

UNIVERSIDAD ACADEMIA DE HUMANISMO CRISTIANO

Escuela de Ciencias Políticas y Administrativas



**PARTICIPACIÓN DE
LAS ORGANIZACIONES COMUNITARIAS TERRITORIALES
EN LA CONFECCIÓN DEL PLAN ESTRATÉGICO DE DESARROLLO
DE LA COMUNA DE SANTIAGO**

Profesor Guía: Luis Romero Echeverría

Alumno: Jaime Chacana Parra

**Tesis para optar al Grado de Licenciado en Ciencias Políticas y
Administrativas**

Tesis para optar al Título de Administrador Público

**Santiago
2002**

Yo participo

Tú participas

Él participa

Nosotros participamos

Vosotros participáis

Ellos deciden

Agradecimientos

En estos momentos quiero agradecer a Dios y la Virgen la oportunidad que me han brindado en la vida.

Además, agradecer a mis Padres y familia el apoyo que me han dado en estos años de estudio.

Y por ultimo agradecer a quienes con su apoyo colaboraron en la realización de este trabajo, Carola, Paola, Blanca y Katherine Palma, por supuesto.

*Nada ha cambiado el tiempo
te adoro como ayer
y a la distancia idealizo
tu imagen y tu ser.
De todo un poco.*

INDICE

	<u>Pág.</u>
Introducción	1
Capítulo I: Planteamiento del Problema	3
1.1. Definición del Problema de Investigación	3
1.2. Antecedentes:	4
a) la regionalización actual	
b) división política administrativa	
1.3. Justificación e Importancia	9
a) la reforma municipal del gobierno militar	
1.4. Limitaciones	14
Capítulo II: Marco Teórico	15
2.1. El Municipio	15
2.1.1. El Régimen legal del Municipio	15
a) las definiciones constitucionales de 1991	
2.1.2. Ley 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades	20
2.1.3. Ley N° 3.063 de 1979, sobre rentas municipales	21
2.1.4. Ley N° 18.883 de 1989, estatuto administrativo de funcionarios municipales	21
2.1.5. Otras leyes municipales o con incidencia municipal	22
a) sobre servicios traspasados y subsidios	
b) sobre urbanismo	
c) sobre financiamiento municipal	
d) otras materias	

2.1.6. Concepto legal de municipalidad	27
2.1.7. Características de las municipalidades	28
a) corporación de derecho público	
b) organismo de administración	
c) organismo integrante de la administración del estado	
d) organismo autónomo	
2.1.8. Funciones municipales	33
a) funciones privativas	
b) funciones compartidas	
2.1.9. Atribuciones municipales	41
a) atribuciones esenciales	
b) atribuciones no esenciales	
c) otras atribuciones	
2.1.10. Los órganos municipales	44
a) el alcalde	
b) el concejo municipal	
c) el consejo económico y social comunal	
2.1.11. Integración Legal / Organizacional del municipio	47
2.1.12. Reseña histórica del municipio	48
2.1.13. La reforma municipal en perspectiva histórica	51
a) concepto descentralización	
b) concepto democratización	
c) organizaciones comunitarias territoriales	
d) organizaciones comunitarias funcionales	
e) concepto juntas de vecinos	
f) las juntas de vecinos bajo el régimen militar	
2.2. El Proceso de Modernización del Estado	67
2.2.1. Principios orientadores de la modernización de la gestión pública	69
2.2.2. Elementos para la modernización de la gestión pública	73
2.2.3. Avances en la modernización de la gestión pública	75
a) mejoramiento de la gestión en los servicios públicos	

2.2.4. El Estado en Chile	78
2.2.5. ¿Por qué modernizar el estado en Chile?	82
a) mayor eficiencia para resolver problemas nacionales	
b) exigencias ciudadanas	
c) precaver que el estado no se transforme en un cuello de botella del desarrollo económico	
d) preeminencia de los factores cualitativos por sobre los cuantitativos en la labor de las instituciones públicas	
2.2.6. ¿Cómo cambiar?	86
2.3. Planificación Estratégica en los Servicios Públicos	90
2.3.1. ¿Qué se entiende por planificación estratégica?	90
2.3.2. ¿Qué es la planificación?	91
2.3.3. ¿Qué es una estrategia?	91
2.3.4. ¿Qué es, entonces, la planificación estratégica?	92
2.3.5. ¿Por qué desarrollar un plan estratégico?	94
2.3.6. Las etapas de un plan estratégico	95
a) el análisis externo	
b) el análisis interno	
2.3.7. Definir la misión de la institución	100
2.3.8. Determinar los objetivos estratégicos de la institución o servicio	102
2.3.9. ¿Cómo empezar?	105
a) conformar un equipo de planificación	
b) profundizar en el tema de la participación	
c) establecer un cronograma de trabajo	
Capítulo III: Hipótesis	110

Capitulo IV:	111
Objetivos	
Capitulo V:	112
Marco Metodológico	
a) Tipo de investigación	112
b) Descripción del Diseño de Investigación	112
c) Universo – Muestra	113
d) Fuentes de Información	114
e) Fundamentación y Descripción de Técnicas e instrumentos	114
f) Dimensiones de Análisis	115
g) Metodológica de Aplicación -la entrevista	117
h) Exposición y análisis de resultado	120
Capitulo VI:	134
Conclusiones	
Bibliografía	143
Anexos	145

INTRODUCCION

Hace casi una década, la Municipalidad de Santiago se planteó grandes desafíos tales como revertir la tendencia al deterioro, repoblar la comuna, vitalizar el comercio, incrementar las actividades productivas cautelando el medio ambiente, ofrecer igualdad de oportunidades a sus habitantes, integrar a los más vulnerables y ofrecer una educación y una salud de mejor calidad, entre otros. Para enfrentarlos, se asumió una tarea de planificación estratégica desarrollando un constante proceso de modernización.

La acción del planeamiento estratégico que ha guiado los postulados del desarrollo territorial en la comuna de Santiago, forma parte de un proceso continuo que se ha puesto en práctica de manera ininterrumpida desde la Primera Convención de Santiago en 1990.

Cada año se revisa el rumbo discutiendo lo que se debe reforzar, actualizar, potenciar e incorporar a las propuestas de desarrollo. De esta manera, cada año se pone en práctica un proceso de trabajo, cuya característica es el uso del pensamiento estratégico en la planificación del desarrollo.

La tarea abordada por la Municipalidad de Santiago, ha consistido en el diseño de una estrategia de desarrollo urbano y económico que revierta el proceso de deterioro y que prepare al centro metropolitano para satisfacer las demandas del futuro.

Al estar desarrollándose un planeamiento estratégico, éste debe ser entendido como un proceso participativo, ya que su legitimidad y el grado de adhesión que concite en el conjunto de los actores dependerán en gran medida del nivel de participación que presente la ciudadanía en su implementación.

Los objetivos que se buscarán alcanzar con el desarrollo de esta investigación estarán relacionados con el tipo de participación que desarrollan las organizaciones comunitarias territoriales en la confección del plan estratégico de desarrollo. Para lo cual, en el desarrollo de este estudio se recurrirá a la utilización de entrevistas a los dirigentes de Unidades Vecinales para que a través de su opinión nos enteremos de la real percepción que se tiene de la implementación del plan de desarrollo estratégico de la comuna de Santiago.

Se utilizará como metodología a desarrollar la recopilación de datos y antecedentes otorgados por los mismos actores involucrados, los cuales se procesarán de acuerdo a los objetivos planteados en el estudio.

Capítulo 1

PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

1.1 Definición del Problema de Investigación:

Con los antecedentes mencionados anteriormente la definición del problema de investigación se resume en la siguiente pregunta: **¿Qué relación se establece entre las organizaciones comunitarias territoriales (Juntas de Vecinos) y el municipio, en la confección del plan estratégico de desarrollo de la comuna de Santiago?**

Dentro del problema se distinguen los siguientes elementos:

- tipo de participación desarrollada por estas organizaciones
- convocatoria a participar a las juntas de vecinos
- criterios para convocar a participar
- diseño del plan estratégico
- ejecución del proyecto

1.2 Antecedentes:

a) La Regionalización Actual

El sistema de regionalización que actualmente existe en el país comenzó a aplicarse a partir de 1974. Se implementó un verdadero proceso tendiente a realizar la reforma gradual de todo el sistema político - administrativo existente hasta esa fecha. Este proceso comienza con la promulgación del decreto N° 212 del 17 de diciembre de 1973, que crea la Comisión Nacional de Reforma Administrativa (CONARA), organismo que sería el encargado de poner en marcha la nueva regionalización, teniendo como meta los siguientes objetivos específicos:

- Incrementar la integración nacional:

Este objetivo apunta a utilizar mejor los recursos naturales, en estrecha relación con la distribución espacial de la población, para alcanzar una ocupación efectiva de todo el territorio nacional. Pretende también entregar los medios necesarios para que la participación de la población en las regiones, favorezca el logro de los objetivos de cada una de ellas y de la nación, en una real igualdad de oportunidades dentro del proceso de desarrollo nacional.

- *Desarrollar un sistema de Seguridad nacional:*

Este sistema pretende lograr la seguridad fronteriza y una cohesión interna para la ocupación humana de espacios vacíos del territorio nacional, con el fin de lograr un desarrollo más equilibrado entre las regiones del país.

- *Alcanzar un desarrollo económico:*

Los recursos existentes en el territorio deben ser utilizados con el objetivo de evitar la concentración del crecimiento económico que han alcanzado algunas ciudades del país.

- *Descentralización Político - Administrativa del País:*

Participación del poder central establecido por medio de poderes regionales que, a su vez, deleguen en otros poderes provinciales y comunales, con sus respectivos organismos técnicos y asesores para lograr una administración acorde con los objetivos nacionales y la desburocratización del sistema administrativo.

- *Transferencia de competencias desde la administración central a otras administraciones:*

Actualmente y de acuerdo con la ley N° 19.175, sobre gobierno y administración regional, el concepto de descentralización se explica por la transferencia de competencias, desde la administración central a otras administraciones que poseen personalidad jurídica y patrimonio propio, como

es el caso de los gobiernos regionales, que no están jerárquicamente subordinados al poder central. Este ejerce sólo una supervigilancia de funciones como organismo central de coordinación.

Se establece, además, el concepto de Desconcentración que se entiende como la transferencia de atribuciones del Presidente a una autoridad jerárquicamente inferior, para administrar ciertas materias sin poseer facultades resolutivas y siempre subordinado al poder superior. Esta situación se materializa en la relación participativa del Presidente de la República con el Intendente y de éste con el Gobernador.

b) División Política – Administrativa:

La división Político - Administrativa del país está determinada ahora por una subdivisión en 13 regiones, cada región en provincias y cada provincia en comunas.

Reforma Administrativa:

Organización Territorial del país

Niveles Territoriales	Autoridades
País	Presidente
Región	Intendente
Provincia	Gobernador
Comuna	Alcalde

La Región:

Corresponde a una unidad territorial con características geográficas propias y condiciones e intereses socioeconómicos y culturales afines. La región cuenta con una determinada población que le permitirá alcanzar un desarrollo en todos los aspectos.

Cada una constituye, dentro del país, un marco geográfico - jurídico, en donde se ejerce el poder y la administración central de un estado unitario, con una acción descentralizada en lo político - administrativo.

La Provincia:

Es una unidad territorial menor que forma parte de la región, ya que es una subdivisión de ésta.

La provincia es un conjunto intercomunicado de centros urbanos y rurales, en el que hay uno de mayor importancia que actúa como un núcleo que satisface las necesidades de la población provincial.

La Comuna:

Es la unidad territorial más pequeña de la región, desde la cual el gobierno regional ejerce una acción directa a través del municipio.

1.3 Justificación e Importancia:

a) La Reforma Municipal del Gobierno Militar

Desde los primeros días del Gobierno Militar, el espacio local y las municipalidades tuvieron una especial preocupación. Esto se manifestó, por ejemplo, en que los primeros Bandos de la Junta de Gobierno, destituyeron a los Alcaldes y Cuerpos de Regidores, incluso antes que al Congreso Nacional.

Si bien es cierto que el Régimen realiza esta reforma municipal sólo a partir de 1978-1979, se puede afirmar que la preocupación por el espacio comunal es consubstancial al modelo fundacional del gobierno.

El diagnóstico que el Gobierno Militar hace de la situación del sistema municipal chileno al momento de asumir el poder, es de crisis. Esta se explicaría por cuatro factores: la escasa importancia de la administración municipal en el desarrollo nacional; la excesiva politización del municipio -que impedía una real participación de la comunidad-; la falta de inserción política -administrativa del municipio en el Estado; y la escasez de recursos -principalmente financieros, profesionales y administrativos-.

Por otra parte, y antes de entrar de lleno a la reforma propiamente tal, conviene decir que ésta se inserta en dos contextos generales. Por una parte,

en un nuevo concepto de Estado que incorpora el régimen militar. Al ser el municipio parte del Estado, y al cambiar éste, lógicamente se produce un cambio significativo del gobierno comunal.

Por otra parte, la reforma municipal se inserta en una reforma política-administrativa integral, conocida principalmente como regionalización. Esta reforma política - administrativa se compone de modificaciones territoriales, reestructuraciones ministeriales y nuevas técnicas administrativas.

La reforma municipal, o municipalización, se puede descomponer en tres reformas simultáneas. En primer lugar una reforma atributiva, es decir, se le asigna al municipio la administración de importantes funciones que antes desarrollaba el Estado central.

Las más importantes de estas funciones son la educación básica y media, la salud primaria, los programas de vivienda básica, los de empleo mínimo y subsidios a la extrema pobreza. La envergadura de los cambios es enorme, basta con ejemplificar el hecho que toda la educación fiscal básica y media y toda la salud primaria pública hoy son administradas por los municipios.

Luego está la reforma presupuestaria, que significa un sustancial aumento en los recursos municipales, lo cual permite financiar sus mayores atribuciones.

Por último está la reforma política, que consiste por una parte en un nuevo gobierno y autoridad comunal y por otra en un sistema de representación diferente. La máxima autoridad es el alcalde, quien tiene importantes y exclusivas atribuciones, y no existe gobierno colectivo. En cuanto a la participación de la comunidad, se descarta toda acción política y partidaria y se fomentan organizaciones netamente sociales.

Lo más novedoso en términos de reforma política, consiste en la creación del Consejo de Desarrollo Comunal (CODECO). Este consejo tiene una estructura similar al Consejo Regional de Desarrollo (COREDE), y ambos son organismos de representación de entidades exclusivamente sociales. El COREDE es de nivel regional, mientras que el CODECO opera por comuna.

El CODECO tiene tres atribuciones relevantes: la elección del alcalde (bajo aprobación del COREDE), la sanción del Plan de Desarrollo Comunal y la sanción del Presupuesto Municipal. Estas atribuciones, en verdad bastante relevantes, se ven coartadas por la engorrosa y antidemocrática composición y mecanismos de elección de los miembros del CODECO. Basta decir que la

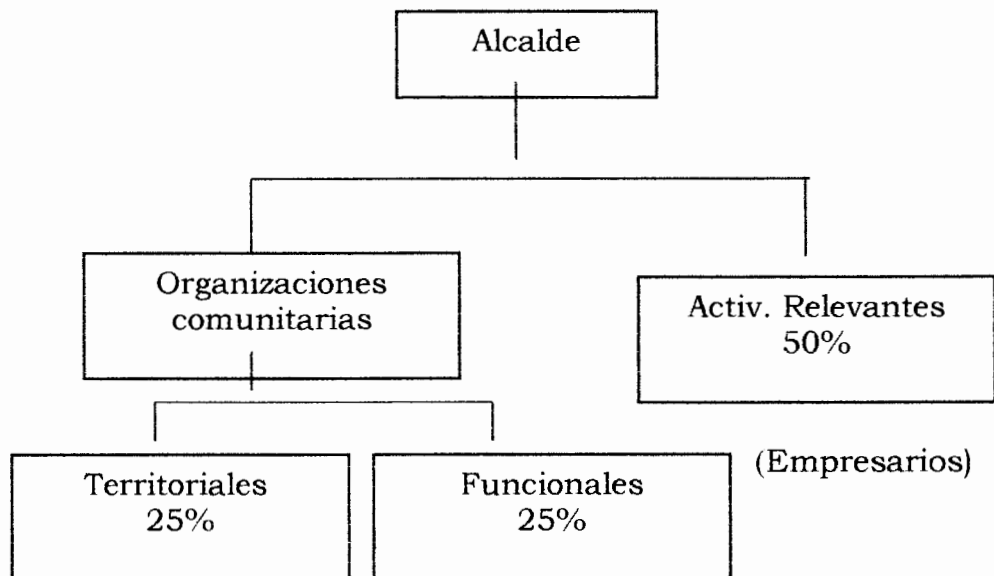
mitad de sus miembros corresponden a empresarios de la comuna, mientras que los representantes de los sindicatos no pueden estar en el CODECO.

Estas tres reformas han implicado un gobierno municipal con un poder importante y creciente.

Al margen de cualquier valoración política, lo que aquí ha habido es un traspaso de poder del Gobierno Central al Municipal. Evidentemente el Jefe de Estado ha llevado a cabo este traspaso, toda vez que él posee todo el poder (y en este caso nombra los alcaldes). Era inimaginable una reforma de este tipo en democracia, pues ello le implicaba al ejecutivo perder una importante cuota de poder.

Con esto no se afirma que estemos ante un municipio más democrático. Pero no se puede desconocer que estamos ante un gobierno comunal con grandes atribuciones e importantes recursos, es decir, un municipio con mayor importancia tanto en el Estado como en la vida de los habitantes.

