las áreas residenciales por mala operación del transporte público, con terminales en la comuna y falta de incentivos a los empresarios del sector para establecer instalaciones adecuadas.

- Deficiente mantención y manejo de la red de canales y derivados de riego por parte de las comunidades de agua, generando derrames y rebalses que afectan la circulación intercomunal y local. El uso clandestino de los canales como depósitos de basura constituye otro factor agravante.

- Pérdida de la calidad del medio urbano por limitaciones financieras y operacionales del municipio para responder con suficiente celeridad en la reposición de instalaciones destruidas en el espacio público, producto de acciones antrópicas incontroladas, en particular, daños ocasionados por comportamientos tales como: vandalismo, robos de instalaciones, acumulaciones clandestinas de desperdicios, pintarrajeados de muros, destrucción de arborizaciones, etc. Algunos de estos comportamientos tenían carácter sistemático, ajeno al carácter puntual de los hechos ocurridos durante las denominadas "protestas" poblacionales de los años 1985 y 1986.

- Fuertes requerimientos en materia de regularización del cauce y defensas fluviales en la Quebrada de Macul, como producto de avenidas de agua y arrastre de sólidos que afectan a asentamientos irregulares correspondientes a comunidades radicadas sin respetar los márgenes de protección.

- Deterioro de la calidad ambiental en áreas residenciales como resultado de la proliferación de talleres fabriles y de reparaciones, bodegas de almacenamiento, depósitos de buses y camiones y otras actividades molestas no autorizadas. Esta situación se vio agravada por falta de definición de localización de estas actividades en el Plan Regulador Comunal, situación que tendió a acentuarse en los últimos años.

- Bajo nivel de dotación de áreas verdes habilitadas y de mantención de las mismas, así

como reducido nivel de cobertura en el barrido de las calles por limitaciones financieras del municipio.

- Insuficiente nivel de dotación de equipamiento de servicios: telefónicos, correos, vigilancia policial, bomberos, justicia.

En términos generales, la mayor parte de los aspectos señalados precedentemente, si bien presentan mejoramientos durante el lapso de la experiencia que se presenta en estas notas, constituyen áreas de preocupación permanente y muchas de ellas posiblemente se mantendrán a futuro. Uno de los principales cambios se refiere al saneamiento de los campamentos de radicación y el desarrollo de programa de erradicaciones de SERVIU. Hacia fines de 1988 se habían complementado ambos programas.

Otro ítem de cambio significativo, fue el originado por las intervenciones del Ministerio de Obras Públicas en materia de Vialidad Urbana a través de dos proyectos: El cruce vial Avda. Vicuña Mackenna y Avda. Américo Vespucio y el mejoramiento de la ruta G-25 Camino a Las Vizcachas: Ambas obras transformaron substancialmente la situación de accesibilidad intercomunal Sur e influyeron fuertemente en el marco de condiciones de la urbanización.

d) Rasgos de la situación de desarrollo social

Los problemas de orden social de la comuna que gravitaban mas preponderantemente sobre la actividad municipal, se derivan de la presencia e incorporación de contingentes de población en situación de pobreza crítica, producto tanto de las invasiones y formación de asentamientos irregulares como de implantaciones residenciales desarrolladas por el sector público.

En relación a estos contingentes de pobladores, conviene distinguir dos conjuntos de situaciones. Uno corresponde a las situaciones que presentan los pobladores que se establecen en la comuna entre fines de la década del 60 y principios del 70, y que originan intervenciones públicas a través del municipio. Estas culminan con el Programa de Saneamiento de Campamentos que se desarrolla en el período 1981 - 1984. Son estos contingentes de población los que reciben con mayor fuerza el impacto de la recesión económica del año 1982.

