

TIEG.P.U.
54

**UNIVERSIDAD ACADEMIA DE HUMANISMO
CRISTIANO**

ESCUELA DE CIENCIA POLITICA Y

ADMINISTRATIVAS



**“DIAGNOSTICO Y PROPUESTA PARA OPTIMIZAR
EL FUNCIONAMIENTO DE DIDECO”**

SEMINARIO DE TESIS PARA OPTAR AL TITULO DE
INGENIERO DE EJECUCION EN GESTION PUBLICA

PROFESOR GUIA: HECTOR CHAMACA PEREZ

SERGIO PATRICIO MUÑOZ CORNEJO

SANTA CRUZ – CHILE
2002

INDICE

DIAGNOSTICO Y PROPUESTA PARA OPTIMIZAR EL

FUNCIONAMIENTO DE DIDECO

INTRODUCCION.....	03
Planteamiento del Problema.....	11
Objetivos.....	12
I.- MARCO TEORICO.....	13
1.- Hombre, Sociedad y Estado.....	13
2.- Estado y Poder.....	16
3.- Comuna y Descentralización.....	21
4.- Comuna y Poder.....	28
5.- Desarrollo Comunitario.....	31
6.- Concepto de Desarrollo.....	33
7.- Concepto de Comunitario.....	37
8.- Participación Ciudadana.....	38
9.- Espacios Públicos de Participación.....	43
II.- DIAGNOSTICO.....	48
1.- Evolución Legislativa.....	49
1.1.- Carácter y Definición de la Unidad.....	49
1.2.- Cargo de Exclusiva Confianza.....	54
1.3.- Condiciones para Acceder al Cargo.....	57
1.4. Una Debilidad de la Ley.....	59

2.- Funciones y Atribuciones de las Municipalidades.....	62
3.- Enfoques Sobre Funciones DIDECO.....	65
4.- Diagnostico del Funcionamiento DIDECO.....	69
III.- PROPUESTAS Y RECOMENDACIONES.....	82
1.- Orientación Política y Social del Cargo.....	82
1.2.Carácter y Finalidad de Dídeco.....	82
1.3.Desarrollo Comunitario y Capital Intangible.....	86
2.- Propuesta de Carácter Legislativo.....	92
2.1.Modificaciones del Artículo N° 17.....	92
2.2.Modificaciones del Artículo N° 22.....	93
2.3.Segunda Modificación Artículo N° 22.....	94
2.4.Tercera Modificación Artículo N° 22.....	94
2.5.Modificar la Dependencia de Salud y Educación.....	95
3.- Perfil Profesional del Cargo.....	95
4.- Propuesta de Organización Interna.....	96
5.- Funciones por Departamento.....	99
6.- Propuesta Practica.....	115
7.- Centro de Desarrollo Comunitario.....	116
8.- Delegado Municipal en Localidades.....	119
IV.- CONCLUSIONES.....	121
V.- MARCO CONCEPTUAL.....	125
VI.- BIBLIOGRAFIA.....	131

INTRODUCCION.-

Hablar de desarrollo comunitario es hablar de municipio, porque su esencia y sentido de existencia radica en él; es hablar por cierto de territorialidad, es decir, de la figura de la comuna como instancia político jurídica donde interactúan sujetos, organizaciones e instituciones publicas. Originalmente, la comuna tuvo su referencia territorial en la ciudad, en el ámbito urbano, y aun cuando esta idea se expandió a la realidad rural, mantiene un fuerte predominio de su origen.

La comuna es tan antigua como el hombre y tan vigente como la globalización. Es la primera forma de agrupación de los hombres que aprendieron a vivir comunitariamente decidiendo lo que juntos, vecinalmente, podían hacer o no hacer por ellos mismos. La comuna, como expresión primaria y concreta de la sociedad, es anterior al propio Estado y a toda expresión política emanada de este.

La génesis del municipio en Chile se remonta a la fundación de Santiago y otras ciudades. En cada ciudad se creó un cabildo abierto que convocaba a la comunidad e integraba en su estructura, entre otros, a los alcaldes, quienes

eran además los jueces ordinarios de primera instancia dentro de la ciudad. De cierta forma, el cabildo fue el espacio de participación ciudadana que es la idea base del surgimiento de la comuna y el municipio.

En nuestro país, la Constitución de 1833, entre otras cosas, se propuso diseñar la estructura municipal destinando diez artículos que configuraban su perfil. El objetivo central parecía ser que se enmarcaba en la idea de arrebatarle a los viejos cabildos su soberanía e independencia. El jefe municipal sería el Gobernador de Departamento y el Subdelegado, ambos nominados por el poder central a instancias del Presidente de la República.

La primera ley de Municipalidades fue instituida en 1854, sometiendo a estas a una regulación legal que reducía sus facultades, en oposición a la competencia genérica que habían tenido los cabildos de la época indiana. Se restringe su radio de acción y pasan a ser presididas por el gobernador o el subdelegado en las capitales de gobernación o subdelegación, representantes del poder central del cual formaba parte integrante las municipalidades. Esta ley tuvo por objeto afianzar un sistema de centralización administrativa.

Desde entonces se han dictado nuevas leyes: una en 1887, otra en 1891 - llamada la comuna autónoma- y otra en 1915. La teoría general de estas leyes es independizar la municipalidad del gobernador, es decir, del agente representante del Presidente de la República. La ley de 1887 define al alcalde como jefe de la municipalidad, correspondiendo a él, y no al gobernador, ejecutar sus acuerdos y responsabilizarse de los servicios que atienden las necesidades locales; sin embargo, los alcaldes se mantuvieron como agentes electorales del gobierno, lo que produjo la reacción contra el sistema.

De esta reacción surge como respuesta una nueva legislación: la comuna autónoma de 1891. Las medidas más significativas dicen relación con el aumento de los recursos económicos a las municipalidades, definiendo con claridad sus fuentes; en segundo lugar, se suprime la intervención del Presidente de la República en las elecciones y se concede autonomía a las comunas, radicando el poder electoral del país en los municipios. Luego, la Ley de Municipalidades de 1915 mantiene la misma línea, reflejando el régimen municipal también la reducción del poder del Presidente de la República frente a la comuna.

El golpe de Estado de 1973 interrumpió la democracia en el país y la vida democrática local, subordinando el municipio al sistema general de administración del Estado y a la decisión del ejecutivo. Los nombramientos de alcaldes pasarán a ser potestad presidencial, así como su remoción.

Afirman, Salazar y Pinto, que: “entre 1833 y 1980, salvo un breve interregno entre 1891 y 1914, las comunidades locales y sus correspondientes municipios fueron despojados de sus naturales privilegios. Es decir, se impuso el poder central debilitando el concepto municipal de ciudadanía. Tras un siglo y medio de centralismo estatal y deterioro de la cultura cívica, la ciudadanía está constreñida a crear conductas participativas, mientras que los estamentos políticos y tecnocráticos de los municipios están obligados a trabajar asociados al capital social”¹.

A todos los actores involucrados les interesa que el desarrollo local sea exitoso, y especialmente a la ciudadanía que debe repensar su papel histórico y su devenir futuro. De esta reflexión depende que su estrategia de rescate del poder que les pertenece –involucrando la descentralización- se convierta en un real empoderamiento de las bases comunales y en la efectiva recuperación de una perdida u olvidada soberanía ciudadana.

La ley 19.695 Orgánica Constitucional de Municipalidades de 1988 permitió aminorar la tuición sobre los municipios, ya que con ella empezaron a operar los mecanismos previstos en la Constitución de 1980 en materia de generación de autoridades comunales por entes corporativos (CODECO). Sin embargo, fue en noviembre de 1991, con la reforma del Capítulo XIII de la Carta Fundamental en el ámbito municipal, cuando por primera vez en la historia constitucional chilena se define a la municipalidad como una corporación de derecho público, dotada de autonomía, personalidad jurídica y patrimonio propio, cuya finalidad es promover el desarrollo económico, social y cultural de la comuna o agrupación de comunas, con participación de la comunidad local. Se dispone, a su vez, la generación democrática de todos los alcaldes del país por sufragio universal, en la forma que determina la ley orgánica constitucional de municipalidades.

En enero de 1992, se introducen nuevas reformas a la ley OCM, configurando los principales cambios constitucionales y legales que requería el proceso de reforma municipal. Democratizar para asegurar la participación y modernizar para asegurar la eficiencia son ahora los nuevos desafíos históricos de la administración local que a partir de septiembre de 1992 contara con autoridades elegidas por sufragio universal.

La modernización del estado, que es un proceso que está lejos de concluir, pretende, a través de la descentralización, entregar mayores cuotas de responsabilidad a los gobiernos regionales y municipios. Sin embargo, los avances sobre autonomía son formales y engañosos en la medida que no se entrega independencia económica ni administrativa, todo lo cual provoca un importante nivel de crisis en los municipios. Esta crisis es de carácter institucional, de gestión y financiera.

En el contexto de esta pretendida modernización del Estado, los municipios frente a una de sus mayores crisis, tienden a confundir modernización con aplicación tecnológica en la administración. Y si bien el uso de la computación a sido de gran ayuda en los sistemas administrativos, siendo de hecho un cambio modernizador, no es la esencia del cambio que se requiere. Aquí se está hablando de transformar los viejos paradigmas de administración, incorporando las nuevas formas de gestión.

Da la impresión que las municipalidades aun están lejos de ser parte y entender los cambios modernos, para crear las condiciones que generen una nueva cultura de gestión. Da la impresión que en la mayoría de los municipios falta una propuesta global de crecimiento y desarrollo, mas allá de los

“Pladecos” que intentan articular estrategias de desarrollo pero que no pasan de ser una formalidad normativa exigida por ley.

De otra forma dicho, las municipalidades han quedado rezagadas frente a los cambios que se han dado en sus funciones y responsabilidades, lo que demandará esfuerzos adicionales para ponerse a la altura de los nuevos desafíos. Lo anterior queda claramente advertido en el funcionamiento de la Dirección de Desarrollo Comunitario -en adelante DIDECO-, con una gran heterogeneidad entre los distintos municipios y, lo más preocupante, con deficientes resultados en su gestión.

Es posible percibir falta de conocimiento e interés de la enorme responsabilidad que recae, en esta unidad municipal, en la construcción de la fuerza moral, capital social y voluntad política de la comuna. Aquí encontraremos el rol fundamental de la Dirección de Desarrollo Comunitario que en esencia debe crear esa fuerza social constructivista como una gran reserva moral capaz de lograr cambios fundamentales en la comuna.

La DIDECO es la unidad que tiene la responsabilidad de construir al interior de cada comuna las relaciones de poder que permitan activar la fuerza social, generar el capital social y resurgir el espíritu comunalista. Aquí se debe

encontrar esa fuerza de cambio que de a la comuna un sentido de pertenencia que hace posible el ejercicio del poder local. Del mismo modo que los municipios y sus asociaciones vuelven a replantear su sentido municipalista que permitirá enfrentar la actual crisis desprendiéndose de la férrea tuición al poder central que aun subsiste.

La Dirección de Desarrollo Comunitario es la unidad, en el organigrama municipal, encargada de asesorar al alcalde y al concejo en la promoción del desarrollo comunitario; prestar asesoría técnica a las organizaciones comunitarias, y; proponer y ejecutar medidas tendientes a materializar acciones en el ámbito de la salud, educación, cultura, medio ambiente, capacitación laboral, deporte y recreación, promoción del empleo, fomento productivo y turismo.

Pero, más allá de los conceptos, funciones y formalidades de la ley, la importancia de esta unidad es que tiene bajo su responsabilidad crear las condiciones para la participación ciudadana, la recomposición de la sociedad civil, la integración social, el desarrollo local y la atención de servicios imprescindibles para la población. Pero, en esencia, debe permitir crear esa fuerza generadora de desarrollo comunal.

PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

De acuerdo al conocimiento que se tiene de la realidad existe una enorme heterogeneidad, entre los municipios, relacionada con la creación y funcionamiento de esta dirección. Municipios que no tienen creada en la planta esta unidad o si existe se la subutiliza, otros que simplemente la ignoran y enfrentan parcialmente algunos programas sociales. Esto provoca un desgaste del trabajo social, desinformación sobre proyectos de inversión social, bajo nivel de organización, lentitud en la implementación de programas nacionales y escaso nivel de participación ciudadana. Esta realidad repercute con mayores costos en comunas pequeñas, pobres y rurales. Las razones son: una legislación imprecisa que confunde el sentido de esta unidad y el bajo reconocimiento en los municipios de la importancia de esta dirección en la implementación de políticas y programas sociales. La presente investigación pretende demostrar esta realidad con el fin de hacer un aporte a la gestión de las municipalidades.

OBJETIVO

Introducir algunas modificaciones a la actual legislación con el objeto de precisar las funciones de la Dirección de Desarrollo Comunitario, y la creación de conciencia de alcaldes y jefaturas del rol de esta unidad, motivando a los municipios para introducir los cambios sustanciales que mejoren la gestión respondiendo con eficiencia y eficacia a las necesidades de la comunidad.

I.- MARCO TEORICO.

1.- Hombre, Sociedad y Estado.

El hombre actúa, se desenvuelve y se desarrolla en sociedad, y dentro de esta, la mas amplia es el Estado, que podemos conceptualizarla como un sistema social institucionalizado de supremacía sobre toda otra forma de organización social y que detenta el monopolio de la fuerza física legítima o por coacción. Esta persona, que originalmente nace libre para poder relacionarse con los demás, ha ido construyendo históricamente relaciones sociales que van generando condiciones de dominación de unos sobre otros, a través de un marco regulario al cual todos deben obediencia por ser consecuencia de un pacto social.

Esta sociedad política es el Estado y se representa como una maquina institucional organizada para la elaboración y ejecución de decisiones políticas, y para la imposición de las leyes. Sus apéndices materiales no solo incluyen a los funcionarios y los edificios de oficinas, sino también soldados, policías y cárceles.

El Estado es uno solo y el poder que emana de él también, sin embargo, se puede hablar de separación de funciones o de separación de poderes en tanto se ejerce con atribuciones independientes. Esta separación de funciones busca evitar la arbitrariedad y el abuso de poder, que se facilita cuando este último se concentra en un solo órgano o una sola mano. Con la revolución francesa de 1789, se establece la declaración de los derechos del hombre y del ciudadano manifestando que: toda sociedad en la cual no está asegurada la separación de poderes ni la garantía de los derechos ciudadanos, carece de legitimidad constitucional.

El Estado de Derecho es el fundamento esencial de los Estados republicanos (constitucionalistas) y origen de los sistemas democráticos de gobierno. La separación de funciones, por todos conocida, está regulada por una función legislativa, una función jurisdiccional y una función ejecutiva.

El ordenamiento jurídico sometido al Estado de Derecho, que constituye expresión auténtica de la idea de derecho vigente en la sociedad, cuyas autoridades son representativas del cuerpo político de la sociedad y el poder estatal, se encuentra distribuido en órganos y funciones diferenciadas, donde

existen los suficientes controles y responsabilidades de las autoridades, y una efectiva vigencia y garantía de los derechos humanos.

El fundamento de la democracia es el reconocimiento de la dignidad de la persona humana, con lo cual se afirma que cada persona humana es una unidad que se estructura en un ser corporal biológico, psicológico, racional y moral, y cuyo comportamiento obedece a la realización de valores a los cuales adhiere cada uno. Estas características hacen que la persona sea libre y consciente de su libertad, con lo cual tiene la capacidad de decidir y elegir; por todo esto las personas están dotadas de igual dignidad y derechos. La democracia es la forma de gobierno, de organización social y política que mejor garantiza el respeto, el ejercicio y promoción de los derechos humanos.

“La división de los poderes –escribe Gramsci-, y toda la discusión surgida alrededor de su realización, son el resultado de la lucha entre la sociedad civil y la sociedad política, de un determinado periodo histórico, con un cierto equilibrio inestable de clases, determinado por el hecho de que ciertas categorías de intelectuales al servicio directo del Estado están demasiado ligadas a las viejas clases dominantes”².

² Antonio Gramsci. Fundador del Partido Comunista italiano en 1921. Concebía al marxismo no como un sistema sino como una crítica continua.

La sociedad civil, caracterizada como toda estructura organizativa y actividad social fuera del aparato de Estado, representa el sentir ciudadano y la posibilidad cierta de perfeccionar la democracia como sistema político. ¿Esta sociedad civil articula un poder alternativo al Estado, es solo resistencia a este o finalmente sucumbe ante este poder central?

2.- Estado y Poder

El Poder y el Estado a veces parecen caminar juntos, se complementan o se asocian, en otras se repelen y se distancian. Puede haber mucho de cierto en ambas figuras dependiendo del enfoque que se les quiera dar, pero lo cierto es que siempre existirá una necesidad mutua de relacionarse, pero nunca serán la misma cosa.

En la tradición marxista el Estado es concebido como aparato represivo, una maquina de coerción que permite a las clases dominantes asegurar su dominación. Por lo tanto el Estado es ante todo el aparato del Estado. Pero igualmente el marxismo plantea una distinción importante entre aparato de Estado y poder de Estado.

Se puede decir -según Althusser- que esta distinción entre poder de Estado y aparato de Estado forma parte de manera explícita de la teoría marxista del

Estado desde “El 18 Brumario de Marx³”. El objetivo de la lucha de clases es la toma (asalto) del poder político y la destrucción del aparato de Estado⁴.

Para Althusser, esta es la etapa descriptiva de la teoría marxista del Estado y se requiere superarla. Para ello propone la tesis de que junto al aparato de Estado represivo que es del dominio público, se debe considerar la existencia de Aparatos Ideológicos de Estado (AIE) que proviene del dominio privado.

La ideología, es una representación imaginaria de los individuos con sus condiciones reales de existencia. En este preciso punto recién comienza a vislumbrarse una teoría de poder propiamente tal, desligándose del esquematismo del aparato de Estado. El poder se funda entonces en la reproducción de las condiciones de existencia de una (clase) sociedad, para cuya misión se arma de un arsenal de ideologías que modelan las conciencias de las personas.

He aquí entonces el rol de los Aparatos Ideológicos de Estado que propone Althusser y que vienen complementar la teoría marxista (descriptiva) del Estado. En estricto rigor, se puede afirmar que la preocupación por entender el

³ Carlos Marx, escribió “El 18 Brumario” analizando el régimen de Luis Bonaparte en Francia.

⁴ Louis Althusser, ideólogo y catedrático comunista francés, hizo un aporte sustancial sobre Estado y Poder, provocando una renovación del marxismo; fue parte del eurocomunismo

Estado dejó sin respuesta el problema del poder, o —para los mas optimistas— quedó subsumido en esa teoría.

