

DOCUMENTO DE TRABAJO
FLACSO - Programa Chile
Serie: Estudios Sociales N°11
Santiago, Agosto de 1991.

BIBLIOTECA
FLACSO
SANTIAGO

14.534



SERIE
Estudios Sociales

"GESTION MUNICIPAL : AUTORIDAD Y
LIDERAZGO LOCAL"*

Eduardo Morales

415-

* Versión ampliada de una charla dictada el 4 de abril de 1991 en el marco de una serie de talleres que el Centro de Estudios del Desarrollo (CED) y el Proyecto Educación para la Democracia (PRED) han organizado sobre el tema "Gestión Municipal".

Esta serie de Documentos es editada por el Programa de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), en Santiago de Chile. Las opiniones que en los documentos se presentan, así como los análisis e interpretaciones que en ellos se contienen, son de la exclusividad de sus autores y no refleja necesariamente los puntos de vista de la Facultad.

INDICE

RESUMEN

I.	CONTEXTO Y GESTION MUNICIPAL	1
II.	HETEROGENEIDAD DEL SISTEMA MUNICIPAL	9
III.	LA HOMOGENEIDAD SOCIAL	11
IV.	EL TAMANO Y LA COMPOSICION SOCIODEMOGRAFICA	13
V.	EL PAPEL DEL ESTADO CENTRAL	15
VI.	FORMAS DE AUTORIDAD Y LIDERAZGO	17
VII.	ALGUNOS ASPECTOS QUE INCIDIRAN EN LA GESTACION Y LOS TIPOS DE LIDERAZGO Y AUTORIDAD	19
	1. La modernización del Municipio	19
	2. Las formas de planificación	19
	3. El proceso de Descentralización	20
	4. La Participación Social	21
	5. Papel de los Partidos Políticos	22
	6. Redefinición de papeles institucionales	22
	7. Las autoridades como forma de liderazgo	23
VIII.	BIBLIOGRAFIA	25

1
2
3
4
5
6
7
8
9
10
11
12
13
14
15
16
17
18
19
20
21
22
23
24
25
26
27
28
29
30
31
32
33
34
35
36
37
38
39
40
41
42
43
44
45
46
47
48
49
50
51
52
53
54
55
56
57
58
59
60
61
62
63
64
65
66
67
68
69
70
71
72
73
74
75
76
77
78
79
80
81
82
83
84
85
86
87
88
89
90
91
92
93
94
95
96
97
98
99
100
101
102
103
104
105
106
107
108
109
110
111
112
113
114
115
116
117
118
119
120
121
122
123
124
125
126
127
128
129
130
131
132
133
134
135
136
137
138
139
140
141
142
143
144
145
146
147
148
149
150
151
152
153
154
155
156
157
158
159
160
161
162
163
164
165
166
167
168
169
170
171
172
173
174
175
176
177
178
179
180
181
182
183
184
185
186
187
188
189
190
191
192
193
194
195
196
197
198
199
200
201
202
203
204
205
206
207
208
209
210
211
212
213
214
215
216
217
218
219
220
221
222
223
224
225
226
227
228
229
230
231
232
233
234
235
236
237
238
239
240
241
242
243
244
245
246
247
248
249
250
251
252
253
254
255
256
257
258
259
260
261
262
263
264
265
266
267
268
269
270
271
272
273
274
275
276
277
278
279
280
281
282
283
284
285
286
287
288
289
290
291
292
293
294
295
296
297
298
299
300
301
302
303
304
305
306
307
308
309
310
311
312
313
314
315
316
317
318
319
320
321
322
323
324
325
326
327
328
329
330
331
332
333
334
335
336
337
338
339
340
341
342
343
344
345
346
347
348
349
350
351
352
353
354
355
356
357
358
359
360
361
362
363
364
365
366
367
368
369
370
371
372
373
374
375
376
377
378
379
380
381
382
383
384
385
386
387
388
389
390
391
392
393
394
395
396
397
398
399
400
401
402
403
404
405
406
407
408
409
410
411
412
413
414
415
416
417
418
419
420
421
422
423
424
425
426
427
428
429
430
431
432
433
434
435
436
437
438
439
440
441
442
443
444
445
446
447
448
449
450
451
452
453
454
455
456
457
458
459
460
461
462
463
464
465
466
467
468
469
470
471
472
473
474
475
476
477
478
479
480
481
482
483
484
485
486
487
488
489
490
491
492
493
494
495
496
497
498
499
500
501
502
503
504
505
506
507
508
509
510
511
512
513
514
515
516
517
518
519
520
521
522
523
524
525
526
527
528
529
530
531
532
533
534
535
536
537
538
539
540
541
542
543
544
545
546
547
548
549
550
551
552
553
554
555
556
557
558
559
560
561
562
563
564
565
566
567
568
569
570
571
572
573
574
575
576
577
578
579
580
581
582
583
584
585
586
587
588
589
590
591
592
593
594
595
596
597
598
599
600
601
602
603
604
605
606
607
608
609
610
611
612
613
614
615
616
617
618
619
620
621
622
623
624
625
626
627
628
629
630
631
632
633
634
635
636
637
638
639
640
641
642
643
644
645
646
647
648
649
650
651
652
653
654
655
656
657
658
659
660
661
662
663
664
665
666
667
668
669
670
671
672
673
674
675
676
677
678
679
680
681
682
683
684
685
686
687
688
689
690
691
692
693
694
695
696
697
698
699
700
701
702
703
704
705
706
707
708
709
710
711
712
713
714
715
716
717
718
719
720
721
722
723
724
725
726
727
728
729
730
731
732
733
734
735
736
737
738
739
740
741
742
743
744
745
746
747
748
749
750
751
752
753
754
755
756
757
758
759
760
761
762
763
764
765
766
767
768
769
770
771
772
773
774
775
776
777
778
779
780
781
782
783
784
785
786
787
788
789
790
791
792
793
794
795
796
797
798
799
800
801
802
803
804
805
806
807
808
809
810
811
812
813
814
815
816
817
818
819
820
821
822
823
824
825
826
827
828
829
830
831
832
833
834
835
836
837
838
839
840
841
842
843
844
845
846
847
848
849
850
851
852
853
854
855
856
857
858
859
860
861
862
863
864
865
866
867
868
869
870
871
872
873
874
875
876
877
878
879
880
881
882
883
884
885
886
887
888
889
890
891
892
893
894
895
896
897
898
899
900
901
902
903
904
905
906
907
908
909
910
911
912
913
914
915
916
917
918
919
920
921
922
923
924
925
926
927
928
929
930
931
932
933
934
935
936
937
938
939
940
941
942
943
944
945
946
947
948
949
950
951
952
953
954
955
956
957
958
959
960
961
962
963
964
965
966
967
968
969
970
971
972
973
974
975
976
977
978
979
980
981
982
983
984
985
986
987
988
989
990
991
992
993
994
995
996
997
998
999
1000