Otro corresponde a las situaciones que surgen a partir de la construcción de viviendas en la comuna, producto de la acción estatal a partir de 1984. Como se señaló precedentemente, La Florida fue una de aquellas comunas en que se localiza preferentemente la labor habitacional del sector público, en especial del Programa de Marginalidad Habitacional. Esto significó que se construyera un número importante de viviendas básicas, recibiendo en su territorio familias pobres provenientes de otras comunas. Este segundo momento, que constituye una situación distinta a la primera, genera otro conjunto de problemas relacionados ya no con la vivienda, sino con la satisfacción de otras necesidades.

A continuación se presenta una breve caracterización de los rasgos distintivos de ambos períodos, anticipando que si bien se observan algunas coincidencias, es posible distinguir algunas diferencias:

- El número de familias instaladas va aumentando a medida que transcurre el tiempo, lo cual trae como consecuencia mayores demandas a nivel individual, familiar y comunitario.
- El número de nuevas familias instaladas se ve acrecentado por el asentamiento de familias allegadas, que comparten vivienda o sitio.
- Las familias en referencia son por lo general parejas jóvenes, de baja escolaridad, con niños pequeños y en edad escolar, bajo ingreso, y en su mayoría sin calificación laboral, con trabajos inestables y en consecuencia con problemas de subsistencia.
- Producto de la situación económica y sin disponer de otra alternativa para satisfacer sus necesidades básicas, las familias recurren al municipio en demanda de mediagua, techo, madera, alimentación, vestuario, calzado, medicamento y otros.
- Cada uno de estos asentamientos irregulares - "campamentos" – disponía de una organización la cual contemplaba directiva y delegados de manzana. El nivel de participación variaba dependiendo de los problemas que requerían solución. Esto significa que la gravedad del problema y la urgencia de solución influía en la capacidad de movilización de la comunidad. La vinculación con el municipio era permanentemente en la lógica de plantear problemas y esperar soluciones.
- Un número importante de menores de 5 años son detectados con desnutrición o en riesgo bio-médico, lo cual se torna grave si se considera que la cobertura institucional de menores alcanzaba solo a un 13% (incluyendo jardines de la Junta Nacional de Jardines Infantiles, y Centros Abiertos de la Fundación Nacional de Ayuda a la Comunidad).

En el segundo período caracterizado por la llegada de familias vía subsidio de marginalidad habitacional y erradicadas provenientes de diferentes sectores del Área Metropolitana, se advierten cambios en la situación. La vivienda como tal ya no constituye problema, pero sí su localización espacial.

- Las familias provienen de lugares apartados de la ciudad, por lo tanto deben iniciar la búsqueda de servicios educacionales y de salud para sus hijos, los cuales en la mayoría de los casos están ubicados a distancias inaccesibles. A lo anterior se suma la falta de movilización colectiva, que en ese momento no había prolongado sus recorridos. La falta de equipamiento comunitario y de servicios hace sentir a la población doblemente marginada.
- Este período coincide con las crisis del empleo por las que atraviesa el país, concentrándose en estos sectores un alto número de jefes de hogar cesantes.
- La falta de ingresos repercute en la posibilidad de satisfacer las necesidades básicas de la familia, aumentando de manera considerable - en este período - las demandas de alimento, calzado y vestuario al municipio.
- El problema de niños desnutridos y en riesgo se mantiene como relevante,

agregándose para otros grupos etarios, drogadicción, delincuencia y alcoholismo.

- La mujer asume en muchos casos el rol de jefe del hogar y posterga su función de dueña de casa para salir en búsqueda del sustento familiar.

- La organización de la comunidad en estos sectores es casi nula. Las familias se encuentran en proceso de establecimiento de relaciones y de adecuación al contexto al cual se han insertado bruscamente. Los conflictos vecinales abundan producto de la falta de espacios, de instancias de recreación y entre otros, de discriminaciones mutuas asociadas a su proveniencia: de campamentos de erradicación o por la vía del subsidio de marginalidad habitacional.

Hasta aquí se han señalado sucintamente los principales rasgos que caracterizan a la población de escasos recursos de la comuna, proveniente de asentamientos irregulares, erradicaciones y subsidio de marginalidad habitacional, estos dos últimos producto de la acción gubernamental.