Si bien la tesis de Michel Foucault⁵ sobre la microfísica del poder no convence a muchos que consideran que este parece “un poder etéreo que circula y se filtra en todo, que subordina todo desde la gramática universal del discurso”⁶, es quien mejor y con mayor innovación se ha preocupado de este tema.

Por lo tanto se debe considerar un aporte que ayuda a superar la teoría, esquemática marxista para darle una dimensión mas ajustada a la realidad de las sociedades que no se reproducen solo con violencia, aun cuando la utilizan en condiciones limites recurrentemente. Entonces, ¿de que forma se construyen las legitimaciones y como se logran altos niveles de hegemonía en las sociedades modernas? Obviamente la respuesta hay que buscarla ahí donde se generan los consensos, se moldean las conductas y se refundan las culturas.

En su teoría acerca del poder Foucault afirma que “el análisis en términos de poder no debe postular, como datos iniciales, la soberanía del Estado, la forma de la ley o la unidad global de la dominación: estos son mas bien formas

⁵ Filósofo francés, creador de la microfísica del poder como forma de entender el ejercicio del poder.

⁶ Gabriel Salazar y Julio Pinto, plantean que no se trata de tomar el poder por asalto, pero tampoco se trata del poder etéreo como lo señala Foucault.

terminales. Hay que admitir que este poder se ejerce mas que se posee, que no es el privilegio adquirirlo o conservarlo por la clase dominante, sino el efecto de conjunto de sus posiciones estratégicas, efecto que manifiesta y a veces acompaña la posición de aquellos que son dominados. Este poder, por otra parte, no se aplica, pura y simplemente, como una obligación o prohibición, a quienes no lo tienen; los invade, pasa por ellos y a través de ellos; se apoya en ellos del mismo modo que ellos mismos, en su lucha contra él, se apoyan a su vez en las presas que ejerce sobre ellos”⁷.

Esta teoría del poder propuesta por Foucault tiene el mérito de sacar el poder del Estado para no confundir el aparato con el ejercicio del poder. Esto permite que se visualice al poder como un conjunto de relaciones sociales que interactúan apropiándose de los cuerpos (humanos); por lo que el cuerpo es la territorialidad de ejercicio del poder.

La concepción de un poder unificado que deriva del Estado y de una lucha unificada por el Estado debe ser reemplazada por otra de una multiplicidad de relaciones de poder que surgen desde abajo y una multiplicidad de resistencias engendradas por las mismas.

⁷ Michel Foucault, “Vigilar y Castigar”. Pág. 75.

En la porfiada tradición comunalista –afirman Salazar y Pinto- que sobrevive como un discurso soterrado, el poder no emana del Estado, puesto que las bases ciudadanas (comunales) solo lo han depositado en él; más aún solo han depositado en él lo que excede del poder local. Se trata de un poder que surgió, surge y seguirá surgiendo cada vez que los hombres estén y permanezcan juntos; por lo mismo, su aparente pérdida es y será sólo resultado de su propia dispersión.

La construcción del Estado moderno implicó la expropiación de poderes comunales y las luchas civiles de la modernidad han perseguido la devolución de esos poderes. La legitimidad y poder de los estados nacionales modernos la obtuvieron en una relación desigual con las comunas a las que debilitaron o fortalecieron según el momento histórico.

El poder debe ser considerado entonces como una red de relaciones sociales que se construye en la instancia comunal y que se orienta a la creación de legitimidad. Esta red es creada en la interrelación de los ciudadanos, la influencia de los liderazgos y los discursos que se entrecruzan. El poder que se ejerce debe ser considerado entonces como una estrategia que crea disposiciones, utiliza técnicas y maniobra en el campo de las relaciones sociales.

3.- Comuna y Descentralización

El centralismo político, ejercido por gobiernos, ha mantenido doblegadas históricamente a las comunas evitando que estas ejerzan el poder ciudadano que han ido construyendo. De otra forma dicho, el centralismo maneja a las comunas como cabeza de playa para ejercer el poder y apropiarse de la legitimidad que los municipios construyen.

La ola descentralizadora liberal desde 1979 hizo posible conquistar funciones del aparato estatal, entregando servicios como salud y educación. Pero más que una real descentralización esto significó una carga económica tan fuerte que, aun con la creación del Fondo Comunal Municipal, no logran tener los niveles de operación mínimos que hoy se requieren. Por lo tanto la mentada descentralización a sido solo una operación de cosmética que no ha derivado en una real autonomía.

Este proceso de descentralización y municipalización (neoliberal) ha sido conducido políticamente, tanto en el periodo del régimen militar como en periodo democrático, por cada gobierno sin mediar mayor intervención ciudadana local, ni tampoco regional.

Con todas las reformas que se han ido sumando en estos años de democracia tanto en el plano institucional, de gestión y financiera, no se observa una verdadera descentralización, especialmente en la medida que no existe un mecanismo más radical de financiamiento autónomo de las municipalidades. Los municipios actualmente están prácticamente quebrados, o a punto de quebrar muchos de ellos, y solo se están salvando por las maniobras de los gobiernos que, cada cierto tiempo, deben estar inyectando recursos para pagar sus deudas (educación, salud, previsión y otros) y enviando propuestas legislativas al congreso: Rentas I, Rentas II, etc.

Con razón a señalado, el actual presidente de la Asociación Chilena de Municipalidades, Hernán Pinto, que el modelo municipal de 1992 esta agotado y que se requiere una reforma de fondo que posibilite una verdadera descentralización, mayor participación y un financiamiento estable que permita proyectarse en el tiempo; si no se logra esta reforma, y el municipio falla, se viene abajo todo el sistema político⁸.

El tema de la descentralización del Estado tiene una gran significación para los municipios. Con todo lo que se cree haber avanzado en este proceso se está

⁸ Hernán Pinto, Alcalde de Valparaíso, discurso pronunciado en Santa Cruz el 24 de abril de 2002.

aun lejos de lograr las cuotas indispensables de autonomía que se requieren en los gobiernos locales.

Se puede señalar, sin embargo, que algunos cambios se han ido produciendo en la administración del Estado y que dan cuenta de un proceso de modernización en curso, impulsado por los porfiados hechos mas que por la planificación. En efecto, la tecnología ha presionado de manera convincente para implementar estos cambios que han atravesado toda la estructura estatal, incluyendo a las municipalidades. Pero falta una propuesta global, racional y planificada que comprometa a todos y genere los cambios requeridos, especialmente en la descentralización, la autonomía y participación ciudadana.

La regionalización del país es considerada por muchos como un gran intento de descentralización del Estado. De hecho la propia Constitución lo plantea explícitamente al señalar que “el Estado es unitario, su territorio se divide en regiones. Su administración será funcional y territorialmente descentralizada, o desconcentrada, en su caso, en conformidad con la ley.”⁹

Pero la regionalización, orientada centralmente, es una importante herramienta para el ejercicio del poder, desconcentrando solo funciones. Etimológicamente.

hablando, el concepto de región está relacionada con regir, gobernar. Si bien la idea de la regionalización se generó típicamente en el gobierno de Jorge Alessandri, en el gobierno de Frei Montalva se avanzó más en la propuesta pero no se generó la ley; fue más bien durante el régimen militar cuando tomó forma y se implantó, con el claro objetivo de desconcentrar funciones pero no descentralizar el poder. Pero, más allá de estas estrategias de dominación, lo claro es que la regionalización aparece como la gran propuesta para la descentralización del país.

En honor a la verdad, la descentralización no ha cumplido con las expectativas creadas y más bien se ha quedado en respuestas formales para problemas que son de fondo. Se puede afirmar que ha habido desconcentración funcional a través de ministerios y servicios (desconcentrando en Seremis y Directores); luego se ha dado una descentralización territorial donde lo más significativo es que ciertos recursos económicos son distribuidos por el Consejo Regional que tiene algunas atribuciones administrativas bajo la tutela del Intendente, quien depende del Presidente de la República.

Sin embargo, la gran deuda de la regionalización es la descentralización política, es decir, la generación de las autoridades a través del voto popular

⁹ Constitución Política de la República de Chile, Art. 3º, D.L. 3.464 de 1980

con una participación directa de los verdaderos actores de una territorialidad regional; tema de difícil solución debido a que plantea un problema central, cual es la generación y uso del poder político. En segundo lugar, la otra deuda es la descentralización de las finanzas públicas que permita terminar con la tutela del poder central y se proyecte con una propuesta de cambio estructural para los municipios. Aun así, es preferible mantener una actitud optimista pensando que en un proceso gradual será posible llegar a tener una participación más activa y motivadora con gobiernos regionales elegidos y financiamiento autónomo.

Paralelamente a la descentralización, y sin ser mezquinos, podemos observar que la regionalización tiene una segunda razón de ser y que no es otra que la de constituir una unidad territorial de crecimiento y desarrollo humano, en un esquema de polo de desarrollo con su área de influencia de un centro hacia su entorno. Esto significa, que el territorio debe hacer posible la identificación de sus habitantes con sus tradiciones culturales, su historia, su entorno, su presente y su futuro. Difícil tarea ha sido lograr y mantener esta identificación en tanto las regiones se crearon agregando y desagregando territorios, muchos

de los cuales hasta hoy no se sienten identificados y buscan transformarse en regiones por derecho propio (Valdivia y Arica), cuestionando su hinterland¹⁰.

Se sabe de los grandes esfuerzos que se han realizado para buscar elementos de identificación regional en el ámbito de símbolos, imágenes, música, tradiciones y propuestas estratégicas de crecimiento y desarrollo. Sin embargo, hay mas formalidad que contenido en estos procesos, básicamente porque son propuestas muy en la cumbre de la región y con restringida participación a nivel de la base ciudadana, en la medida que obedecen a dos lógicas distintas que habitualmente están en tensión. Para decirlo en pocas palabras, no se ha involucrado a los municipios con voluntad y decisión, y esto ha marcado la diferencia entre pedir la opinión o generar espacios de participación activa.

Lo que se requiere es dar vuelta el esquema actual y entender que el municipio, en tanto administración local, nos sugiere repensar la idea del territorio comunal como la unidad básica de identificación sobre la que se puede fortalecer la identidad regional. Partiendo de esta territorialidad local podemos articular con mayor fuerza, compromiso y participación a la identidad regional integrando la especificidad comunal.

¹⁰ Área o territorio adyacente a un centro del que depende económica, política, social y culturalmente.

Del mismo modo, se puede observar que la comuna tiene las mejores condiciones para generar y propiciar la participación ciudadana y propender a la descentralización política del sistema y del aparato del Estado. De hecho es dable pensar que la comuna es la célula básica en este proceso porque aquí se genera el capital social: materia prima esencial en la construcción y consolidación de la sociedad civil

Pero es meridianamente claro que la reforma se ha impulsado como una descentralización meramente administrativa del Estado y no con la idea de la comuna autónoma. Por lo tanto las instancias municipales consideradas como de participación ciudadana distan mucho de convertirse en reales instrumentos de soberanía comunal.

Es pertinente definir, en este momento, el concepto de Estado para entender el sentido del análisis. Se entiende por Estado al sistema político (con su estructura administrativa) delimitado territorialmente en una comunidad nacional y cuyas características son ser un poder originario, autónomo, independiente del exterior, y organizado en un centro político al cual todos sus habitantes se subordinan.

Las características del Estado chileno es definido en la Constitución Política:

Artículo 3°.- “El Estado de Chile es unitario, su territorio se divide en regiones. Su administración será funcional y territorialmente descentralizada, o desconcentrada en su caso, en conformidad con la ley”¹¹

El carácter de unitario del Estado chileno radica en que su sistema político está estructurado territorialmente, con un sentido nacional, y con un poder central que no entrega autonomía política a ninguna estructura administrativa del territorio. En este contexto, la municipalidad es solo la administración jurídica de una localidad y no un gobierno comunal.

4.- Comuna y Poder.

Mientras mayor es el centralismo, mayor es la erosión del capital social en tanto esencia del poder ciudadano. Es por eso que la participación ciudadana, formando parte de algunos mecanismos de decisión, permite rescatar cuotas de poder que viabilizan la descentralización fortaleciendo la sociedad civil. Estamos frente a una etapa de nuestra historia en que se ha venido generando una concientización comunalista y de participación que puede llevar a un verdadero empoderamiento de la comunidad organizada.

Estamos frente a un movimiento municipalista, generado en el seno mismo de la Asociación Chilena de Municipalidades, y que ha derivado en un proceso de congresos regionales que tendrán por finalidad la definición de una política nacional de municipalidades. En este proceso lógicamente tomarán parte todas las instituciones políticas del estado y, de alguna forma, se pondrá a prueba todo el sistema político. Es lógico que este proceso debe tener como centro el tema de la eficiencia para darle sentido a los cambios requeridos y que no se quede en el discurso ideológico.

La conciencia municipalista reaparece cada vez que se la quiere sepultar, pero es la conciencia social que se resiste a morir aplastada por el moderno proceso de individualización; lucha por reconquistar, por sobre sus derechos individuales, el poder comunal perdido. Si la construcción del Estado moderno implicó generar relaciones de poder en los espacios comunales, las condiciones actuales tienden, de una u otra forma, a plantear el fortalecimiento de la comuna en la medida que el Estado entrega espacios de participación.

La comuna es la unidad territorial básica, administrada por la municipalidad, y dependiente territorialmente de la provincia y, en un contexto más general, de la región. El crecimiento y desarrollo de una comuna estará en directa relación

¹¹ D.L. 3.464, de 1980

con la gestión municipal pues en ella radica la administración local. En su artículo 1° la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades señala: “Las municipalidades son corporaciones autónomas de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuya finalidad es satisfacer las necesidades de la comunidad local y asegurar su participación en el progreso económico, social y cultural de las respectivas comunas”¹².

Lo que señala la legislación, desde el punto de vista jurídico es importante, pero la realidad política sugiere que se está lejos de la autonomía y patrimonio propio para que los municipios se sientan con la libertad y el poder de decidir lo que se debe hacer para lograr el mandato de la ley en el sentido de satisfacer necesidades y asegurar la participación de sus ciudadanos.

Aun así, aquí se ve claramente que en las actuales condiciones el rol del municipio, demandado por la normativa legal, debe ser logrado a toda costa. En este contexto se requiere fortalecer las instancias de administración y gestión para lograr con escasos recursos las grandes tareas encomendadas por la ley y requeridas por la ciudadanía.

¹² Texto Refundido de La ley N° 18.495 Orgánica Constitucional de Municipalidades. Publicada en el diario oficial el 11 de enero de 2000

El Estado se ha fortalecido y consolidado en torno a un poder central relacionándose con individuos y no con una red de comunidades soberanas, con organizaciones autónomas, que sean verdaderos sujetos sociales interlocutores de las políticas públicas. La asistencialidad social, que por años a priorizado el Estado, ha obstaculizado la generación de los sujetos activos de la comuna, porque ha construido solo objetos demandantes de ayuda social.

Se requiere por tanto una nueva mirada, apropiarse de un nuevo paradigma que resitúe a la comunidad como verdadero sujeto de las políticas sociales. Un sujeto activo, participativo, organizado e interlocutor válido frente a la autoridad comunal.

5.- Desarrollo Comunitario

Aquí aparece el rol de la Dirección de Desarrollo Comunitario haciendo posible la creación de ese tejido social organizado, restableciendo el poder de la base como interlocutores de las políticas sociales. Cumple un papel preponderante como instancia catalizadora de la participación ciudadana y canalizadora de las energías que prevalecen en la comuna. De alguna forma esta unidad debe reconstruir las voluntades, articularlas, organizarlas y generar el poder local para fortalecer la comuna.

La Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades señala en su artículo 22 que la unidad encargada del desarrollo comunitario tendrá como funciones específicas: asesorar al alcalde y, también, al concejo en la promoción del desarrollo comunitario; prestar asesoría técnica a las organizaciones comunitarias, fomentar su desarrollo y legalización, y promover su efectiva participación en el municipio, y; proponer y ejecutar, dentro de su ámbito y cuando corresponda, medidas tendientes a materializar acciones relacionadas con salud pública, protección del medio ambiente, educación y cultura, capacitación laboral, deporte y recreación, promoción del empleo, fomento productivo local y turismo.

Las funciones son ciertamente amplias y poco precisadas, lo que se analizará oportunamente en el desarrollo de este trabajo; ahora corresponde es más bien entender la lógica política y administrativa que se le ha querido dar a este cargo y, sobre esta base, entrar luego al proceso de diagnóstico que permitirá entender la dimensión real que hoy tiene.

El desarrollo comunitario da respuesta entonces a la articulación y canalización del sujeto social, validando su interlocución con la sociedad civil y las autoridades políticas. Potenciar este sujeto social y predisponerlo

activamente para convocarlo a un proceso participativo en la comuna, es el rol esencial de la Dirección de Desarrollo Comunitario.

6.- Concepto de Desarrollo

Es fundamental, a estas alturas, tener claridad sobre el concepto de desarrollo para así compenetrarnos profundamente con la idea del desarrollo comunitario. Porque no cabe duda alguna que existen muchas interpretaciones, y la misma definición del cargo en los municipios está cruzada por una gran heterogeneidad de visiones.

Algunas definiciones de diccionario señalan que el desarrollo es una serie de etapas por las que pasa un ser viviente en el curso de su crecimiento. Otras plantean el desarrollo como acrecentar o aumentar algo. Pero, más allá de las definiciones formales, interesa conceptualizar la idea de acuerdo a la utilización que se le desea dar en un contexto de uso definido.

El desarrollo es la utopía social por excelencia, dice Boisier; en un sentido metafórico es el paraíso perdido de la humanidad, nunca alcanzable ni recuperable debido a su naturaleza asintótica al eje de su propia realización.

Cada vez que un grupo social se aproxima a lo que es su propia idea de desarrollo, inmediatamente se cambian las metas.

Existe una sobre adjetivización del desarrollo donde cada uno reclama identidad única. Así nos encontramos con desarrollo nacional, desarrollo regional, desarrollo local, desarrollo comunal, desarrollo territorial, desarrollo humano, desarrollo económico, entre otros.

Normalmente el concepto de desarrollo va asociado a la producción material, estrechamente ligado a lo económico. De esta forma, recurrentemente se habla de desarrollo económico y se le tiende a confundir con crecimiento económico. El crecimiento, tiene sus raíces en la génesis de la ciencia económica y se trata de una idea de mas de doscientos cincuenta años relacionados con economistas como Ricardo, Smith, Marx entre otros. Los factores de crecimiento conocidos son la acumulación de capital, la acumulación de progreso tecnológico y la acumulación de capital humano.