COMPOSICIÓN DE LOS CODECO



- Juntas de vecinos
- Centros de madres
- Asoc. de Propietarios

- Instituc. de Educ.
- Centros de Padres
- Bomberos, etc.

¹ Movimiento Poblacional y Gobierno Local, Los Andes S.A., Julio 1989, pp7-8

1.4 Limitaciones:

En el presente estudio se pretende investigar la creación o confección del plan de desarrollo estratégico de la comuna de Santiago.

Por razones de tiempo y presupuesto el estudio se centra principalmente en la participación de las organizaciones comunitarias territoriales en la confección de tal plan estratégico.

Los resultados de la investigación sólo podrán ser aplicados a esta realidad, ya que la participación dependerá del contexto en que se desarrolle el plan de desarrollo comunal.

Se visualiza que la presente investigación aportará antecedentes concretos que permitan a próximos estudios verificar si la realidad obtenida es concordante con la de otras municipalidades.

Capítulo 2

MARCO TEORICO

Los temas a abordar serán los siguientes:

2.1 El Municipio

2.1.1 El Régimen Legal del Municipio

a) Las Definiciones Constitucionales de 1991

La Constitución de 1980 debió ser reformada con profundidad, pues su normativa en materia de administración territorial era claramente no democrática. En efecto, su capítulo XIII, denominado "Gobierno y Administración Interior del Estado" fue reformada por la Ley N° 19.097, publicada en el Diario Oficial el 12 de noviembre de 1991.

El objetivo de la reforma ha sido afianzar un activo, progresivo y eficaz proceso de descentralización del país, lo cual resulta fundamental en la actual etapa de desarrollo por los requerimientos propios del sistema democrático, por las demandas que genera la expansión económica en diversas zonas del territorio nacional, por las necesidades que plantea la modernización de la Administración Pública y como respuesta a los anhelos legítimos de las comunidades locales y regionales.

En la reforma constitucional se establece que el Gobierno de cada Región reside en un intendente que será de la exclusiva confianza del Presidente de la República, pero, a diferencia del primitivo texto constitucional, la administración superior de cada región radica en un Gobierno Regional que tendrá por objeto el desarrollo social cultural y económico de la región.

Dicho Gobierno Regional tendrá personalidad jurídica y patrimonio propio y estará constituido por el Intendente y el Consejo Regional que será presidido por el Intendente.

El Consejo Regional será un órgano de carácter normativo, resolutivo y fiscalizador, dentro del ámbito propio de competencia del Gobierno Regional encargado de hacer efectiva la participación de la ciudadanía regional y ejercer las atribuciones que la Ley Orgánica Constitucional le encomiende.

Se determina en la reforma constitucional una innovación de gran significación: la Ley de Presupuesto de la Nación contemplará gastos correspondientes a inversiones sectoriales de asignación regional cuya distribución entre regiones responderá a criterios de equidad y eficiencia tomando en consideración los programas nacionales de inversión correspondientes. La asignación de tales gastos al interior de cada región corresponderá al Gobierno Regional.

Por otra parte, se determina que la ley podrá autorizar a los gobiernos regionales y las empresas públicas para asociarse con personas naturales o jurídicas a fin de propiciar actividades e iniciativas sin fines de lucro que contribuyan al desarrollo regional.

En materia municipal, la reforma constitucional no es menos significativa. En el artículo 107 reformado se define a las municipalidades como "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 la comuna".

El señalado artículo 107 consagró el carácter autónomo de dichas corporaciones, autonomía que debe ser entendida dentro del marco de la ley. Señala además que está constituida por el Alcalde, que es su máxima autoridad, y por el Consejo. Agrega a continuación que una ley orgánica establecerá un Consejo Económico y Social comunal de carácter consultivo, lo que constituye una innovación respecto a la tradición municipal chilena e incluso respecto de la experiencia internacional en la materia.

Se establece, asimismo, que una ley orgánica constitucional determinará las funciones y atribuciones de las municipalidades y las materias de administración municipal que el alcalde, con acuerdo del consejo

o a requerimiento de la proporción de ciudadanos que establezca la ley, someterá a un plebiscito, así como las oportunidades, forma de convocatoria y efectos. Se contempla un nuevo mecanismo de ordenamiento de la participación ciudadana a través de la creación de unidades vecinales territoriales en las comunas.

Se faculta, a su vez, a las municipalidades para asociarse entre ellas para el cumplimiento de sus fines propios, y para constituir corporaciones o fundaciones de derecho privado sin fines de lucro destinadas a la promoción y difusión del arte y la cultura.

El Artículo 108 constitucional trata sobre el Consejo, integrado por concejales elegidos por sufragio universal, los que durarán cuatro años en sus cargos y podrán ser reelegidos. Se encomienda a la misma ley la determinación del número de concejales y la forma de elegir al alcalde.

El consejo se define como un órgano encargado de hacer efectiva la participación de la comunidad local, que ejerce funciones normativas, resolutivas y fiscalizadoras y otras atribuciones que se le encomienden. De esta forma se reemplaza el sistema no democrático de generación de las autoridades comunales establecido en 1980.

El Artículo 111 señala que las municipalidades gozarán de autonomía para la administración de sus finanzas y que la Ley de Presupuesto de la Nación podrá asignarles recursos para atender sus gastos, sin perjuicio de los ingresos que directamente se les confieran por ley o se les otorga por los gobiernos regionales respectivos.

El mismo artículo dispone que una ley orgánica constitucional contemplará un mecanismo de redistribución solidaria de los ingresos propios entre las municipalidades del país, con la denominación de fondo común municipal. Las normas de distribución de este fondo serán materia de ley.

Por su parte, el artículo 112 sanciona que la ley establecerá formulas de coordinación para la administración de todos o algunos de los municipios, con respecto a los problemas que les sean comunes, así como entre los municipios y los demás servicios públicos.

Finalmente, el artículo 113, en su inciso 2º, señala que los cargos de intendente, gobernador, miembros del consejo regional y concejal serán incompatibles entre sí.

2.1.2 La Ley N° 18.695, *Orgánica Constitucional de Municipalidades*

Esta Ley Orgánica Constitucional, reformada en marzo de 1992 por la ley N° 19.130, constituye el más importante cuerpo normativo para las

municipalidades pues regula su estructura y funcionamiento. Los aspectos más sobresalientes de este cuerpo legal son aquellos referidos a:

- naturaleza y constitución de las Municipalidades
- funciones y atribuciones
- organización interna
- régimen de bienes
- personal
- fiscalización
- alcalde (origen, requisitos y atribuciones)
- consejo municipal (constitución, integración, atribuciones y funcionamiento)
- consejo económico y social comunal
- elecciones municipales
- plebiscitos comunales
- corporaciones, fundaciones y asociaciones municipales

Otras leyes comunes otorgan atribuciones a las municipalidades, que no revisten el carácter de esenciales, conforme a lo dispuesto por el artículo 5º de la Ley Nº 18.695. Entre ellas destacan:

2.1.3 Decreto Ley Nº 3.063 de 1979, Sobre Rentas Municipales

2.1.4 Ley N° 18.883 de 1989, Estatuto Administrativo de Funcionarios Municipales

Este cuerpo legal reglamenta el conjunto de derechos y obligaciones de los funcionarios municipales y constituye una adaptación del Estatuto Administrativo que rige para la administración nacional.

Las principales materias que esta ley regula son:

- La carrera funcionaria (ingreso, capacitación, calificaciones, promoción);
- Las obligaciones funcionarias (normas generales, jornada de trabajo, destinaciones, comisiones de servicio y cometidos funcionarios, subrogación, prohibiciones, incompatibilidades);
- Los derechos funcionarios(normas generales, remuneraciones y asignaciones, feriados, permisos, licencias médicas, prestaciones sociales);
- La responsabilidad administrativa.

2.1.5 Otras Leyes Municipales o Con Incidencia Municipal:

a) Sobre servicios traspasados y subsidios:

- Decreto con fuerza de Ley N° 1-3063, de 1980, sobre traspasos:

Este texto establece en su artículo 9° que las municipalidades deberán llevar un presupuesto separado respecto de cada servicio que se incorpore a su gestión.

Su artículo 38 permite a las municipalidades tomar a su cargo servicios que estén siendo atendidos por organismos del sector público y autoriza reglamentar la inversión de los recursos en lo relativo a traspasos de servicios públicos a las municipalidades.

- D.F.L. N° 2, de 1989, sobre subvención educacional:

Este texto refunde, coordina y sistematiza los decretos leyes N° 3.476 y 3.167, de 1980 y 3.635 de 1981, sobre subvención del Estado a los establecimientos educacionales. Establece requisitos para recibirla, sus montos, incrementos y procedimientos de pago.

- Ley N° 18.096, de 1982 sobre cementerios:

Dispone el traspaso a las municipalidades de los cementerios pertenecientes al Servicio de Salud situados en sus respectivos territorios. En

consecuencia, los ingresos por concepto de cremación, sepultura y otros son propios del cementerio.

- Leyes N° 18.020, de 1981, y N° 18.611, de 1987, sobre subsidio familiar para personas de escasos recursos.

b) Sobre urbanismo

- Ley N° 18.138, de 1982, sobre viviendas:

Las municipalidades pueden desarrollar y ejecutar programas de construcción de viviendas económicas y de infraestructura sanitaria destinadas a resolver problemas de marginalidad habitacional.

- Decreto con Fuerza de Ley N° 789, de 1978, del Ministerio de Bienes Nacionales, sobre bienes municipales:

Fija normas sobre adquisición y disposición de los bienes municipales. El Alcalde, en representación de la municipalidad, puede solicitar el saneamiento de los títulos de dominio de los bienes raíces que la municipalidad esté en posesión. En casos calificados y previo decreto supremo dictado a través del Ministerio del Interior, suscrito además por el Ministerio de Bienes Nacionales, puede donar bienes municipales a organismos estatales o a instituciones de utilidad pública o beneficencia de la comuna.

- Decreto con Fuerza de Ley N° 458, de 1976, del Ministerio de la Vivienda y Urbanismo; sobre Urbanismo y Construcciones:

Otorga facultades a los municipios en relación con la construcción de viviendas, loteos, fiscalización, demolición de obras y recepción de ellas, entre otras.

- Decreto con Fuerza de Ley N° 2.186, de 1978, que aprueba Ley Orgánica de Expropiaciones:

Establece el procedimiento de expropiaciones que es aplicable a las municipalidades.

c) Sobre financiamiento municipal

- Ley N° 18.227, de 1983, de cobranza administrativa y judicial de impuestos por contribución territorial:

Esta disposición legal faculta a las municipalidades para efectuar la cobranza administrativa y judicial de impuestos por contribución territorial y otros que indica, correspondientes a inmuebles situados dentro de la comuna respectiva, previo decreto supremo que lo autorice.

- Ley N° 17.235, de 1969, sobre impuesto territorial:

Fija las tasas, modalidades de cobro, exenciones, objeto del impuesto, clasificación y tasación de bienes raíces, redes de avalúo y contribuciones.

También incluye algunas atribuciones municipales en relación con aspectos relativos a bienes raíces.

- Decreto Ley N° 830 de 1974, código tributario:

Los Alcaldes y otros funcionarios están obligados a proporcionar al Servicio de Impuestos Internos la información que les solicite en relación con patentes, rentas o bienes.

Las municipalidades deben exigir el cumplimiento de requisitos al otorgar o renovar patentes. Las municipalidades deben colaborar en la tasación de la propiedad raíz.

- Ley N° 18.591, de 1987, sobre lotes con servicios:

Establece en su artículo 49 que los recursos provenientes de los intereses, amortizaciones y otros gastos financieros relativos al Programa de Lotes con Servicios, se destinan a la Intendencia, salvo que el Intendente, como ocurre en la práctica, por resolución fundada exima a las municipalidades, total o parcialmente, de esta obligación.

En consecuencia, los ingresos por concepto de pagos de dividendos pasan a formar parte de los recursos municipales.

d) Otras materias

- Ley N° 17.105, de 1969, de alcoholes, bebidas alcohólicas y vinagres:

Otorga facultades a las municipalidades para otorgar patentes de alcoholes y para desempeñar otras funciones relacionadas con la materia.

- Ley N° 18.893, de 1989, sobre organizaciones comunitarias, territoriales y funcionales:

Regula la constitución, organización, finalidades, supervigilancia y disolución de las organizaciones comunitarias.

- Ley N° 18.700, de 1988, orgánica constitucional sobre votaciones populares y escrutinios:

Determina responsabilidades de los Alcaldes respecto de proveer mesas, sillas, urnas y cámaras secretas necesarias para las elecciones o plebiscitos. Asimismo, las municipalidades deben colocar y mantener tableros o murales para propaganda de los candidatos.

- Ley N° 18.290, de 1984, ley de tránsito:

Entrega atribuciones a las municipalidades para conceder licencias de conducir, para otorgar permisos de circulación y otras facultades relativas al tránsito público.²

² Ministerio del Interior Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, Manual de Gestión Municipal, 1993

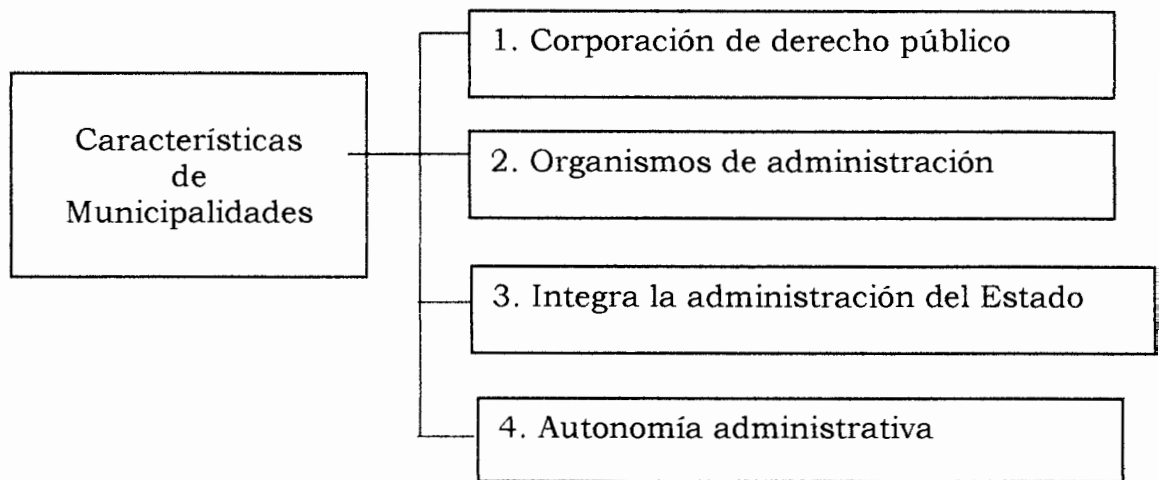
2.1.6 Concepto Legal de Municipalidad

Las municipalidades son corporaciones 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 la comuna (Artículos 107, inciso segundo de la Constitución Política y 1º, inciso segundo de la Ley 18.695).

La función genérica de las municipalidades es "administrar la comuna" (Artículos 99, inciso primero y 107, inciso primero de la Constitución Política y artículo 1º, inciso primero de la Ley 18.695).

Por dictamen 3.289 de 1994, se precisa que las municipalidades no pueden ejercer funciones, atribuciones o potestades públicas o de gestión administrativa en inmuebles que posean en otras comunas, las que deben realizarse dentro del territorio de sus respectivas comunas. Ello, porque según los artículos 107 de la Constitución Política y 1º de la Ley 18.695, es el elemento territorio el que marca la competencia de cada uno de los municipios y los diferencia entre sí.

2.1.7 Características de las Municipalidades



a) Corporación de Derecho Público

De acuerdo con el artículo 107, inciso segundo de la Constitución Política y 1º, inciso segundo de la Ley 18.695, las municipalidades revisten la naturaleza de corporaciones de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio, lo que significa lo siguiente:

- Corporación: significa que las municipalidades están constituidas por más de un órgano para el ejercicio de las funciones y atribuciones que la ley les encomienda. Tales órganos son el Alcalde, el Concejo, y el Consejo Económico y Social Comunal;
- De Derecho Público: significa que su creación, funciones y organización tienen su origen en la Constitución Política y están reguladas por ella y en la respectiva ley orgánica constitucional, normativa a la que deben someterse en su actuar;
- Personalidad Jurídica: significa que pueden ejercer derechos y contraer obligaciones, dentro del marco legal que las rige, y que son susceptibles de ser representadas judicial y extrajudicialmente;

- Patrimonio: significa que, como toda persona, es titular de derechos y obligaciones, bienes y deudas, distintos de los del Fisco (ver artículo 11 de la Ley 18.695).

b) Organismo de Administración

De lo manifestado en los artículos 99, inciso primero, y 107, inciso primero, de la Ley Suprema y 1º, inciso primero de la Ley 18.695, aparece que los municipios son organismos de administración y no de gobierno.