I. CONTEXTO Y GESTION MUNICIPAL

Resulta claro que las características que asume la gestión de un Municipio están asociadas al contexto social, político y jurídico - institucional en que se inserta.

Si pensamos en la experiencia del régimen anterior en que dimensiones como la verticalidad del desenvolvimiento institucional; en que la participación social asumía un carácter pasivo y unidireccional, centrada en la asistencialidad; que los Municipios -pese a contar con mayores atribuciones que en el pasado- no se constituían en instancias descentralizadas del poder del Estado, el tipo de gestión posible estaba determinada, de alguna manera por las características enumeradas.

Una de las dimensiones que aparece influida por el contexto social es el de la legitimidad social.

En efecto, diversas encuestas realizadas por FLACSO (1987, 1988 y 1989) muestran un precario grado de legitimidad de la población frente a las Municipalidades como actor social relevante 1/.

Ante la pregunta ¿Qué grado de confianza tiene Ud. frente a la Municipalidad?, las respuestas, en diversos momentos del tiempo y lugares diferentes fueron:

CUADRO Nº1

(en porcentajes)

	Concepción (1988)	Demandas (1988)*	Antofagasta (1989)**	Erradicados (1987)***
Mucho	41.8	28.1	28.0	48.5
Poco	36.9	28.9	37.0	13.2
Nada	13.5	39.0	15.0	30.1
NS/NR	7.8	4.0	20.0	0.2

* Los datos de la encuesta denominada Demandas corresponde a una realizada en Santiago, en el marco del Proyecto "Propuestas Políticas y Demandas Sociales".

** Los datos de la encuesta de Antofagasta son un promedio de los puntajes obtenidos en las comunas de Calama y Antofagasta.

*** La encuesta de Erradicados corresponde a una investigación realizada en cuatro poblaciones de erradicación surponiente de Santiago.

Como se observa, a excepción de la encuesta de los erradicados, el grado de confianza fluctuaba entre el 30 y el 40%, puntaje que ascendía en regiones debido al tamaño de las comunas y a otras razones que no es el caso de analizar.

Hemos incluido la encuesta realizada entre pobladores erradicados por ser sintomática de un fenómeno algo más complejo: en comunas mayoritariamente populares la dependencia de la población de la denominada Red Social, básicamente los programas de subsidios, es muy alta lo que explica - a nuestro juicio - el mayor nivel de confianza que aparece en las encuestas.

Otro de los hallazgos interesantes es que cuando se indagó por la confianza en los Alcaldes las respuestas fueron, prácticamente, idénticas a las que hemos presentado lo que confirma la existencia del fenómeno denominado de

"Alcaldización", esto es el poder sin contrapeso de que fue dotada la principal autoridad comunal por el régimen militar.

La precariedad de la legitimidad es confirmada por las indagaciones en torno al juicio que tenía la población respecto a que los Alcaldes fueran elegidos por votación popular, pesquisa que realizamos a través de diversas preguntas en algunas de las encuestas mencionadas:

CUADRO Nº 2
Tendencia Democratizadora
Antofagasta (1989)*
(en porcentaje)

Si los Alcaldes fueran elegidos por votación popular ¿esto sería?

Muy Bueno	36.0
Bueno	42.5
Ni Bueno ni Malo	11.6
Malo	2.5
Muy Malo	0.4
NS/NR	7.0

* Los datos de la encuesta de Antofagasta son un promedio de los puntajes obtenidos en las comunas de Calama y Antofagasta.

CUADRO Nº 2 a
Demandas (1988)

La Municipalización solo tendrá sentido cuando permita la participación democrática de la gente.

Acuerdo	73.8
En Desacuerdo	15.4
NS/NR	10.8

CUADRO Nº 2b

La Municipalización ¿Ha tenido cambios positivos en la comuna?

Acuerdo 43.6

En Desacuerdo 46.8

NS/NR 9.6

Como se puede deducir de los datos presentados la tendencia democratizadora es abrumadora en la Sociedad chilena, como la dimensión central de legitimación de las actividades y procesos públicos.

Respecto del proceso de Municipalización las opiniones aparecen divididas por una doble condición: siendo, para muchos, un hecho positivo el dotar de atribuciones y competencias a la institucionalidad local, el modo como fue impuesto y la forma de operar le resta aceptabilidad, a la mayoría.

La falta de legitimidad la podemos deducir de otro indicador indirecto, al medir el grado de conocimiento de la población respecto de los organismos centrales de participación : los CODECOS.

Ante la pregunta "¿Ha oído hablar de los CODECOS? ¿Cree que es importante que la gente participe en ellos?", los resultados fueron los siguientes:

CUADRO Nº 3
Conocimiento organismos de participación comunal
(en porcentajes)

	Concepción 88	Antofagasta 89 *
No ha oído hablar	69.2	58.0
Ha oído hablar pero no sabe lo que son	19.3	20.0
Sabe pero no a la participación	3.4	6.0
Sabe pero si a la participación	6.2	13.0
NS/NR	1.9	3.0

* Promedio de puntajes obtenidos en las comunas de Antofagasta y Calama

El que el 80 por ciento de la población ignore la forma institucional de participación es expresivo del desinterés que emana del contexto en que fué instalado.

La ausencia de debate y, por lo tanto, la inexistencia de mecanismos de opinión, difusión y comunicación como lo son, por ejemplo los Partidos Políticos da cuenta de la situación descrita por las encuestas. De este modo, la institucionalidad municipal solo es conocida por las políticas más visibles cuyos marcados rasgos de asistencialidad entregan una distorsionada idea de sus eventuales potencialidades.