Por lo tanto, identificado inicialmente el desarrollo con el crecimiento económico, este quedó atrapado en el reduccionismo de los economistas que lo limitaron en su explicación y aplicación. Su aplicación en el ámbito político se remonta a la década del 40 donde se dibuja un nuevo orden internacional y

que deberá garantizar la paz y el progreso de los hombres en libertad. En un principio el desarrollo debía dar respuesta y reducir ciertas barreras como eran la pobreza, el desempleo y la iniquidad. Luego otros pensadores, como Max-Neff y Amartya Sen, contribuyeron a transformar el concepto de desarrollo en una visión valórica, intangible aportando una riqueza de contenido que provocó un cambio en el índice del desarrollo humano manejado por el PNUD dando importancia a la configuración de un ambiente, un entorno que permita potenciar a las personas: en la doble sociabilidad individual y colectiva.

En la propuesta del desarrollo a escala humana, planteada por Max-Neff, Antonio Elizalde y Martín Hopenhayn, aparecida en la revista "Development Dialogue" de 1986, comentada por Boisier¹³, se dice que "el desarrollo a escala humana se concentra en la satisfacción de las necesidades humanas fundamentales, en la generación de niveles crecientes de auto dependencia y en la articulación orgánica de los seres humanos con la naturaleza y la tecnología, de los procesos globales con los comportamientos locales, de lo personal con lo social, de la planificación con la autonomía y de la Sociedad Civil con el Estado".

¹³ Boisier Sergio, Conversaciones Sociales y Desarrollo Regional, Editorial Universidad de Talca, Talca Noviembre 2000, 124 pag.

Para muchos esta es una de las más acertadas propuestas de un verdadero desarrollo, pero que lamentablemente nunca traspasaron las barreras del mundo académico.

Con los años se ha llegado a entender que el desarrollo no es estrictamente el logro de cuestiones materiales sino mas bien como el logro de un contexto, ambiente o situación que facilite la realización del ser humano en personas humanas. Estamos hablando entonces de una cuestión subjetiva de una dimensión intangible, como lo sugiere Boisier.

Siendo este un resultado intangible es preciso identificar los factores que inciden en la construcción de esta dimensión y que, por cierto, son también de un carácter intangible. Estos factores, se pueden agrupar en categorías relativamente homogéneas y para lo cual introduce el concepto de capital intangible. Son parte de este capital intangible, el capital social, el capital cívico, el capital psicosocial, entre otros.

7.- Concepto de Comunitario.

Está relacionado con la asociación de personas que tienen los mismos intereses y viven interrelacionadas en un territorio común. No es

necesariamente la comunidad organizada, es mas bien la comunidad en sus diversas estructuras, desde la individual hasta sus diversas articulaciones organizativas de la sociedad.

Lo comunitario está asociado a asentamientos humanos territoriales, en barrios urbanos y sectores rurales, así como grupos de interés que se identifican por alguna disciplina o actividad que traspasa territorialidades. En esta misma lógica es que las organizaciones comunitarias se agrupan en: territoriales y funcionales.

La comunidad, genéricamente hablando, es la sociedad inserta en el ámbito territorial comunal, mientras que lo comunitario esta referido al conjunto de relaciones sociales que establece esta comunidad. Mas explícitamente, lo comunitario da cuenta las acciones concretas, de movilización y de la comunidad transformada en sujeto social.

La construcción de la ciudadanía en el proceso de participación va dando vida al sujeto social. Por lo tanto hablar de participación ciudadana es hacer referencia directa al rol de las personas como sujetos activos de las políticas publicas. Pero este sujeto debe ser siempre comunitario en el entendido que

ejerce sus derechos como miembro de la comunidad y no como individuo solitario.

8.- Participación Ciudadana.

La ciudadanía fue en el pasado un atributo que distinguía a los habitantes permanentes y reconocidos como tales de la ciudad. Suponía un status compuesto por un conjunto de derechos y deberes cívicos, socio-económicos y políticos, que se podían ejercer en el ámbito del territorio de la ciudad. Luego, a partir del siglo dieciocho y sobre todo en el diecinueve la ciudadanía se fue vinculando al Estado nación. Los ciudadanos eran los que poseían la nacionalidad, atributo que concedía el Estado, y en tanto que tales eran titulares de derechos políticos exclusivos (participar en los procesos electorales, formar asociaciones y partidos políticos, ser funcionarios públicos, etc.)

La calidad de ciudadano nos remite, desde un punto de vista jurídico, al derecho a voto luego de cumplir los dieciocho años de edad. Tal como se señalaba, en el siglo diecinueve, primero se era soldado y luego ciudadano; de alguna forma se hacía notar el servicio a la patria como el primer deber que daba paso a los derechos ciudadanos: elegir a sus autoridades.

Pero, mas allá de estas formalidades, es necesario afirmar que al hablar de derechos ciudadanos se debe traspasar esta frontera jurídica y levantar la mirada incorporando a todos los agentes sociales que de alguna forma construyen relaciones sociales asociándose, juntándose, expresando intereses y sentimientos. Y con esto se hace referencia especialmente a los jóvenes que no tienen dieciocho años y aquellos que los tienen y que “no están inscritos como ciudadanos”. Todos ellos, por igual, son sujetos sociales que tienen la necesidad de construir sus espacios de participación ciudadana. De hecho, para la creación de centros juveniles la ley exige quince años de edad.

De aquí deriva la necesidad de precisar los términos cuando se hace referencia a este complejo tema. En un trabajo de Alfredo Rodríguez¹⁴ se afirma que “la participación ciudadana nos remite, en primera instancia, a ciudadanía, a una ciudadanía activa, esto es, a personas capaces de ejercer derechos y deberes, de preguntarse que tipo de gobierno quieren darse, que tipo de relaciones quieren establecer entre si, que tipo de sociedad y de cultura aspiran a construir, lo cual exige contar con espacios públicos participativos donde pueden ejercer plenamente estos derechos y deberes”.

Es mezquino afirmar que la participación ciudadana nos remite solo a una ciudadanía activa de personas capaces de ejercer derechos y deberes, de preguntarse el gobierno que quieren, el tipo de sociedad que aspiran a construir. Esto excluye automáticamente a todos aquellos que no son capaces de ejercer esos derechos, simplemente porque no están inscritos en los registros electorales o no desean ejercer el derecho a votar. Porque hoy, ejercer el derecho de elegir autoridades pasa primero por la voluntad de inscribirse en los registros electorales y luego la decisión de votar; esto provoca una diferencia entre ser ciudadano y ejercer derechos de ciudadanos. Es preciso entonces diferenciar lo que es la “ciudadanía legal” de una “ciudadanía social”, que al final debiera llevarnos al mismo lugar común: la participación ciudadana.

Entonces, ¿el ciudadano completo es el que está inscrito y decide ejercer su derecho a elegir a las autoridades? No necesariamente esto debe ser así, porque no votar puede tener diferentes causas y no solo una expresa negativa a no ejercer el derecho por una desconfianza en las instituciones políticas. Aun si fuera así, en política la omisión es política, por lo cual no votar es ejercer participación ciudadana. Pero el tema central no es este, sino de que forma

¹⁴ Alfredo Rodríguez, apuntes de apoyo a videoconferencia, realizada el 2001 por la SUBDERE.

ampliamos la idea de la participación ciudadana rompiendo la camisa de fuerza de la condición jurídica de la ciudadanía.

Una propuesta legislativa que permitirá la inscripción automática en los registros electorales y la votación voluntaria de los ciudadanos zanjará esta diferencia en la medida que la “ciudadanía jurídica” no estará relacionada con ejercer derechos, sino simplemente con ser miembro de esta sociedad y tener mas de dieciocho años. Por lo tanto, la participación ciudadana no responderá mas a condicionantes legales sino a necesidades concretas de miembros de la sociedad que, por el hecho de nacer y formar parte de la nación, están en su derecho de participar en las decisiones de la comunidad organizada o institucionalizada.

La configuración y el ejercicio de la ciudadanía se debe entender como el estatuto que permite ejercer un conjunto de derechos y deberes cívicos, políticos y sociales.

El rol del municipio es básico en generar las instancias de participación y con ello, la Dirección de Desarrollo Comunitario es la llamada a generar los espacios de participación y a salvaguardar las condiciones necesarias e

indispensables para que todos los miembros de la comunidad puedan ejercer sus derechos.

El artículo N° 93 de la ley OCM, señala que “cada municipalidad deberá establecer en una ordenanza las modalidades de participación de la ciudadanía local, teniendo en consideración las características singulares de cada comuna, tales como la configuración del territorio comunal, la conformación etérea de la población y cualquier otro elemento que, en opinión de la municipalidad, requiera una expresión o representación específica dentro de la comuna y que al municipio le interese relevar para efectos de su incorporación en la discusión y definición de las orientaciones que deben regir la administración comunal”.

Luego se agrega que existirá un consejo económico social y comunal compuesto por representantes de la comunidad organizada; siendo este un órgano asesor de la municipalidad. Seguidamente, se manda regular en la ordenanza las audiencias públicas por medio de las cuales el alcalde y el concejo conocerán las materias de interés comunal. Finalmente, se regula las condiciones para someter a plebiscitos ciertas materias atinentes.

Muchas de estas materias que plantea la ordenanza son una formalidad debido a que en la realidad no funcionan o están lejos de poder implementarse. Sin embargo, lo rescatable es que el legislador haya considerado esta materia y que sea posible utilizar esta legislación para ampliar las formas y áreas de participación a voluntad de cada administración municipal.

Siendo estos instrumentos factibles a utilizar, es preciso avanzar concretamente en formas quizás menos complejas pero más eficaces. Para ello se requiere que la ciudadanía se articule con las instituciones publicas teniendo como base la credibilidad en el Estado democrático, la confianza en las autoridades políticas, en la descentralización de las estructuras publicas, en la defensa de los derechos individuales y colectivos. En este proceso se requieren altas dosis de capital cívico y de capital social.

9.- Espacios Públicos de Participación.

En tanto concepto jurídico, el espacio público está sometido a una regulación específica por parte de la administración pública que posee la facultad de dominio del suelo y que garantiza su acceso y fija las condiciones de utilización e instalación de actividades.

El espacio público tiene también una dimensión sociocultural, en tanto es un lugar de relación y de identificación, de contacto entre las gentes, de animación urbana, a veces de expresión comunitaria. Es por ello que la dinámica propia de la ciudad y los comportamientos de sus gentes pueden crear espacios públicos que jurídicamente no lo son, o que no estaban previstos como tales, abiertos o cerrados, de paso o a los que hay que ir. Pueden ser unas construcciones abandonadas, terrenos descuidados, propiedades tomadas ilegalmente y donde se busca establecer derechos que no han sido ejercidos por los canales normales o permitidos.

El espacio público supone dominio público, uso social y multifuncional. Se caracteriza físicamente por ser accesible, lo que lo hace un factor de centralidad. La calidad del espacio público se podrá evaluar sobre todo por la intensidad y la calidad de las relaciones sociales que facilita y por su capacidad de estimular la identificación simbólica, la expresión y la integración culturales. Por ello es conveniente que el espacio público tenga algunas calidades formales como la continuidad del diseño urbano y la facilidad ordenadora del mismo, la generosidad de sus formas, de su imagen y de sus materiales y la adaptabilidad a usos diversos a través de los tiempos.

Los proyectos y la gestión de los espacios públicos, y de los equipamientos colectivos, son a la vez una oportunidad de producir ciudadanía y un test del desarrollo de la misma. La intensidad de su uso social, su capacidad de crear empleo, la importancia de los nuevos usuarios, la autoestima y el reconocimiento social, su contribución a dar sentido a la vida urbana son siempre oportunidades que nunca se debieran desaprovechar para promover los derechos y deberes (políticos, sociales, cívicos) constitutivos de la ciudadanía.

Las posibles estrategias para fortalecer el espacio público se ubican en: el fortalecimiento del espacio público como escenario cotidiano; involucrar a la ciudadanía en la gestión de los espacios públicos, y; articular actores, acciones y recursos en los espacios públicos.

Para Bordi Borja¹⁵, el estatuto de ciudadano representa un triple desafío para la ciudad y el gobierno local: a) Un desafío político: conquistar la capacidad legal y operativa para contribuir o universalizar el estatuto político-jurídico de toda la población, adquirir las competencias para desarrollar las políticas públicas que hagan posible el ejercicio y la protección de los derechos y deberes ciudadanos; b) Un desafío social: promover las políticas públicas que

ataquen a las discriminaciones que imposibilitan o reducen el ámbito de la ciudadanía, empleo, situación de vulnerabilidad, marginación cultural; c) Un desafío específicamente urbano: hacer de la ciudad, de sus centralidades de la movilidad y accesibilidad generalizadas, de la calidad y visibilidad de sus barrios, de la fuerza de integración de sus espacios públicos, de la autoestima de sus habitantes, etc., una productora de sentido a la vida cotidiana, de ciudadanía.

La producción de ciudadanía y el rol de los gobiernos locales es un desafío político no exclusivo de estos. La política no reduce su espacio a las instituciones, los partidos y las elecciones. Hay otro espacio, la sociedad civil que crean y ocupan todos los organismos y formas de acción colectiva cuando van mas allá de sus objetivos e intereses inmediatos y corporativos. Es el espacio de la participación ciudadana que plantea demandas y propuestas, responsabilidades para criticar y ofrecer alternativas, pero también para ejecutar y gestionar programas y proyectos sociales, culturales, de promoción económica o de solidaridad y de urbanismo.

Los políticos elegidos democráticamente tienen la responsabilidad de decidir sobre los proyectos públicos, mientras que las organizaciones sociales tienen

¹⁵ Jordi Borja, "Ciudadanía y espacio público", apuntes de videoconferencia interregional, Pág. 11

el derecho y el deber de exigir que se tomen en cuenta, se debatan y se negocien sus críticas y sus propuestas. Estos son espacios legítimos en la convivencia ciudadana y un imperativo histórico de las autoridades generarlos, alentarlos y proyectarlos en el tiempo.

Es claro que los espacios públicos refieren primeramente a territorio físico, como lugar de encuentro y de articulación de relaciones sociales, pero al mismo tiempo el espacio público debe reflejar las instancias de participación sin una determinada territorialidad física pero si como territorialidad social. Las personas, sus cuerpos, son una territorialidad donde se construyen relaciones de poder y donde se crean los mecanismos de legitimidad; de cierta manera se está hablando aquí de la molécula primaria a partir de la cual se construye la sociedad civil, se generan capitales intangibles y se abren los espacios de participación.

II.- DIAGNOSTICO .-

La necesidad de saber como funciona el cargo en los municipios y cual es el comportamiento efectivo en la estructura orgánica, así como los resultados de su gestión, obliga a iniciar el necesario proceso del diagnóstico. Se requiere establecer cual es el avance de la legislación actual y como están operando las normas con relación a la conformación de las plantas y la organización interna de los municipios.

Pero no se trata solo de una fotografía de esta normativa, sino por sobre todo lograr un conocimiento dinámico que incorpore a los actores directos, inmersos en la problemática interna de la organización, buscando pesquisar su autodiagnóstico y, por otra parte, permitir la mirada externa que logre cubrir los puntos ciegos que por lo general no se ven desde el interior. Este diagnostico deberá contener una mirada propositiva que haga posible, en una segunda etapa, definir una estrategia que enfrente y resuelva los problemas detectados, mejorando la gestión especialmente en lo en el área del desarrollo comunitario.

1.-Evolución Legislativa del Cargo.

1.1.- Carácter y definición de esta unidad.

La Dirección de Desarrollo Comunitario aparece por primera vez en la ley OCM de 1988, quedando definidas sus funciones esenciales, tal como hoy se las conoce, con las modificaciones incorporadas posteriormente. Hasta esa fecha, se hablaba de una Dirección Social Comunal con un sub-departamento de Desarrollo Comunitario y del cual dependía la Sección de Organizaciones Comunitarias. De acuerdo a un organigrama propuesto en un “manual de organización y funciones de la Municipalidad de Santa Cruz” del año 1984 se presentaba el siguiente cuadro:



Analizando este organigrama, queda de manifiesto la influencia de una concepción de asistencialidad de las políticas sociales, basadas en un paternalismo con una participación pasiva de la comunidad. Por muchos años se había generado una estructura municipal rígida orientada a labores funcionales de la ciudad y de servicios a la comunidad, siendo las personas objetos y no sujetos de las políticas públicas. De ahí que el desarrollo comunitario estuviera orientado solo a las prestaciones asistenciales y manejo de organizaciones territoriales, y no enfocado a otras áreas de las políticas públicas que implicaban definir propuestas y generar participación.

Las modificaciones que introdujo la legislación 1988, permitieron que el Sub-Departamento de Desarrollo Comunitario se transformara en una Dirección y se ampliaran sus funciones orientando su labor a un conjunto de áreas que implican definición de políticas, propuestas de programas y ejecución de proyectos. Fue el comienzo de un largo proceso que se iría orientando, en los años siguientes, hacia una visión de participación activa donde las personas pasarían a ser sujetos de las políticas sociales.

La Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades N° 18.695 de 1988¹⁶, en su artículo 19° señala que “la unidad encargada del desarrollo comunitario tendrá como funciones específicas:

- a) Asesorar al alcalde y, también, al concejo en la promoción del desarrollo comunitario;
- b) Prestar asesoría técnica a las organizaciones comunitarias, y
- c) Proponer y ejecutar, cuando corresponda, medidas tendientes a materializar acciones relacionadas con asistencia social; salud pública; protección del medio ambiente; educación y cultura; capacitación; deporte y recreación;; promoción del empleo y turismo”.

Esta es la primera definición del cargo en la legislación municipal, que busca precisar funciones hasta entonces difusas en el organigrama y sin destino concreto. Aun así, de igual forma la amplitud de funciones, que abarca prácticamente todas las responsabilidades que la legislación le da a los municipios en su conjunto, contiene imprecisiones para asumir tal cantidad de responsabilidades. Este hecho está en la base misma de la falta de visión y la gran heterogeneidad en las aplicaciones del cargo, así como de las funciones que debe asumir.

¹⁶ Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, de 1988 (Texto refundido D.S. 662, Interior. “D.O”

En el año 1999 se introducen nuevos cambios en la legislación municipal, de gran trascendencia para la elección de alcaldes y concejales, pero que también modifica en cierto grado las funciones de la Dirección de Desarrollo Comunitario. En lo concerniente a esto último, el texto refundido de la ley 18.695¹⁷, Orgánica Constitucional de Municipalidades, señala lo siguiente:

“Artículo 22º.- La unidad encargada del desarrollo comunitario tendrá como funciones específicas:

- a) Asesorar al alcalde y, también, al concejo en la promoción del desarrollo comunitario;
- b) Prestar asesoría técnica a las organizaciones comunitarias, fomentar su desarrollo y legalización, y promover su efectiva participación en el municipio, y
- c) Proponer y ejecutar, dentro de su ámbito y cuando corresponda, medidas tendientes a materializar acciones relacionadas con salud pública, protección del medio ambiente, educación y cultura, capacitación laboral, deporte y recreación, promoción del empleo, fomento productivo local y turismo”.