Por ello, jurídicamente, a los municipios no les corresponde realizar tareas de gobierno propiamente tales, ya que éstas competen exclusivamente a aquellas autoridades a quienes la Constitución Política y las leyes expresamente se las asignan, tales como, el Presidente de la República, los Ministros de Estado, y los Intendentes y Gobernadores. Tampoco es correcto, en nuestra legislación, hablar del "Gobierno Comunal".

c) Organismo Integrante de la Administración del Estado

De acuerdo con lo prescrito por el artículo 1º, inciso segundo de la Ley 18.575, las municipalidades integran la Administración del Estado. En efecto, dicha norma dispone que la Administración del Estado estará constituida por

los organismos que menciona, entre los que se incluye expresamente a los municipios. Además, forman parte de la Administración Interior del Estado, de acuerdo con lo previsto en el Capítulo XIII de la Constitución Política.

d) Organismo Autónomo

- Concepto de Autonomía Municipal

Los artículos 107, incisos segundo de la Constitución Política, y 1º, inciso segundo, y 12, inciso primero de la Ley 18.695, consagran el carácter autónomo de las municipalidades.

Esta autonomía implica, entre otros aspectos, que los municipios no se encuentran sometidos a un vínculo jerárquico o de dependencia del Presidente de la República ni de los Ministros y, en general, cumplen sus funciones y atribuciones sin supeditarse a otros organismos del Estado. En ningún caso, esta autonomía es política, pues los municipios forman parte del Estado Unitario y sus competencias son otorgadas por el Ordenamiento Jurídico.

Además, la autonomía municipal constituye una expresión del principio de descentralización administrativa.

- Limitaciones a la Autonomía Municipal

El primer límite a la autonomía municipal lo constituye el propio Ordenamiento Jurídico, al que deben sujetarse todos los organismos del Estado, de conformidad con el principio de la legalidad, consagrado en los artículos 6º y 7º de la Constitución Política y 2º de la Ley 18.575, según el cual las municipalidades someterán su acción a la Constitución y a las leyes y deberán actuar dentro de su competencia y no tendrán más atribuciones que las que expresamente les haya conferido el ordenamiento jurídico;

Otra limitación a la autonomía está señalada en el artículo 7º de la Ley 18.695, el cual establece que " las municipalidades deberán actuar, en todo caso, dentro del marco de los planos nacionales y regionales que regulen la respectiva actividad";

Las municipalidades están insertas dentro de la Administración del Estado, la que constituye un todo armónico que siempre debe propender a la unidad de acción y, por ende, los municipios deben actuar en forma coordinada con el resto de los organismos públicos, en relación con ello, el artículo 3º de la Constitución Política señala que el Estado de Chile es unitario, norma que es base de la institucionalidad y que no puede verse afectada por el carácter descentralizado y autónomo que revisten los municipios.

2.1.8 Funciones Municipales

A las municipalidades se les ha encomendado cumplir algunas funciones con carácter de "privativas" y otras que pueden desarrollar directamente o con otros órganos de la Administración del Estado. A estas últimas, se les denominan funciones "compartidas".

a) Funciones privativas

Son aquellas cuya competencia corresponde exclusivamente a las municipalidades y su ejercicio no puede ser asumido por otras entidades independientemente de ellas. Están señaladas en el artículo 3º de la Ley 18.695.

i) Transporte y Tránsito Públicos

Les corresponde 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 dicte el ministerio de respectivo (Art. 3º, letra d) Ley 18.695.

Para el cumplimiento de esta función, las municipalidades deberán tener en cuenta, entre otras normas, las disposiciones de la Ley 18.290, sobre Ley de tránsito y sus reglamentaciones. Esta función debe ser desempeñada a través de la unidad de tránsito y transporte público.

ii) Construcción y Urbanización

Les corresponde 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 (Art. 3º, letra e) Ley 18.695.

Esta función deber ser realizada por la unidad encargada de obras municipales.

iii) Planificación y Regulación Urbana

Les corresponde la planificación y regulación urbana de la comuna y la confección del plan regulador comunal, de acuerdo con las normas legales vigentes (Art. 3º, letra b) Ley 18.695.

a) Concepto de Planificación Urbana Comunal

Se entenderá por planificación urbana comunal aquella que promueve el desarrollo armónico del territorio comunal, en especial de sus centros poblados, en concordancia con las metas regionales de desarrollo económico - social, y que ella se realizará por medio del plan regulador comunal.

b) Concepto de Plan Regulador

El plan regulador es un instrumento constituido por un conjunto de normas sobre adecuadas condiciones de higiene y seguridad en los edificios y espacios urbanos, y de comodidad en la relación funcional entre las zonas habitacionales, de trabajo, equipamiento y esparcimiento.

c) Contenido del Plan Regulador Comunal

El artículo 41 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones señala que las disposiciones del Plan Regulador Comunal se refieren al uso del suelo o zonificación, localización del equipamiento comunitario, estacionamiento, jerarquización de la estructura vial, fijación de límites urbanos, densidades y determinación de prioridades en la urbanización de terrenos para la expansión de la ciudad, en función de la factibilidad de ampliar o dotar de redes sanitarias y energéticas, y demás aspectos urbanísticos y, por otra parte, el artículo 42 del mismo cuerpo legal señala los documentos que los componen.

d) Proyecto de Plan Regulador Comunal

La confección, modificación y actualización del Plan Regulador Comunal compete a las municipalidades, conforme a la Ley General de Urbanismo y Construcciones.

Por su parte, el artículo 65 letra b) de la Ley 18.695, señala que el proyecto del plan regulador comunal y sus modificaciones se aprueban por el Alcalde con acuerdo del Concejo.

e) Aprobación del Plan Regulador Comunal

La aprobación de los planes reguladores comunales es de competencia del respectivo Gobierno Regional.

iv) Aseo y Ornato

A las municipalidades les está entregada la función privativa del aseo y ornato de la comuna (Art.3º, letra f, Ley 18.695). Para el desarrollo de esta función, en la organización interna de la municipalidad se contempla la existencia de una Unidad de Aseo y Ornato, cuyas funciones específicas están mencionadas en el artículo 25 de la ley 18.695.

El aseo y ornato, se concibe como un servicio municipal, que puede ser prestado a la comunidad, por el municipio directamente, con sus recursos humanos y materiales, o puede ser entregado en concesión a particulares, previo acuerdo de Concejo. No obstante, las municipalidades pueden encomendar a un particular una acción de aseo determinada, a través de la celebración de un contrato que tenga por finalidad atender una necesidad específica, en un lugar de la comuna, por una sola vez y circunscrita a un objetivo especial, como por ejemplo, en caso de emergencia, caso en el cual

no se requiere del acuerdo del Concejo, a diferencia de la concesión de servicio.

v) *Desarrollo Comunitario*

Les corresponde la promoción del desarrollo comunitario (Art.3º, letra c, Ley 18.695).

El desarrollo comunitario comprende materias tales como: el turismo, la salud, la educación, la asistencia social, deporte y recreación, programas sociales, etc.

Esta función privativa está radicada en la Unidad de Desarrollo Comunitario, a la que le corresponde ejecutar las tareas relacionadas con las actividades a que se refiere el artículo 22 de la Ley 18.695.

vi) *Plan de Desarrollo Comunal*

Les corresponde elaborar, aprobar, y modificar el plan de desarrollo comunal cuya aplicación deberá armonizar con los planes regionales y nacionales (Art. 3º, letra a, Ley 18.695).

a) Elaboración: El artículo 21, letra b), señala que a la Secretaría Comunal de Planificación y Coordinación le corresponderá, específicamente,

asesorar al Alcalde en la elaboración del proyecto de plan comunal de desarrollo;

- b) Proposición: Tanto el proyecto de este plan, así como sus modificaciones, serán propuestos por el Alcalde al concejo en la primera semana de octubre, debiendo éste pronunciarse antes del 15 de diciembre, luego de evacuadas las consultas por el consejo económico y social comunal, sin perjuicio que si el concejo no se pronuncia dentro del término legal indicado, regirá lo propuesto por el Alcalde, todo ello de conformidad con lo manifestado en el artículo 82 letra a) e inciso segundo, de la Ley 18.695;
- c) Ejecución: La ejecución de este plan y los programas necesarios para su cumplimiento, según se infiere del artículo 5º letra a, se trata de una atribución esencial de la municipalidad, debiendo entenderse que ella corresponde ser efectuada por cada una de las unidades operativas del municipio;
- d) Evaluación y Fiscalización: La evaluación y fiscalización del cumplimiento de este plan, conforme lo indican los artículos 21 letra c de la ley, corresponden a la Secretaría Comunal de Planificación y Coordinación y al Concejo, respectivamente.

Asimismo, el aludido plan deberá armonizar con los planes regionales y nacionales, lo cual es una aplicación específica del principio general establecido en el artículo 9º de la ley 18.695, en el sentido de que las municipalidades deberán actuar dentro del marco de los planes nacionales y regionales que regulen la respectiva actividad, lo que constituye una limitación a la autonomía municipal.

b) Funciones Compartidas

Son aquellas que las municipalidades pueden ejercer directamente o con otros órganos de la Administración del Estado. Se encuentran enumeradas en el artículo 4º de la Ley 18.695.

En el primer caso, los municipios actúan por si solos, sin perjuicio que deberán hacerlo dentro del marco de los planes regionales y nacionales que regulan la respectiva actividad y coordinarse con el Servicio competente, pues de esta manera no se interferirá ni duplicará la acción pública, según lo ordenado por el artículo 5º, inciso segundo de la Ley 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado.

A su vez, cuando deciden desarrollar dichas funciones con otros órganos de la Administración del Estado, deberán celebrar el convenio

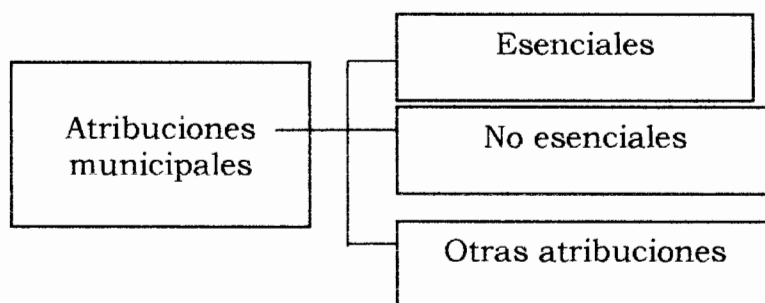
respectivo, en los términos previstos en el inciso primero del artículo 8° de la Ley 18.695.

Las funciones compartidas son las siguientes:

- a) La asistencia social
- b) La salud pública
- c) La protección del medio ambiente
- d) La educación y la cultura
- e) La capacitación y la promoción del empleo
- f) El deporte y la recreación
- g) El turismo
- h) El transporte y tránsito públicos
- i) La vialidad urbana y rural
- j) La urbanización
- k) La construcción de viviendas sociales e infraestructuras sanitarias
- l) La prevención de riesgos y la prestación de auxilio en situaciones de emergencia
- m) El desarrollo de actividades de interés común en el ámbito local.

2.1.9. Atribuciones Municipales

A fin de que las municipalidades puedan llevar a cabo las funciones privativas y compartidas, han sido dotadas de las atribuciones necesarias. El artículo 5º de la Ley 18.695 distingue entre atribuciones esenciales y no esenciales. Además, existen otras atribuciones contenidas en otros preceptos.



a) Atribuciones Esenciales

Son aquellas que deben estar establecidas en una ley orgánica constitucional. Al respecto, el artículo 5º, inciso primero del texto refundido, señala las siguientes atribuciones esenciales:

- a) Ejecutar el plan comunal de desarrollo y los programas necesarios para su cumplimiento
- b) Elaborar, aprobar, modificar y ejecutar el presupuesto municipal
- c) Administrar los bienes municipales y nacionales de uso público existentes en la comuna
- d) Dictar resoluciones obligatorias con carácter general o particular
- e) Establecer derechos por los servicios que presten y por los permisos y concesiones que otorguen
- f) Adquirir y enajenar bienes muebles e inmuebles
- g) Otorgar subvenciones y aportes

Estas subvenciones y aportes se otorgan a personas jurídicas de carácter público o privado, sin fines de lucro, que colaboren directamente en el cumplimiento de sus funciones.

- h) Aplicar tributos de identificación local
- i) Constituir corporaciones y fundaciones culturales
- j) Establecer unidades vecinales

Establecer, en el ámbito de las comunas o agrupación de comunas, territorios denominados unidades vecinales, con el objeto de propender a un desarrollo equilibrado y a una adecuada canalización de la participación ciudadana.

b) Atribuciones No Esenciales

El artículo 5º, inciso segundo, en su primera parte, prescribe que "las municipalidades tendrán, además, las atribuciones no esenciales que le confieren las leyes o que versen sobre materias que la Constitución Política de la República expresamente ha encargado sean reguladas por la ley común".

En este contexto, las atribuciones no esenciales son aquéllas que no están comprendidas en la Ley Orgánica de Constitucional de municipalidades, sino en leyes comunes o que se refieran a materias que la propia Constitución Política, en forma expresa, reserva a la ley común.

El artículo 5º, inciso segundo, parte final, considera expresamente como atribuciones no esenciales de las municipalidades "la de colaborar en la fiscalización y en el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias correspondientes a la protección del medio ambiente, en los límites de comunales.

c) Otras atribuciones

- Actividades empresariales
- Condonación de deudas
- Endeudamiento municipal

2.1.10. Los Órganos Municipales

a) El Alcalde

De acuerdo con el artículo 56 del texto refundido "el Alcalde es la máxima autoridad de la municipalidad y, en tal calidad, le corresponderá su dirección y administración superior y la supervigilancia de su funcionamiento".

Vale decir, la administración superior del municipio es responsabilidad del Alcalde.

Administra y coordina las funciones y los recursos municipales, convoca y preside el Consejo Municipal.

El artículo 57 de la Ley 18.695 señala " El alcalde será elegido por sufragio universal, en conformidad con lo establecido en esta ley. Su mandato durará cuatro años y podrá ser reelegido.

b) El Concejo Municipal

Es un órgano dedicado a hacer efectiva la participación de la comunidad, cumpliendo funciones normativas, resolutivas y fiscalizadoras. Está integrado por los concejales, que son elegidos por sufragio universal.

El concejo reviste las siguientes características;

- a) Es un órgano integrante de la municipalidad;
- b) Es un órgano colegiado, puesto que su integración es pluripersonal y sus actuaciones se materializan mediante acuerdos;
- c) Es un órgano de generación popular, ya que sus miembros son elegidos por sufragio universal;
- d) Es órgano normativo, por cuanto tiene como función, entre otras, la aprobación de determinadas resoluciones municipales;
- e) Es un órgano resolutorio, pues cuenta con atribuciones de esta naturaleza, en aquellas materias que señala la ley;
- f) Es un órgano de fiscalización interna, tanto del alcalde, como de las unidades y servicios municipales, en la forma y en los casos que establece la ley;
- g) Es un órgano de participación de la comunidad local en los asuntos municipales, a través de sus representantes los concejales.

c) *El Consejo Económico y Social Comunal*

Es un órgano de consulta de la municipalidad, integrado por el Alcalde y un número de consejeros, acorde a la cantidad de habitantes de la comuna.

Su objetivo es asegurar la participación de las organizaciones comunitarias de carácter territorial y funcional y de las actividades relevantes relacionadas con el progreso económico, social y cultural de la comuna.

Lo anterior permite sostener que este consejo tiene las siguientes características:

- a) Por regla general, integra a representantes de la comunidad organizada.
Excepcionalmente, se acepta la participación de personas, naturales jurídicas, no organizadas;
- b) Es un órgano de consulta, es decir, carece de facultad resolutive dentro de la municipalidad.
- c) Es un órgano de participación de la comunidad, por lo que sus miembros no son funcionarios municipales;
- d) Es un órgano integrante de la municipalidad.

La función de este consejo es emitir su opinión con respecto al plan de desarrollo comunal, los programas de inversión en la comuna y otras materias que el alcalde y el Consejo consideren apropiadas.³

2.1.11. Integración Legal/Organizacional del municipio

La estructura legal del municipio, está integrada con lo netamente organizacional, a través de su estructura y características propias.

Al entender a las municipalidades como organizaciones en donde se desarrolla un tipo de administración de carácter burocrático, éstas están determinadas por una serie de características que las distingue entre las cuales se mencionan las siguientes:

- división del trabajo
- racionalidad (fines- medios)
- jerarquía de autoridad
- conjunto de normas, leyes y reglamentos, entre otras.

³ Moreno Omar, "Manual de Consulta en Materias Jurídicas, Administrativas y Financieras de las Municipalidades", Corporación de Promoción Universitaria, 1994, pp17-25, 36-43, 48-49, 69,91

Además, desde el punto de vista teórico es necesario mencionar los rasgos que distinguen a una organización con estructura burocrática:

- cada función está regulada normativamente, deben existir funciones formales.
- cada persona que ocupa un cargo es responsable de esa función que le es encomendada.
- La persona debe estar dotada de los recursos necesarios: información, autoridad, recursos materiales y humanos.
- está organizada como una jerarquía, todos tienen un nivel superior que les controla y supervisa.

Las ordenes y la disciplina se establecen jerárquicamente, el tema de la supervisión es la utilización del poder.

- las reglas norman las pautas de conductas.
- existe un carácter formal de las comunicaciones.

Con lo anteriormente mencionado queda establecida la integración legal/organizacional de las municipalidades.

2.1.12 *Reseña histórica del municipio*

El municipio Chileno, como todos los de América Hispánica, tuvo su origen en los cabildos coloniales. Estos fueron constituidos como instancias de gobierno y administración local y territorial, según el modelo español

transplantado por los conquistadores. Sin embargo, en América cobraron una importancia que en España por la cercanía al poder central no habían tenido, fueron así organismos semi- autónomos en quienes residía la potestad reglamentaria.

Las atribuciones de los cabildos eran de tipo administrativo, económico, judicial y político; y en la medida en que crecían las ciudades, siguieron cumpliendo funciones de administración local. Tenían dos formas de funcionamiento: una era la administrativa de rutina y la otra, el cabildo abierto al que concurrían los vecinos más importantes para discutir los problemas comunitarios.