Por último, veamos la imagen social de dos áreas, administradas por las municipalidades respecto de las cuales la población del país es muy sensible : la educación y la salud. Ante la pregunta "La educación ¿está mejor, igual o peor que antes de pasar a las Municipalidades?", las respuestas fueron las siguientes:

CUADRO Nº 4
valorización de la gestión municipal en educación
(en porcentajes)

	Concepción 88	Antofagasta 89 *
Mejor	20.6	14.0
Igual	29.5	22.0
Peor	41.5	55.0
NS/NR	8.4	9.0

* Promedio resultados Calama y Antofagasta.

Frente a la pregunta : "La salud ¿está mejor, igual o peor que antes de pasar a las Municipalidades?", las respuestas fueron :

CUADRO Nº 5
valoración de la gestión municipal en salud
(en porcentaje)

	Concepción 88	Antofagasta 89 *
Mejor	13.1	9.0
Igual	21.0	17.0
Peor	58.9	68.0
NS/NR	7.0	6.0

* Promedio de resultados de Antofagasta y Calama

Ambas políticas son calificadas de manera negativa en su actual manejo municipal pero la causa es compleja por cuanto los municipios se hicieron cargo de éstas áreas en los momentos que los recursos con que contaban, a nivel nacional, eran crecientemente escasos, especialmente en el caso de salud, y se "modernizaba" la educación marginando al 10% del profesorado

(unos 8000 profesores) y redefiniendo la estructura administrativa del sector a través del traspaso del poder a los Alcaldes para decidir sobre la permanencia del personal de los establecimientos educacionales. Por lo tanto, la pregunta que se puede hacer es ¿hasta dónde la percepción negativa es imputable al hecho que sean gestionadas por los Municipios? La hipótesis más plausible es que la administración municipal fue una de las últimas señales de que el régimen autoritario se había impuesto como tarea desmantelar el carácter de servicio público que tenían ambas políticas, es decir pasaban de políticas de carácter "universalistas", vehículos de integración social y redistribución del ingreso a mecanismos para la atención de los sectores más pobres. Es contra esta reversión del carácter de las políticas que reacciona la población a través de sus opiniones, lo que incide en la gestión municipal ya que ésta debe hacerse cargo de este problema de fondo. El que la situación sea percibida de manera más negativa en el área de la salud se debe, a nuestro juicio, al hecho de que la percepción de deterioro es más evidente y a que afecta un campo de necesidades muy vital de una población con una alta cultura de salud construida- especialmente- a partir de la constitución del Servicio Nacional de Salud (SNS), en 1952.

Una prueba adicional de lo que decimos está en el hecho que en la encuesta realizada en sectores de población erradicada ya mencionada, el 75% declaró que era más difícil la atención de salud y el 48% que lo era la educación, respecto de sus comunas de origen. Como las comunas de origen son diferentes lo que se observa es que mientras más recursos tienen la comuna de origen mayor es el desencanto.

1. The first part of the document discusses the importance of maintaining accurate records of all transactions. It emphasizes that proper record-keeping is essential for the integrity of the financial system and for the ability to detect and prevent fraud.

2. The second part of the document outlines the various methods used to collect and analyze data. It describes the use of statistical techniques to identify trends and anomalies in the data, and the importance of using reliable sources of information.

3. The third part of the document discusses the role of the auditor in the process. It explains that the auditor's primary responsibility is to provide an independent and objective assessment of the financial statements. This involves a thorough review of the records and a comparison of the results with the applicable accounting standards.

4. The fourth part of the document discusses the importance of transparency and accountability in the financial system. It argues that the public has a right to know how their money is being spent, and that this information should be made available in a clear and accessible format.

5. The fifth part of the document discusses the role of the government in the financial system. It explains that the government has a responsibility to ensure that the financial system is stable and that the interests of the public are protected. This involves a combination of regulation and oversight.

6. The sixth part of the document discusses the importance of education and training in the financial system. It argues that a well-educated and trained workforce is essential for the proper functioning of the financial system, and that this should be a priority for all stakeholders.

7. The seventh part of the document discusses the importance of innovation and technology in the financial system. It explains that new technologies can be used to improve the efficiency and effectiveness of financial transactions, and that this should be encouraged and supported.

8. The eighth part of the document discusses the importance of international cooperation in the financial system. It argues that the financial system is a global one, and that it is essential for all countries to work together to ensure its stability and integrity.

9. The ninth part of the document discusses the importance of the legal system in the financial system. It explains that the legal system provides the framework for the financial system, and that it is essential for the system to be based on a strong and independent legal system.