Estas modificaciones legislativas, en su intento por precisar y ampliar funciones, crean nuevas confusiones desperfilando, de cierta forma, el cargo.

Aun así, se debe valorar algunas precisiones, así como también resulta importante que se incorporen nuevas funciones necesarias y decisivas para el crecimiento y desarrollo de las comunas..

Por ejemplo, en el punto b), relacionado con las organizaciones comunitarias, se amplían las facultades para **fomentar su desarrollo y legalización, y promover su efectiva participación en el municipio**. Con ello el legislador quiso entregar mayores responsabilidades a la DIDECO encomendándole el fomento de la organización ciudadana y haciendo hincapié en la idea de la participación ciudadana en el municipio.

En segundo lugar, en el punto c), se observa una modificación al incorporar en la frase “proponer y ejecutar, **dentro de su ámbito** y cuando corresponda”. Al agregar la frase, “dentro de su ámbito”, se busca precisar las acciones que están relacionadas con las características del cargo y no ser arrastrados por las funciones que pueden traspasar de esas funciones a otras áreas. Luego, en este mismo punto, se incorpora el **fomento productivo** como una función nueva, la que tendrá una gran repercusión a mediano y largo plazo en las comunas. La capacitación, que ya estaba incorporada en la legislación, se la considera mas específicamente como **capacitación laboral**, vinculando su ámbito a la

¹⁷ Texto refundido de la ley 18.695, OCM, publicada en el Diario Oficial del 11 de enero de 2000.

coordinación con la **promoción del empleo**, lo que será refundida en la Oficina Municipal de Información Laboral (OMIL), que actualmente funciona en varios municipios a instancia y fomentadas por el SENCE.

Finalmente, en el mismo punto c), se “omite” la **asistencia social**, dejándola fuera sin ninguna explicación y sin incorporarla a otra dirección o departamento. Por tal razón, solo se tiende a pensar que ha sido una omisión del legislador, porque es impensable que una labor tan esencial en la aplicación de las políticas asistenciales del Estado no sea considerada en el organigrama.

1.2. Cargo de exclusiva confianza.

De acuerdo a la ley 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades de 1988, en su artículo 38, se señala que tendrán la calidad de funcionarios de exclusiva confianza del Alcalde, las personas que, de acuerdo con el Estatuto, sean designadas como titulares para dirigir las unidades de: Secretaría Municipal; Secretaría Comunal de Planificación y Coordinación; Desarrollo Comunitario; Obras Municipales, Aseo y Ornato; Transito y Transporte Publico; Administración y Finanzas, Asesoría Jurídica, y; Control. Este

artículo N°38 es derogado por medio de la ley 18.959¹⁸ de febrero de 1990, que modifica el Estatuto Administrativo de Empleados Municipales (ley 18.883).

De aquí derivan las modificaciones de la ley 18.695, publicadas en el diario oficial el 28 de agosto de 1992, reemplazando el artículo 38 por el 40, donde expresa claramente que “tendrán la calidad de funcionarios de exclusiva confianza del Alcalde las personas que sean designadas como titulares en el cargo de secretario comunal de planificación y coordinación, y en aquellos que impliquen dirigir las unidades de asesoría jurídica y de desarrollo comunitario”

La incorporación de este artículo modificado tiene su origen en una discusión generada en el Congreso, poco antes de las primeras elecciones municipales en democracia, relacionada con las atribuciones que debieran tener los alcaldes para contar con gente de su confianza, en un esquema municipal rígido heredado del régimen militar y que instituía la inamovilidad de los cargos públicos.

¹⁸ Manual de Legislación Municipal, Editorial Ciedam Ltda, Santiago 1990

Por tanto, la negociación entre los bloques políticos de la concertación y de la oposición al gobierno, buscó acercarse a un acuerdo que contuviera propuestas de ambos bloques, desde los que pensaban que no debían existir cargos de confianza hasta los que señalaban que todas las direcciones del municipio, con excepción del Juez de Policía Local, debían ser de confianza del alcalde. De todas esas propuestas se arribó finalmente al artículo 40, entregando tres cargos de confianza para las nuevas administraciones municipales.

La importancia de esta medida es que, el legislador, permitió con ello entregar una cuota de flexibilidad en el rígido sistema administrativo municipal; aun cuando, la asesoría jurídica no tiene mayor gravitación y es una función estrictamente técnica, los otros cargos se justificaban. Para el caso de la Dirección de Desarrollo Comunitario este cambio permitió específicamente darle un carácter técnico-político al cargo, permitiendo que tenga una orientación de acuerdo a los criterios de cada administración.

En esta dinámica, se siguió negociando en años posteriores hasta que en las modificaciones de 1999¹⁹, se introduce el artículo 47 en reemplazo del anterior artículo 40, agregando dos nuevos cargos de confianza exclusiva del alcalde. Se señala en este artículo que “tendrán la calidad de funcionarios de exclusiva

confianza del alcalde, las personas que sean designadas como titulares en los cargos de secretario comunal de planificación, y en aquellos que impliquen dirigir las unidades de asesoría jurídica, de salud y educación y demás incorporados a su gestión y de desarrollo comunitario.”

Los cambios novedosos y sorprendentes, son el carácter de cargos de exclusiva confianza del alcalde tanto de educación como de salud, que son ámbitos de responsabilidad de la Dirección de Desarrollo Comunitario. Con ello se está introduciendo, en un aparente cambio formal, una reforma de fondo que entrega en los hechos una independencia de estas dos áreas del sistema municipal, cambiando la orientación de la DIDECO en la medida que la dependencia de estos cargos queda en línea directa con el alcalde.

1.3. Condiciones para Acceder al cargo.

El cargo de Director de Desarrollo Comunitario, al ser de exclusiva confianza del Alcalde, significa que el puede nombrarlo a su arbitrio y removerlo también cuando así lo estime necesario y sin expresión de causa. Sin embargo, para llenar el cargo se requiere que la persona designada cumpla con los requisitos de idoneidad que demanda la legislación vigente para los

¹⁹ Texto refundido Ley 18.695. Publicadas en el D.O. el 11 de enero del 2000

funcionarios municipales, además del requisito específico que se exige para los cargos de Directivos.

En efecto, la ley N° 19.280²⁰ y que modifica la ley N° 18.695, señala que “establécense los siguientes requisitos para el ingreso y la promoción en los cargos de las plantas de personal de las municipalidades: 1) Plantas de Directivos: título profesional universitario o título profesional de una carrera de, a lo menos, ocho semestres de duración, otorgado por un establecimiento de educación superior del estado o reconocido por este”.

Este alcance legislativo obliga a que la contratación en el cargo de Director de Desarrollo Comunitario se ajuste al requisito de estar en posesión de un título profesional de a lo menos ocho semestres. Esta condición busca que, el carácter de exclusiva confianza del alcalde, que le da un perfil político al titular del cargo, se combine con ciertos requisitos técnico-profesionales. Aun así, se debe dejar en claro que al no especificar un perfil profesional –como ocurre con el asesor judicial y Secplac- se tiende a desdibujar el carácter técnico del cargo.

²⁰ Ley 19.280. Publicada en el Diario Oficial el 16 de diciembre de 1993

Analizado esto, a la luz de las experiencias en los municipios, se constata claramente que la diversidad en las profesiones, de quienes ostentan el cargo, ha desfigurado el componente técnico prevaleciendo la condición política del titular con una baja proyección del cargo y de la gestión que se realiza.

1.4.- Una debilidad de la ley

Teniendo en cuenta los artículos 15° y 16° de la ley 18.695 vigente, se observa que la legislación contiene definiciones anticuadas, no acorde con los tiempos que se viven y que tienden a postergar la modernización de la gestión municipal. El sistema municipal no da cuenta del crecimiento experimentado por las comunas y las necesidades de desarrollo que plantean las exigencias actuales, donde la participación ciudadana es cada vez mas una reivindicación sentida y una deuda sin saldar del sistema democrático actual.

En los artículos referidos, se afirma que las municipalidades que administran una comuna con más de cien mil habitantes deberán incluir en su organigrama la Secretaria Municipal, la Secretaria Comunal de Planificación y Coordinación, y a lo menos, las unidades encargadas de : desarrollo comunitario; obras municipales; aseo y ornato; tránsito y transporte público; administración y finanzas; asesoría jurídica, y; control.

Por su parte, en aquellas comunas cuya población sea igual o inferior a cien mil habitantes, la organización interna de sus municipalidades incluirá la Secretaria Municipal y todas o algunas de las unidades exigidas anteriormente; eventualmente podrán incluir una Secretaria Comunal de Planificación y Coordinación.

Esta diferencia, siendo arbitraria, podría justificarse considerando que los presupuestos son distintos entre uno y otro tipo de municipalidad, contando unas con grandes plantas de personal que atienden mayores exigencias y otras con pequeñas plantas que no permite atender las necesidades básicas. Pero esto es relativo en la medida que nos encontramos con municipios que no tienen creado el cargo de DIDECO pero si han contratado un administrador municipal, lo que significa que más que un problema presupuestario es un problema de visión y falta de flexibilidad de las plantas.

Precisando este tema se debe considerar que las exigencias de la comunidad, las políticas públicas y los programas de inversión social son los mismos para todas las comunas. Por lo tanto esta diferencia se hace discriminatoria para los habitantes de las comunas más pequeñas. Esto lleva a que muchas comunas que no tienen creado el cargo de DIDECO perjudican a la comunidad, más aún si consideramos que el desarrollo comunitario es el corazón y espíritu de

la comuna, la base sobre la cual se construyen la esperanza, el optimismo, la legitimidad, los liderazgos, las confianzas, la inteligencia y su carácter.

Esta situación ha llevado a que una gran cantidad de municipalidades pequeñas, debido a esta situación, no tengan el cargo creado y muchas de las funciones propias de una DIDECO sean asumidas por oficinas huérfanas, sin coordinación y sin planificación. Esto está provocando una mala gestión en los programas y proyectos sociales, y como consecuencia se enfrentan a un déficit en el trabajo organizativo, en la participación, el desarrollo social, el capital social y la recomposición de la sociedad civil.

Desde el punto de vista de la gestión es mucho más eficiente la exigencia de un mínimo de direcciones con una sugerencia de asignación de funciones. Esto se justifica aun más considerando que a las comunas con menos de cien mil habitantes no se les exige de cumplir ninguna de las funciones y, frente a la comunidad, tienen las mismas exigencias que las comunas grandes. Por lo tanto, muchos programas sociales que no son aplicados en las comunas más pequeñas se deben a que no han construido una estructura necesaria para el trabajo organizativo y participativo de la gente: programa de adulto mayor, juventud, infancia adolescencia, fomento productivo, discapacidad, mujer, deporte y recreación, capacitación, seguridad ciudadana, etc.

Por esta razón es que se debe insistir en la exigencia del funcionamiento de esta unidad en todos los municipios, dándole legitimidad al cargo y orientando su articulación en torno a las dispersas oficinas que se tienen, en el ámbito del desarrollo comunitario, y que se ignora en los propios municipios que estas debieran existir.

2.- Funciones y Atribuciones de las Municipalidades.

En su artículo 3°, la ley 18.695 OCM, señala que corresponderá a las municipalidades, en el ámbito de su territorio, las siguientes funciones privativas:

- a) Elaborar, aprobar y modificar el plan de desarrollo comunal cuya aplicación deberá armonizar con los planes regionales y nacionales;
- b) La planificación y regulación de la comuna y la confección del plan regulador comunal, de acuerdo con las normas legales vigentes;
- c) La promoción del desarrollo comunitario;
- d) Aplicar las disposiciones sobre transporte y tránsito públicos, dentro de la comuna, en la forma que determinen las leyes y las normas técnicas de carácter general que dice el ministerio respectivo;

- e) Aplicar las disposiciones sobre construcción y urbanización, en la forma que determinen las leyes, sujetándose a las normas técnicas de carácter general que dicte el ministerio respectivo, y
- f) El aseo y ornato de la comuna.

De las seis funciones privativas, una de ellas alude directamente a la DIDECO y es el mandato determinante para definir su misión: la promoción del desarrollo comunitario. Sin embargo, también existe una relación indirecta con otras de estas funciones, especialmente con la elaboración del Pladeco²¹.

Luego, en el artículo 4° de la misma ley, se señala que las municipalidades también podrán desarrollar, en el ámbito de su territorio, directamente o con otros órganos de la administración del estado funciones relacionadas con:

- a) La educación y la cultura;**
- b) La salud y la protección del medio ambiente;**
- c) La asistencia social y jurídica;**
- d) La capacitación, la promoción del empleo y el fomento productivo;**
- e) El turismo, el deporte y la recreación;**
- f) La urbanización y la vialidad urbana y rural;
- g) La construcción de viviendas sociales e infraestructuras sanitarias;
- h) El transporte y el tránsito público;

- i) La prevención de riesgos y la prestación de auxilio en situaciones de emergencia o catástrofes;**
- j) El apoyo y el fomento de medidas de prevención en materia de seguridad ciudadana y colaborar en su implementaron, sin perjuicio de lo dispuesto en el inciso tercero del artículo 90 de la Constitución Política;**
- k) La promoción de la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres;**
- l) El desarrollo de actividades de interés común en el ámbito local.

De estas trece funciones compartidas de las municipalidades, podemos destacar ocho -en negrita- que tienen una directa relación con la Dirección de Desarrollo Comunitario; algunas consideradas como funciones específicas, e incluidas en el artículo 22°, de la ley referida, mientras que otras no están explícitamente consideradas pero se entienden que forman parte de esta.

Aun así, y con la definición de nuevas políticas públicas de carácter nacional, se puede constatar que faltan funciones que no han sido incorporadas por la legislación, específicamente en el plano de las funciones no privativas de las municipales, así como en las funciones específicas de la DIDECO. En el

²¹ Plan de Desarrollo Comunal

apartado correspondiente a propuestas se entregaran las sugerencias pertinentes.

3.- Enfoques Sobre Funciones de DIDECO.

Revisando material escrito sobre el tema, se constatan diversas interpretaciones de la ley que derivan en propuestas divergentes en puntos esenciales y que acrecientan la confusión en los municipios.

Analizando el texto de Raúl Bagioli²², podemos rescatar que “la Dirección de Desarrollo Comunitario tiene como objetivo la promoción del desarrollo social y cultural de la comunidad. Asimismo, debe fortalecer el tejido social comunal y promover la participación organizada. Además, tiene a su cargo la administración de los servicios traspasados de la comuna, procurando un adecuado desarrollo de la educación municipalizada y la atención primaria de salud.”

Luego describe los departamentos que debieran formar parte de esta Dirección, interpretando obviamente la ley:

1. Departamento de Asistencia Social
2. Departamento de Organizaciones Comunitarias.
3. Departamento de Deporte y Recreación
4. Departamento de Educación Municipal.
5. Departamento de Salud e Higiene Ambiental.
6. Sección de Descontaminación Ambiental

Es claro que se queda corto en la distribución de las funciones en solo seis departamentos, pero se debe tener en cuenta de todas formas que estas propuestas son del año 94 y que luego se han dado nuevos cambios legislativos que han introducido variantes no consideradas por Bagioli, pero aun así es demasiado esquemática la propuesta.

Por su parte, Baeza Fernández ²³, se apega artículo 19 de la ley 18.695 para describir las funciones de la Dirección de Desarrollo Comunitario; sin embargo, agrega que: “estimamos que también debiera cumplir la función de asistencia social”

²² Bagioli Raúl, Organización Interna de las Municipalidades, Serie Estudios Municipales N° 3, Corporación de Promoción Universitaria, Santiago 1994, 236 pag.

²³ Baeza Fernández Rodrigo, Manual Jurídico de Gestión Municipal, Serie Estudios Municipales N° 10 Corporación de Promoción Universitaria, Santiago 1999.

A continuación agrega que “en el reglamento de organización interna, se le pueden asignar, además, las funciones específicas que se indican a continuación:

- a) Dar cumplimiento, a través de su acción, al rol social de la municipalidad, a sus objetivos sociales generales y a los programas de desarrollo social comunal;
- b) Promover la formación, funcionamiento y coordinación de organizaciones comunitarias, prestándoles asistencia técnica;
- c) Participar, según corresponda, en la aplicación de planes, programas y proyectos sobre la materia que deban desarrollar otras entidades públicas y privadas de la comuna;
- d) Colaborar con el desarrollo de actividades de orden general de la municipalidad o de otras entidades públicas o privadas, ya sean estas de orden cívico, culturales u otras, planeadas anticipadamente o que surjan de manera imprevista;
- e) Asesorar al Alcalde, al Concejo y demás organismos que corresponda, en materia de desarrollo comunitario y social;
- f) Medir la eficiencia en las labores del personal de la unidad;
- g) Administrar y ejecutar programas sociales básicos y los proyectos derivados de estos y considerados en el área social del plan comunal de

desarrollo, tales como el fomento y organización de la comunidad, la acción social, la asistencia social y la capacitación social;

- h) Detectar y evaluar las aspiraciones y necesidades de la comunidad y encauzar su satisfacción y solución, a través de la formulación de políticas sociales;
- i) Mantenerse informado de la realidad social de la comuna y, a su vez, informar de ésta al Alcalde, a los organismos relacionados con esta materia y al Concejo;
- j) Prestar asistencia social paliativa en los casos de emergencia calificados;
- k) Mantener información actualizada de las organizaciones comunitarias territoriales y funcionales;
- l) Proponer planes de capacitación para dirigentes comunitarios y funcionarios municipales respecto de materias que digan relación con los planes sociales de Gobierno y del municipio;
- m) Cumplir con las demás funciones que la Ley o el Alcalde le señale”.

Luego se describen los departamentos dependientes de esta unidad señalando los siguientes:

- 1) Departamento de Organizaciones Comunitarias.
- 2) Departamento de Desarrollo Social.
- 3) Departamento de Medio Ambiente e Higiene Ambiental.

- 4) Departamento de Cultura, Deportes y Recreación.
- 5) Departamento de Promoción del Empleo y Fomento Productivo Local.
- 6) Departamento de Turismo.
- 7) Departamento de la Mujer.
- 8) Departamento de Salud.
- 9) Departamento de Educación.

Es interesante constatar que Baeza Fernández advierte la omisión del legislador con relación a la asistencia social y, por lo tanto, sugiere que esta debiera ser parte de la DIDECO y, de hecho, define un departamento de desarrollo social. Sin embargo, es demasiado general para sugerir funciones específicas y, además, no considera explícitamente algunas funciones importantes, pero que luego las reconsidera al definir los departamentos.

4.- Diagnóstico del Funcionamiento de DIDECO.