En el siglo XVII, la creación de las Reales Audiencias, instancias de representación al poder central, significó el inicio de la pérdida de autonomía de los cabildos.

Posteriormente, durante las guerras o la sucesión del trono en España, creció la voluntad de centralizar el poder. Esto implicó la designación de los llamados corregidores y la aplicación de las facultades otorgadas a las Reales Audiencias.

En este marco el paso del cabildo se vio fuertemente restringido, a la vez que disminuía su carácter democrático con el aumento del número de

regidores perpetuos designados. Luego en el siglo XVIII, se fortalecieron las organizaciones intermedias dependientes de la corona y por otra parte, se acentuó la escasez de recurso, lo que limitó aún más el accionar de los cabildos.

Es necesario recordar que en el periodo de la colonia se produjo una mayor autonomía local, estas coexistieron con una alta concentración del poder político. Sin embargo, y en conexión con el proceso de independencia, el cabildo logró expresar una reacción de los grupos criollos contra la dominación colonial.

Después de la independencia que debía dar una nueva nación, se impuso en Chile un fuerte centralismo político, por esto la administración local perdió toda relevancia, pero en la constitución de 1826 se reforzó el carácter democrático de los regidores al eliminar los designados, aún cuando siguió vigente el voto censal.

2.1.13. La reforma municipal en perspectiva Histórica

El grado de vinculación y dependencia del municipio con el gobierno central ha tenido características cambiantes en la historia nacional.

La Constitución de 1833 dispuso que habría una municipalidad en todas las capitales de departamentos y en las demás poblaciones que determinara el Presidente de la República, oyendo a su Consejo de Estado. Quedó entregado al legislador la determinación del número de alcaldes y regidores y la forma de elección de estos últimos por votación directa y la forma de elección y tiempo de duración en sus cargos de los alcaldes. Se estableció con bastante detalle la competencia de las municipalidades, sometiéndolas a la autoridad del gobernador o subdelegado, según correspondiera.

En 1854 se dictó la primera Ley Orgánica Municipalidades (LOM) y ella tuvo por objeto afianzar un sistema de centralización administrativa.

Los municipios pasaron a depender directamente del gobernador o de subdelegados, representantes del poder central que formaban parte integrante de las municipalidades. Estos agentes del ejecutivo podían declarar la nulidad de los acuerdos municipales, intervenir en la elaboración de los presupuestos, promulgar y hacer ejecutar las ordenanzas y

reglamentos, suspender su ejecución, administrar los bienes y rentas municipales.

Con la dictación de la Ley Orgánica de 1887 se retiró a los representantes del Ejecutivo la mayor parte de estas atribuciones, pasando la administración de los intereses locales a los municipios y a los alcaldes.

Bajo el régimen de la ley de 1887, los alcaldes, se mantuvieron, sin embargo, como agentes electorales del gobierno, lo que produjo tal reacción contra el sistema, que nació la llamada "Ley de la comuna autónoma" del año 1891. Este cuerpo legal pretendió suprimir la intervención del Presidente de la República en las elecciones, para lo cual se concedió plena autonomía a las comunas, radicando el poder electoral del país en los municipios independientes. En virtud de esta ley se transfirió atribuciones administrativas a 195 comunas redefinidas, con tesorerías, con administración de bienes y rentas, con jefes de policía y de todos los servicios locales. Las atribuciones de los intendentes y gobernadores quedaron reducidas a presidir las sesiones de las municipalidades y a suspender sus acuerdos o resoluciones que perjudicasen el orden público. El alcalde, dotado de facultades amplísimas, pasó a ser el verdadero jefe de la comuna. Este proceso no logró, sin embargo, consolidarse y diversas atribuciones fueron progresivamente vueltas a centralizar por la falta de madurez del sistema municipal.

La Ley N° 2.960, de 1915, sobre Organización y Atribuciones de las Municipalidades, amplió las atribuciones de las municipalidades en lo relativo a formación de nuevos barrios, se señalaron los requisitos para aprobar los empréstitos municipales, fijó el procedimiento para el reclamo de los tesoreros por libramientos ilegales de los alcaldes, se estableció cómo debía realizarse la remoción de los alcaldes y su subrogación y se concedió acción popular para perseguir la responsabilidad criminal o civil de los alcaldes.

La Constitución de 1925 contempló importantes definiciones en materia municipal, desde luego dejó a las municipalidades sujetas a la vigilancia correccional y económica de las asambleas provinciales y se las definió como personas jurídicas públicas, con un ámbito competencial privativo de rango constitucional y con autonomía de origen, pues los regidores que la dirigían eran elegidos y éstos elegían al alcalde, con excepción de las ciudades más habitadas en las que éstos debían ser nombrados por el Presidente de la República. A su vez, se estableció el principio según el cual los alcaldes podían ser remunerados.

No obstante, nunca se establecieron las mencionadas Asambleas Legislativas y a partir de 1942 se restringieron las atribuciones de los municipios. La práctica político-administrativa fue contradictoria con la voluntad expresada en la Constitución de 1925, según la cual las leyes debían confiar "paulatinamente a los organismos provinciales o comunales

las atribuciones y facultades administrativas que ejerzan en la actualidad otras autoridades".

Con el golpe de Estado de 1973 se interrumpió la vida democrática local. Durante la vigencia de los decretos Leyes N° 573 y 575 de 1975, y el decreto N° 1.289 de 1976, se subordinó el municipio al sistema general de administración del Estado y a las decisiones del Ejecutivo. Los nombramientos de alcaldes pasaron desde luego a ser potestad presidencial, así como su remoción. Más generalmente, el Ministerio de Interior, fue dotado de la facultad de proponer al Presidente de la República la remoción de todo funcionario de la Administración del Estado, a la vez que los empleados municipales, con excepción de los Jueces de Policía Local, fueron declarados de la exclusiva confianza del Presidente de la República primero y del Alcalde más tarde.

Sólo a partir de diciembre de 1988 se aligeró la tuición sobre los municipios. Se debió esperar hasta que fue dictada en esa fecha la Ley Orgánica de Municipalidades (Ley N° 18.695) para que operaran los mecanismos previstos en la constitución de 1980 en materia de generación de autoridades comunales por entes corporativos en el ámbito comunal (CODECO) y regional (COREDE). A su vez, se puso en práctica en dicha ley una reforma atributiva y se le asignó al municipio la administración de importantes funciones que antes desarrollaba la administración central.

Previamente, este proceso tuvo en la dictación de una ley de rentas municipales en 1979 un importante soporte al otorgarle mayores ingresos propios al municipio.

El gobierno de Patricio Aylwin se comprometió ante la ciudadanía a materializar un programa que contemplaba avanzar en la **descentralización del Estado y la democratización del municipio**.

Los conceptos de descentralización y democratización mencionados anteriormente se definirán como a continuación se detallan:

a) Descentralización:

La descentralización implica aumentar el poder, la autonomía de decisión y de control de recursos, las responsabilidades y las competencias de las colectividades locales, en detrimento de los órganos del Estado central.

Esta implica una reforma de carácter Político- Administrativa por la que se pretende lograr una redistribución territorial del poder, que permita poner fin al centralismo decisorio, al que se responsabiliza por un conjunto de males que aquejan a las comunidades locales.

La descentralización es un instrumento propicio para promover el desarrollo local, democratizando los procesos sociales, aumentando la participación popular y reduciendo la injusticia social en las colectividades involucradas.

En el caso de Chile, la descentralización ha sido introducida en los procesos de reforma del Estado, a través de la incorporación de las disposiciones pertinentes en los respectivos textos constitucionales, mediante disposiciones o leyes especiales.

b) Democratización:

Quizás el sinónimo más consensual para democratización sea **Participación**, y desde allí se despliegan una amplia variedad de matices y alcances acerca de quién y cómo participar.

No se puede asimilar la democratización del espacio local a la sola elección democrática de Alcaldes; "al mero formalismo de las votaciones y a una representatividad para la administración del gobierno local".

"La democratización es un instrumento que asegura una participación más real". Entonces, la democratización del espacio local significa la participación de **todos** los pobladores en él. Implica participación masiva, responsabilidad y conciencia respecto de esa participación.

Para muchos de los actores la democratización no es solo un fenómeno y tarea actual, aunque sin duda hoy adquiere plena vigencia. Se la concibe, más bien, como un proceso de largo aliento que se inició en el momento en que los pobladores comenzaron a organizarse y a reconstruirse como actor después del golpe de Estado de 1973.

La **Participación Ciudadana** en el nivel local se da a través de las organizaciones comunitarias. Hay organizaciones comunitarias de dos tipos:

c) Organizaciones Comunitarias Territoriales

A este tipo de organizaciones pertenecen las juntas de vecinos, los centros de madres y las asociaciones de propietarios. Tienen como objetivo promover el desarrollo de la comuna y los intereses de sus miembros y colaborar con las autoridades del estado y del municipio.

d) Organizaciones Comunitarias Funcionales

Pertenecen a este tipo de organización: los centros de padres y apoderados, las instituciones de educación privada, los centros culturales y artísticos, los cuerpos de bomberos, grupos de transferencia tecnológica, organizaciones privadas de voluntariado, clubes deportivos y de recreación, organizaciones juveniles y otras agrupaciones que tengan como objetivo

promover la participación de la comunidad en su desarrollo socio-cultural. El propósito de estas organizaciones es promover el desarrollo comunal.

Uno de los mecanismos masivos de participación local es a través de las Juntas de Vecinos, las que se entenderán de la siguiente manera:

e) Juntas de Vecinos

Una vez aprobada la Ley de Juntas de Vecinos, ocurre una situación paradójica y en cierto modo injusta para el gobierno que impulsó dicha iniciativa. Nos referimos al hecho que sólo a partir de 1970 se comienzan a constituir legalmente las juntas de vecinos, ya en el último año del gobierno de Frei. Este retardo de dos años entre la promulgación de la Ley y su implementación, se debe fundamentalmente a razones técnicas: promulgación del reglamento, capacidad técnica en los municipios, definición de unidades vecinales, etc.

Así es que para hablar de Juntas de Vecinos, en la práctica debemos situarnos en la década del setenta. Desde el año 1970 en adelante se produce, eso sí, un crecimiento explosivo de Juntas de Vecinos, considerando aquellas que fueron legalizadas en esos años.

El tipo de acciones de las Juntas de Vecinos en este período permiten seguir calificándolas como organizaciones vecinales de progreso local.

La creciente ideologización y politización que vive el país en esos años, influye fuertemente en las juntas de vecinos. Y aquí entonces se produce una suerte de toma de posiciones de estas organizaciones respecto del gobierno de la Unidad Popular. En términos muy generales, las Juntas de Vecinos de sectores acomodados se transforman en organizaciones opositoras, cuya principal tarea es la defensa de la propiedad privada y la protección del patrimonio vecinal.

Las Juntas de Vecinos de sectores populares, en cambio, apoyan decididamente el gobierno popular y se transforman en parte de una extensa red de participación social.

Fue determinante en el desarrollo de las organizaciones vecinales el hecho que la Ley no considerara ningún financiamiento propio para estas organizaciones. Los municipios, por otra parte, con su exiguo presupuesto estaban incapacitados de apoyar iniciativas que los pobladores levantaban a través de las Juntas de Vecinos.

f) Las Juntas de Vecinos bajo el Régimen Militar

Resulta aparentemente extraño que el régimen militar no haya eliminado la Ley de Juntas de Vecinos, pues el régimen no hizo otra cosa que

coartar los espacios de participación. Sin embargo, las Juntas de Vecinos siguieron existiendo.

Una de las razones que explica esta continuidad tiene que ver con el origen y control estatal de estas organizaciones.

Otra razón que explica la funcionalidad de las juntas de vecinos para el régimen, tiene que ver con su carácter apolítico. Toda la participación que plantea el gobierno militar separa tajantemente lo que es participación social de política. En el ámbito local, tanto en el gobierno comunal como en las organizaciones vecinales, sólo cabe la participación social; sin injerencia de los partidos políticos. Así, las juntas de vecinos, que por Ley son declaradas como apolíticas, se constituyen en organizaciones casi ideales para el estilo de participación local que el gobierno plantea.

En la practica las juntas de vecinos desde 1974 en adelante, han excluido cualquier atisbo de participación e incluso opinión política.

Pero sin duda que la razón que mejor explica la mantención de la Ley de juntas de vecinos, es que en los hechos lo que se mantiene es una estructura de organización, pero se prohíbe la democracia interna. En efecto, en 1974 el gobierno militar dicta el decreto 349, que en concreto permite a los gobernadores designar los dirigentes de las juntas de vecinos del país.

Con este decreto, se comprende finalmente el por qué la Ley de juntas de vecinos ha logrado sortear el régimen. Las organizaciones vecinales han tenido efectivamente dirigentes designados, y estos por cierto han sido partidarios del gobierno.

Con estas características, el gobierno ha fomentado las juntas de vecinos y los centros de madres.

Una característica principal de las juntas de vecinos en estos años, es que se trata de organizaciones no sólo antidemocráticas, oficialistas y de control ciudadano, sino organizaciones absolutamente carentes de participación, compuesta casi exclusivamente por uno o más dirigentes.

Algo similar sucede con los Centros de Madres, pues éstos pasan de ser organizaciones de base ligadas a las juntas de vecinos, a depender de Cema - Chile.

Por cierto también en los centros de madres se prohíbe la elección de dirigentes y se permite sólo la participación social.

Este cuadro general de las organizaciones comunitarias vecinales significó que a estas organizaciones no les cupo ningún papel relevante ni en la participación ciudadana, ni en el adelanto local, ni en el desarrollo.

Pero existieron ciertas excepciones importantes, de juntas de vecinos que, sin ser democratizadas y sin incluir participación política, lograron llevar a cabo obras de adelanto local, de mejoramiento urbano y hasta de participación y encuentro vecinal. Estas juntas de vecinos en general se emplazaban en sectores que no tenían una trayectoria marcada de lucha política.

A partir de los años 1986-1987 se abre un nuevo e interesante capítulo para las organizaciones vecinales. Referentes de pobladores, partidos políticos, grupos de vecinos, comités sin casas, instituciones de apoyo social, etc., comienzan un proceso de recuperación y democratización de juntas de vecinos.

Lo que se exige es muy simple: la plena vigencia de la ley de juntas de vecinos, que implica en la práctica la derogación del decreto 349.

Intentando hacer un balance, se puede afirmar que ha habido tres caminos de recuperación democrática de juntas de vecinos. El primero ocurre en municipios en los cuales gobernaban alcaldes con un sentido abierto de la participación. Allí se pudieron elegir dirigentes de juntas de vecinos, y se dio un proceso de participación, pero siempre con fuerte control municipal y sin participación política. Si bien se trata de experiencias de recuperación democrática controladas por el régimen, su importancia está en que tienen un

participación. Allí se pudieron elegir dirigentes de juntas de vecinos, y se dio un proceso de participación, pero siempre con fuerte control municipal y sin participación política. Si bien se trata de experiencias de recuperación democrática controladas por el régimen, su importancia está en que tienen un interesante camino recorrido y con el tiempo han ido despojándose de ese control.

Un segundo camino de democratización, importante hasta el plebiscito del 5 de octubre de 1988, fue la constitución de juntas de vecinos paralelas a las oficialistas. Estas experiencias se han visto afectadas por la represión política, pero eran la única forma de democratización en comunas donde no había ningún canal de diálogo ni participación.

Las juntas de vecinos paralelas elegían un directorio democrático con un importante apoyo poblacional. Sin embargo, esto era posible sólo en poblaciones con larga trayectoria de lucha, y en general sus resultados eran positivos respecto a la conquista democrática, pero menos exitosos en cuanto a la participación que allí se daba.

Después del triunfo popular y derrota del régimen en el plebiscito, aparece una tercera estrategia de recuperación democrática de juntas de vecinos. En la lógica institucional del cuadro político nacional, comienza un camino de recuperación de la junta de vecinos existente, a través del cambio

de sus dirigentes designados por dirigentes elegidos, exigiendo el reconocimiento legal de estos dirigentes. Aquí no se trata de democratizar lo que los alcaldes "aperturistas" permitan, ni de levantar juntas de vecinos paralelas, sino recuperar totalmente la organización vecinal, sacando los dirigentes designados, recuperando la sede y los bienes, exigiendo reconocimiento legal, etc.

Es muy difícil evaluar la verdadera magnitud de estas experiencias de democratización. Su real importancia, en todo caso, no está en que a través de estos caminos se democratizen todas las juntas de vecinos, sino en que a través de estas experiencias se logre la derogación del decreto 349.

Por último, un elemento fundamental de todo este proceso dice relación con este nuevo municipio que ha formado el régimen militar. Y esto, por al menos dos razones. Primero, porque se trata de un gobierno local que, no obstante ser antidemocrático, tiene importantes atribuciones y recursos. Y segundo, por que la reforma municipal plantea un tipo de representación y participación ciudadana a todas luces autoritaria.

En consecuencia por los conceptos anteriormente mencionados, envió el 20 de mayo de 1990 al Parlamento un proyecto de Reforma Constitucional referido a la modificación del capítulo XIII de la Carta Fundamental en el ámbito municipal, que después de un primer rechazo por el Senado en enero

de 1991 fue finalmente aprobado en noviembre de dicho año, junto a diversas disposiciones en materia de gobierno y administración regional.