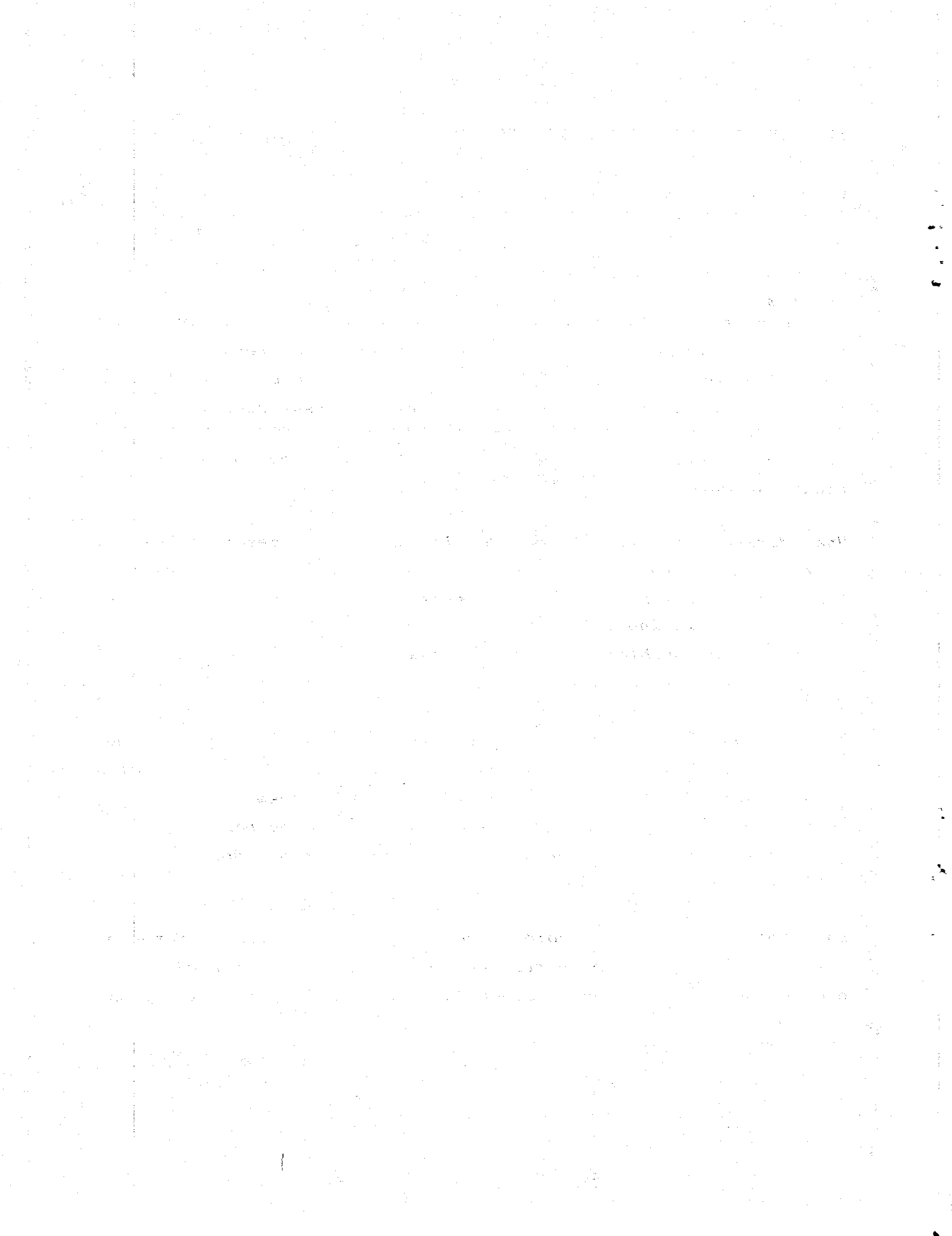
10. The tenth part of the document discusses the importance of the financial system in the overall economy. It explains that the financial system is the lifeblood of the economy, and that it is essential for the economy to grow and prosper.

II. HETEROGENEIDAD DEL SISTEMA MUNICIPAL

Conocidas son las diferencias de ingreso entre comunas, las que quedan ilustradas al examinar el caso, por ejemplo, de la Región Metropolitana. En efecto, las diferencias alcanzan hasta 10 veces y más en el ingreso per-cápita del sub-sistema regional, lo que también se observa en las demás regiones del país. El problema más serio es que estas diferencias, lejos de atenuarse tienden a incrementarse lo que refuerza la tendencia a la "polarización" del sistema en su conjunto. Paralelamente a la preocupación por acortar la brecha está la insuficiencia de los recursos, especialmente en las comunas "pobres", lo que hace estudiar un sistema que mejore y actualice los mecanismos de financiamiento.

Una derivación importante de la situación descrita es la referida a los recursos humanos, con que cuentan los Municipios. Más allá de los recursos financieros con que cuenta un municipio determinado, la inexistencia de una "carrera funcionaria" genera diversidad de problemas, entre los cuales se destacan la falta de sistemas de perfeccionamiento que permitan mejorar -de manera permanente- la capacidad de gestión del personal. Ello, a su vez, permitiría un proceso de recalificación constante que introduciría mayor racionalidad y objetividad en la asignación de las responsabilidades. Por cierto que, además es preciso contar con recursos que acompañen estos procesos para evitar, o al menos, atenuar, eventuales "exodos" estimulados por las ofertas del mercado.

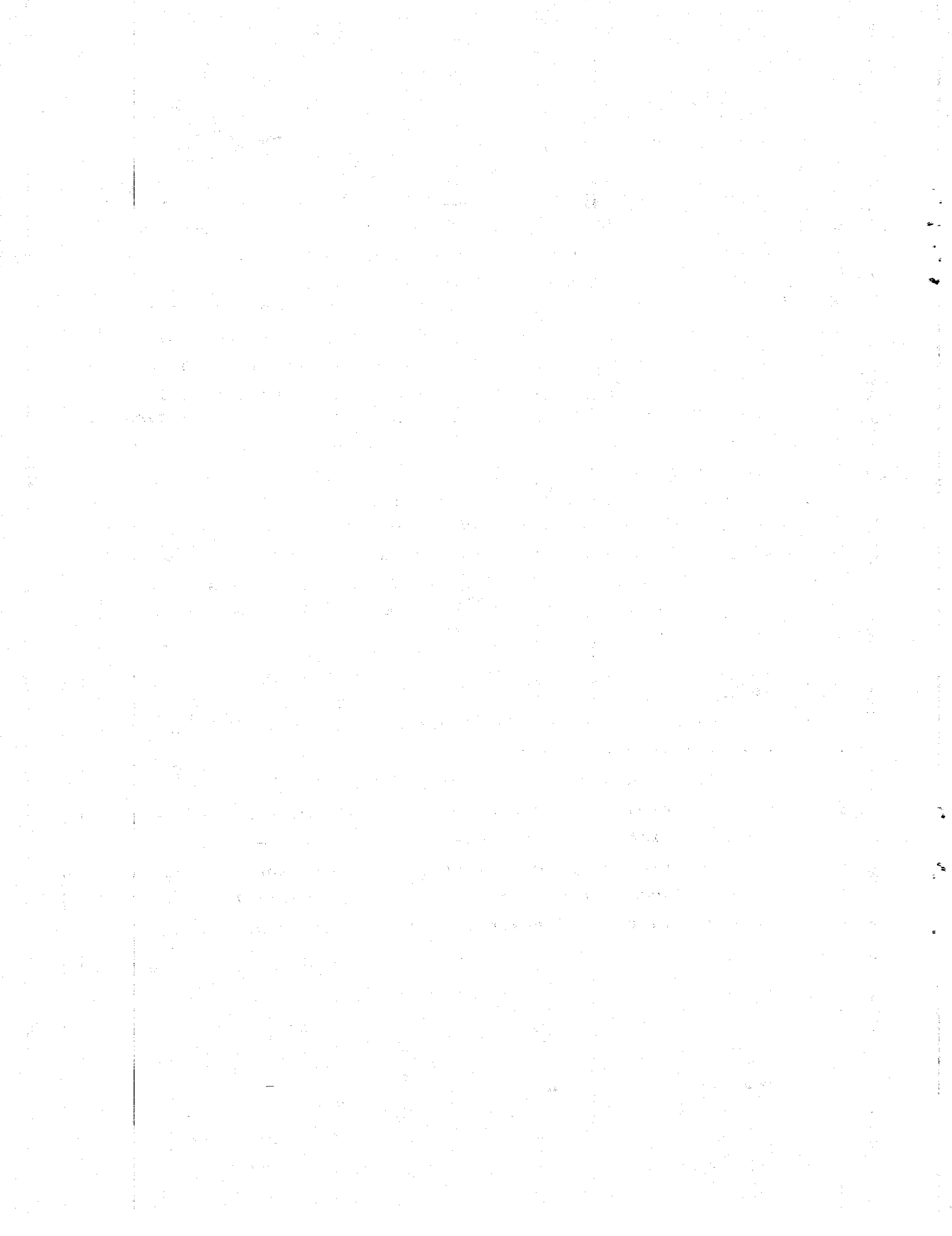
La heterogeneidad también se expresa en las diferentes condiciones de infraestructura con que cuentan los municipios lo que, desde luego, tiene incidencia en la gestión de la actividad que éstos realizan.