El diagnóstico de la realidad actual de los municipios con relación al cargo de Director de Desarrollo Comunitario se llevó a cabo a través de una encuesta²⁴ aplicada a 16 municipios de la Sexta Región:

Provincia de Cachapoal: **Rancagua**

Provincia de Colchagua: **San Fernando, Chimbarongo, Placilla, Nancagua, Santa Cruz, Chépica, Lolol, Palmilla, Peralillo y Pumanque.**

Provincia de Cardenal Caro: **Pichilemu, Litueche, Machigüe Paredones y La Estrella.**

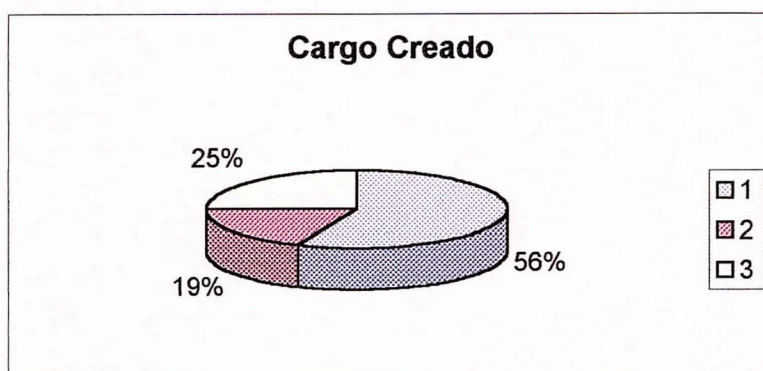
Se tomó el conjunto de las comunas de Colchagua y Cardenal Caro, por tener características similares al agrupar comunas medianas y pequeñas, urbanas y rurales; al mismo tiempo, esto permite trabajar con una muestra aleatoria, sin elecciones de comunas que pueden inducir los resultados. Se agregó, eso sí, la comuna de Rancagua por ser la más grande de la región, con lo cual se completa el espectro de comunas de distintas dimensiones logrando que se investigue el conjunto de la realidad regional.

A continuación se dan a conocer las preguntas que se hicieron a cada encuestado y luego se entrega el cuadro de respuesta agrupando por totales de respuestas. Finalmente se ha incorporado un gráfico para sistematizar la información entregando los porcentajes correspondientes y el análisis correspondiente.

²⁴ Se adjunta modelo encuesta en anexo.

1.- ¿ Esta creado y en uso el cargo de DIDECO en su municipio ?

	MUNICIPALIDAD	CREADO	CREADO Y VACANTE	NO CREADO
1	RANCGUA	1		
2	SAN FERNANDO	1		
3	CHIMBARONGO	1		
4	PLACILLA		1	
5	NANCAGUA	1		
6	SANTA CRUZ		1	
7	CHEPICA		1	
8	Lolol			1
9	PALMILLA	1		
10	PERALILLO	1		
11	MARCHIGUE	1		
12	PUMANQUE			1
13	PICHILEMU	1		
S14	PAREDENOS			1
15	LA ESTRELLA			1
16	LITUECHE	1		
	TOTAL	9	3	4



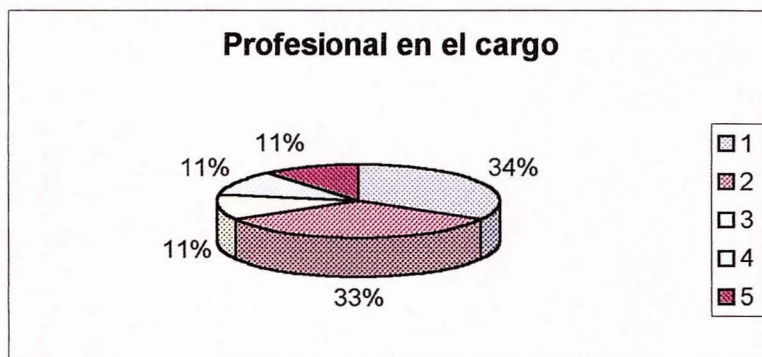
De acuerdo al grafico, el 56 % de los municipios tiene el cargo creado en la planta y esta debidamente ocupado, el 19 % esta creado pero no ha sido ocupado y el 25 % no ha sido creado en la planta.

En los casos que el cargo esta creado y no ocupado, esto se da básicamente porque no se ha contratado a un profesional y se asimilan las funciones de la DIDECO con un funcionario de la planta administrativa.

En la situación de no tener creado el cargo predomina el hecho de no haberle dado la importancia requerida, en el último encasillamiento de la planta en 1994, debido a un desconocimiento de la importancia de sus funciones y falta de voluntad política para enfrentar las políticas sociales.

2.- ¿ Que profesional ostenta el cargo de DIDECO ?

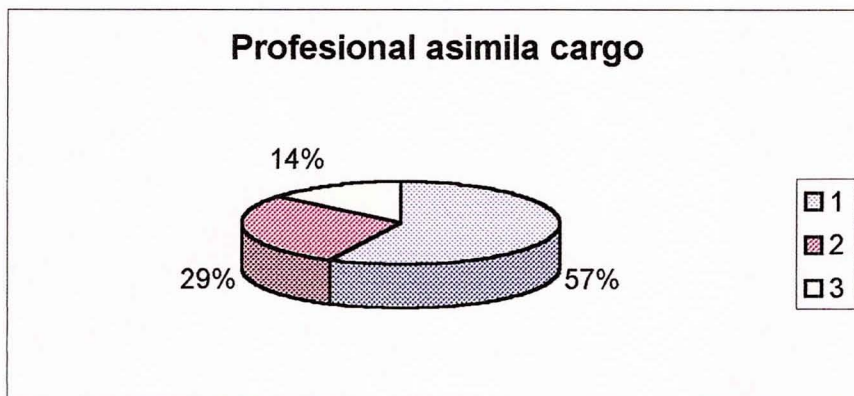
	PROFESIÓN	CANTIDAD
1	SERVICIO SOCIAL	3
2	PROFESOR	3
3	GEÓGRAFO	1
4	ADMINISTRADOR	1
5	INGENIERO COMERCIAL	1



Este cuadro toma solo los nueve municipios que tienen creado y en uso el cargo. Un 34% son de servicio social, teniendo características adecuadas para el perfil profesional del cargo (con ciertos reparos). Por su parte, un 33% corresponde a profesor, lo cual es relativamente alto considerando que no tiene una relación directa con las características que requiere el cargo. De las otras tres profesiones solo la de administrador tiene el perfil requerido. Preocupa entonces que cerca de un 55% esté integrado por profesionales que no tienen una formación adecuada para el cargo.

3.- ¿ Que profesional asimila el cargo de DIDECO ?

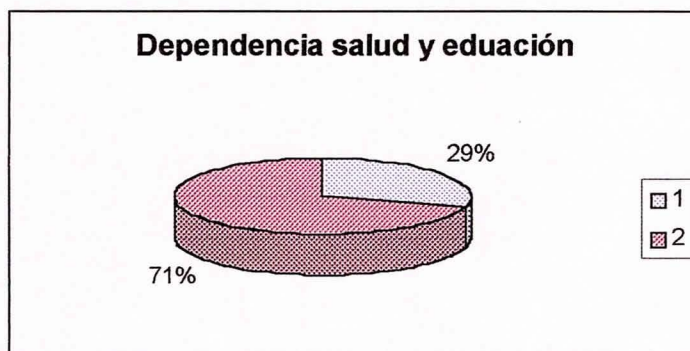
	PROFESIÓN	CANTIDAD
1	SERVICIO SOCIAL	4
2	TÉCNICO ADMINISTRACION	2
3	ENSEÑANZA MEDIA	1



Servicio Social mantiene una alta influencia en el tipo de profesional que asimila el cargo. Esto se justifica en la medida que la tendencia para asumir esta función, cuando no está creado el cargo, es la jefa del departamento social, prácticamente por defecto. Aquí se da también el caso que el tipo de profesional tiende a bajar de nivel, hasta llegar a la enseñanza media. Es importante considerar que siendo el Servicio Social la profesión más utilizada en este cargo, esta tiene deficiencias en la medida que tiende, por su formación, a ser extremadamente orientada a las tareas asistencialistas y no organizativas, por lo que la gestión de este profesional es muy acotada.

4.- ¿ Dependen de DIDECO los departamentos de Salud y Educación ?

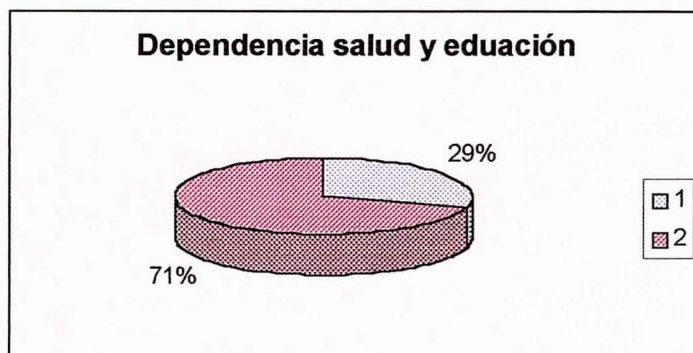
	DEPARTAMENTO	DEPENDEN	NO DEPENDEN
1	SALUD	5	12
2	EDUCACIÓN	5	12
	TOTAL SALUD Y EDUCACIÓN	5	12



Como observamos en el gráfico, en un 71% de los municipios los departamentos de salud y educación no dependen de la DIDECO, sea porque en algunas municipalidades se han creado corporaciones (Rancagua y San Fernando), en otras no hay DIDECO o simplemente el alcalde no ha decidido dicha intervención, asumiendo el administrador, o el propio alcalde, la conducción directa de estos departamentos, aun cuando aparecen en el organigrama como dependientes de la DIDECO. Esto demuestra la poca necesidad que se mantenga esta dependencia por ley.

4.- ¿ Dependen de DIDECO los departamentos de Salud y Educación ?

	DEPARTAMENTO	DEPENDE	NO DEPENDE
1	SALUD	5	12
2	EDUCACIÓN	5	12
	TOTAL SALUD Y EDUCACIÓN	5	12



Como observamos en el gráfico, en un 71% de los municipios los departamentos de salud y educación no dependen de la DIDECO, sea porque en algunas municipalidades se han creado corporaciones (Rancagua y San Fernando), en otras no hay DIDECO o simplemente el alcalde no ha decidido dicha intervención, asumiendo el administrador, o el propio alcalde, la conducción directa de estos departamentos, aun cuando aparecen en el organigrama como dependientes de la DIDECO. Esto demuestra la poca necesidad que se mantenga esta dependencia por ley.

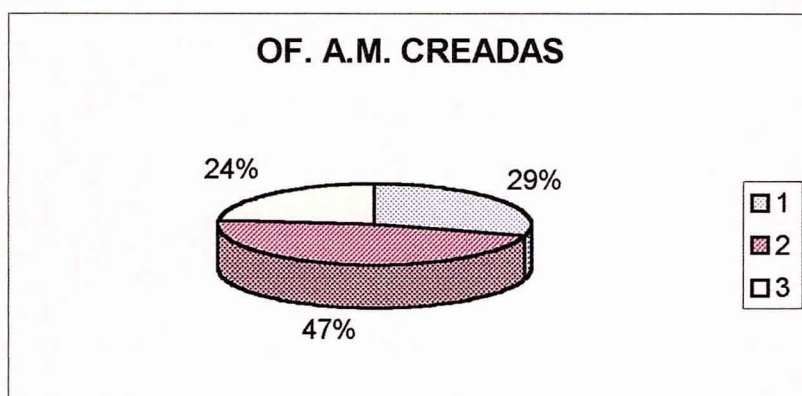
5.- ¿ En su municipio está creada la Oficina del Adulto Mayor ?

OFICINA	CREADA	NO CREADA	PROGRAMA
ADULTO MAYOR	5	8	4

Creada = Está en la planta y funciona como tal.

No creada = No está en la planta y no funciona el programa.

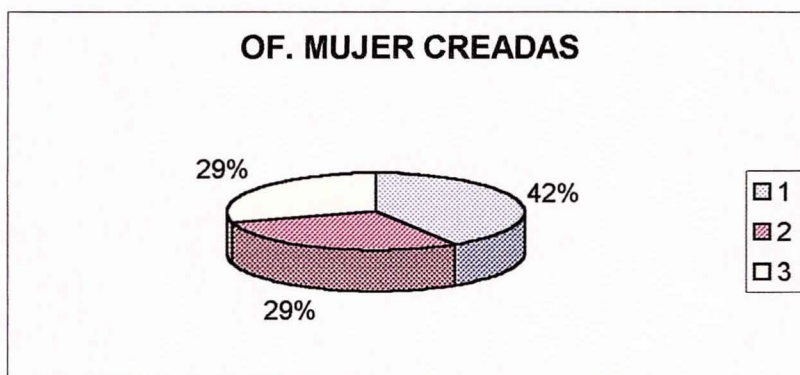
Programa = NO está creada en la planta pero funciona el programa adscrito a otra oficina.



Es importante constatar que solo un 29% de los municipios tiene creada la Oficina del Adulto Mayor en su planta y funciona normalmente con los programas asignados. Mientras que un 42% de los municipios no tiene creada esta Oficina en la planta y además no trabajan con estos programas. Por su parte, un 24% de los municipios no han creado esta oficina pero funciona el programa a través de otra dependencia –oficina de la mujer o departamento social- que organiza clubes y ejecuta sus proyectos.

6.- ¿ En su municipio esta creada la oficina de la Mujer ?

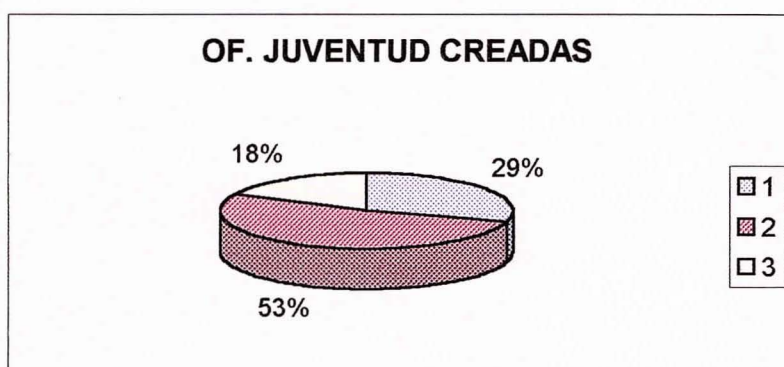
OFICINA	CREADA	NO CREADA	<u>PROGRAMA</u>
MUJER	7	5	5



En este cuadro se puede observar que un 42% de los municipios cuenta con una Oficina de la Mujer que implementa los programas respectivos. El 29% de los municipios no han creado dicha oficina y no trabajan sus programas. El otro 29% no cuenta con una oficina formalmente pero ejecutan programas relacionados con temas de genero.

7.- ¿ En su municipio esta creada la Oficina de la Juventud ?

OFICINA	CREADAS	NO CREADAS	<u>PROGRAMA</u>
JUVENTUD	5	10	2

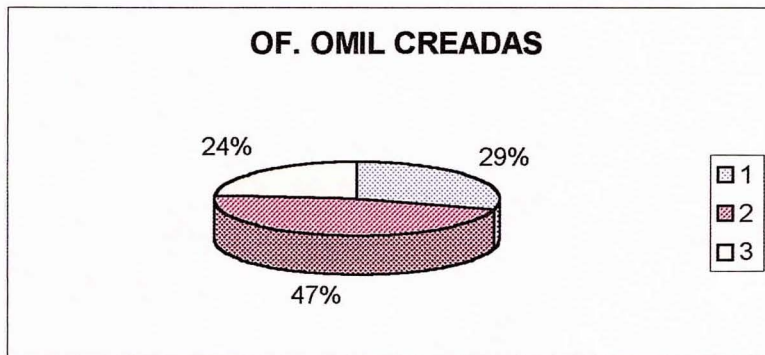


De este cuadro se desprende claramente en un 71% de los municipios no ha constituido la Oficina de la Juventud; cifra altísima considerando la importancia del sector por su potencialidad al interior de la comunidad. De este porcentaje se debe separar aquellas municipalidades que no han creado el cargo formalmente (un 53% de estas) de aquellas que aun cuando no tienen creada la oficina, si trabajan algunos programas (el 18 %) a través de otras dependencias. Finalmente, es importante considerar que solo un 29% de los municipios tienen el cargo creado y funcionan normalmente.

8.- ¿ En su municipio esta creada la Oficina Municipal de Información

Laboral ?

OFICINA	CREADAS	NO CREADAS	PROGRAMA
OMIL	4	8	5



La OMIL es una oficina creada en las municipalidades en el último tiempo, a través de convenios con el SENCE. Su importancia es capital considerando que asume el problema del empleo, a través de programas de gobierno así como de la empresa privada, y además orienta los programas de capacitación financiados por el SENCE en la comuna.

Ahora bien, observando el cuadro se puede constatar que un 71% de las municipalidades aun no la crean, de los cuales solo un 24% de estas realizan labores relacionadas a través de los departamentos sociales, en el viejo

esquema de “colocaciones”. Luego, nos encontramos que solo un 29% de los municipios tienen creada y funcionando estas oficinas.

Analizar estas oficinas y programas sociales permite constatar que la gestión de estas importantes políticas públicas es muy deficiente donde no existe claramente delineada la unidad de desarrollo comunitario. Normalmente esto se da en las municipalidades más pequeñas y pobres, creando el círculo vicioso de: a mayor pobreza menos programas y a menores programas mas pobreza. Esto se observa claramente a través del cuadro siguiente.

Cuadro de Oficinas de Programas Sociales por Municipalidad:

Nº	MUNICIPALIDAD	A. MAYOR	MUJER	JUVENTUD	OMIL
1	RANCAGUA	Oficina	Oficina	Oficina	Oficina
2	SAN FERNANDO	Oficina	Oficina	Oficina	Oficina
3	CHIMBARONGO	Oficina	Oficina	Programa	Oficina
4	PLACILLA	Nada	Programa	Nada	Nada
5	NANCAGUA	Programa	Oficina	Programa	Programa
6	SANTA CRUZ	Oficina	Oficina	Nada	Oficina
7	CHEPICA	Programa	Programa	Nada	Programa
8	LOLOL	Nada	Nada	Nada	Nada
9	PALMILLA	Nada	Nada	Nada	Nada
10	PERALILLO	Programa	Programa	Programa	Nada
11	PUMANQUE	Nada	Nada	Nada	Nada
12	MARCHIGUE	Programa	Oficina	Oficina	Programa
13	LA ESTRELLA	Nada	Nada	Nada	Nada
14	PICHILEMU	Oficina	Oficina	Oficina	Oficina
15	PAREDONES	Nada	Nada	Nada	Nada
16	LITUECHE	Programa	Programa	Nada	Nada
17	NAVIDAD	Nada	Programa	Nada	Nada

Solo las municipalidades que tienen el cargo creado y en funcionamiento, como son Rancagua, San Fernando y Pichilemu, tienen creadas y funcionando las oficinas con programas sociales de gran relevancia para las comunas. Excepcionalmente, la Municipalidad de Santa Cruz, que tiene el cargo creado pero vacante, ha logrado constituir las oficinas analizadas y ejecuta los programas sociales con gran éxito, esto se debe a que en 1997 se creó un departamento coordinador de programas sociales que articuló todas las oficinas relacionadas con desarrollo comunitario entregándoles una orientación similar a la DIDECO.