Es así como, 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. Sus órganos superiores son el Alcalde, como máxima autoridad, el Concejo Municipal y un Consejo Económico y Social Comunal con participación de la comunidad organizada de carácter consultivo.

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, señalándose que durarán cuatro años en sus cargos, pudiendo ser reelegidos. Se establece la creación de concejos municipales integrados por el Alcalde, que será su presidente, y por representantes de la comunidad local elegidos por sufragio universal denominados concejales, que durarán cuatro años en sus cargos y podrán ser reelegidos.

Los concejos municipales tendrán facultades normativas, resolutivas y fiscalizadoras, consagrándose la democratización del sistema municipal chileno.

En enero de 1992, el congreso aprobó las reformas a la ley orgánica constitucional de municipalidades que el ejecutivo le sometió a consideración, configurándose 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 chilena, la que contará a partir de septiembre de 1992 de autoridades elegidas por sufragio universal.

2.2. El Proceso de Modernización del Estado

Uno de los aspectos en que la Modernización del Estado está en pleno proceso es el de la descentralización administrativa. Las reformas a los regímenes de administración regional y comunal, comenzadas bajo el gobierno militar como proceso más bien de desconcentración que de verdadera descentralización, se han profundizado bajo el gobierno del Presidente Aylwin en términos de todos conocidos. Las nuevas normas sobre Gobierno Regional y sobre Municipalidades, el robustecimiento de sus atribuciones y la asignación a estos órganos de mayores recursos, están configurando una nueva realidad administrativa fecunda en posibilidades, pero no exenta de problemas.

La responsabilidad de atender directamente importantes servicios locales y regionales y de asignar los recursos en esa esfera, determinando prioridades, constituye un gran desafío para las comunidades respectivas. Para el éxito de esta experiencia, trascendental en el proceso de democratización de nuestra sociedad, será indispensable que los encargados de la administración descentralizada asuman la responsabilidad de compatibilizar sus aspiraciones con el buen manejo de los recursos disponibles y no se conviertan en meros grupos de presión para demandar mayores fondos al erario nacional.

Durante el gobierno del Presidente Aylwin, la modernización del Estado no constituye un tema prioritario dentro de la agenda política, y no se llevan a la práctica cambios sustantivos en la organización e instituciones de la gestión pública. Los problemas de la transición y estabilización de la democracia, el afianzamiento del proceso de crecimiento económico y la necesidad de afrontar los problemas de las desigualdades sociales extremas, son los temas centrales abordados por esa administración.

No obstante ello, se logran instaurar y poner en marcha nuevos instrumentos e instancias de alta dirección y formación de políticas públicas, tales como los comités interministeriales y la fijación de las metas ministeriales. Los comités interministeriales intentan coordinar los programas sobre los asuntos que incumben a más de un ministerio, y se constituyen cinco comités: macroeconómico, político, económico y social, de desarrollo productivo y de infraestructura.

Las metas ministeriales, por su parte, pretenden ordenar los objetivos de los principales programas de cada ministerio y agencia del gobierno. Sin embargo, no se alcanza a desarrollar una vinculación entre este sistema de metas ministeriales y la política y gestión presupuestaria. Tampoco se implementan sistemas eficientes de evaluación del cumplimiento de las metas ministeriales, que hagan posible una planeación estratégica de la gestión pública.

En el gobierno del Presidente Frei, la modernización de la gestión pública adquiere especial prioridad, esto se puede apreciar a través de la determinación de orientaciones políticas y la definición de instrumentos y medidas tendientes a llevar a la práctica un proceso gradual y sostenido de innovación en la gestión de la administración pública chilena.

2.2.1. Principios orientadores de la modernización de la gestión pública

La modernización del estado chileno es un anhelo ampliamente compartido, puesto que la consolidación del desarrollo que Chile comienza a experimentar requiere de un estado más eficaz, que vele por la equidad, la estabilidad, la coherencia y la sustentabilidad de sus políticas.

A juicio del gobierno del Presidente Frei, tres son los procesos que impulsan el desafío de modernizar el estado chileno.

En primer lugar, existe consenso en que el modelo de estado interventor que incluía un gran sector público productivo y una tendencia irrefrenable a expandirse, está hoy agotado como concepto y que vivimos una transición hacia una forma de estado distinto.

En los últimos años ha ido ganando adeptos una percepción de que el estado, a través de cambios adecuados, puede constituirse en un instrumento necesario, valioso y beneficioso. De este modo se han ido superando las visiones radicalmente pesimista e ideologizantes, que ven al estado como un tipo de organización humana condenada a ineficiencias e ineficacias graves e insalvables.

Un segundo proceso en el que descansa el reto modernizador es el que se refiere al tránsito desde una cultura de súbditos a una cultura de ciudadanos. Hasta hace poco predominaba en Chile una cultura que establecía entre los agentes y funcionarios públicos en general, por una parte, y la gente por la otra, una relación entendida primordialmente como una relación de autoridad, profundamente asimétrica a favor del agente estatal, cualquiera fuera su posición jerárquica.

Esta cultura está cambiando, las personas tienden a concebirse como ciudadanos, como titulares de unos derechos que pueden y deben exigir una relación mucho más simétrica con los agentes públicos. El estado crecientemente enfrenta una sociedad de ciudadanos, en la que la gente juega un rol activo, demandante, reivindicativo y crítico. En este nuevo contexto es estado tiene que responder a la demanda por mayor eficacia y eficiencia.

Un tercer proceso que a juicio del gobierno está en la base de la demanda societal por modernizar el estado, es la creciente percepción ciudadana que existe desincronizaciones y déficit importantes en las relaciones entre la gente, concebida como el "principal" del estado y el funcionario y la clase política profesional, entendidos como "agentes" de ese "principal". De allí que la demanda por modernizar el estado incluya también la reivindicación por un estado más atento y sensible a los intereses y necesidades de las personas, tal como ellas los sienten, diagnostican y viven.

Un estado más moderno es también un estado más transparente y sintonizado con la sociedad, por eso la comunicación permanente desde la gente al estado y desde el estado a la gente son dimensiones ineludibles de la modernización.

Para el gobierno del Presidente Frei, la noción básica que orienta e inspira el esfuerzo modernizador es la concepción del estado como un instrumento al servicio de las personas, de la gente. La eficacia y la eficiencia de la gestión pública son en esa perspectiva valores instrumentales, valen en virtud de los objetivos y metas sustantivos que inciden directamente en la calidad de vida de la gente.

Transformar estos principios ordenadores en orientaciones políticas concretas no es tarea sencilla. No es fácil alterar la forma en que el estado

chileno ha funcionado por décadas. Se trata de un camino en el que abundarán las incomprendiones y las tensiones propias de todo proceso de cambio. Por esta razón, la prudencia aconseja acometer esta tarea con la debida gradualidad y teniendo presente que el asunto central es cómo se mejora lo existente.

El primer paso que ha decidido dar el gobierno es aumentar la eficacia y eficiencia de los servicios públicos.

Esta modernización de la gestión pública es esencial en la tarea de erradicación de la pobreza, porque son los más pobres los más afectados por la ineficacia o falta de eficiencia en la ejecución de las políticas públicas y porque son los mayores consumidores de los servicios que el estado produce y entrega.

De igual manera, la tarea de consolidar el desarrollo económico hace imperativa la modernización de la gestión en los servicios públicos, ya que si queremos mantener y aumentar los niveles de competitividad en una economía globalizada, no puede haber sectores gestionados arcaicamente y cuyos recursos humanos y físicos no sean adecuados a la importancia de sus tareas.

La gestión moderna del aparato público que propicia el gobierno, tiene que ver con personas, con liderazgos al interior de los ministerios y servicios,

que sean capaces de innovar y adaptar nuevas tecnologías organizacionales y de gestión, con recursos humanos capaces de emplear esas tecnologías y con climas organizacionales que promuevan el desarrollo de los funcionarios así como el logro de los objetivos institucionales.

2.2.2 Elementos para la modernización de la gestión pública

Modernizar la gestión pública es hacer un uso más eficiente de los recursos públicos en el cumplimiento del rol que compete al estado en el proceso de desarrollo económico y social. Se requiere introducir una cultura organizacional consistente con las necesidades del desarrollo económico y la democratización, manteniendo los principios básicos de responsabilidad política, transparencia, ecuanimidad y disciplina fiscal. Esto significa desarrollar una gestión pública orientada a los resultados y asignar un papel preponderante al usuario del servicio público.

Cuatro elementos, a lo menos, para el logro de una gestión pública moderna:

- Capacidad de diseño, planificación y acción estratégica, que incluye definición de objetivos e instrumentos de los organismos públicos, identificación del beneficiario o destinatario final de la acción, y especificación de productos así como de resultados susceptibles de ser medidos y evaluados periódicamente.

- Adquisición de competencias ejecutivas y adaptación de técnicas modernas de gestión, que abarca la asignación de responsabilidades individuales en el proceso de generación del producto, así como flexibilidad y autonomía en materia administrativa, financiera y de gestión del personal en proporción a la responsabilidad organizacional e individual por el logro de metas y objetivos.
- Medición y evaluación de los resultados, que considera la eficacia, eficiencia y economía de la gestión de los organismos públicos y desarrolla para este efecto sistemas de información para la gestión y sistemas de retroalimentación desde el público usuario.
- Incentivos al desempeño, según el logro y superación de metas relacionadas con el resultado de la gestión. Así como sanciones al desempeño ineficiente.

Una orientación fundamental que guía la modernización de la gestión pública es que se requiere un nuevo modo de gestión propio del sector público, respetando sus especificidades y limitaciones.

2.2.3 Avances en la modernización de la gestión pública

El análisis comparativo entre experiencias de reformas en la gestión pública, muestra que sólo unos pocos países han podido avanzar significativamente en esta materia y un número mayor se ha estancado en el diseño de grandes reformas que al aplicarse han arrojado resultados modestos.

Uno de los factores que parecen diferenciar las experiencias exitosas de las fracasadas en materia de gestión pública es la gradualidad de los cambios. Aquellos países que han experimentado mayor progreso han sido los que han seguido un esquema de acumulación de iniciativas administrativas y modificaciones legales parciales, bajo un enfoque unificador.

Las señales del último tiempo parecen indicar que Chile se encamina en esta dirección. Para coordinar a las diversas instituciones dotadas de competencia en el ámbito del perfeccionamiento y modernización de la gestión pública, el Presidente Frei creó el Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública. Integran este Comité los Ministros del Interior, de Hacienda y Secretario General de la Presidencia, y lo preside el Ministro Secretario General de la Presidencia.

Desde la etapa final del gobierno del Presidente Aylwin y durante el primer año de la administración de Frei pueden distinguirse tres iniciativas

sustantivas en esta materia: la aplicación de un programa de mejoramiento de la gestión en servicios públicos específicos; la introducción de elementos de vinculación entre remuneraciones y desempeño, y la incorporación de indicadores de metas institucionales y desempeño en la discusión del Presupuesto.

a) Mejoramiento de la gestión en los servicios públicos

En 1993 el Ministerio de Hacienda, a través de la Dirección de Presupuestos, puso en marcha un programa piloto de mejoramiento de la gestión en servicios públicos, partiendo por cambios al interior de las agencias gubernamentales con responsabilidades ejecutivas.

Este programa consiste en la introducción intensiva de técnicas modernas de gestión en servicios públicos específicos. Para facilitar el proceso y proporcionar asistencia técnica se recurre a una consultoría externa de proceso, que involucra al conjunto del servicio y a las entidades que se relacionan con éste.

El programa adopta una estructura modular capaz de adaptarse a las características de cada institución. El primer módulo corresponde a un ejercicio de planificación estratégica, en el que se identifica la misión institucional, sus objetivos fundamentales, sus principales productos y

clientes, y sus fortalezas y debilidades. Este ejercicio contempla también un relevamiento de la organización del servicio.

A partir del ejercicio anterior se desprenden dos líneas de trabajo. Una de ellas corresponde a lo que se ha llamado "escrutinio de eficiencia", el cual consiste en un análisis de las funciones desempeñadas en el servicio con relación a su misión y objetivos institucionales, del cual se desprenden proyectos específicos de mejoramiento de la gestión. Estos proyectos pueden abarcar la supresión de funciones innecesarias, la externalización de funciones secundarias, la reorganización de los procesos de trabajo, el mejoramiento de la atención al público y otros.

La otra línea de trabajo corresponde al diseño e implementación de sistemas de información para la gestión. Dichos sistemas tienen por objeto proveer de información periódica respecto de los resultados de la gestión en términos de eficacia, eficiencia y economía, de modo de apoyar el funcionamiento interno del servicio y obtener mayor información sobre sus resultados, proveyendo las bases para futuros convenios de desempeño e informes de carácter público.

2.2.4. El Estado en Chile

Hablar de modernización del estado significa necesariamente enfatizar la necesidad del cambio. Pero para que este cambio sea eficaz, no basta con tener una idea clara de hacia dónde se quiere ir, es necesario además tener clara conciencia de cual es el punto de partida. De lo contrario, se arriesga reproducir diagnósticos, políticas y resultados profundamente erróneos.

El Estado chileno de hoy es el resultado de tres componentes básicos: los principios fundacionales del Estado moderno, de las reformas estructurales de los 80 y de las políticas fiscales seguidas a partir de 1990.

La génesis institucional del Estado chileno y su desarrollo hasta los años 70 cumplió con los requisitos básicos para constituir un aparato público sólido, estable y funcional a las prioridades de la época. A través de él se dio unidad al país y se establecieron las estructuras que permitieron satisfacer las necesidades sociales básicas de la población en áreas como la educación, la salud y la previsión social. Junto con ello, el Estado chileno intervino en forma activa y creciente en la vida económica del país.

Los cambios de los últimos 20 años han significado un giro en el tipo de desarrollo al que había tendido el estado hasta ese momento. Ello se ha traducido, en primer lugar, en una reducción significativa de las funciones

productivas del estado y una redefinición de roles con el sector privado en el ámbito de la prestación de servicios sociales.

Junto con esto, el estado chileno, al igual que el de otros países, vivió un proceso de ajuste fiscal durante los años ochenta que implicó un duro aprendizaje en términos de control del gasto público y de adopción de una disciplina fiscal estricta y permanente. Sin embargo, ni los cambios estructurales ni los ajustes fiscales de los años del régimen militar fueron acompañados de cambios equivalentes en las formas de conducir, administrar y gestionar el aparato estatal. La institucionalidad pública que rige en ese campo continúa sujetándose a los mismos conceptos y principios que imperaban a mediados de los años 70. Por su parte, los ajustes fiscales y el desprestigio sistemático de la función pública por parte de la autoridad de la época, resintieron el desempeño y la moral de las instituciones gubernamentales.

Bajo los gobiernos democráticos se ha logrado mantener y profundizar dicha disciplina fiscal, y este es un aspecto que destaca a nuestro proceso de transición a la democracia. El proceso democrático ha traído, sin embargo, otros cambios para el estado: se han fortalecido las funciones de regulación y fiscalización, se ha extendido el recurso a la subcontratación de servicios, se ha intensificado y modernizado el área de la política social, se han

recuperado las remuneraciones y las condiciones de trabajo en el sector público.

El resultado de todos estos factores es el estado que tenemos hoy en Chile, que analizado en términos globales, representa una ventaja para el país con relación a muchos de sus competidores. Algunos ejemplos de ello son los siguientes:

- Chile tiene la política fiscal más disciplinada del mundo: 10 años continuos de superávit fiscal.
- El informe mundial de competitividad de 1996 sitúa a Chile en el 5º lugar de competitividad en materia de gobierno entre cerca de 50 países.
- La burocracia en Chile es más reducida que en otros países.
- Las instituciones públicas chilenas son capaces de atacar problemas e implementar programas públicos con mayor eficacia que otros países.
- La tradición de honestidad y servicio público continúa siendo un patrimonio del estado chileno.

Lo anterior diferencia a Chile de la mayoría de los demás países que han dado curso a procesos de modernización del estado. Chile no se encuentra ante una situación crítica o inmanejable que haga indispensable tomar medidas drásticas, y, en particular, no se enfrenta ninguno de los

contextos de crisis que comúnmente han dotado las políticas modernizadoras:

Crisis fiscal: normalmente los procesos de modernización se han activado como producto de la necesidad de disminuir drásticamente el gasto público, racionalizarlo y disciplinarlo.

Crisis de confianza: el debate acerca de la necesidad de modernizar ha surgido como una respuesta a graves situaciones de corrupción que han causado gran escándalo en la opinión pública y en el mundo político.

Crisis de eficiencia: gran parte de las críticas formuladas al estado tienen que ver con su inoperancia y, principalmente, con el desmesurado tamaño del empleo y el gasto público que lejos de traducirse en un mejoramiento o aumento de los servicios redundan simplemente en mayor burocracia.

Crisis de paradigma: en otros casos, la reforma del estado ha respondido a un brusco cambio de paradigma en que los consensos contruidos en torno al estado de bienestar o estado desarrollista han sido rotos por proyectos refundacionales orientados a reducir drásticamente el rol del estado en la economía y la sociedad.

De consecuencia, cuando hablamos de Modernización del Estado en Chile no estamos hablando de responder a situaciones de sobre dotación de personal o de déficit fiscal crónico. De lo que se trata, entonces, no es de encontrar mecanismos para reducir el gasto o de dar inicio a un amplio proceso de privatizaciones, que ya tuvo lugar. No necesitamos, tampoco disminuir en términos absolutos el empleo público ni frenar sus niveles de expansión.

La modernización de hoy es más bien hija de los nuevos problemas y desafíos que Chile enfrenta al haber superado los problemas antes mencionados.