III. LA HOMOGENEIDAD SOCIAL

La aplicación del principio de la "homogeneidad social", implementada por el régimen anterior y que significó la constitución de un conjunto de comunas "pobres" en la periferia de la ciudad, tienen efectos evidentes en la gestión municipal ^{2/}. En efecto, el atender a una población que depende de manera central de la denominada Red Social consume, casi por completo, el esfuerzo del Municipio. Si a esto se agrega el hecho que tales comunas son, básicamente, "comunas dormitorio" en las que no existe infraestructura industrial, que tienen una alta tasa de bienes raíces exentos de impuestos y otras características que las hacen extremadamente débiles, el tipo de gestión es diametralmente opuesto al que es posible en aquellas comunas con recursos en que las posibilidades de planificar y realizar actividades más allá de la pura asistencialidad es un hecho real. Esta situación configura un grado de "autonomía" relativa bastante diferenciado, en que la disponibilidad de recursos es inversamente proporcional al grado de dependencia del Estado.

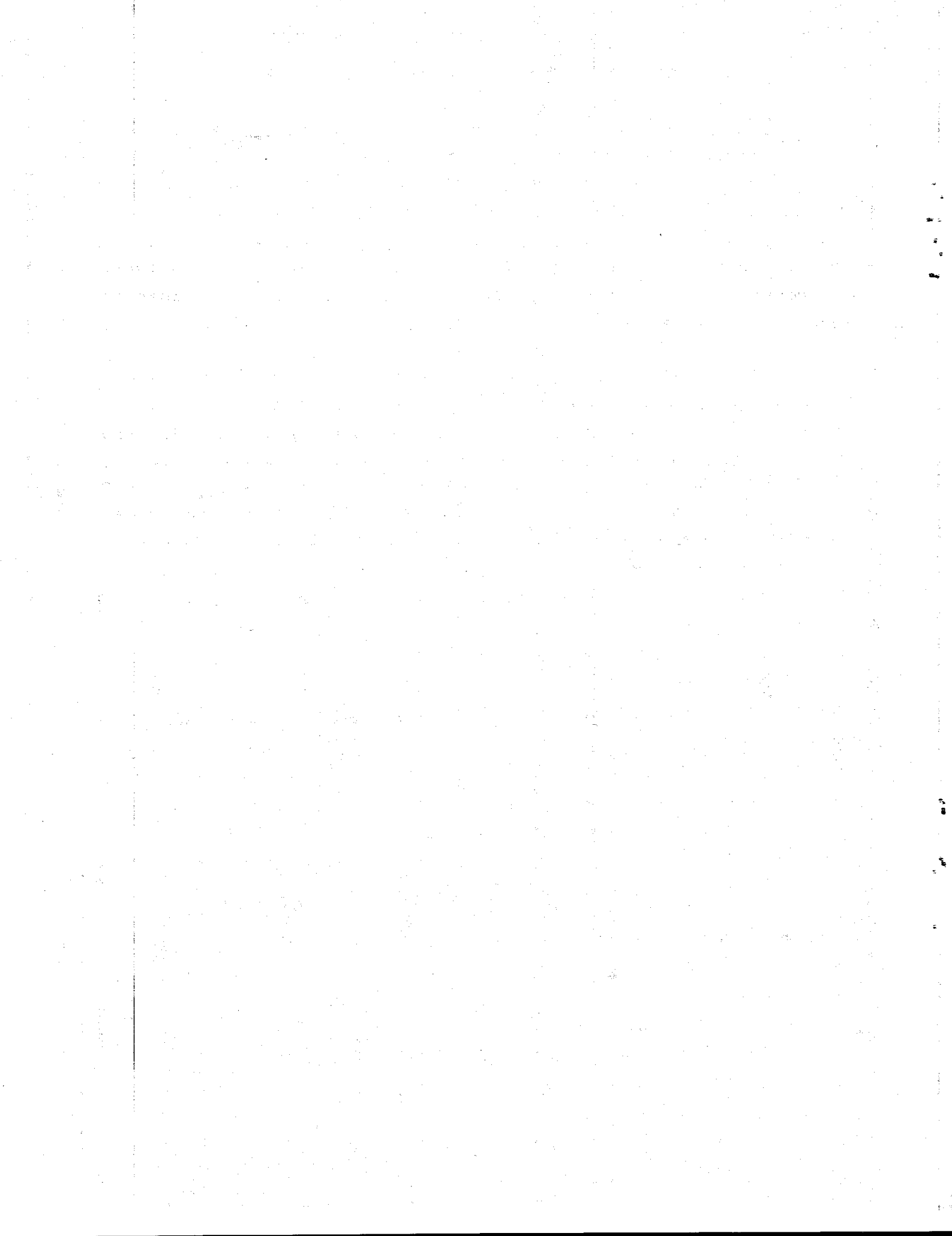
Más allá del impacto que sobre la gestión tiene la situación descrita, está el hecho de la desintegración social que tiene efectos de todo orden. Se constituye una ciudad segregada en la que se conforman dos estilos de vida diferentes; una, con acceso a los mejores servicios y con capacidad de prefigurar horizontes de desarrollo viables. Otra, que se desenvuelve en los márgenes de la sobrevivencia y que lucha por reintegrarse mediante variados mecanismos siendo uno de los más visibles la prestación de servicios a la parte "desarrollada" de la ciudad.