Se señaló anteriormente que entre los años 1982 y 1987, del total de viviendas iniciadas un 70% correspondía a loteos residenciales para sectores medios y medios bajos y el 30% restante para sectores de escasos recursos. Estas cifras muestran que la comuna alberga a un importante número de familias posibles de identificar como de sectores medios, los cuales presentan las siguientes características:

- Son familias jóvenes, con hijos pequeños y en edad escolar. Viven de un ingreso con el cual deben satisfacer sus necesidades básicas. En su mayoría han alcanzado la enseñanza media, logrando niveles de educación técnica y profesional. Por lo general disponen de recurso propio de movilización, el cual si bien representa una fuente potencial de ingreso para el municipio, esto no es significativo si se considera que por lo general estos vehículos no son de montos elevados.

- Las viviendas habitadas por este sector pueden clasificarse en dos. Aquellas subsidiadas, cuyos valores fluctuaban entre las 400 y las 900 UF, y las viviendas adquiridas en forma particular cuyos valores superaban las 1000 UF, alcanzando algunas las 1600 UF.

- El problema de empleo que vivió el país a partir de 1984, afecta también a estos sectores, quienes se ven enfrentados a la seria dificultad de la cancelación de los dividendos. Esta situación trae como consecuencia los procesos de remate de viviendas, desalojo de sus moradores y la organización de los afectados para gestionar y presionar por algunas facilidades.

- El tipo de demandas que hace este sector de la población tiene relación con la construcción de áreas verdes, pavimentación de vías de acceso, construcción de acueductos para el desagüe de aguas lluvias, mejoramiento del sistema de alumbrado público y vigilancia policial.

- Respecto a educación, acceden al sistema particular y particular subvencionado, dentro y fuera de la comuna. En relación a salud, en su mayoría hacen uso del sistema de Isapres. Al igual que la mayor parte de la población que trabaja, este sector se traslada a

otras zonas de la ciudad.

- La presencia de este sector trae como consecuencia la instalación de nuevos servicios (Bancos, Compañía de Teléfonos, servicios de atención de salud privados, y un explosivo crecimiento del área comercial). Se observa la instalación de áreas de servicio y suministro de combustible, supermercados e importantes centros comerciales.

El conjunto de observaciones reseñadas precedentemente, intentan constituir los principales rasgos del contexto comunal en el cual se desarrolló la experiencia como funcionario del municipio. Como se indicó inicialmente, esta visión no es la que se disponía al comienzo de nuestra experiencia. Lo que aquí se ha presentado esquemáticamente corresponde a una visión actual, ya experimentada y perspectivizada.

De un modo similar se presenta en las páginas siguientes los elementos principales que definen el contexto de la institucionalidad municipal en la cual nos correspondió actuar.

ANEXO 4
EL PROGRAMA OCUPACIONAL
DE JEFES DE HOGAR

a) Inserción del programa en la organización local.

b) Percepciones y actitudes de la organización municipal.

b.1 La percepción de la situación del programa en el contexto coyuntural del desempleo.

b.2 La percepción de los efectos del programa en el marco comunal.

b.3 La percepción de las disfuncionalidades originadas por la operatoria del programa.

a) Inserción del programa en la organización local.

Conforme a las definiciones oficiales, el Programa Ocupacional de Jefes de Hogar correspondió a una de las líneas de acción consultadas en el Plan del Empleo. Este plan, según es sabido, surgió como una de las tareas coyunturales de la programación económica establecida por el Gobierno, a partir de 1983, destinada a aminorar el impacto del desempleo producido en el país desde fines de 1982. Dentro de este contexto, el Programa fue concebido como un instrumento de inversión pública en proyectos rentables altamente intensivos en la utilización de mano de obra.

El enfoque que presidió la concepción del programa fue el de apoyar, subsidiariamente, las situaciones coyunturales de empleo que no estaban siendo circunstancialmente solventadas por la operatoria del mercado laboral. Se trataba de llenar vacíos de este mercado y no de modificar o influir en su estructura y el entorno social y económico en que debía operar. En este sentido, conviene insistir en que la óptica del Programa no respondió a necesidades de implementación de acciones distintas de aquellas que correspondían a los aspectos - considerados coyunturales - en la situación de desempleo.