2.2.5. ¿Por qué modernizar el Estado en Chile?

Existen, sin embargo, buenas razones para plantearse el objetivo de modernizar el sector público en Chile, las que se pueden ordenar en cuatro áreas fundamentales:

a) Mayor eficiencia para resolver problemas nacionales

Asumida la necesidad de controlar el gasto público y preservar el equilibrio fiscal, se hace fundamental incorporar sistemas decisionales y de gestión que garanticen el uso más eficiente posible de los recursos públicos

Son muchos los problemas sociales que el Estado chileno deberá enfrentar en los próximos años, y no se dispondrá para ello de mayores recursos, al menos en términos relativos. Si no podemos expandir los presupuestos en la misma medida que las necesidades lo requerirían, si podemos al menos expandir la productividad del sector público, y lograr mayores resultados, mejores rendimientos, por cada peso gastado en el Estado.

b) Exigencias ciudadanas

Los chilenos son cada día más conscientes de sus derechos, y serán cada vez más exigentes respecto del estado en cuanto a la calidad de los servicios que éste les ofrece. Responder adecuadamente a esas expectativas no es sólo un imperativo político, sino que también una consecuencia del propio desarrollo de los mecanismos de mercado, que elevan permanentemente los estándares de calidad y la diversificación de los productos que ofrece.

c) Precaer que el Estado no se transforme en un cuello de botella del desarrollo económico

Reconocido que el funcionamiento general del Estado chileno es positivo, y que ello ha contribuido a sustentar el proceso de crecimiento económico del país cuyo principal elemento dinámico ha sido el desarrollo

empresarial, es innegable que el sector público presenta dificultades para adecuarse y evolucionar a la misma velocidad que lo hace el resto de la sociedad y de la economía. Se hace entonces necesaria la incorporación de nuevas prácticas gerenciales y de nuevos hábitos dentro de la organización estatal que tiendan a estimular una cultura orientada a los resultados, que fortalezca la responsabilidad y el profesionalismo, abra espacio a la innovación y a la crítica, estimule el cumplimiento de los compromisos, recompense el buen desempeño e incorpore hábitos de evaluación permanente.

d) Preeminencia de los factores cualitativos por sobre los cuantitativos en la labor de las instituciones públicas

Resueltos en gran medida los problemas de cobertura del territorio nacional por parte del aparato público, de acceso de los ciudadanos a los servicios sociales básicos, de desempeño de las funciones indispensables que tiene el estado, pasamos, en cambio, a una etapa en la cual predomina la necesidad de elevar la calidad con que se desarrollan estas distintas dimensiones de la acción pública. Los estándares de calidad con que hoy funciona el sector público son insuficientes, y para mejorarlos el sector público debe comenzar a centrar su atención en sus productos y reordenar su funcionamiento interno con miras a mejorarlos.

El tratamiento adecuado de estos cuatro aspectos de la modernización debiera tener, en el mediano plazo, un impacto comparable si no mayor que el que tendría una discusión centrada exclusivamente en el tema de la dimensión del estado. El centro de esta política modernizadora apunta a las formas de funcionamiento del estado, no a sus fronteras y, en ese sentido, constituye un cambio significativo respecto de los procesos de modernización y de reforma administrativa emprendidos en otros países.

Ya no se trata de diseñar un tipo de administración adecuado a los tiempos que corren, sino de hacer los ajustes dentro del aparato estatal para que éste incorpore la capacidad de adaptarse constantemente a los cambios que están ocurriendo en la sociedad.

Lo anterior representa un cambio sustancial respecto a los que han sido tradicionalmente los principios constitutivos de nuestro estado: solidez, estabilidad, perdurabilidad, garantía de los derechos en el largo plazo.

Gran parte de los conceptos administrativos que se aplican en las instituciones públicas fueron concebidos en una época en la que el estado se dedicaba a funciones tales como las relaciones exteriores, la justicia y la *defensa nacional*. Pero posteriormente el aparato público fue asumiendo funciones ejecutivas que se expandieron gradualmente en ámbitos como la seguridad social, la salud, la educación, el desarrollo productivo. Pese a ese

cambio, la administración continuó funcionando de acuerdo a los principios anteriores, e incluso los reafirmó y desarrolló.

Por todas partes abundan los signos de esta forma de concebir al Estado: regulación constitucional de aspectos específicos de su funcionamiento, regulación legal de un gran número de materias, aplicación del principio administrativo según el cual sólo puede hacerse lo que está expresamente permitido, estatutos de personal con inamovilidad, etc.

Al intentar privilegiar formas de organización más flexibles y abiertas se requiere, por lo tanto, un verdadero cambio de paradigma respecto a cómo el estado debe funcionar. Pero, a su vez, requiere de una nueva visión acerca de cómo el estado debe cambiar: no basta con implantar un nuevo modelo organizativo y dictar nuevas leyes, sino que se debe, más bien, posibilitar un nuevo tipo de práctica en el estado, tanto en las funciones gerenciales como en las profesionales, técnicas y administrativas.

2.2.6. *¿Cómo cambiar?*

El punto medular para posibilitar una transformación como la propuesta es crear las condiciones para que el cambio, la evaluación y la innovación pasen a ser constantes en el aparato estatal. Ese es el tipo de organización que se requiere en estos tiempos en que la velocidad e intensidad de los

cambios son cada vez mayores, y la flexibilidad resulta ser un requisito indispensable para cualquier institución que tenga pretensión de permanecer en el tiempo.

Ello significa, entonces, intervenir al interior de las organizaciones públicas creando nuevas prácticas gerenciales, potenciando estilos de trabajo y formas de gestión del personal apropiadas a esta nueva visión, sustentadas, a su vez, por una cultura organizacional que se corresponda.

El objetivo de la política de modernización impulsada por el gobierno chileno ha sido el generar una gestión pública orientada a los resultados, reemplazando progresivamente la cultura organizacional tradicional, basada en los procedimientos, pero manteniendo los valores y principios propios del servicio público.

Un cambio como el propuesto implica volcar la atención desde el interior de la administración hacia el exterior, evaluar el impacto de las acciones que se realizan y actuar en consecuencia. Para ello, se hace necesaria una mayor claridad respecto del sentido final de la administración como servicio público, y su expresión en metas y objetivos concretos. De ahí la creciente importancia que ha ido adoptando la orientación al usuario en el sector público: servir a la ciudadanía es el sentido principal de la

administración pública, y ello debe expresarse en el funcionamiento cotidiano de cada parte del aparato estatal.

Nuestra manera de abordar la modernización de la gestión pública intenta ser coherente con las ideas que se han descrito. Lo paradójico es que en Chile, donde actualmente no existen las presiones coyunturales que han debido enfrentar otros países, resulta más difícil abrir paso a políticas innovadoras. Fuera de corregir efectivamente las deficiencias, se debe asegurar la preservación del equilibrio fiscal y evitar que el proceso de cambio genere inestabilidades o ineficiencias en el corto plazo. Armonizando estos elementos, hemos utilizado una estrategia cuyos elementos fundamentales son los siguientes:

- Protagonismo de los servicios públicos y no de la autoridad central.
- Apoyo técnico y coordinación de las iniciativas de cada servicio o ministerio.
- Incorporación de medidas modernizadoras en el proceso presupuestario.
- Impulso a cambios legales en áreas críticas donde existen limitaciones reglamentarias.
- Creación de mecanismos que estimulen y recompensen los avances en la gestión.

Todos estos elementos están dirigidos a mejorar la gestión como prioridad, es decir, a intentar maniobrar dentro de la normativa vigente para provocar mejorías e innovaciones, y asumir iniciativas que impulsen reformas legales en aquellos ámbitos en que el marco normativo vigente impida o dificulte la continuidad del proceso. De esa manera se busca revertir la tendencia natural que existe en el estado a depositar exclusivamente sobre las normas y procedimientos las posibilidades de cambio y mejoramiento de la gestión.

Esta estrategia toma elementos de lo que ha sido denominado como "gerencialismo", en contraposición al enfoque tradicional de "reforma administrativa". Chile es uno de los pocos países en América Latina que se ha adentrado en este camino. Nuestro objetivo es lograr un equilibrio entre el elemento dinamizador que puede venir de una gerencia más activa, por una parte y, por la otra, la recuperación y renovación de la tradición administrativa local, que implica una valorización de la función pública y una adaptación gradual de la institucionalidad.

El gobierno chileno ha impulsado el proceso modernizador a través de diversas iniciativas. El punto de partida de esta experiencia fue el Plan Piloto de modernización de Servicios Públicos, iniciado en 1993, y donde, por primera vez, se intentó aplicar intensivamente técnicas modernas de gestión, como la **planificación estratégica** y los indicadores de gestión.

2.3. Planificación Estratégica en los Servicios Públicos

La sola revisión de los objetivos que persigue la modernización de los Servicios Públicos nos da cuenta de los enormes desafíos que se abren en el ámbito de la gestión, tales como:

- Clarificar las tareas que deben desempeñar los distintos servicios,
- Trabajar por resultados y evaluar el desempeño de las instituciones,
- Elevar la calidad de los servicios y mejorar la relación con los usuarios,
- Mejorar el nivel de información y la eficiencia en el uso de los recursos públicos,
- Tecnificar las labores administrativas y desarrollar las capacidades ejecutivas y de gestión, y
- Mejorar el clima laboral.

2.3.1 ¿Qué se entiende por Planificación Estratégica?

La Planificación Estratégica es una poderosa herramienta de diagnóstico, análisis, reflexión y toma de decisiones colectivas, en torno al quehacer actual y al camino que deben recorrer en el futuro las organizaciones e instituciones, para adecuarse a los cambios y a las demandas que les impone el entorno y lograr el máximo de eficiencia y calidad de sus prestaciones.

2.3.2. ¿Qué es la Planificación?

Planificar es prever y decidir hoy las acciones que nos pueden llevar desde el presente hasta un futuro deseable.

No se trata de hacer predicciones acerca del futuro sino de tomar las decisiones pertinentes para que ese futuro ocurra.

La Planificación Estratégica debe ser entendida como un proceso participativo, el proceso así entendido, debe comprometer a la mayoría de los miembros de una organización, ya que su legitimidad y el grado de adhesión que concite en el conjunto de los actores dependerán en gran medida del nivel de participación con que se implemente.

2.3.3. ¿Qué es una Estrategia?

Históricamente el concepto de estrategia ha estado ligado a la dirección de operaciones militares destinadas a lograr objetivos preestablecidos. Obviamente en este caso se la relaciona, mas bien, con un conjunto de decisiones y criterios por los cuales una organización se orienta hacia la obtención de determinados objetivos.

2.3.4. ¿Qué es, entonces, la Planificación Estratégica?

Este concepto está referido a la capacidad de observación y anticipación frente a desafíos y oportunidades que se generan, tanto de las condiciones externas a una organización, como de su realidad interna. Como ambas fuentes de cambio son dinámicas, este proceso es también dinámico.

La planificación estratégica no es una enumeración de acciones y programas, detallados en costos y tiempos, sino que involucra la capacidad de determinar un objetivo, asociar recursos y acciones destinados a acercarse a él y examinar los resultados y las consecuencias de esas decisiones, teniendo como referencia el logro de metas predefinidas.

De este modo podemos comenzar a definir la planificación estratégica como un proceso y un instrumento. En cuanto proceso se trata del conjunto de acciones y tareas que involucran a los miembros de la organización en la búsqueda de claridades respecto al quehacer y estrategias adecuadas para su perfeccionamiento. En cuanto instrumento, constituye un marco conceptual que orienta la toma de decisiones encaminadas a implementar los cambios que se hagan necesarios.

Podemos describir el proceso de planificación estratégica como el desarrollo de una visión para el futuro de la organización.

En principio esta visión debe contemplar dos aspectos:

- Describir lo que la organización debería ser en el futuro, usualmente dentro de los próximos 2 a 3 años. Esto implica identificar cuál es la misión, el tipo de administración ideal, los recursos necesarios, etc.
- Determinar cómo se logrará que la organización alcance ese futuro deseado.

La planificación estratégica se convierte, de este modo, en una carta de navegación sobre el curso que se estime más apropiado para la institución. Una de las funciones instrumentales de la planificación estratégica es hacer un balance entre tres tipos de fuerzas, que responden a su vez a distintas preguntas:

- La misión de la organización: ¿Cuál es el sentido de la existencia del servicio o institución?
- Las oportunidades y amenazas que enfrenta la organización y que provienen del medio externo.
- Las fortalezas y debilidades del ambiente interno de la organización.

Si no hay suficiente coincidencia entre la misión de la organización, sus capacidades y las demandas del entorno, entonces estaremos frente a una organización que desconoce su real utilidad. Por el contrario, un claro

sentido de lo que es la misión permite guiar las decisiones sobre qué oportunidades y amenazas considerar, y cuáles desechar.

Un efectivo plan estratégico ayuda a balancear estas tres fuerzas, a reconocer potencialidades y limitaciones, a aprovechar los desafíos y a encarar los riesgos.

2.3.5. *¿Por qué desarrollar un Plan Estratégico?*

El desarrollo de un plan estratégico produce beneficios relacionados con la capacidad de realizar una gestión más eficiente, liberando recursos humanos y materiales, lo que redundará en eficiencia productiva y en una mejor calidad de vida y trabajo para los miembros de la organización.

Muchos estudios han demostrado consistentemente que establecer una visión, definir la misión, planificar y determinar objetivos, influyen positivamente en el desempeño de una institución.

Las instituciones públicas enfrentan una variedad de problemas que resultan difíciles de resolver por separado. Entre otros, están generalmente sujetas a restricciones presupuestarias, lo que implica tomar decisiones para privilegiar unas líneas de acción sobre otras, buscar formas de financiamiento anexo, reducir gastos, reordenar procesos, etc.

Una buena planificación exige conocer más la organización, mejorar la comunicación y coordinación entre los distintos niveles y programas, mejorar las habilidades de administración, entre otras.

2.3.6. Las Etapas de un Plan Estratégico

Enfocar la planificación en los factores críticos que determinan el éxito o fracaso de una organización y diseñar un proceso realista, son los aspectos claves a considerar para desarrollar la planificación estratégica.

El proceso de planificación estratégica debe adaptarse a la organización. Cuando se intenta replicar acríticamente metodologías usadas en diferentes contextos, aparecen inevitablemente los problemas. Las metodologías que tienen éxito en algunas organizaciones pueden no funcionar bien en otras. El ideal, entonces, es escoger y adaptar a la organización los diversos modelos que están disponibles.

Hay dos aspectos claves a considerar para desarrollar un proceso de planificación estratégica:

- Enfocar la planificación en los factores críticos que determinan el éxito o fracaso de una organización. Los factores críticos varían de una organización a otra y pueden ser tan diversos como el abastecimiento de

la institución o la cantidad de funcionarios en las horas de mayor demanda.

- Diseñar un proceso de planificación que sea realista, para lo cual será preciso evaluar la experiencia y capacidad técnica que se tiene en planificación y eventualmente pedir asesoría; evaluar el tiempo disponible para realizar el proceso; evaluar la disposición y compromiso de directivos y funcionarios; evaluar los posibles problemas políticos y organizacionales que pueden aparecer, etc.

Más allá de la selección del modelo a utilizar, una efectiva planificación estratégica debe incluir algunos elementos claves, aunque el orden en que se los enumera no implica necesariamente una sucesión temporal. De hecho la práctica enseña que lo óptimo es trabajar "de ida y vuelta", en aproximaciones sucesivas. Así por ejemplo, una visión de las debilidades puede afectar la definición de la misión y, a vez, la definición de la misión puede facilitar la percepción de nuevas debilidades o fortalezas.

Todo camino tiene un punto de partida y en éste, como en muchos otros, resulta fundamental conocerlo. Esta, que genéricamente se conoce como etapa de diagnóstico, puede desarrollarse de diversas maneras, aplicando una variedad de técnicas. La planificación estratégica suele

enfatar el análisis de las condiciones del entorno en que la institución u organización se encuentra inserta y el análisis de sus características internas.

a) *El análisis externo*

Se refiere a la identificación de los factores exógenos, más allá de la organización, que condicionan su desempeño, tanto en sus aspectos positivos (oportunidades), como negativos (amenazas).

En este análisis se puede reconocer como áreas relevantes:

- La evolución económica del país, sus condiciones de crecimiento y desarrollo, los aspectos económicos de las relaciones internacionales, los tratados de comercio.
- Los cambios demográficos y culturales que alteran los niveles de demanda.
- La emergencia de recursos tecnológicos y avances científicos que el servicio debería conocer y eventualmente adoptar.
- Los cambios que experimente el conjunto de las necesidades ciudadanas en materias de transporte, comunicaciones, información y participación.
- Las políticas públicas y prioridades que se han definido para el sector al que pertenece el servicio.

- El riesgo de factores naturales estacionales o accidentales (clima, inundaciones, sequía) y los planes de contingencia que correspondan al servicio.
- La competencia privada y de servicios análogos y el desempeño privado en áreas comparables.
- Los mandatos legales atinentes al servicio.
- Las condiciones presupuestarias del sector.

El análisis de ese contexto se orienta y ordena principalmente hacia la identificación de las amenazas y oportunidades que el ambiente externo genera para el funcionamiento y operación de la organización.