IV. EL TAMAÑO Y LA COMPOSICION SOCIODEMOGRAFICA

Aunque es obvio, comunas de diferente tamaño tienen distintas demandas de gestión. Las comunas grandes insertas en grandes centros urbanos requieren de un tipo de gestión bastante diferente de las más pequeñas, más aún si estas se ubican en lugares alejados como el caso de la mayoría de las comunas rurales.

Por otra parte, la estructura demográfica plantea necesidades y problemas diferentes según si esta muestra, por ejemplo, una mayor presencia de personas de la tercera edad o si bien la presencia de población infantil es significativamente mayoritaria. Hay que recordar que la tasa de fecundidad es más alta en los estratos más pobres de la población por lo que esta característica aparece asociada a la realidad de las comunas de la periferia tal como se señala en el punto anterior.



V. EL PAPEL DEL ESTADO CENTRAL

Partiendo del hecho que, de algún modo, los Municipios son la expresión del Estado a nivel local, la función que éste les asigna tiene efectos en la gestión municipal. En el pasado reciente los municipios desempeñaron un papel bastante dependiente de las decisiones tomadas en los niveles superiores de la estructura estatal (Intendencias y Ministerios). Aparecían como "brazos operativos" de los planes y programas definidos en el vértice del poder, además de cumplir una función de atomización y control social.

Además, su relación con las estructuras era de carácter vertical por lo cual operan como compartimentos estancos, no existiendo relaciones horizontales por la misma naturaleza de sus funciones. En ese contexto, las posibilidades de desempeñar tareas que nacieran como iniciativas de los propios municipios o de la población eran casi inexistentes. Como lo señala un estudio, "la concepción de la participación de la comunidad, definida y acotada desde el nivel central, empuja hacia lo asistencial y ahoga o no estimula las potencialidades e iniciativas, la creatividad presente en la comunidad, los grupos y organizaciones de base local. La autoridad, el municipio, recaba opiniones e intereses y recoge e incorpora a su quehacer, lo que ella estima conveniente. Se promueve la formación y legalización de organizaciones vecinales y funcionales, pero se las controla estrictamente"3/.

La breve caracterización de una determinada función del Estado es reveladora de la incidencia que tiene la forma en que ésta define el sentido y significado otorgado a la instancia institucional de nivel local.

[The page contains extremely faint and illegible text, likely bleed-through from the reverse side of the document. The text is scattered across the page and cannot be transcribed accurately.]

VI. FORMAS DE AUTORIDAD Y LIDERAZGO

Por las razones que ya se han examinado, el tipo de autoridad que prevaleció (y de algún modo prevalece aún) está fuertemente determinada por la figura del Alcalde el que imprime un estilo de conducción con gran concentración de poder. La ley actual entrega al Alcalde grandes facultades respecto del modo con que se encara las diferentes tareas a realizar. A manera de ilustración recordemos una tipología construida en un trabajo de investigación, en los municipios de Santiago: "En el trabajo, se identifican tres tipos de Alcaldes y, por lo tanto, de municipios: técnico - empresarial, político y burocrata. Solo el primero logra constituir un equipo de trabajo municipal capaz de coordinar propósitos, tareas y actividades en función de una imagen objetivo para comuna. Bajo los dos restantes hay departamentos y funcionarios municipales, entre los cuales tienden a reinar la suspicacia, la lucha por el poder, la desconfianza y la inseguridad. Tal clima redundo en una actitud profesional que consiste en hacer lo justo y necesario para no provocar tensiones ni ofender susceptibilidades"^{4/}.

Como contraparte, a nivel social y dada las características de la participación (por la vía de la designación de los representantes sociales) lo que se favorecería era un tipo de liderazgo de carácter "instrumental" es decir, aquel orientado a servir de vehículo para agilizar los trámites burocráticos requeridos para determinadas acciones. Asimismo, el privilegio de funciones políticas estimulaba liderazgos sociales que sirvieran ese tipo de intereses de los grupos en el poder.

En la actualidad, dado el contexto redemocratizador, la situación tiende a experimentar cambios los que se expresan en los siguientes procesos : a) Redemocratización de las organizaciones sociales. En una gran cantidad de organizaciones de nivel local se ha desarrollado un proceso de elección de autoridades que le

han otorgado a éstas un papel más activo y una situación de legitimidad de la que carecían. b) Reencuentro Municipio-Sociedad. Durante el régimen pasado frecuentemente el Municipio fue visto por la población como un ente hostil y ajeno a sus intereses lo que creó una brecha que, lentamente comienza a revertirse y que solo quedará superada cuando se produzca la elección democrática de las autoridades del nivel local. c) Superación del pragmatismo. Dado el debate que comienza a constituirse en torno al papel de la acción local, empieza a emerger un tipo de preocupación por cuestiones que van más allá de la sola dimensión asistencial lo que estimula el diseño de planes y programas que suponen bases para la planificación de mediano y largo plazo. d) Cooperación horizontal. Aunque de manera lenta, ya se vislumbran intentos por diseñar tareas que involucren el esfuerzo de conjuntos de municipios, lo que es un primer paso para romper el verticalismo que caracterizó la acción de los últimos años.