En el caso opuesto se encuentran las municipalidades que no tienen el cargo de DIDECO creado y que no han logrado constituir oficinas ni implementar estos programas en ninguna de las áreas estudiadas. En este caso están las Municipalidades de Lolol, Pumanque, La Estrella y Paredones. Excepcionalmente también, la Municipalidad Palmilla que tiene el cargo de DIDECO creado y en ejercicio, tampoco ha logrado constituir oficinas ni implementar los programas sociales analizados; esto se da porque hay mayor dedicación a dirigir los departamentos de salud y educación, descuidando las otras áreas sociales.

III.- PROPUESTAS Y RECOMENDACIONES.-

1.- Orientación Política y Social del Cargo.

La Dirección de Desarrollo Comunitario, mas que ser una unidad a la cual se le adosan un conjunto de funciones, se la debe entender en su contexto global, esto es, determinar cual es su misión y, a partir de ello, definir responsabilidades, funciones y atribuciones. Por lo tanto, se esta proponiendo un cambio de mirada para traspasar el marco rígido de la normativa que se va modificando solo con la agregación o desagregación de funciones. Mas bien se debe pensar en una visión de futuro que nos permita visualizar el cargo en un escenario propicio que introduzca elementos de cambio para mejorar la gestión en las municipalidades.

1.1.- Carácter y Finalidad de DIDECO.

La misión o finalidad de la Dirección de Desarrollo Comunitario es entregar un conjunto de servicios a la comunidad abriendo espacios de participación, creando confianzas y un fuerte sentido de pertenencia que permita el desarrollo integral de la comuna.

Una verdadera política de desarrollo debe expresar las necesidades, aspiraciones y metas de diversos grupos sociales que toman conciencia de sus problemas y se proponen resolverlos, en el contexto de la solución de los problemas generales de su comuna.

El desarrollo se produce cuando ese conjunto de energías latentes de la comuna se canalizan y dirigen de manera convergente hacia un objetivo común. De otra forma dicho, la sociedad activa una fuerza social construida con asociatividad, organización, convergencia de proyectos y voluntad de progreso.

Hablando sobre subjetividad social y desarrollo humano, Boissier comenta a Guell (1998), quien señala que “el desarrollo que no promueve y fortalece confianzas, reconocimientos y sentidos colectivos, carece en el corto plazo de una sociedad que lo sustente. Entonces la viabilidad y éxito de su programa de desarrollo dependerá del grado en que las personas perciben ese programa como un escenario en que su subjetividad colectiva es reconocida y fortalecida”²⁴.

²⁴ Sergio Boisier, “Desarrollo local ¿de que estamos hablando?” Apuntes de seminario. Pag5

La organización de la comunidad, con mecanismos claros de participación, permiten activar la voluntad colectiva como una fuerza indispensable para impulsar cualquier programa de desarrollo comunal.

El desarrollo es un fenómeno esencialmente endógeno, que se cultiva y manifiesta a partir de la confluencia de fuerzas que se van articulando entre los actores sociales al interior de la comuna. Distinto es el crecimiento (económico) que tiene mas un carácter exógeno considerando la interpelación de capitales y procesos económicos que inciden en las economías locales.

Por lo tanto, el desarrollo depende de las fuerzas internas y de ahí la importancia que tiene articular estas fuerzas para lograr esa sinergia que permite que el producto de este esfuerzo sea superior a sus componentes. El desarrollo reivindica la territorialidad porque es ahí donde logra articular y canalizar las energías, mucho más cuando la comunidad participa y siente una fuerte pertenencia a la comuna.

La globalización, que duda cabe, tiene una connotación positiva en el sentido que dinamiza los procesos económicos y permite un intercambio mas directo con cualquier región del mundo, de forma tal que permite una

descentralización automática de las localidades en la medida que existe una afluencia de información e intercambios de múltiples variables que hace prescindir cada vez mas de los centros de poder de la nación. Sin embargo, es también necesario señalar que la globalización tiende a dispersar las culturas territoriales y las tradiciones que las sustentan.

Con todo, la globalización provoca automáticamente una reacción de defensa de la territorialidad y los valores que esto supone. La amenaza de la globalización crea los mecanismos de defensa que no es mas que volcarse a lo local y fortalecer ese espíritu de pertenencia que revaloriza la tradición que ha cimentado la inteligencia y el carácter de la comunidad. Se defiende la cultura local aferrándose a las tradiciones, dándole existencia y resituándolas a los nuevos tiempos, así como mostrándolas utilizando la propia globalización.

Aplicando la dialéctica de lo global local, Arozena afirma que, el desarrollo local no es pensable si no se inscribe en la racionalidad globalizante de los mercados, pero tampoco es viable si no se plantea sus raíces en las diferencias identitarias que lo harán un proceso habitado por el ser humano.

El desarrollo, que muy habitualmente se lo asocia a obras materiales (construcción de escuelas, casas, pavimentaciones, obras de infraestructuras, electrificaciones, etc.) se lo debe relacionar mas bien con los cambios de situaciones y procesos. Es decir, se debe aceptar el carácter subjetivo del desarrollo y no buscarlo en acciones o producciones materiales. Este es el nuevo paradigma que se debe internalizar para orientar la gestión del municipio con una visión distinta a la que se ha endiosado y venerado hasta ahora.

Se habla bastante, en nuestro país, del capital social que asume la existencia de actores sociales organizados y de una cultura de confianza, de legitimidad y de identidad cultural. Tema básico con relación al rol del desarrollo comunitario, sin embargo, para entender mas ampliamente el tema del desarrollo es necesario considerar otros aspectos presentes en la configuración de esa sinergia que provoca los procesos de desarrollo permanente.

1.2.- Desarrollo Comunitario y Capital Intangible

El crecimiento económico, en tanto resultado material, está asentado en factores de igual naturaleza: el capital económico. Por su parte, el desarrollo,

en tanto resultado inmaterial, está asentado en factores intangibles. Sin embargo, el crecimiento económico también es empujado por factores no materiales, así como el desarrollo requiere de la base material del crecimiento.

De otra forma dicho, teniendo el crecimiento y el desarrollo una base de sustentación diferente (capital económico y capital intangible), en los hechos subsisten y se sustentan articuladamente, e influyéndose mutuamente. Por lo mismo el plan de desarrollo comunal requiere articular el crecimiento económico con el desarrollo de capital intangible.

De ahí la importancia que tienen las últimas modificaciones de la ley N° 18.695 OCM, al incorporar el fomento productivo como una función específica de la DIDECO con lo cual se amplía su responsabilidad también al área privada. Si bien el ámbito de la economía está directamente relacionada con el crecimiento de la comuna, es ciertamente la base material de sustentación del desarrollo, es decir, su **capital económico**. Por lo tanto vincular el fomento productivo al desarrollo, permite establecer una clara alianza entre lo público y lo privado potenciando el crecimiento y desarrollo de la comuna.

Tal como se señaló anteriormente, parece apropiado proponer esta idea de capital intangible para entender y propender a la generación las fuerzas transformadoras de la sociedad. Al hablar de este capital intangible se propone la desagregación de distintas formas de capitales que lo componen y, si bien están férreamente articulados, tienen su especificidad y preocupación independiente. De estos capitales específicos se rescatarán, como aporte al presente trabajo, solo cinco que se consideran mas gravitantes y que de alguna forma pueden integrar otras expresiones.

Capital Cognitivo. Es la acumulación de conocimiento que la comunidad tiene de si misma, incluyendo saberes del pasado, presente y futuro. Luego este capital tiene que ver también con la dotación de conocimiento científico y tecnológico disponible en una comunidad y que puede transformar en valor a partir de los recursos naturales. Es importante constatar que una parte creciente de este capital está teniendo un carácter exógeno, en la medida que se atrae capital productivo tecnológicamente avanzado y además se atrae capital humano altamente capacitado; por ejemplo, en comunas rurales con el alto crecimiento de la producción de vino de exportación. Aun así, es necesario considerar que el mayor esfuerzo, en la medida de lo posible, se debe realizar para generar capital cognitivo de forma endógena, mejorando la

educación, promoviendo la instalación universidades, centros de estudios técnicos y creando ambientes de intercambio permanente de conocimientos.

Capital Cultural. Esta relacionado con la acumulación de mitos, tradiciones, creencias lenguajes, modos de producción, relaciones sociales, producciones y practicas artísticas. Todo esto asociado a una determinada comunidad que en su elaboración ha ido creando una memoria colectiva que se va traspasando de generación en generación y que marca fuertemente a sus miembros involucrados. Esto logra generar la producción de artículos de artesanía muy requeridos en el mundo globalizado, debido a las características propias de bienes culturales y por sus diseños o calidad. Luego también, el capital cultural se expresa en la actitud de las personas frente al trabajo, al ocio, al riesgo, la competencia y otros, que permiten expresar una cultura del desarrollo.

Capital Psicosocial. Esta conformado por una serie de factores que mediatizan la transformación del pensamiento en acción. Este hace referencia a sentimientos y emociones, confianzas colectivas, fe en el futuro, reflejos de la memoria colectiva, ganas de desarrollarse; entender la relación entre pensamiento y acción.

Capital Social. Es el patrimonio sobre el cual se constituye y fortalece la capacidad de una colectividad para tomar decisiones y generar acciones. El concepto está relacionado con la presencia de actores sociales organizados, con la existencia de una cultura de la confianza entre actores, con la capacidad de negociación de actores locales y con la participación social, identidad cultural y relaciones de género. Es la predisposición a la ayuda interpersonal basada en la confianza en que el otro responderá de la misma manera cuando sea requerido. Componente del capital humano que permite a los miembros de una sociedad dada, confiar el uno en el otro y cooperar en la formación de nuevos grupos y asociaciones

Capital Cívico. Está asociado a la confianza hacia las instituciones de la sociedad civil y política. Prácticas políticas democráticas, la asociatividad entre los ámbitos público y privado, de conformación de redes de compromisos cívicos. A nivel comunal es importante mantener altos márgenes de confianza en la institucionalidad para promover el desarrollo comunal en una fuerte alianza entre lo público y lo privado.

Estas cinco formas de capital intangible son fuerzas activas o latentes vinculadas a la generación de desarrollo de la comuna, creando una sinergia

movilizadora con una direccionalidad que compromete a toda la comunidad. El rol de la Dirección de Desarrollo Comunitario es fomentar y articular este capital intangible, creando una malla de relaciones sociales predispuestas a impulsar el desarrollo comunal.

La notable aseveración de Celso Furtado, escrita en 1982, confirma buena parte de lo planteado cuando señala que: “El verdadero desarrollo es principalmente un proceso de activación y canalización de fuerzas sociales, de mejoría en la capacidad asociativa, de ejercicio de la iniciativa y de la inventiva. Por lo tanto, se trata de un proceso social y cultural, y solo secundariamente económico. El desarrollo se produce cuando en la sociedad se manifiesta una energía capaz de canalizar, de forma convergente, fuerzas que estaban latentes o dispersas. Una verdadera política de desarrollo tendrá que ser la expresión de las preocupaciones y aspiraciones de grupos sociales que toman conciencia de sus problemas y se empeñan en resolverlos. No obstante, solamente la actividad política puede canalizar esas energías de forma de producir los fenómenos de sinergia a que hice referencia”.

Estos objetivos son logrados en la medida que se estructure la unidad de desarrollo comunitario con sus funciones esenciales y priorizando, de acuerdo

a las necesidades y recursos de cada comuna, sin perder de vista el norte de su labor esencial.

Surge entonces la necesidad insoslayable de que la Dirección de Desarrollo Comunitario oriente su labor a producir capital intangible, activar las energías latentes, canalizar las energías activas y fomentar procesos sociales que provoquen el desarrollo de la comunidad; en definitiva, el desarrollo de la comuna. En síntesis, se trata de que la acumulación de fuerza social se transforme en fuerza sinérgica capaz de provocar los cambios que demanda el desarrollo de la comuna. Esta es la esencia del nuevo paradigma que busca resituar al ciudadano como sujeto activo de las políticas sociales, superando el antiguo esquema de objeto pasivo recolector de asistencialidad.

2.- Propuesta de Carácter Legislativo.

Hasta aquí se ha establecido que la legislación municipal vigente tiene vacíos, imprecisiones, omisiones y errores. Se trata entonces de proponer algunas reformas que mejoren este instrumento legal con el claro objetivo de mejorar la gestión en las municipalidades y especialmente en la unidad de desarrollo comunitario.

2.1.- Modificación del Artículo N° 17.

Modificar el artículo N° 17, agregando que en comunas de menos de cien mil habitantes se incluirá junto a la Secretaria Municipal, **la Dirección de Desarrollo Comunitario**. Esto permitiría reorganizar las funciones que, en la mayoría de las municipalidades ya existen y, a decir verdad, no se caería en mayores gastos, más bien se trata de reasignar funciones prácticamente con los mismos recursos. Las ventajas están a la vista: 1) se logra que todas las municipalidades creen el cargo, y no se esperen leyes especiales de adecuación de plantas, 2) se da la importancia que las funciones revisten y la categoría que el cargo requiere, 3) se homogeneiza el desarrollo comunal, creando igualdad de condiciones entre municipalidades en la implementación de programas y políticas públicas.

2.2.- Modificación del Artículo N° 22.

Modificar el artículo N° 22, inciso tercero, agregando **la asistencia social** como un área de acción fundamental, y que siempre ha estado vinculada a esta unidad; aun mas, este departamento funciona en todos los municipios y fue quien dio origen a la Dirección de Desarrollo Comunitario.

2.3.- Segunda Modificación del Artículo N° 22.

En el mismo inciso tercero, agregar la materialización de acciones relacionadas con los sectores discriminados (Indígenas, discapacitados, adultos mayores, infancia-adolescencia, juventud). Muchos de estos sectores están considerados en políticas públicas nacionales y cuentan con programas que se implementan en los municipios; sin embargo, no están definidos en la estructura municipal o, si lo están, no son partes de las políticas activas, desfavoreciendo a estos sectores con recursos del Estado dispuestos para estos programas.

2.4.- Tercera Modificación del Artículo N° 22.

También, en este inciso, se debe agregar la seguridad ciudadana como una actividad específica, toda vez que aparece en las funciones no privativas, pero no aparece en las acciones que se señalan en este artículo. La importancia es incuestionable desde hace algunos años y, en varios municipios, se han tomado medidas bastante radicales, incorporándolo en organigramas improvisados.

2.5.- Modificar la Dependencia de Salud y Educación.

Marginal de la dependencia de DIDECO las funciones de salud y educación, ya que hecho el artículo N°23 de la ley OCM²⁵ se define una unidad para estas funciones. Dicho artículo señala que “la unidad de salud, educación y demás incorporadas a la gestión municipal tendrá la función de asesorar al alcalde y al concejo en la formulación de las políticas relativas a dichas áreas”.

3.- Perfil Profesional del Cargo.

El perfil profesional está relacionado con las características que debe tener el profesional que asuma este cargo. Es decir, que su profesión y experiencia laboral, esté relacionada con el trabajo social. Por lo tanto, el funcionario que sea designado para el cargo de Director de Desarrollo Comunitario debe poseer un título profesional y competencia laboral que le permita responder a las exigencias de las funciones que debe cumplir. De acuerdo a las características de estas funciones deberá ser Sociólogo, Administrador Público, Administrador de Empresas, Ingeniero (E) en Gestión Pública, Asistente Social o carreras similares.

²⁵ Texto refundido de la ley 18.695, OCM, publicada en el Diario Oficial del 11 de enero de 2000.

La necesidad de exigir este perfil es porque se están creando permanentemente nuevas políticas públicas relacionadas con las funciones del cargo y requieren de una preparación técnica especializada. Por otra parte, es necesario agregar que la modernización del Estado y, concretamente de los municipios, requiere cuadros de dirección con capacidades técnicas que logren adecuarse rápidamente a los nuevos requerimientos. Finalmente, la dinámica de generar capital intangible requiere, conjuntamente con un manejo político, una cierta habilidad técnica para trabajar en la parte social con organizaciones y grupos con riesgo social.