Por supuesto es preciso entender que ni las unas ni las otras son estáticas ni definitivas. Las oportunidades no son permanentes, ni en el tiempo ni para cada servicio y se podría afirmar que las amenazas son tales sólo hasta que son identificadas, ya que desde ese mismo momento, bien manejadas, pueden transformarse en excelentes oportunidades para la acción.

b) El análisis interno

El análisis interno es la relevancia de los factores claves que han condicionado el desempeño pasado, la evaluación de dicho desempeño y la

identificación de las fortalezas y debilidades que presenta la organización en su funcionamiento y operación en relación con la misión.

Este análisis comprende aspectos de la organización, tales como sus leyes orgánicas, los recursos humanos de que dispone, la tecnología a su alcance, su estructura formal, sus redes de comunicación formales e informales, su capacidad financiera, etc.

Es preciso ser cuidadoso en la realización de este escrutinio interno, ya que si sus propósitos no son bien explicitados, puede ser vivido por los miembros de la organización como una forma de control. Es válido reiterar que un ambiente participativo e informado facilita la introducción de cambios que, entre otras cosas, deben propiciar una mayor realización personal y profesional de todos los implicados y por lo tanto una mayor satisfacción en el trabajo.

Una debilidad frecuente en las instituciones del estado está en su relativa rigidez para adaptarse a nuevos desafíos. Una de las áreas en que está condición se hace presente es en la relación entre los procesos administrativos y la informática. La incorporación de nueva tecnología computacional, por ejemplo, suele generar cambios frecuentemente mal asumidos, así como la subutilización de los equipos, producto tal vez de no considerar las debilidades de la organización, tales como la estructura de

relaciones y las dificultades que ella impone para absorber nuevas prácticas de trabajo derivadas del cambio tecnológico.

Se trata de identificar dónde están realmente las ventajas relativas, en un contexto de cambio acelerado, en el que la tradición es un valor rescatable, en tanto se le dé espacio a la creatividad.

2.3.7. Definir la Misión de la Institución

Una segunda etapa dentro de la planificación estratégica es la identificación de los propósitos, fines, y límites del servicio, que se expresan en la misión, esto es, la declaración fundamental que le da el carácter constitutivo a la organización y a su acción.

La misión pareciera ser una simple respuesta a la pregunta:
¿Cuál es nuestro propósito como servicio hoy y cuál debiera ser en el futuro?.

En los servicios públicos se asocia con frecuencia la misión de cada uno de ellos con los contenidos de su ley orgánica, lo que, dadas las características de la función pública, es indudablemente importante en términos de la definición de un marco general, sin embargo, es habitualmente insuficiente como orientación para la acción.

La formulación de la misión es determinante para el futuro del proceso de planificación estratégica, ya que tendrá consecuencias en la estructura de la organización, en los criterios de asignación de recursos, en las posibilidades de desarrollo de las personas, en el medio externo y en el conjunto de la sociedad.

Además, la misión de la organización va a considerar posteriormente el análisis de las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas, por lo que es relevante lograr su adecuada definición.

Por otra parte, la definición de la **misión** de un servicio, en la medida en que se construya en un clima organizacional adecuado, debiera tener un efecto cohesionador en el conjunto de sus funcionarios, puesto que clarifica un norte común con el que todos pueden sentirse comprometidos.

La correcta definición de la misión de un servicio o institución podría llevar a tomar decisiones que hagan mucho más expedita y eficiente la consecución de sus objetivos más propios e indelegables.

2.3.8 Determinar los Objetivos Estratégicos de la Institución o Servicio

Los objetivos estratégicos son la expresión de los logros que la organización quiere alcanzar en un plazo determinado, y deben guardar coherencia con la misión y con el análisis interno y externo.

Una vez iniciado el proceso de definición de la misión y en el momento de determinar los objetivos estratégicos de la organización, es útil volver sobre el diagnóstico con el propósito de apreciar exactamente cuáles son los espacios de maniobra que se le ofrecen, evitando riesgos, superando limitaciones, enfrentando los desafíos y aprovechando las potencialidades que aparecen de dicho análisis.

Si se ha logrado un buen listado de las debilidades y fortalezas de la institución, junto con las oportunidades y amenazas que presenta el entorno, su análisis combinado puede entregar un adecuado panorama dentro del cual determinar los objetivos estratégicos, utilizando la llamada **Matriz de Análisis**

FODA.

	Oportunidades	Amenazas
Fortalezas	Potencialidades	Riesgos
Debilidades	Desafíos	Limitaciones

La identificación de las distintas combinaciones es clave para el proceso ya que permite determinar lo objetivo de la organización y definir los proyectos que pondrán en marcha todo el proceso.

Las potencialidades, surgidas de la combinación de fortalezas con oportunidades, señalan evidentemente las más prometedoras líneas de acción para la organización.

Por el contrario, las limitaciones, determinadas por una combinación de debilidades y amenazas, colocan una seria advertencia, mientras que los riesgos y desafíos, determinados por su correspondiente combinación de factores, exigirán probablemente de una cuidadosa consideración a la hora de marcar el rumbo que la organización deberá asumir hacia el futuro deseable.

Habitualmente existe una diferencia entre el estado presente y el estado deseado de la organización o institución, por lo que la determinación de los objetivos va a implicar cambios y transformaciones para algunas de sus áreas, y estabilización o consolidación para otras.

Los objetivos estratégicos surgen como respuesta a una pregunta esencial: ¿Qué debemos lograr en el corto, mediano y largo plazo, para que la organización tenga un accionar coherente con su misión?

Los objetivos tienen que ser relevantes con la misión del servicio, ya sea por su impacto al interior de la organización - reestructuración, planificación, procesos productivos- o hacia el exterior - mayor cobertura, calidad u oportunidad del servicio -, deben ser especificados en resultados, productos o metas cuyo logro sea constatable y, a su vez, traducidos en tareas asignables a personas o equipos factibles de realizar en plazos determinados, con los recursos disponibles.

Muchas veces las organizaciones se fijan objetivos lejanos en el tiempo o que requieren de mayores recursos que los que están o estarán efectivamente disponibles, por lo que inevitablemente se dificulta su logro. La frustración asociada a la dificultad de lograr los objetivos deseados en un plazo determinado puede ser el peor enemigo en la implementación de un plan estratégico. Por lo tanto, resulta imprescindible que las metas que se definan posteriormente sean la expresión del estado del avance previsto, para un determinado período de tiempo, de los logros esperados con relación a los objetivos asociados a la planificación y al estado de la gestión de una institución.

En el diseño de objetivos estratégicos se pueden identificar algunos énfasis que van a condicionar las definiciones que se alcanzan:

- La orientación estratégica, que da cuenta de los distintos énfasis que pueden tener las propuestas de transformación, por ejemplo: hacia los

intereses de los usuarios, a mejorar la imagen corporativa, a adicionar recursos, a mejorar la gestión, a aumentar el control interno u otros.

- Las actitudes hacia el cambio, considerando como parte del proceso el tipo de reformas que impongan los cambios en el entorno o, por el contrario, el afianzamiento de la situación presente. En este caso influyen también las experiencias previas de la organización en torno al cambio, o lo que podríamos llamar su "condición cultural" con respecto al cambio.
- La amplitud estratégica, referida a la variedad de intereses o elementos a considerar en el proceso. En algunos casos se puede centrar la atención en un aspecto que se estime más significativo, como la introducción de nuevas tecnologías o la capacitación del personal, lo que permitiría mayor profundidad en su intervención. Una opción opuesta a la anterior puede ser la de considerar una diversidad de aspectos o intereses, lo que tal vez determine acciones más leves en cada una de ellas.

2.3.9. ¿Cómo Empezar?

Si bien los pasos de una planificación estratégica son en principio secuenciales, admiten siempre un tratamiento reiterado, puesto que cada nuevo avance puede demandar ajustes a lo ya hecho.

Junto con esto, el plan debe ser discutido y revisado por los distintos estamentos de la organización, en una serie de ciclos desde el nivel directivo hacia los niveles operativos en un movimiento de ida y vuelta.

a) *Conformar un equipo de planificación*

El grupo responsable de la planificación estratégica, sea que cuente o no con la asesoría de un consultor externo, puede estar formado por unas cinco o diez personas, adecuando su tamaño y características a los de la institución y cuidando que exista suficiente unidad en el grupo como para conformar equipo, a la vez que suficiente capacidad de iniciativa como para que exista sinergia.

Hay que tener en cuenta que la planificación estratégica es esencialmente una tarea colectiva, por lo que no es posible encomendar su realización a un equipo externo o a un grupo conformado sólo por los jefes institucionales.

Al respecto es preciso contar con la presencia de los ejecutivos o directivos de la institución o servicio, las jefaturas en sus distintos niveles, los representantes de las organizaciones laborales ligadas a la institución o servicio y los líderes naturales que suelen tener un mayor conocimiento de

los diversos niveles de la organización, de sus operaciones y de sus aspectos más críticos.

Algunas de las características de un equipo de planificación efectivo son las siguientes:

- Objetivo y metas claras, entendidas y aceptadas por todos, con un calendario de reuniones y tareas efectivas, acordado para un período de tiempo determinado, en un clima de trabajo relajado pero dinámico.
- Todos los miembros del equipo son escuchados y sus ideas expuestas al grupo.
- El equipo debe estar en permanente contacto y debe recibir constante retroalimentación, tanto de los niveles jerárquicos como de los miembros de la organización.
- El coordinador o líder del equipo de planificación acepta su responsabilidad como tal, pero no es su función la de tomar todas las decisiones, establecer controles o imponer criterios, sino la de estimular y ordenar la discusión y proponer los medios para que el trabajo se realice.

b) Profundizar en el tema de la participación

Entender la planificación estratégica como un proceso participativo exige que el equipo central reflexione abierta y explícitamente en torno al tema y establezca sus límites y características ideales, puesto que

evidentemente es un tema rodeado de mitos, temores y expectativas. Habitualmente se resalta la importancia de la participación a todo nivel, sin embargo la mayoría de nosotros actuamos pensando que en la práctica ella es imposible o excesivamente engorrosa y paralizante.

Un equipo de planificación bien constituido debe considerar las posibilidades de concebir la participación, buscando un justo medio en el que todos los miembros de la organización se sientan formando parte del proceso. y no al margen de él - que ésta es la clave -, pero al mismo tiempo entendiendo que el propio equipo, desde su posición privilegiada, será el único que tenga una visión de conjunto, y por lo tanto, estará en mejores condiciones de tomar las determinaciones que conduzcan a la organización hacia sus nuevas posiciones.

c) Establecer un cronograma de trabajo

Una primera demarcación que puede darse el equipo de planificación es la de establecer plazos para el desarrollo de cada una de las fases o etapas del proceso: el diagnóstico o análisis de la situación con su correspondiente Matriz FODA, la determinación de la misión del servicio u

organización, la definición de sus objetivos estratégicos y sus correspondientes procesos de consulta y participación.⁴

⁴ Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública, Planificación Estratégica en los Servicios Públicos, Guía Metodológica, 1996, pp3-25,35-40

Capítulo III

HIPÓTESIS DE TRABAJO

Las hipótesis para la presente investigación serán las siguientes:

- La descentralización ha sido un factor de democratización en el ámbito local.
- A mayor participación de las organizaciones comunitarias territoriales (juntas de vecinos), mayor es el grado de representación en este proyecto.

Capítulo IV

OBJETIVOS GENERALES

Los objetivos de la investigación serán:

- Determinar como el municipio desarrolla en la practica el proceso de diseño del plan estratégico de la comuna.
- Determinar como las organizaciones comunitarias territoriales reciben y se involucran en la propuesta del plan estratégico comunal.
- Evaluar los efectos que genera la ejecución del proyecto.

Capítulo V

MARCO METODOLÓGICO

El desarrollo de la investigación tendrá las siguientes características:

a) Tipo de Investigación:

La presente investigación será de carácter Descriptivo, los estudios de este tipo consisten en los cuales el propósito del investigador es describir situaciones y eventos. Esto es, decir como es y se manifiesta determinado fenómeno, en este estudio se describirá y evaluará el tipo de relación que se establece entre las organizaciones comunitarias territoriales y el municipio en la confección del plan estratégico de desarrollo comunal.

b) Descripción del Diseño de Investigación:

El diseño de investigación será de tipo no Experimental, las investigaciones de este carácter consisten en aquellas que se realizan sin manipular la deliberadamente las variables. Lo que hacemos en la investigación no experimental es observar fenómenos tal y como se dan en su contexto natural para después analizarlos. Se observan situaciones ya existentes, no provocadas intencionalmente por el investigador.

En la investigación llevada a cabo se desarrolla este tipo de diseño, en la medida que la situación no ha sido provocada intencionalmente, es decir, la situación de la creación del plan estratégico en la comuna de Santiago ya existía cuando se detectó, al momento de la investigación.

c) Universo – Muestra:

El universo de investigación está compuesto por un organismo que es integrante de la Administración del Estado, como es el caso de las municipalidades, expresado legalmente en el Artículo N° 1 de la Ley N° 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado.

La muestra seleccionada será del siguiente tipo:

Muestra no probabilística, en este caso la elección de los elementos no depende de la probabilidad, sino de causas relacionadas con las características del investigador. Para el desarrollo del presente estudio se optó por este tipo de muestra, es decir, será dirigida, para lo cual se determinó como elemento central a la I. Municipalidad de Santiago.

Por la siguiente razón, por ser la municipalidad más importante de la región metropolitana y del país.

d) Fuentes de Información:

Las fuentes de información serán las siguientes:

Primarias:

- Testimonio entregado por el presidente de la unidad comunal de juntas de vecinos de la comuna de Santiago.

Secundarias:

- Guía Metodológica de Planificación Estratégica.
- Manual de consulta en materia jurídicas, administrativas y financieras de las municipalidades.
- Documentos Oficiales otorgados por la I. Municipalidad de Santiago.

e) Fundamentación y Descripción de Técnicas e Instrumentos:

Para el desarrollo de la tesis se requiere recopilar información, por lo cual los instrumentos de investigación que se utilizarán serán:

La entrevista, se ha decidido utilizar este instrumento por cuanto permite, consultar al presidente de la unidad comunal de juntas de vecinos la participación real que estas organizaciones han tenido en el proceso de confección del plan estratégico de desarrollo en la comuna, a través de una entrevista personal, lo que permite un mejor entendimiento acerca de la materia consultada, además permitirá obtener información real, es decir.

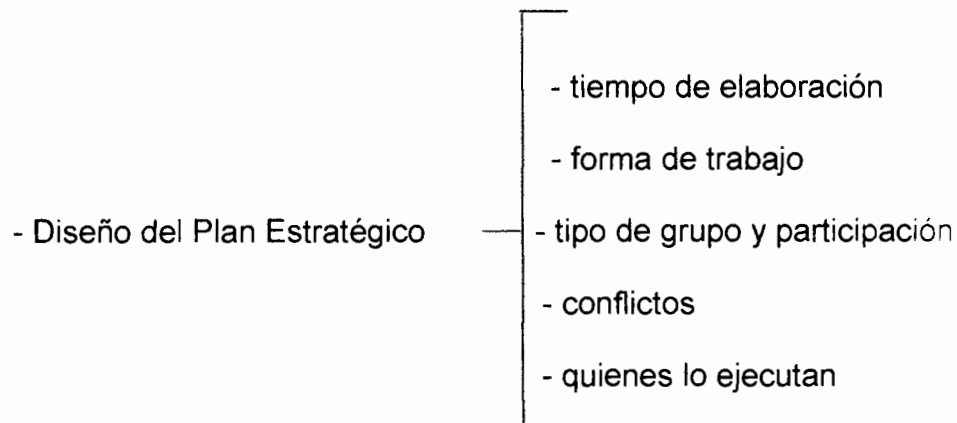
entregará su propia visión del tipo de participación y representación con que cuenta tal proceso.

Junto con el instrumento señalado anteriormente, además se recurrirá a la técnica de recopilación documental.

Y, posteriormente a la lectura de documentos oficiales, manuales de consultas y guías metodológicas, con los cuales se confecciona cada punto del marco teórico.

f) Dimensiones de Análisis

Las dimensiones de análisis para la búsqueda de información serán las siguientes:



- Convocatoria
 - a quienes convocaron
 - como los convocaron
 - por que los convocaron
 - criterios para convocar (conocido, representativo)

- Participación
 - instancias de participación
 - toma de decisiones
 - que tipo de decisiones

- Desarrollo del Plan Estratégico
 - participativo
 - etapas de la planificación
 - cambios producidos

g) Metodológica de Aplicación

La metodología de aplicación que se realizó fue la siguiente:

En primer termino se recurrió a la lectura de material bibliográfico otorgado por la I. Municipalidad de Santiago, lo que permitió obtener información acerca del grado de avances del proyecto, Instancias de participación, evaluaciones del proceso de planificación y los objetivos de desarrollo de cada unidad de trabajo, la identificación de las fortalezas, debilidades, amenazas y oportunidades y la visión de Santiago 2010. Todos estos antecedentes están mencionadas en forma detallada en la exposición y análisis de resultados en el estudio.

Para la búsqueda de información real acerca de la participación que han desarrollado las organizaciones comunitarias territoriales en la confección del plan estratégico de desarrollo de la comuna, se selecciono como instrumento de investigación la Entrevista, la cual fue realizada al Presidente de la Unidad Comunal de Juntas de Vecinos de la comuna de Santiago.

Para la realización de la entrevista se recurrió a las dimensiones de análisis consideradas en el punto anterior.

Con las cuales se estructuro un tipo de cuestionario básico que sirviera de guía para la entrevista personal que se realizó.

Para este tipo de instrumento, es decir, la entrevista personal deben considerarse como elementos relevantes los siguientes aspectos:

El lugar donde se realice es importante, el tiempo de duración de la misma, la manera como responde el entrevistado, los contratiempos que se presentaron, así como otros aspectos que se consideren relevantes.