VII ALGUNOS FACTORES QUE INCIDIRAN EN LA GESTACION Y LOS TIPOS DE LIDERAZGO Y AUTORIDAD.

1. La modernización del Municipio

Asumiendo que este un proceso complejo y de variadas dimensiones, es importante hacer notar las consecuencias sociales que acarrea. En primer lugar, al interior del municipio es fundamental asegurar que los procesos modernizadores no se concentren en "nichos" determinados e involucren al conjunto del aparato tecnoburocrático. En segundo término, que el proceso identifique mecanismos que faciliten la relación con la población, de tal forma que se asegure mejorías de comunicación que hagan cada vez más eficiente las tareas del desarrollo local. Tiene que existir un proceso de apropiación social de la modernización que evite, entre otras cosas, el "elitismo tecnocrático". Ello supone una gran tarea de capacitación del liderazgo social para que, asumiendo la modernización, socialice al conjunto de la población los nuevos mecanismos de gestión susceptibles de implementarse. Aquí el Estado tiene que asumir un papel pedagógico de primera importancia, como lo ha hecho, históricamente, en varios planos de la vida nacional.

2. Las formas de planificación

Asociado a lo anterior, las posibilidades de los tipos de planificación están condicionadas- entre otros factores- por los rasgos que asuma la democratización en el nivel local. Desde un punto teórico, es posible que se enfatizen rasgos que se acerquen a los tipos ideales definidos por José Medina Echavarría 5/: a) La planificación burocrática, que descansa en el saber de sus miembros y que los califica precisamente como tales, constituyendo una de sus aportaciones indiscutibles. Sin embargo, como la instancia suprema de la administración no es precisamente burocrática, ésta no es capaz de producir por sí

misma un acto de decisión, aunque su experiencia derivada de su cercanía al público sea fundamental. b) La planificación tecnocrática, que descansando en el aporte de la burocracia, supone ciertas condiciones problemáticas como son un pleno consenso social respecto de la planificación de largo plazo, la existencia de mecanismos que permitan superar la polarización entre los "especialistas" y el resto exige, desde el punto de vista político, la más completa estabilidad social y política. c) La planificación democrática, entendida como la máxima ampliación posible de órganos o centros instrumentales intermedios y representativos que participan en los mecanismos de toma de decisiones, lo que supone una adecuada y fluida articulación con las instituciones del régimen político vigente.

Aparte de subrayar la importancia de considerar las peculiaridades de la cultura política de un régimen determinado para establecer las relaciones entre democracia y planificación, se deben considerar las relaciones de esta última con los grupos más representativos de los diversos intereses sociales, sean estos económicos (sindicatos, organizaciones empresariales) o bien culturales, artísticos, científicos o de otra clase. Asimismo, es fundamental la articulación entre la planificación nacional y la que se desarrolla en los niveles locales y regionales. Por último, ante la evidencia de formas insuficientes de participación (electoral u otras) aparece recomendable el estímulo de nuevas y diferentes instancias que dinamicen las tareas del proceso planificador.

3. El proceso de Descentralización

Las características que asuma el traspaso de competencias al nivel local y regional afectará, sin duda, a las formas de ejercicios de la gestión local, tanto en el nivel institucional como en el campo social. Sabido es la disparidad de capacidades de todo tipo que se observa entre una región y otra así como en

el sistema municipal intraregional, por lo que la descentralización de las decisiones puede asumir, en algunos casos, riesgos bastantes altos que reviertan-incluso- la propia legitimidad del proceso, ahondando de paso las diferencias actualmente existentes.

Si se asume que la descentralización es un proceso, el análisis de su desarrollo va a depender de la situación y tendencias de las instituciones, del grado de concentración del poder, del comportamiento del sector público, etc, evaluación que permitirá determinar hasta donde la incidencia de ese conjunto de variables afectará la gestión municipal, que es una variable más a estudiar.

4. La Participación Social

Siendo uno de los elementos centrales de una gestión local exitosa, es a la vez, una resultante del marco institucional que se diseñe para el futuro.

La forma de participación pueden ir desde aquellas más tradicionales, a través de la participación electoral, hasta las que suponen una intensa- y permanente- presencia de la sociedad, organizada o no, en los diferentes niveles de la institucionalidad. Lo que queremos es llamar la atención en un punto que nos parece central cual es que la demanda participativa a nivel local puede correr el riesgo de corporativizarse, esto es, asumir un grado de representación de intereses muy particulares pero que son exhibidos como los intereses generales de la colectividad, alejándolas de lo que pueden ser las demandas más globales del nivel regional o nacional. El punto no es irrelevante pues una demanda en exceso corporativizada puede ser disfuncional a formas de acción que busquen la satisfacción de intereses generales mediante formas articuladas con los niveles superiores del Estado.

Lo anterior no tiene la pretensión de encauzar la demanda social por las vías solamente estatales sino que advertir que durante el período inicial del proceso de descentralización, el cauce estatal será el privilegiado para el desarrollo de iniciativas de desarrollo tanto social como organizacional. En este sentido el propio Estado deberá jugar un rol central de tipo "pedagógico" que socialice formas de organización social adecuadas a la nueva realidad que se constituye, influyendo, de paso, en los "actores" sociales ya constituidos. Como se ve, la gestión municipal no es ajena al tipo de demandas que se constituyen ni a las formas de articulación social-municipal.

5. Papel de los Partidos Políticos.

La función que cumplan los Partidos Políticos en el nuevo escenario local es importante en la medida en que muestren capacidad para generar propuestas de desarrollo local que cumplan la doble condición de que éstas tengan arraigo e identidad y a la vez se inserten en proyectos de alcance nacional.

De algún modo la dinámica "centrípeta" que ha dominado en muchos de ellos deberá revertirse como una forma de reforzar su presencia e influencia en el nivel local.

En suma, el mayor o menor grado de liderazgo político que ejerzan los partidos será un factor de influencia insoslayable en la gestión municipal.