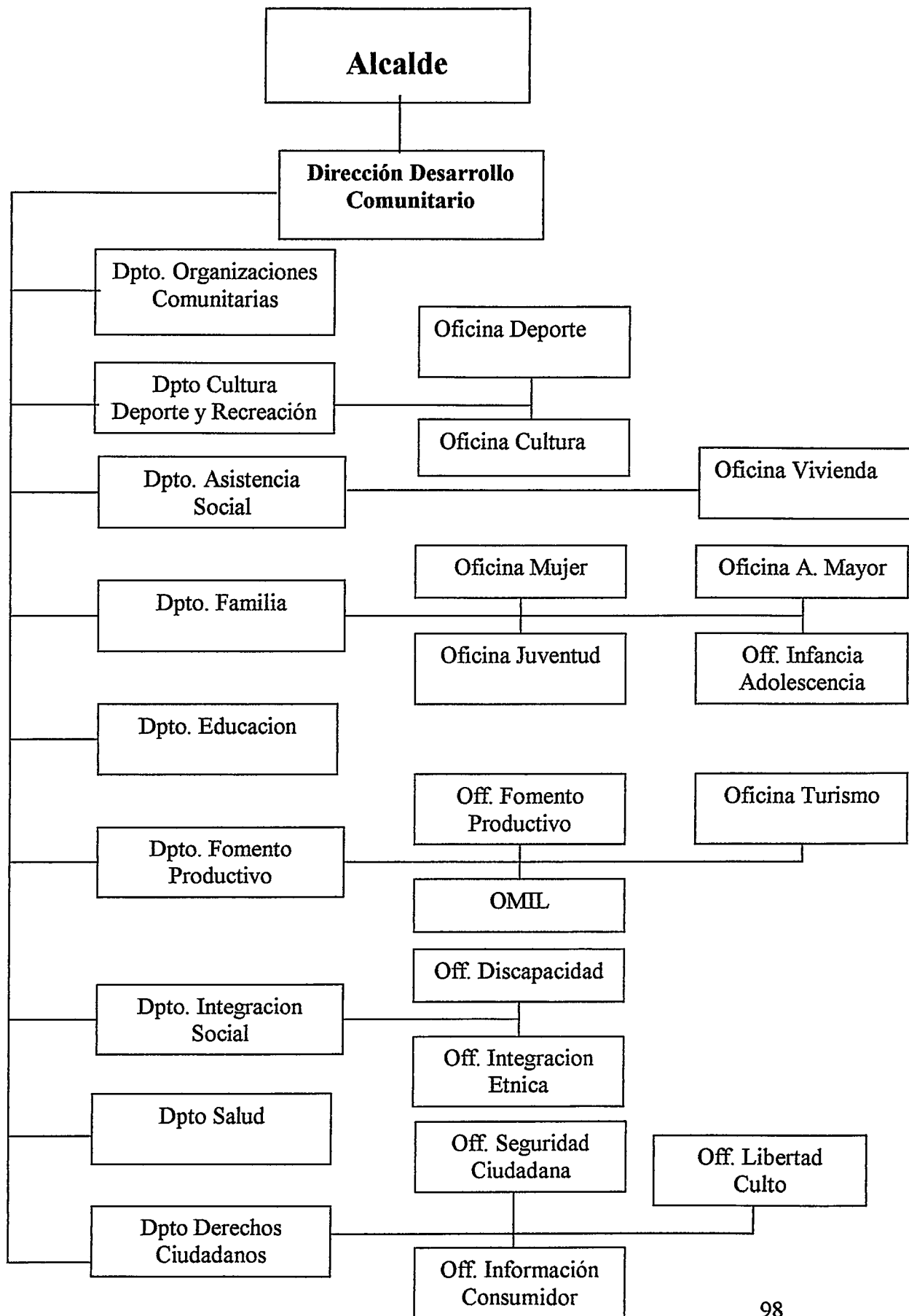
De esta forma el cargo, que tiene la característica de ser de confianza del alcalde, podrá cumplir con las expectativas políticas que este demanda en el trabajo con la comunidad y al mismo tiempo responderá en el ámbito técnico de manera más apropiada.

4.- Propuesta de Organización Interna.

El organigrama es una herramienta orientadora de gran importancia en los municipios, aun cuando, hay que reconocerlo, difícilmente los cargos se ajustan a él. Esta debilidad refleja los problemas en el municipio y no es, por

lo tanto, una justificación para no tener un organigrama adecuado. Por otra parte es necesario afirmar que la Contraloría General de la República exige el organigrama y a este se debe ajustar la organización de la planta municipal. No hacerlo infringe las normas, aun así por lo general no se hace.

Se propone el siguiente organigrama tentativo y que se puede ajustar a cualquier tipo de municipio con el solo hecho de definir los departamentos y oficinas de acuerdo al tamaño de la planta.



5.- Funciones por Departamento.

La Dirección de Desarrollo Comunitario contará con departamentos y oficinas que serán parte de su organigrama como respuesta a las exigencias de las distintas funciones que se deben cumplir en los municipios. Lógicamente, habrá diferencias en cada municipalidad de acuerdo a la población que se debe atender y los recursos para componer las plantas; sin embargo, en términos generales se tiende a lograr un esquema orgánico que se pueda flexibilizar sin que se pierda el sentido de la propuesta.

Para ello se proponen los siguientes departamentos y oficinas, definiendo objetivos y funciones:

5.1. Departamento de Asistencia Social.

Este departamento tiene una labor marcadamente asistencialista y, de cierta forma, genera la base de datos que permite que los programas asistenciales de las Intendencias puedan ser aplicados en la comuna. Este departamento, que no aparece en las funciones de las últimas modificaciones de la ley OCM, lógicamente que deben ser repuestas.

Objetivos y Funciones.

- Mantener una base de datos con la información de la ficha CAS II y la identificación de los problemas sociales de la comunidad.
- Aplicar por requerimiento, y cuando corresponda, instrumentos que midan la condición social de las personas y emitir el certificado que lo acredite.
- Distribuir ayuda social a los sectores necesitados, a través del fondo municipal destinado para esos efectos.
- Hacer efectiva y facilitar la entrega de los distintos beneficios contemplados en los programas de asistencia social del Gobierno Regional, que se canalicen a través de la Municipalidad.
- Atender y auxiliar, transitoriamente, a personas y familias de la comuna, que se encuentren en situación de emergencia.

5.2. Departamento de Organizaciones Comunitarias.

Cumple un rol fundamental al prestar asesoría técnica, fomentar el desarrollo y legalización de las organizaciones comunitarias. Pero además se le ha

entregado la responsabilidad de promover la efectiva participación de estas en el municipio.

Objetivos y Funciones.

- Establecer el nexo de comunicación directa entre la Municipalidad y las Organizaciones Comunitarias de la comuna.
- Constituir legalmente a las organizaciones cumpliendo el rol de ministro y mantener actualizado el registro de estas con su personalidad jurídica vigente.
- Mantener informadas, orientar y capacitar a las Organizaciones Comunitarias
- Orientar a las organizaciones en la presentación de proyectos en beneficio de sus comunidades.
- Proporcionar ayuda técnica, apoyo y capacitación en esta área a todas las organizaciones comunitarias de la comuna

5.3. Departamento de Cultura, Deporte y Recreación.

Este departamento tiene por misión promover el desarrollo físico e intelectual de la comunidad. Esta dividido en dos áreas específicas de acuerdo a la temática que corresponde: cultura y deporte.

Objetivos y Funciones.

5.3.1. Oficina de la Cultura.

- Generar una política cultural comunal y crear los mecanismos de participación de la comunidad en las actividades relacionadas.
- Promover y fomentar actividades que permita mantener el patrimonio cultural e incentivar el rescate de la identidad comunal.
- Dirigir y administrar la Casa de la Cultura de la comuna.
- Organizar y promover concursos y talleres literarios, musicales, de pintura y otros
- Administrar la biblioteca municipal.

5.3.2 Oficina de Deporte y Recreación.

- Definir y promover una política de deporte para la comuna
- Fomentar la participación y el desarrollo de actividades deportivas y actividades recreativas en la comuna

- Promover la comisión comunal de deporte, definida por la nueva ley de deporte, con el objetivo de elaborar planes anuales de actividades deportivas.
- Coordinar las actividades deportivas y recreativas con Chile Deporte como organismo gubernamental definido por la nueva legislación.
- Procurar por medio del deporte y la recreación, el desarrollo físico, intelectual y moral de las personas y la integración de estas a la comunidad deportiva.

5.4. Departamento de Educación Municipal.

Aun cuando este departamento se considera que no debiera formar parte de la DIDECO y, en los hechos, así ocurre en muchas municipalidades, de igual forma se considera en el organigrama debido a que no ha sido modificado legislativamente y que muchos municipios aun lo consideran parte de esta unidad.

Objetivos y Funciones.

- Asumir la dirección administrativa de los establecimientos de educación municipal, de acuerdo a las normas legales y reglamentarias vigentes

- Proveer los recursos humanos, financieros y materiales necesarios para el normal funcionamiento de los establecimientos educacionales.
- Preocuparse de la capacitación del personal docente y no docente.
- Velar por el cumplimiento de los programas y de las normas técnico pedagógicas impartidas por el Ministerio de Educación.
- Proponer y ejecutar programas extra-excolares en la Municipalidad.
- Proponer y ejecutar actividades de educación y capacitación para padres y apoderados.

5.5. Departamento de Salud.

Para el caso de este departamento, se reitera lo señalado en el Departamento de Educación. Es decir, se propone que este no siga dependiendo de la DIDECO, pero en algunos municipios se mantiene con esta relación.

Objetivos y Funciones.

- Administrar los establecimientos de Salud Municipal, de acuerdo a la normativa legal vigente.
- Proveer los recursos humanos, financieros y materiales necesarios para el normal funcionamiento de los establecimientos de salud

- Preocuparse de la capacitación del personal medico, paramédico y administrativo
- Velar por el cumplimiento de los programas y de las normas técnicas impartidas por el Ministerio de Salud
- Proponer y ejecutar programas de higiene ambiental, como también otros destinados a la prevención, detección y tratamiento de enfermedades de los habitantes de la comuna
- Coordinar, cuando corresponda con otras Direcciones o Departamentos de la Municipalidad, actividades extraprogramáticas que digan relación con la salud pública, de acuerdo a las normas legales y reglamentarias vigentes.
- Administrar los cementerios municipales.

5.6. Departamento de la Familia

Este departamento esta orientado al trabajo con sectores etéreos reconocidos como vulnerables debido a su condición de discriminados por la sociedad. Por su carácter específico, se hace necesario un tratamiento especializado en cada área, para lo cual se requiere definir responsabilidades a través de oficinas a cargo de cada sector.

Objetivos y Funciones.

5.6.1. Oficina de la Mujer.

- Promover la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres.
- Desarrollar políticas sociales dirigidas a la mujer para permitir promover la igualdad de oportunidades en las áreas económica, política, culturales y sociales.
- Impulsar programas sociales en beneficio de la mujer, tales como fomento productivo para jefas de hogar, violencia intrafamiliar, capacitación para mujeres microempresarias, etc.
- Articular actividades y buscar apoyo técnico con Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM) y con Promoción de Desarrollo de la Mujer (PRODEMU)

5.6.2. Oficina del Adulto Mayor.

- Elaborar una política comunal hacia el Adulto Mayor.
- Asesorar y propiciar la creación de Clubes de Adultos Mayores como estructura orgánica válida para su funcionamiento, elaboración y ejecución de proyectos.
- Coordinar a nivel regional las actividades de adultos mayores buscando una representatividad en la orgánica de este nivel

- Coordinar actividades a nivel nacional coordinando con el Instituto del Adulto Mayor.

5.6.3. Oficina de Infancia Adolescencia.

- Definir la política comunal hacia los niños y adolescentes, articulando su trabajo con las Red de Infancia Adolescencia (RIA).
- Ejecutar los programas nacionales de infancia adolescencia adecuados a la realidad comunal.
- Coordinar actividades con Sename y organismos intermedios.

5.6.4. Oficina de la Juventud.

- Diseñar y ejecutar la política comunal hacia la juventud,
- Coordinar y orientar sus funciones con el Instituto Nacional de la Juventud (INJU).
- Incentivar la organización de la juventud a través de Centros Juveniles por barrios y sectores.
- Promover los programas de prevención de drogas y alcoholismo en estrecha coordinación con el CONACE.
- Incentivar a la organización de los Centros de Alumnos en colegios de la comuna y coordinar actividades con los centros juveniles.

5.7. Departamento de Integración Social.

Este departamento también está dedicado al trabajo con sectores vulnerables y discriminados, al igual que el departamento de la familia, pero con características propias y que deben tener políticas específicas

Objetivos y Funciones.

5.7.1. Oficina de la Discapacidad.

- Impulsar y orientar la política comunal de la discapacidad
- Asesorar al Alcalde en la creación y dirección del Consejo Comunal de la Discapacidad quien tiene la responsabilidad de presidirlo
- Propender a la organización de los discapacitados de la comuna con el objetivo de acceder a los recursos disponibles a nivel central
- Manejar la base de datos con la información de los discapacitados de la comuna y enviar periódicamente las fichas de aquellos que ameritan el reconocimiento por parte del COMPIN para el apoyo institucional.
- Buscar la integración de los discapacitados a la vida normal de la sociedad.

5.7.2. Oficina de la Integración Étnica.

- Estar en conocimiento y manejar la legislación vigente en relación a las minorías indígenas.
- Definir e impulsar la política comunal hacia estos sectores, especialmente en las comunas de alta concentración indígena.
- Aplicar los programas de gobierno sobre el sector y buscar su integración eliminando vestigios de discriminación en su contra.
- Mantener actualizado un catastro de estas minorías en la comuna.
- Mantener una activa relación con la CONADI.

5.8. Departamento de Fomento Productivo Local

El fomento productivo se ha incorporado, como una función del municipio compartida con otros organismos del Estado, solo a partir de los cambios legislativos publicados en enero del 2001, buscando integrar sus funciones tradicionales con el ámbito económico-productivo de la comuna. El fomento productivo forma parte de la estrategia de crecimiento y desarrollo comunal en la medida que busca generar oportunidades para sus habitantes en la perspectiva de impulsar todas las potencialidades en el ámbito local. El rol del municipio es ponerse a la cabeza de esta iniciativa definiendo políticas, proponiendo y ejecutando programas de desarrollo, articulando recursos de

organismos del Estado y coordinando a todos los agentes involucrados.

También tiene áreas específicas con oficinas a cargo.

Objetivos y Funciones

5.8.1. Oficina de Promoción del Fomento Productivo.

- Información y coordinación a los usuarios, desde la tramitación de una patente comercial hasta potencialidades de inversión dentro de la comuna.
- Generar una cartera de proyectos productivos que permita ampliar las opciones y diversificar las propuestas de inversión en la comuna.
- Apoyar con asesorías directas de parte del municipio a través de profesionales para enfrentar problemas administrativos y técnicos de las empresas.
- Gestionar proyectos productivos de inversión con recursos regionales.

5.8.2. Oficina Municipal de Información Laboral (OMIL).

- Recibir las ofertas y solicitudes de capacitación y de trabajo de las comunas.
- Informar y orientar a los eventuales beneficiarios de programas de capacitación.
- Relacionar al oferente y solicitante de trabajo

- Entregar periódicamente al SENCE, y a los servicios públicos que la demanden, la información recogida en la Oficina en cuanto a la oferta y demanda de trabajo y capacitación.
- Cumplir las funciones de orientación laboral que el SENCE les indique.

5.8.3. Oficina de Turismo.

- Definir la política de turismo y elaborar el plan maestro comunal.
- Coordinar su labor con el Servicio Nacional de Turismo (SERNATUR)
- Favorecer las relaciones con la empresa privada vinculada a la industria del turismo, coordinando actividades de promoción.
- Canalizar proyectos de inversión turística a través de otros organismos del Estado, tales como, SERCOTEC, INDAP, CORFO y SERNATUR.

5.9. Departamento de los Derechos Ciudadanos.

Los derechos ciudadanos son bastante amplios y de cierta forma cruzan las funciones de todos los departamentos descritos. Sin embargo, se ha definido este departamento de manera específica para integrar en él ciertas funciones que merecen un tratamiento especial por su importancia para el respeto de los derechos y deberes ciudadanos.

Objetivos y Funciones.

5.9.1. Oficina Comunal de Información al Consumidor (OCIC).

- Representar en la comuna al Servicio Nacional de Información al Consumidor (SERNAC) y coordinar actividades.
- Recibir consultas, quejas y reclamos de los consumidores.
- Intermediar entre comerciantes y consumidores para lograr acuerdos frente a reclamos de estos últimos.
- Capacitar a la comunidad en el conocimiento de la ley y su efectiva aplicación
- Publicitar los alcances de la ley y mantener permanentemente informada a la comunidad sobre sus derechos como consumidores.

5.9.2. Oficina de Seguridad Ciudadana.

- Definir e impulsar una política de seguridad ciudadana para la comuna, fundamentalmente en el plano preventivo.
- Impulsar la creación, mantenimiento y apropiación de los espacios públicos para la participación ciudadana..
- Propiciar una política y actitudes que hagan prevalecer la resolución no violenta de los conflictos, al interior de la familia y de la comunidad en su conjunto.

- Articular actividades con organismos policiales, judiciales, del ministerio del interior y la CONACE.,

5.9.3. Oficina de Libertad de Culto.

- Asegurar la libertad de culto a través de un espacio de información de las distintas Iglesias presentes en la comuna.
- Coordinar con las iglesias actividades comunitarias de carácter social.
- Integrar a las Iglesias en periodos de emergencias a las labores del municipio.
- Considerar a las Iglesias en los planes de desarrollo comunitario.

5.9.4 Oficina del Medio Ambiente.

Esta oficina debe ser la voz del municipio en el medio ambiente a través de su ordenanza, pero considerando el rol fiscalizador y orientador del Departamento de Prevención del Ambiente, dependiente del Servio de Salud.

Objetivos y Funciones.

- Estudiar, proponer y desarrollar planes para la conservación del medio ambiente.

- Coordinarse con los demás departamentos de la Municipalidad, para contemplar que en el desarrollo de obras se prevea el evitar situaciones que contribuyan a la contaminación del medio ambiente.
- Fiscalizar el cumplimiento, de parte de la comunidad, de las disposiciones legales y reglamentarias vigentes para evitar la contaminación.
- Desarrollar proyectos para tratamiento de aguas servidas, para evitar la concentración acústica, para conservar una adecuada calidad del aire, etc.
- Elaborar y mantener actualizado un catastro con los principales problemas ambientales de la comuna.
- Promover la constitución y funcionamiento de la comisión comunal del medio ambiente.

Este listado de funciones agrupadas en departamentos y oficinas son una propuesta flexible que tiene el mérito de entregar un ordenamiento señalado por la ley, pero con una clara orientación práctica que emana de las experiencias conocidas o propuestas de estudiosos en el tema.

6.- Propuesta Practica.

Cuando el cargo de Director de Desarrollo Comunitario no está creado en la planta municipal, es factible organizar las tareas propias de esta unidad a través de la creación de una Coordinación de Programas Sociales. Del mismo modo esta fórmula es plenamente atingente para los casos donde el cargo está creado en la planta pero no ha sido llenado por un profesional; en tal caso, un técnico o licenciado en enseñanza media puede asumir la función de coordinador de programas sociales.

En esta situación se debe tener claro que el puesto será asumido por un administrativo a contrata, con responsabilidad administrativa. Sin embargo, es obvio que en la estructura de esta unidad no podrán coexistir cargos de profesionales, por un problema de jerarquía.

No está de mas señalar que esto es excepcional y solo para los casos antes señalados, pero de acuerdo a lo que se conoce de la realidad de las municipalidades chicas, se da con mucha frecuencia el que no esté creado el cargo o, si lo está, no ha sido llenado por falta de profesionales. Por lo tanto es una alternativa válida y prácticamente necesaria.

Es fundamental considerar esta propuesta como un proceso para la constitución de la dirección de desarrollo comunitario y no como una situación permanente, de lo contrario no servirían de mucho el conjunto de proposiciones que se hacen en el presente trabajo.

7.- Centros de Desarrollo Comunitario.

Tomando la experiencia de una municipalidad de la sexta región, que decidió crear Centros de Desarrollo Comunitarios (CDC) en distintas localidades, es factible reproducir dicha iniciativa en otras comunas adaptándose a sus realidades y persiguiendo los mismos objetivos de mejorar la gestión, provocar una descentralización del municipio en la relación con las bases ciudadanas (organizaciones formales e informales) y generar mayores espacios de participación.