Desde la perspectiva del proceso decisorio, la configuración del Programa en cuanto finalidad y estructura fue definida a nivel central, sin mediaciones del nivel local. Los patrones normativos que regían su operatoria, eran homogéneos para todo el país y excluían la consideración de modalidades diferenciadas para situaciones particulares de carácter social en el ámbito local. La operatoria establecida, asignaba al municipio un conjunto de acciones a ser desarrolladas en calidad de unidad ejecutora, reservándose, el nivel central, las funciones decisorias básicas de regulación y control del programa, aprobación de los proyectos y asignación de recursos y cupos de empleo. El Programa puede ser visto, en consecuencia, como un caso en que el actor se encuentra circunscrito por una decisión externa, completamente estructurada y codificada, en que todos sus componentes están dados, incluyendo las reglas para operar con ellas. En otros términos, el Programa se inserta en la organización municipal como un ambiente estructurado, que incluye hasta el condicionamiento de sus reacciones ante él.

b) Percepciones y actitudes de la organización municipal.

En la percepción de la organización local, el Programa fue visto en primer término como un instrumento necesario, dada la situación socio-económica prevaleciente en la comuna. La cobertura autorizada por el nivel central, permitió acoger a un contingente de desocupación a nivel de Jefes de Hogar, que en el caso de la comuna observada alcanzó en algunos momentos entre el 15% y el 20 % de la población económicamente activa. Existía, por tanto, la reflexión más o menos explícita que atribuía al Programa el haber permitido, en algún grado, reducir el impacto de la situación de cesantía en el clima social de la comuna, posibilitando así que las actitudes colectivas de los grupos o comunidades afectadas se mantuviese, en términos gruesos, dentro de las pautas prescritas o permitidas que rigen la convivencia. Implícitamente, se suponía que el Programa estaba contribuyendo, en algún grado, a evitar que el carácter episódico de algunas conductas desviantes llegara a formar parte de las estrategias de sobrevivencia de los segmentos pobres, posibilitando además condiciones de control social que hicieran posible la aplicación de los otros programas sociales implementados.

Por otra parte, se percibía también que la magnitud de los recursos humanos, materiales y financieros, que representaba el Programa, estaban posibilitando la ejecución de obras de adelanto, que ni remotamente hubiesen podido ejecutarse, sólo con los recursos corrientes del presupuesto municipal.

Como puede apreciarse, la existencia del Programa representaba no sólo un intenso requerimiento de gestión operativa local, sino que había llegado a ocupar un rol estratégico en el núcleo de su esfera de competencia, articulándose con la visión del proceso mismo de desarrollo de la comuna, al menos en el marco de las tareas de coyuntura.

En el contexto de esta percepción coexistían, sin embargo, otras que se consideraban fuertemente disfuncionales, y que en términos generales pueden ser clasificadas en tres niveles diferentes. Uno, se refiere al programa en el marco de la situación general de coyuntura que le dio origen. Otro, se refiere a la creciente incidencia e imbricación del Programa con las diversas situaciones del contexto comunal. El tercero, está referido a los problemas y conflictos al interior de la operatoria misma del Programa y que, en gran medida, se originan en las reglas que lo regían. Examinaremos a continuación los principales elementos de estas percepciones.

b.1 La percepción de la situación del programa en el contexto coyuntural del desempleo.

Una de las percepciones que se fue configurando respecto del desarrollo del Programa fue que, éste, iba adquiriendo, gradualmente, crecientes rasgos consolidados de carácter permanente. Se constataba en efecto, que el nivel de rotación del contingente de mano de obra adscrito, tendía a estabilizarse. El grueso del personal afiliado, se mantenía en el Programa desde sus fases iniciales, conformando una suerte de planta cristalizada. Como correlato de esta situación se observaba también que la demanda por ingreso al Programa, expresada en espera por vacantes, no disminuía y que, por el contrario, se incrementaba considerablemente.