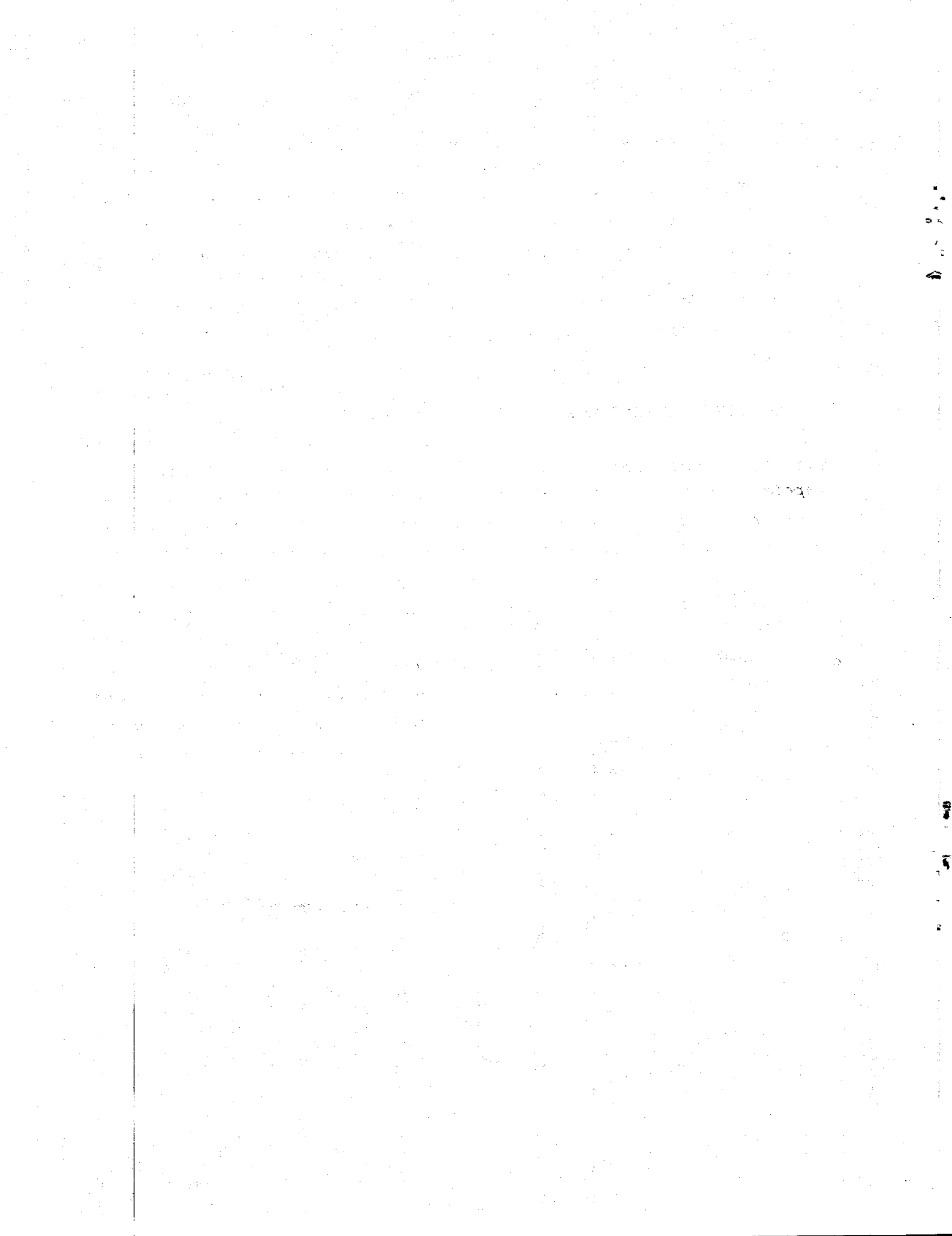
6. Redefinición de papeles institucionales

Aunque este es un aspecto que pareciera exclusivamente formal, en la actualidad no lo es en la medida en que, dadas las condiciones de la transición, las funciones asignadas a los diferentes niveles de autoridad son socialmente diferentes si éstas son heredadas del antiguo régimen o han sido nombradas por el actual

gobierno. Frente a esta situación, aquellas autoridades elegidas por votación popular como los parlamentarios, juegan un rol ambiguo en tanto son demandados como parlamentarios y, muchas veces, como alcaldes lo que genera situaciones de compleja resolución. Una vez que se clarifique la legitimidad del aparato institucional mediante la democratización del nivel local, la ambigüedad de la actual situación tenderá a desaparecer, y la gestión municipal se verá libre de esta suerte de anomalía temporal.

7. Las autoridades como forma de liderazgo

Last but not least, más allá del tipo de legitimidad y competencias de los organismos colegiados, de las formas de participación y de los otros aspectos reseñados está la personalidad de los actores involucrados en las decisiones del nivel local. Así como en un régimen autoritario es posible distinguir diferentes "tipos" de Alcaldes, a pesar del férreo control ejercido sobre ellos, con mayor razón será posible distinguir distintas maneras de conducción edilicia en un marco democrático, lo que lejos de ser un riesgo constituye una sana dimensión que estimula la creatividad y se constituye en un parámetro más para evaluar, técnica y socialmente, el desempeño de las autoridades.



VIII BIBLIOGRAFIA.

- 1/ FLACSO, "Encuesta de evaluación de las erradicaciones", 1987. Material de Discusión Nº
FLACSO, "Encuesta Regional, Concepción 88", 1988.
FLACSO, "Encuesta del Proyecto Propuestas Políticas y Demandas Sociales", 1988.
FLACSO, "Encuesta Regional, Antofagasta 89", 1989
- 2/ Morales , E. y Rojas, S. : "Relocalización socio-espacial de la pobreza. Política estatal y presión popular, 1979-1985", Dcto. de Trabajo Nº280, FLACSO, 1986.
- 3/ Raczynski, Dagmar y Serrano, Claudia : "¿Planificación para el desarrollo local? La experiencia en algunos municipios de Santiago", Colección Estudios CIEPLAN, Nº24, 1988.
- 4/ Raczynski, Dagmar y Serrano, Claudia : "Administración y Gestión Local : la experiencia de algunos Municipios en Santiago", Colección Estudios CIEPLAN, Nº 22, 1987.
- 5/ Medina Echavarría, José : "Discurso sobre Política y Planeación", Siglo XXI, 1972