El proceso de consolidación de las administraciones democráticas en las municipalidades tiene un punto importante de reconversión de las relaciones comunitarias como un ámbito especial de desarrollo comunal. En ese sentido, la experiencia de instalación de los Centros de Desarrollo Comunitario es innovadora, de desconcentración de los servicios comunitarios y sociales de la

Dirección de Desarrollo Comunitario, con un esfuerzo sistematizado de profesionalización de la intervención comunitaria que apunta germinalmente a un desarrollo de ciudadanía.

Esta experiencia reúne un conjunto de indicadores que la convierten en un modelo susceptible de ser utilizado como una innovación en la gestión pública local desarrollada desde el municipio. En su diseño, se utilizan sistemas de intervención comunitaria que unen la dimensión subjetiva con la satisfacción de problemas casi estructurales, como son la relación de la comunidad con la institucionalidad pública local en contextos de alta incertidumbre.

Los CDC se constituyen como núcleos articuladores de los servicios sociales y comunitarios de la DIDECO y el Municipio, procesando dimensiones organizativas y subjetivas de la comunidad en un territorio determinado. Cada centro está dotado de dispositivos de intervención comunitaria que pretenden lograr un aumento progresivo de “ciudadanización”, en paralelo al desarrollo de un proceso de capacitación de dirigentes comunitarios y sociales. A su vez, el Centro de Desarrollo Comunitario se convierte en un espacio intersticial de la propia estructura municipal, en la búsqueda de construcción de espacio de análisis y corresponsabilidad ciudadana en las decisiones relativas a asunto de

cotidianeidad territorial. Así se construye un espacio físico de encuentro entre gestión municipal y una creciente gestión de asuntos comunitarios.

El programa es parte de una iniciativa más global de la municipalidad, consiste en instalar un Plan de Desarrollo Social para la comuna donde el proyecto Centro de Desarrollo Comunitario pasa a ser el núcleo articulador del Plan de Participación y Desarrollo, que implica que los programas de promoción y desarrollo social y de asistencia social son transversales a la gestión de los CDC. Complementariamente los fondos concursables son instrumentos para potenciar la participación y el Fondo de Desarrollo Vecinal (FONDEVE) es el primer instrumento de planificación participativa en la comuna, de tal forma de integrar una estrategia consistente y persistente, que avanza en el tiempo con el respaldo político del Alcalde y Concejales por el alto grado de impacto y consenso que genera.

Estos CDC se articulan convocando a todas las organizaciones del sector a trabajar, creando una instancia permanente y amplia de participación, que se articula con los distintos departamentos del municipio resolviendo en terreno los problemas concretos de la comunidad, con un alto grado de participación de esta. Del mismo modo se logran acicular con organismos del Estado

(SENCE, SERCOTEC, SERVIU, INDAP, etc) convocados por el municipio para enfrentar los problemas atinentes de estos

8.- Delegado Municipal en Localidades.

Esta propuesta busca hacer uso de la legislación vigente que autoriza al alcalde a nombrar un delegado en localidades distantes, o en cualquier parte de la comuna, que se estime sea necesario.

El artículo N° 68 de la ley OCM, señala que : “El alcalde podrá designar delegados en localidades distantes de la sede municipal o en cualquier parte de la comuna, cuando las circunstancias así lo justifiquen. Tal designación puede recaer en un funcionario de la municipalidad o en ciudadanos que cumplan con los requisitos establecidos en el artículo 73²⁶ y no estén en la situación prevista por el inciso tercero del artículo 59”.

También se afirma en este artículo que, si la designación recayere en un funcionario de la municipalidad, este ejercerá su cometido en comisión de servicios, si fuere designada una persona ajena a aquella, podrá ser contratada

²⁶ El artículo 73 dice relación con los requisitos para ser elegido concejal; el inciso tercero del artículo 59 esta referido a la inhabilidad sobreviviente para desempeñar el cargo de alcalde las personas que tengan litigios o demandas contra el municipio.

a honorarios o se desempeñara ad honorem, según se establezca en la respectiva resolución, quedando afecta a las mismas responsabilidades de los funcionarios municipales.

Se agrega luego que la delegación deberá ser parcial y recaer sobre materias específicas. En la resolución respectiva el alcalde determinará las facultades que confiere, el plazo y el ámbito territorial de competencia del delegado. Finalmente se plantea que la designación de los delegados deberá ser comunicada por el alcalde al gobernador.

Es de gran importancia la aplicación de este artículo legislativo en la medida que permite una descentralización del municipio, una vinculación más directa y con menor desgaste con la comunidad, especialmente con sectores rurales apartados. Por otra parte es una excelente oportunidad que los CDC pueden ser orientados y vinculados con el municipio a través de este delegado que puede ser propuesto por la misma comunidad con la ratificación del alcalde.

IV.- CONCLUSIONES.-

El centralismo estatal atraviesa al conjunto de la sociedad, a través de sus diversas estructuras, en la lógica del neoliberalismo que todo lo ordena con los mecanismos del mercado. Y este mismo centralismo estatal –a riego de parecer irónico-, ha impulsado un basto y sistemático plan descentralizador en el país (iniciado por el régimen militar y continuado por el régimen democrático), ondeando las banderas de la regionalización y de la autonomía comunal.

Pero dicha descentralización, lógicamente, obedece a una racionalidad del mercado y a una reestructuración del capitalismo. Se trata de privatizar aquellas áreas rentables del Estado y traspasar aquellas no rentables a los municipios (Salud Primaria y Educación). Es la política de fragmentación del Estado que reduce sus funciones para hacerlo mas efectivo en su rol de garante de la estabilidad política del sistema y de inversor en los sectores sociales deprimidos.

En este contexto se aprecia una dilatación de los objetivos de fortalecer la sociedad civil, de aumentar la democratización, la participación, el desarrollo

comunal y la justicia social. Mas aun, se potencia un Estado mínimo que intente disgregar las demandas y conflictos sociales, apagando con facilidad los focos conflictivos, aquellos que representan los bolsones de pobreza, por medio de políticas sociales y a través de los municipios.

Es la descentralización conducida por el poder central, con un claro contenido de dominio y sin integración de la base ciudadana, dejando como mero espectador al movimiento comunalista. Aquí radica el despojo del poder local que se transfiere al Estado para ejercerlo sin contrapeso.

Esta situación esta poniendo en crisis al sistema comunalista, dejando pendiente la solución de temas importantes en tres áreas fundamentales: 1) institucional, rol de los concejos comunales, entre otros; 2) administrativa, mejorar gestión poniendo fin a la inamovilidad funcionaria, incentivos por rendimiento, etc.; 3) financiera, que debe resolver el financiamiento definitivo y estructuralmente de los municipios.

Esto demanda fortalecer el espíritu municipalista fortaleciendo el rol de Asociación Chilena de Municipalidades y de los municipios en si mismos para recuperar, si es que alguna vez lo tuvo, el poder comunal y, desde ahí articular una relación mas igualitaria con las instituciones del Estado. Del mismo modo

es preciso señalar una actitud similar con relación a los partidos políticos que pecan, mayoritariamente, de centralismo en su relación con los municipios.

Esta relación Estado-municipio se proyecta de alguna forma en la relación municipio-comunidad. Es decir, el centralismo se anida en la estructura municipal y la relación con la base ciudadana debe buscar mecanismos descentralizadores incentivando la participación, generando poder de base y creando desarrollo comunitario.

He aquí el rol central de la Dirección de Desarrollo Comunitario quien debe generar la articulación del tejido social, incentivar las estrategias de la base ciudadana y dar cuerpo a los procesos de participación. Desde esta estructura se apoyará y motivará la generación de relaciones de poder que permitan ir reconstruyendo sólidamente y desde abajo la sociedad civil.

Del estudio realizado se ha constatado una débil presencia de la DIDECO en buena parte de los municipios analizados, lo que nos puede dar una proyección a nivel regional, y quizás nacional. Esto refleja una débil gestión municipal en los temas de carácter social y una débil presencia en la recuperación de la territorialidad ciudadana. Es decir, el débil trabajo de la DIDECO demuestra un retraso considerable en la acumulación de capital

social y, por tanto, bajos niveles de participación ciudadana, de generación de poder local y de fortalecimiento de la sociedad civil.

Además esto provoca un desgaste del trabajo social, desinformación sobre proyectos de inversión social, bajo nivel de organización, lentitud en la implementación de programas nacionales y escaso nivel de participación ciudadana. Esta realidad repercute con mayores costos en comunas pequeñas, pobres y rurales; debido a problemas de la legislación y el bajo reconocimiento de esta unidad de parte autoridad municipal.

Los objetivos plateados en esta investigación señalan que la introducción de ciertas modificaciones a la actual legislación con el objeto de precisar las funciones de esta unidad, y la toma de conciencia de alcaldes y jefaturas del rol de la Dirección de Desarrollo Comunitario, motivará a los municipios para introducir los cambios sustanciales que mejoren la gestión y permitan responder con mayor eficacia al mandato de la ley.

Del trabajo realizado se desprende claramente que, dadas las condiciones actuales de los municipios y propuestas planteadas, los objetivos está, en la dirección correcta y dan respuesta al problema planteado.

V.- MARCO CONCEPTUAL.-

Dialéctica

Método de conocimiento empleado por el marxismo, tomado de Hegel, pero transformado de una concepción idealista a una materialismo. Este consiste en la aplicación de tres leyes: igualdad de los contrarios; negación de la negación, y; cambio constante y permanente. En el marxismo se conoce como materialismo dialéctico y representa su base filosófica.

Administración Pública

Conjunto de actividades del aparato de Estado que involucran recursos físicos, financieros y humanos, con el objetivo de responder a las demandas de los usuarios.

Capital Intangible

Conjunto de factores de carácter subjetivo, cultural y valórico que forman parte de la conciencia social de una comunidad.

Sinergia

Un sistema formado por partes diferentes que interactúan al interior de una estructura; cuando la suma de las partes genera un producto superior a las partes individualmente existe sinergia.

Capital Sinérgico

Consiste en la capacidad, real o latente, de toda comunidad para articular en forma democrática las diversas formas de capital intangible que se encuentran en esa comunidad dándole una direccionalidad consensuada.

Capital Cívico

Acumulación de prácticas políticas democráticas, de confianzas en las instituciones públicas, de preocupación personal por la cosa pública, de asociatividad entre los ámbitos públicos y privado, de conformaciones de redes de compromisos cívicos.

Capital Cognitivo

Acumulación de conocimientos que una comunidad tiene acerca de sí misma, incluyendo una variada gama de saberes volcados al pasado, al presente y al futuro.

Capital Social

Predisposición a la práctica de la ayuda inter-personal basada en la confianza en que el otro responderá de la misma manera cuando sea requerido. Esta confianza a su vez se genera en un medio que practica la reciprocidad difusa, aquella que supera los lazos personales mas evidentes como los familiares o amistades. Su corolario es el grado de asociatividad y confianza social.

Capital Psicosocial

Conjunto de factores subjetivos que condicionan la transformación del pensamiento en acción. Corresponden a actitudes, creencias, valores, estereotipos, y representación social; autoconfianza colectiva, fe en un futuro socialmente construido, memoria y ganas de desarrollarse.

Capital Cultural

Acumulación de tradiciones, mitos, creencias, lenguaje, relaciones sociales, modos de producción, prácticas y bienes materiales e inmateriales (literatura, música, danzas y otros) asociados a una determinada comunidad, cuya elaboración esta inserta en una memoria colectiva de una manera tan fuerte que solo quien es miembro de esa comunidad puede producirlos.

Descentralización

Transferencias de atribuciones y competencias desde la administración central a los organismos inferiores, con el claro objetivo de lograr la autonomía administrativa y política. Esta descentralización se da a tres niveles básicamente: territorial, funcional y política.

Desconcentración

Transferencias de funciones dentro de un mismo organismo para establecer representaciones en distintos lugares geográficos, pero sin entregar competencias que lo hagan independientes (Seremis).

Organizaciones Territoriales

Aquellas estructuras organizativas que se crean en un territorio determinado dentro de una comuna y que son llamadas habitualmente Juntas de Vecinos.

Organizaciones Funcionales

Aquellas estructuras organizativas que se crean a partir de intereses por áreas específicas, sin un territorio fijo. Este tipo de organizaciones pueden ser clubes deportivos, centros juveniles, centros culturales, entre otros.

Poder

Un conjunto de relaciones sociales que dan origen a conductas (disciplinamientos) esperadas, provocando la generación de voluntades para la ejecución determinadas acciones. El poder no se detenta como un objeto, mas bien se ejerce.

Espacios Públicos

Como concepto jurídico, el espacio público está sometido a una regulación específica por parte de la administración pública que posee la facultad de dominio del suelo, garantiza su acceso y fija las condiciones de utilización e instalación de actividades. Tiene también una dimensión sociocultural, en tanto es un lugar de relación y de identificación, de contacto entre la gente, de animación urbana y, a veces, de expresión comunitaria.

Participación Ciudadana

Conjunto de derechos transferidos a los ciudadanos de manera individual o colectiva que permite que tengan acceso a la información y participación en decisiones que toman distintos entes públicos. De alguna forma esto requiere transferencia de cuotas de poder.

Prospectiva

Es una disciplina con visión global, sistémica, dinámica y abierta que explica los posibles futuros no solo por los datos del pasado sino por tener en cuenta la proyección futura de las variables, así como el comportamiento de los actores involucrados de manera de reducir la incertidumbre, potenciar la acción presente y generar mecanismos que nos acerquen al futuro deseado.

PNUD

Programa de las naciones Unidas para el Desarrollo. Consiste en un conjunto de esfuerzos de la ONU para diagnosticar las condiciones de desarrollo de las naciones e invertir en proyectos que apoyen procesos que generen beneficios en relación al tema.

IX.- BIBLIOGRAFIA.-

SERGIO BOISIER

“CONVERSACIONES SOCIALES
Y DESARROLLO REGIONAL”

EDITORIAL: UNIVERSIDAD DE
TALCA.

AÑO DE EDICION: 2000, TALCA

EDICION: PRIMERA

MATILDE CASTILLO V.,
ANTONIO DAHER H, Y OTROS.

“EL MUNICIPIO, ESTUDIOS DE
GESTION”

CATOLICA DE VALPARAISO

AÑO DE EDICION: 1994 VALPO

EDICION: PRIMERA

LIONEL BASTIAS ROMO

“NUEVA LEGISLACION
MUNICIPAL”

EDITORIAL:

AÑO DE EDICION: 1992, STGO.

EDICION: TERCERA

ACTUALIZADA

FRANCISCO ALBURQUERQUE.

“MANUAL DEL AGENTE DE
DESARROLLO LOCAL”.

EDITORIAL: EDICIONES SUR

AÑO DE EDICION: 1999

EDICION: PRIMERA

LOUIS ALTHUSSER

“IDEOLOGIAS Y APARATOS
IDEOLOGICOS DE ESTADO”

EDITORIAL: NUEVA VISION

AÑO DE EDICION: 1984

BUENOS AIRES

EDICION: PRIMERA

BERNARDO BRAVO L

“HISTORIA DE LAS
INSTITUCIONES POLITICAS DE
CHILE E HISPANOAMÉRICA”

EDITORIAL: ANDRES BELLO

AÑO DE EDICION: 1992, STGO

EDICION: SEGUNDA

MICHAEL FOULAULT

“VIGILAR Y CASTIG”

EDITORIAL: SIGLO XXI

AÑO DE EDICION: 1977

MADRID

EDICION: PRIMERA.

GABRIEL SALAZAR Y

JULIO PINTO

“HISTORIA CONTEMPORÁNEA
DE CHILE”

EDITORIAL: LOM

AÑO EDICIÓN: 1999, STGO

EDICIÓN: PRIMERA

RODRIGO BAEZA F

“MANUAL JURÍDICO DE
GESTION MUNICIPAL”

EDITORIAL: LOM

AÑO DE EDICION: 1999, STGO

EDICION: PRIMERA

AUTOR: RAÚL BAGIOLI G..

“ORGANIZACIÓN INTERNA DE
LAS MUNICIPALIDADES”

EDITORIAL: CORPORACION DE
PROMOCION UNIVERSITARIA

AÑO DE EDICION: 1994, STGO

EDICION: PRIMERA

JORDI BORJA

“CIUDADANIA Y ESPACIO
PUBLICO”

EDITORIAL: CENTRO
CULTURAL CONTEMPORANIA
DE BARCELONA.

AÑO DE EDICION: 1997

BARCELONA

EDICION: PRIMERA

ALFREDO RODRIGUEZ

VIDEOCONFERENCIA SOBRE
PARTICIPACION CIUDADANA.

EDITORIAL: SUR

AÑO DE EDICION: 2001

GABRIEL SALAZAR

“LOS PODERES, LOS
INTELECTUALES Y EL PODER”

EDITORIAL: PAS

AÑO DE EDICIÓN: 1995

EDICIÓN: PRIMERA

MINISTERIO DEL INTERIOR

“MANUAL DE GESTION”

EDITORIAL: SUBSECRETARIA
DE DESARROLLO REGIONAL

AÑO DE EDICION: 1992, STGO

EDICION: SEGUNDA

CONGRESO NACIONAL

“LEY ORGANICA
CONSTITUCIONAL DE
MUNICIPALIDADES, 18.695”

EDITORIAL: SUBSECRETARIA
DE DESARROLLO REGIONAL.

AÑO DE EDICION: 2000, STGO

EDICION: PRIMERA

ANEXO 1

ENCUESTA SOBRE FUNCIONAMIENTO DE DIDECO

MUNICIPALIDAD: _____

HABITANTES COMUNA: _____

CARGO ENCUESTADO: _____

CARACTERÍSTICAS DEL DIRECTOR DE DESARROLLO COMUNITARIO			
TITULO	GRADO	CARGO	FUNCIONES

CARGO EXISTE PERO ESTA VACANTE ¿QUIEN ASIMILA LA FUNCION?			
TITULO	GRADO	CARGO	FUNCIONES

CARGO NO ESTA CONSIDERADO EN LA PLANTA ¿QUIEN ASIMILA LA FUNCION?			
TITULO	GRADO	CARGO	FUNCIONES

DEPARTAMENTOS Y OFICINAS EN EL ORGANIGRAMA DE DIDECO	

¿ESTAN CREADAS EN SU MUNICIPIO LAS OFICINAS DE ADULTO MAYOR, MUJER, JUVENTUD Y OMIL?

AREA DE TRABAJO	CREADA OFICINA	FUNCIONA PROGRAMA	
ADULTO MAYOR			
MUJER			
JUVENTUD			
OMIL			

¿DEPENDEN DE LA DIDECO LOS DEPARTAMENTOS DE SALUD Y EDUCACION?

--

OBSERVACIONES GENERALES (Solicitar Organigrama de la Municipalidad)

--