Estas constataciones llevaron a la conclusión de que, en términos generales, y habida consideración del tipo y baja calificación de gran parte de la fuerza de trabajo adscrita al Programa, el mercado laboral aún no ofrecía, significativamente, opciones de trabajo superiores a las que brindaba el Programa, ni siquiera para los segmentos más calificados de adscritos. Esta apreciación era concordante con la opinión generalizada de que la difícil situación, en materia de empleo, que experimentaba el país se estaba recuperando a un ritmo más lento que el previsto.

En términos de la racionalidad de la organización local, estas percepciones empezaron a generar tensiones orientadas a reconsiderar la finalidad y operatoria del Programa, en el marco de un horizonte temporal mucho más amplio que el considerado inicialmente. Dicho en términos gráficos, dado que la estadía del huésped, impuesto en la pieza de alojados, habría de ser prolongada, sería necesario internalizar orgánicamente su presencia.

De hecho ello había estado ocurriendo de un modo inorgánico e informal, aunque en apariencia se mantenían y respetaban las normas del "dualismo estructural", prescrito por el nivel central (no ocupar personal POJH en las funciones municipales). Este dualismo estructural y sus correspondientes asincronías, aparte de constituir, en sí mismo, un potencial anómalo en la funcionalidad administrativa de la organización, representaban un menoscabo de los valores

propios de las prescripciones normativas de la organización, y creaban condiciones para el desarrollo de conductas y actitudes con encuadramientos informales y difusos. La percepción de los agentes técnicos locales es que, tales perturbaciones, estaban ocurriendo, aunque la determinación de su alcance y significado requeriría de un examen específico.

La tensión organizacional más ostensible, originada por la presencia del Programa, dice relación con los efectos en la conducta y actitud de los funcionarios municipales respecto de los "jefes de hogar", más directamente vinculados a la organización municipal, dadas las importantes disparidades de las pautas de remuneraciones y derechos laborales entre estos y aquellos. En primer término, a nivel de los miembros de la organización local, existía la percepción de que el Programa, más allá de constituir una respuesta a la situación estructural que explicaba los persistentes altos niveles de desempleo, había producido, de hecho, el efecto de constituir una reserva forzada de mano de obra profesional y obrera de bajo costo a disposición de las instituciones estatales.

Tal percepción, incluía la constatación de que, en la práctica, esta situación había permitido a la organización local ampliar y elevar, significativamente, el nivel de su gestión administrativa, utilizando esta fuerza de trabajo. En virtud de cierta espontánea respuesta empática, el personal de la organización local percibía como injusta esta situación, que ellos mismos debían materializar, al auxiliarse de personal del Programa, muchos de los cuales por su condición de personas desplazadas o excluidas de sus posiciones laborales debían someterse a las condiciones de éste. Esta situación creaba, en general, un clima contradictorio que se expresaba, a veces, en actitudes indulgentes en la aplicación de las reglas, dentro de un clima general orientado a permitir que el personal POJH desarrollara patrones espontáneos de cooperación informal y de toma de responsabilidades.

Más allá de este entorno inmediato de tensiones que afectaban la organización local, las preocupaciones se derivaban de la apreciación general sobre la situación de desempleo, vía mercado laboral. Se percibía que este continuaría siendo difícil en el corto y mediano plazo, y que, por consiguiente, el soporte económico del desenvolvimiento de los cuadros de vida de las familias, particularmente aquellas en situación de pobreza crítica, tendría que seguir dependiendo del soporte dado por el Estado, a través de los mecanismos subsidiarios del Programa.

Para algunos funcionarios locales, esta situación debía ser incluida, prominentemente, en el contexto de materias y asuntos concernientes a la gestión municipal, y planteaban por tanto, la necesidad de complementar el Programa con el desarrollo de acciones orientadas a encontrar alternativas que permitieran al municipio asumir, crecientemente, roles más autónomos en el tratamiento de la pobreza crítica. Por otra parte, dado que las decisiones sobre la magnitud de la cobertura del Programa y las decisiones sobre su continuidad o supresión eran exclusivas del nivel central, surgía, a nivel local, una situación de aprehensión de que, si ello ocurriera, pudiese llegar a significar una ruptura de las condiciones en que entonces se sustentaba la viabilidad de las familias en situación de pobreza, sin que la organización contara con acciones programáticas estructuradas para enfrentar las consecuencias.

Existía la percepción de que, los salarios que entregaba el Programa a los adscritos, habían llegado a constituirse en parte estructural en la composición del ingreso de las familias en situación de pobreza crítica. Dado el carácter ocasional de las oportunidades de ingreso, provisto a las familias pobres en el mercado formal e informal del trabajo, el que entregaba el Programa de Jefe de Hogar,

constituía una base constante en la estrategia de economía del hogar, a partir de la cual se desplegaba la búsqueda de otras opciones laborales. La implicancia de esta observación es que, la supresión de este ingreso, pudiera llegar a significar un quiebre del "equilibrio precario" en que entonces se apoyaba la viabilidad del desenvolvimiento de la vida familiar de los pobres.

La reflexión incluía el supuesto de que en ausencia de fuertes y cohesionados mecanismos de organización comunitaria, capaces de conformar una dinámica de acción autogestada, que contribuyera, en parte, a superar las carencias actuales entre los pobres, la eventual supresión del Programa habría derivado en un creciente deterioro de las condiciones de viabilidad biológica de estas familias y en un deterioro de los marcos normativos de convivencia, generando, así, situaciones de "anomia" y conductas desintegrativas indeseables en el medio comunal.

Dentro de esta postura, la tensión o impulso innovativo se retroalimentaba no sólo con la percepción de que la operatoria del Programa generaba patologías en la conducta de los adscritos y las comunidades, sino también con la percepción de que éste cumplía, aparte de sus funciones manifiestas, otras latentes que estaban siendo desaprovechadas en sus posibilidades.

Este orden de preocupaciones y la idea de emprender determinadas acciones al respecto, se presentaba sólo circunscrito al Alcalde y algunos pocos funcionarios del Área Social y la Secretaría de Planificación. La percepción más ampliamente compartida era de que al municipio, más allá de la aplicación de programas oficiales, no le competía, ni tenía aptitud para enfrentar, radicalmente, una problemática estructural como era la situación de pobreza crítica y el desempleo, y que, por tanto, cualquier acción local resultaría superflua.

b.2 La percepción de los efectos del Programa en el marco comunal.

(i) La percepción más evidente era de que el Programa había llegado, principalmente, a centrarse en el contingente de población en situación de pobreza crítica. Esto podía ser verificado por el hecho de que el grueso de la mano de obra adscrita al Programa, pertenecía a hogares en índice 1, 2 y 3 de estratificación social. Dado que las normas que rigen la operatoria del Programa no permitían vincularlo con el resto de las acciones programáticas para la erradicación de la pobreza crítica, la percepción de las múltiples vinculaciones y convergencias que podrían establecerse, ventajosamente creaban una tensión en la racionalidad de la organización local, particularmente, en el Área Social.

(ii) A ello se añadía el hecho de que parte muy importante del personal adscrito al programa, representaba familias que, desde el punto de vista de distribución en el espacio residencial, estaban concentradas en los campamentos y poblaciones de baja estratificación social, esto es, se trataba de una fuerza de trabajo con rasgos comunes de territorialidad. Este hecho representaba, nuevamente, condiciones que hubieran permitido vincular la operatoria del Programa, en relación a la actividad de las organizaciones poblacionales de base territorial y que por limitaciones normativas no podían desarrollarse articuladamente con los recursos del Programa.

(iii) Otro aspecto que conviene señalar, en el marco de las percepciones respecto de los efectos del Programa, es que él había llegado a constituir un elemento estructurante a nivel psicosocial, y posiblemente de las relaciones sociales, en el desenvolvimiento de la vida familiar al interior de la pobreza crítica. En primer término, el Programa representaba la presencia de un orden institucional formal, que incidía significativamente en el desenvolvimiento de la interacción social. En segundo

término, permitía en algún grado, evitar situaciones de anomia en el cumplimiento del rol culturalmente asignado al Jefe de Hogar, proveyendo un ritmo en el desenvolvimiento de la vida cotidiana. Estas funciones latentes, que se presumía el Programa habría llegado a cumplir, eran consideradas como otras fuentes de recursos que podrían haber sido desarrolladas en un trabajo más orgánico con la comunidad. Ello es particularmente significativo en relación al contingente femenino adscrito al programa, en el cual había segmentos importantes que no habían estado expuestos antes a situaciones de socialización laboral extradoméstica.

(iv) Se percibía también que el Programa había llegado a cumplir la función latente de constituirse en un medio de acceso, para muchos adscritos, a la primera experiencia de trabajo y un recurso de capacitación laboral. En efecto, parte importante de los adscritos al Programa correspondían a Jefes de Hogar que buscaban trabajo por primera vez, así como personas sin capacitación. Su incorporación en la ejecución de los proyectos significaba, de hecho, la ocasión de adquirir, en la práctica, algún grado de capacitación en especialidades y un oficio. Este efecto colateral se visualizaba también como una amplia área potencial de acción, que habría podido llegar a incluir no sólo aspectos de capacitación, sino de la propia educación formal.

b.3 La percepción de las disfuncionalidades originadas por la operatoria del Programa.

La situación disfuncional, más ostensible en la operatoria del Programa, era que actuaba con un patrón de funcionamiento único, uniforme e inmutable para tratar con un contingente de fuerza de trabajo que presentaba, inherentemente, una gran heterogeneidad estructural.

En efecto, dentro de los Jefes de Hogar adscritos al Programa, se encontraban desde personas carentes de toda capacitación laboral hasta obreros calificados, desde personas con rudimentos de alfabetización hasta técnicos universitarios, desde personas jóvenes, que se incorporaban por primera vez a situaciones laborales, hasta personas de edad mayor con una larga experiencia de trabajo. Esta heterogeneidad se presentaba también en relación a las familias que dependían del Jefe de Hogar con variadas situaciones de tamaño y sexo.

Desde la perspectiva de salud, era posible también distinguir una amplia gama de situaciones entre los adscritos, destacándose segmentos que presentaban rasgos de morbilidad persistente y en muchos casos profunda. En este contexto, el alcoholismo constituía uno de los problemas más severos. Aparte de los problemas de deterioro individual y social, existía la preocupación de que parte muy significativa de los salarios no llegaba a coadyuvar en la economía de las familias en situación de pobreza crítica y se dilapidaban en ingestión alcohólica. Desde esta perspectiva, el Programa parecía estar cumpliendo la función latente de generar un clima social, en que el beber inmoderado constituía una práctica valorada.

Desde la perspectiva conductual se advertía, también, la existencia de situaciones anómalas que revelaban una alta frecuencia de conductas desviadas y delictuosas. Esta situación se expresaba, principalmente, en el robo de materiales y herramientas como una práctica generalizada. Conforme a estimaciones de directivos del Programa, el monto de estos robos, representaba una cifra cercana al 20% del valor de los insumos.

La apreciación de esta situación era de que las condiciones laborales del Programa parecían

representar factores de desmoralización que inducían, en los adscritos, formas de adaptación individual que llevaban al uso de medios institucionalmente proscritos. En este sentido, el clima general del Programa parecía presentar características permisivas que favorecían el desarrollo de conductas desviadas.

Del examen de esta heterogeneidad se desprende que no todo el personal adscrito, ni siquiera la mayor parte, tenía un significado plenamente efectivo como fuerza de trabajo para la ejecución de obras rentables intensivas en mano de obra. Una posición realista frente a este hecho, debería haber llevado al reconocimiento de la necesidad de estructurar un repertorio diversificado de acciones, que incluyera propósitos de terapia y desarrollo personal de los adscritos. Sin embargo, dentro del marco de la operatoria del Programa, no existían posibilidades formales de atender funcionalmente la heterogeneidad descrita, no siendo, por tanto, posible evitar los efectos disfuncionales que ello significaba. Un ejemplo ostensible de esta situación, fue la insistencia, por parte del nivel central, de suspender las acciones que en materia de salud mental se habían iniciado al margen de las instrucciones prescritas, para atender la problemática concerniente, principalmente, en lo que se refiere a alcoholismo.

Otro ejemplo de efecto anómalo del Programa, estaba dado por el hecho de que el patrón de remuneraciones no permitía discriminar respecto del tipo y calidad de capacitación laboral, induciendo así, al obrero con más especialización y experiencia, a ocultar sus habilidades, pues comprobaba que reconocerlas sólo le significarían mayor esfuerzo por el mismo salario. Las consecuencias que se derivaban de este orden de situaciones pueden resumirse en la formación de un clima generalizado de falta de motivación por el trabajo.

Todo el cuadro reseñado precedentemente, se veía alimentado por otra situación estructural en la operatoria del Programa. El repertorio de proyectos de inversión rentables e intensivos en mano de obra, que podía cumplir con la relación establecida entre el monto del valor de ésta y el monto del valor de los insumos (20%), era prácticamente nulo a nivel urbano. En la praxis, en la medida que la situación presupuestaria del municipio lo permitía, se cambiaba esta proporción aportando financiamiento adicional para insumos.

Pero, como ocurría más frecuentemente, a falta de estos aportes, se recurría al expediente de presentar proyectos que incluían un sobredimensionamiento de la mano de obra, de modo que fuera posible alcanzar el monto correspondiente al valor de los insumos que requería la ejecución de determinadas obras. Este sobredimensionamiento solía sobrepasar, ampliamente, en dos y hasta en tres veces la cantidad de mano de obra que normalmente se hubiera requerido para ejecutarla, incluso teniendo en consideración la baja capacitación y productividad de ésta.

Esta situación significaba que los proyectos eran portadores de una masa horas-hombre inerte, que no sólo constituía un lastre desde el punto de vista de la productividad, sino que también un mecanismo de adiestramiento al ocio forzado, lo que estaba incidiendo en el desarrollo de las conductas divergentes, reseñadas anteriormente.

La posibilidad de rescatar estos contingentes sometidos a condiciones de ocio nulificante, y utilizarlos en procesos orientados a su propio desarrollo, personal y comunitario, atendiendo a los diversos rasgos de su heterogeneidad, adquiere, aquí, toda la fuerza de su evidencia. Los límites impuestos por las normas que regían al Programa no permitieron, sin embargo, desarrollar de un

modo significativo este tipo de acciones y aminorar sus disfuncionalidades. En términos gruesos, las reacciones de los agentes técnicos de la organización frente a los elementos de irracionalidad, manifiesta y latente del Programa, tendían a cobijarse en una neutralidad técnica y redujeron el conflicto a un problema de responsabilidad supralocal.

Dentro de esta posición se argumentaba incluso, que las percepciones locales podrían estar ignorando niveles más profundos de racionalidad macrosocial elaborada a nivel central, y de las cuales el nivel local no tendría por qué tener conocimiento. El nivel central dispondría de asesoría técnica especializada, capacitada para diseñar acciones, en las cuales las percepciones locales reseñadas tendrían una explicación coherente al menos en términos de "second best". Una minoría de agentes técnicos locales no era tan optimista en este respecto y se esforzaban por formular proposiciones destinadas a persuadir a los directivos de la organización local a asumir roles más innovativos.

(1) Raposo, Alfonso "Notas sobre aspectos disfuncionales del programa ocupacional de Jefes de Hogar en el marco de la organización municipal". Documento mecanografiado. Facultad de Filosofía, Humanidades y Educación. Universidad de Chile. Programa de Magister en Ciencias Sociales. 1984.