Esta entrevista fue realizada en la oficina de la Unidad Comunal de Juntas de Vecinos. La cual tuvo una duración de 45 minutos aproximadamente, donde el entrevistado contestó todas las consultas que se realizaron, mostrándose abierto a responder de buena manera y sin ningún grado de desconfianza, entendiendo que se trataba de un trabajo académico.

Estructura de la Entrevista

Las Dimensiones que se utilizarán para la recopilación de información serán:

a) Convocatoria a Participar a las Unidades Vecinales

¿A quiénes convocaron?

¿Cómo los convocaron?

¿Por qué los convocaron?

¿Cuáles fueron los criterios para convocar? (conocidos, representativos)

b) Diseño del Plan Estratégico

- Forma de trabajo
- Conflictos desarrollados
- Tiempo de elaboración

c) Ejecución o Desarrollo del Proyecto

- Quiénes lo ejecutan y cómo se da el proceso
- Los pasos teóricos de la planificación estratégica, ¿cómo se dan en la práctica?
- Instancias de participación
- Participación en la toma de decisiones
- Mecanismos de participación
- Grado de participación, al nivel de consulta, toma de decisiones, información
- Opinión de los actores, cambios o efectos alcanzados

h) Exposición y Análisis de Resultados

La Planificación estratégica puede ser vista como un modo sistemático de gestionar el cambio y crear el mejor futuro posible para el territorio.

Es un proceso creativo para identificar y realizar las tareas más importantes, teniendo en cuenta los puntos fuertes y débiles y los retos y oportunidades futuras. Entre los beneficios que otorga un proceso de planificación estratégica aplicado a la comuna se encuentran;

- La identificación de tendencias, lo que ayuda a establecer el rumbo de la comunidad.
- La formulación de objetivos prioritarios.
- La generación de consensos y compromisos para la acción.
- La movilización del conjunto de la sociedad que promueve la coordinación entre instituciones e implica a la iniciativa privada.
- La visibilidad política y social que otorga.
- Permite una mayor identidad de la comuna.
- Aumenta la identificación y motivación de sus ciudadanos.

Con estos Objetivos, la Municipalidad de Santiago, desde 1990 en adelante, ha realizado diversos encuentros y estudios tendiendo a diseñar e implementar el Plan Estratégico de Santiago.

Ha sido difícil realizar esta tarea porque comprende abordar objetivos muy complejos, pero se ha enfrentado con visión de futuro diseñando los siguientes lineamientos estratégicos:

- Preservar y fomentar el rol de centro metropolitano, especializado en funciones de gobierno y administración, cultura y esparcimiento, salud y educación superior, servicios financieros, profesionales, técnicos y comerciales.
- Apoyar el desarrollo de las actividades industriales en que la comuna se especializa.
- Fomentar el desarrollo de programas que recuperen el rol residencial de la comuna.
- Apoyar programas de renovación urbana y mejoramiento de los barrios residenciales.
- Aprovechar eficientemente la infraestructura existente en la comuna, tanto física como de servicios.

Por casi una década, los lineamientos estratégicos del desarrollo comunal fueron sancionados y respaldados por un compromiso compartido

entre todos los actores relevantes, el que se expresó en la Primera Convención de Santiago. En esa oportunidad, se realizaron numerosos encuentros en las diferentes unidades vecinales, barrios y agrupaciones vecinales. Se efectuaron también encuentros sectoriales entre empresarios, trabajadores, sector salud, sector educación y sector financiero. A lo largo de los años, los acuerdos centrales acerca de la vocación estratégica de la comuna de Santiago han inspirado la acción municipal. Con el paso del tiempo y los evidentes logros en materia de repoblamiento y recuperación del territorio comunal, ha llegado la hora de volver a formularse las preguntas que guiarán los trabajos futuros: ¿qué fortalezas y qué debilidades tiene la comuna?, ¿Qué esperamos hacia el futuro?, ¿ Cuáles son las líneas que trazan el progreso comunal?. Por ello, el Alcalde y el Concejo Municipal de Santiago emprendieron la organización de una Segunda Convención de Santiago que se realizó en 1999.

En el curso del año 1998 se realizaron numerosos encuentros y actividades preparativas para ese evento. Entre cabe mencionar la realización de cinco encuentros territoriales en los que participaron 1.975 personas y 474 delegados. Se instalaron 100 buzones en distintos puntos de la comuna destinados a recoger "ideas para Santiago". Se efectuaron cinco programas radiales donde se difundió la Convención y las ideas acerca de la comuna de Santiago hacia el próximo siglo.

Las actividades preparativas que se desarrollaron a lo largo del año 1998 tienen un propósito principal: garantizar una participación masiva y activa que permita la expresión de las diferentes actividades, personalidades, sectores, grupos y organizaciones que dan vida a la comuna de Santiago.

Se han realizado evaluaciones del proceso de planificación y los objetivos de desarrollo de cada unidad o área de trabajo:

Area Urbana

Se trabajó en la consolidación de la renovación urbana de Santiago, implementando prácticas de desarrollo sustentable y ejecutando las líneas de acción dentro de la doble óptica comuna y ciudad (rol metropolitano). Se privilegiaron intervenciones urbanas de mejoramiento ambiental y acciones que previenen el deterioro. Se reforzó el rol residencial local a través de acciones de mejoramiento integral de los espacios públicos y se implementaron acciones de conservación y rehabilitación de barrios. Se consolida el rol de comuna mixta. También se impulsaron iniciativas de renovación y rehabilitación en la oferta de infraestructura de servicios (replamamiento de oficinas) y se mejoró el ámbito y capacidades municipales de asociatividad con el sector privado. Por último, hubo un incremento en el dinamismo de la gestión urbana a través de la implementación de sistemas de información y gestión, orientados hacia una mejor atención al cliente (rápida, eficiente y oportuna).

Area Operaciones

Continúo el trabajo de modernización de los servicios que se entregan a la comunidad. Se desarrollaron mecanismos de prevención y participación que disminuyeron el conflicto ciudadano en torno a la seguridad. Se desarrollaron y mejoraron las intervenciones de fiscalización, en concordancia con las políticas de desarrollo económico para la comuna de servicios. Se avanzó en proyectos que colaboran con la política medio ambiental comunal.

Area Social

Se fomentaron programas de desarrollo integral de las personas, facilitando la atención de sus necesidades básicas en forma permanente y autogestionada. Se mejoró la focalización de los programas sociales. A la vez, se difundió la diversidad de la oferta social municipal para la comunidad: se enfrenta la pobreza dura. Por otra parte, se fomentó y diversificó la participación (individual y comunitaria), al tiempo que se incorporó en la gestión los conceptos de cliente y calidad de servicios.

Area Administración

Se buscó el mejoramiento en los mecanismos que incentivan la productividad y eficiencia de los funcionarios, generando buenos indicadores de gestión y mejoras en la planificación municipal. A la vez, se diseñaron

mejores planes de capacitación y de seguridad laboral, donde la inversión realizada tiene un impacto directo en el área respectiva. Se incorporaron avances tecnológicos a unidades fundamentales como desarrollo social y juzgados, de manera de mejorar la gestión en cuanto a la entrega de información, mediante la implementación de nuevos sistemas y mejor equipamiento.

Area Gerencia de Medio Ambiente

Se diseñó una política medio ambiental y una ordenanza ambiental, que incorporó los principales temas ambientales y concentró las funciones y atribuciones municipales en la materia. La consolidación de la Comisión Municipal de medio Ambiente fortaleció las relaciones internas, la coordinación y la capacitación de funcionarios municipales en temas ambientales, lo que permitió aumentar la capacidad de gestión ambiental en todas las unidades. El trabajo permanente de actualización de la situación ambiental de la comuna va unido a constantes actividades de educación, participación comunitaria, prevención y difusión ambiental.

Con la realización del Foro de Santiago en el año 2000 cuyo trabajo tomó como base los productos de la 2ª Convención de Santiago, proceso de participación masiva, realizado durante los años 1998 y 1999.

Se definió los elementos constitutivos o ideas fuerza con los que se ha elaborado la Visión de Santiago 2010.

El Foro de Santiago, identificó un conjunto de 69 Fortalezas de la comuna, 66 Oportunidades, 56 Debilidades y 75 Amenazas, situaciones que fueron sintetizadas en la forma que sigue:

Fortalezas a Potenciar

- Accesibilidad y movilidad local
- Capacidad de infraestructura
- Atracción de personas
- Diversidad social
- Identidad comunal y barrial
- Etc.

Oportunidades a Explotar

- Mantener tendencia del repoblamiento
- Extensión del metro
- Red de comunicaciones para actuar en conjunto
- Etc.

Debilidades a Superar

- Congestión vehicular

- Deterioro localizado en sectores de la comuna
- Inseguridad ciudadana
- Contaminación ambiental
- Etc.

Amenazas a Mitigar

- Pérdida de competitividad
- Aumento del flujo vehicular
- Inestabilidad de políticas públicas
- Etc.

Escenario futuro esperado

- Profundización del repoblamiento
- Descontaminación ambiental de la ciudad
- Racionalización del transporte urbano
- Aumentan los espacios culturales incorporando la iniciativa privada
- Se realizan eventos de carácter internacional
- Mantención de la diversidad social local
- Etc.

Los elementos base o ideas de fuerza planteados por el Foro de Santiago para formular la visión de futuro, son los siguientes:

- Ciudad abierta
- Lugar de oportunidades
- Paso obligado de los circuitos turísticos y culturales de Latinoamérica
- Ciudad con una planificación urbana atractiva y eficiente
- Ciudad de vecinos participativos y solidarios
- Etc.

A partir de dichos elementos se redactó la visión de Santiago 2010 a partir de las ideas fuerza planteadas en el foro. El resultado de dicho trabajo, concluyó con la siguiente declaración de la Visión de Santiago, en el horizonte del año 2010.

Visión Santiago 2010

"Santiago, centro de Chile y toda su diversidad, ciudad de oportunidades y de contactos frente al mundo, lugar de emprendimientos y desafíos que pone el centro del desarrollo en la persona humana"

De acuerdo a las dimensiones utilizadas para la recopilación de información se llegó a los siguientes resultados;

Las Juntas de Vecinos al ser organizaciones territoriales, cada una de ellas representa un sector delimitado por decreto alcaldicio.

Se les convoco a participar por que ellas representan a la inmensa mayoría de la población, ya que para poder funcionar lo tienen que realizar con un mínimo de 200 socios, según lo exige la ley. Por este hecho son representativas, es decir, por el número de socios que albergan y además son regidas por ley.

En la comuna de Santiago existen 42 Juntas de Vecinos, las cuales fueron invitadas a participar por la I. Municipalidad a través de la Unidad Comunal de Juntas de Vecinos que es el organismo que las agrupa. Fueron convocadas a participar en este proceso todas las juntas de vecinos de la comuna, por igual sin excepción.

Los criterios utilizados para convocarlas fueron similares, es decir, se invito a todas las juntas de vecinos por igual, a pesar de ser algunas más representativas que otras por cuanto tiene mayor número de socios.

Dentro del diseño del Plan Estratégico el grado de participación desarrollado por éstas organizaciones es relevante por cuanto quienes son las personas que conocen realmente los problemas de sus barrios (luminarias, pavimentación, seguridad etc.) son los dirigentes vecinales, los

cuales tienen una participación importante en el diseño del plan de desarrollo ya que nada fue impuesto por la autoridad municipal.

El funcionario municipal se nutre de los conocimientos y experiencia de estos dirigentes para el diseño del plan estratégico.

Además el tipo de relación que se establece entre directores de servicios y dirigente vecinal es de carácter armónica, en la medida que deben planificar en conjunto.

Otra dimensión que se consideró fue el grado de participación en la toma de decisiones que presentan las Juntas de Vecinos en este proceso, obteniéndose la siguiente información, en las instancias finales estas organizaciones tienen voz y voto en la aprobación del proyecto.

Esto quiere decir, se cita a una gran convención donde participan dirigentes, habitantes de la comuna junto con los directores de servicios. al transcurrir las reuniones se van seleccionando las mejores ideas que presentan los dirigentes, los cuales a su vez van representando al resto de sus pares, es decir, los mismos dirigentes van seleccionando a los que van quedando, en este sentido el proceso es democrático, seleccionándose los mejores proyectos.

En la administración del Sr. Ravinet se realizó un gran cabildo en Santiago, por barrios, posteriormente se realizó la primera convención en 1992, donde se seleccionaron las mejores ideas las cuales fueron a comisiones quedando los mejores dirigentes, siendo elegidos por sus propios pares, los cuales defendieron sus ideas ante el municipio, el cual toma estas ideas o proyectos y las ejecuta.

Las instancias de participación que se desarrollaron fueron, foros, cabildos en los cuales participo toda la comunidad, convenciones en las que los dirigentes presentaban las propuestas de la comunidad, que se habían comentado en los cabildos.

Dentro de los cambios o efectos que se han alcanzado con la ejecución de este proceso de desarrollo estratégico, se han logrado grandes avances gracias a la convención. A modo de ejemplo, en el sector salud, se crearon consultorios donde se necesitaban, la comunidad decidió donde era necesario instalarlos y el municipio asedió a tal solicitud. Otros ejemplos a mencionar serían gimnasios techados y cerrados, multicanchas techadas, etc.

La comunidad solicitó la instalación de las cabinas de seguridad, en los lugares donde ellos consideraron de alto riesgo o peligrosos.

El problema de la seguridad fue tratado en conjunto por todos los dirigentes vecinales, se reunieron y lo plantearon en el ámbito comunal.

Quedando claro que las Juntas de Vecinos participan y toman decisiones. Los cambios alcanzados han sido, sin duda, satisfactorios para la comunidad.

Dentro de la ejecución o desarrollo del proyecto, al momento de considerar la Planificación Estratégica a dado resultado, en cuanto el 90% de lo planificado a funcionado.

Los pasos teóricos de la planificación estratégica se han desarrollo a cabalidad en la practica.

El plan de desarrollo estratégico ha sido participativo en todas sus instancias, lo que lo hace representativo de la comunidad, esto es en la medida que la ciudadanía participa en su ejecución.

Otra dimensión considerada fue la aceptación a participar por los dirigentes vecinales, la convocatoria a participar fue recibida con agrado, sin ningún tipo de desconfianza, esto tiene relación con favores políticos o con asegurar un numero determinado de votos al municipio.

Se les convoco a todos por igual sin recibir ningún grado de presión por participar.

Los criterios considerados por los dirigentes para participar son sin duda el desarrollo, la seguridad de los barrios y la mejoría en la calidad de vida de la comunidad a su cargo.

Los dirigentes son portavoces de la comunidad y al momento de tomar decisiones deben comunicarlo a los socios en asamblea.

Con el cambio de administración en el municipio de Santiago, el plan de desarrollo continúa ejecutándose de la misma forma como se estaba desarrollando en la administración anterior, esto quiere decir que aún no se han realizado grandes transformaciones o cambios en lo que concierne al desarrollo de la comuna.

Capítulo VI

CONCLUSIONES

Para comenzar es necesario conceptualizar lo que entenderemos por desarrollo local.

Desarrollo local

El desarrollo local implica la acción mancomunada de actores que asumen la responsabilidad de mejorar la calidad de vida y las condiciones del entorno en el cual se desenvuelven.

El eje central de toda política de desarrollo será la búsqueda de una identidad cultural fundada en un territorio de identificación colectiva.

Se puede generar desarrollo cuando se logra incentivar a los propios habitantes de una comunidad local a potenciar y aprovechar los recursos y capacidades propias.

Para lograr un desarrollo integral es necesario hacer confluir a los distintos actores que intervienen en la vida comunal posibilitando la revalorización de ese ámbito, el comunal, tendiendo a que los problemas en

áreas productivas posibles de desarrollar y formas de ordenación espacial orienten el camino para lograr metas de desarrollo.

La máxima dificultad para arribar a lo que se espera está en el hecho de que nos deberemos enfrentar a una amplia gama de intereses, una vez que esto se logra lo más difícil ya está realizado. Esto obviamente, en cuanto a grado de dificultad, se establece una relación inversamente proporcional al tamaño, espacio y relaciones existentes en el ámbito local. La comuna de Santiago ha debido enfrentar varios conflictos como prueba de lo anterior.

El problema de la identificación con el territorio es difícil de resolver es un "fenómeno subjetivo" de sentimiento de pertenencia territorial. En el caso de Santiago este está dado por una circunstancia distinta a la que pueden tener comunas como Las Condes o La Pintana donde la identificación está dada esencialmente por un factor de carácter económico. Santiago, en cambio, la identificación es menor que en otras comunas, sin embargo existe un elemento que puede confluir en una característica de identificación, ésta es: carácter de comuna capital del País.

Cuatro son los actores principales del desarrollo en una comuna:

Una comunidad organizada territorial y funcionalmente que sea capaz de hacer valer sus posiciones e iniciativas, que sea el reflejo palpable de la comunidad.

Empresas como fuentes de empleo: Santiago más que ser un centro que de trabajo a sus habitantes, en forma exclusiva, también favorece la venida de una gran masa de personas que diariamente laboran en la comuna, se estima la población flotante diaria en unos dos millones de personas.

Aportes técnicos a la comunidad para su organización: En este caso la Municipalidad ha desarrollado una amplia política de capacitación de dirigentes vecinales y vecinos en general de manera de facilitar la tarea de quienes asuman la responsabilidad de ejercer un cargo en alguna organización comunitaria y especialmente si es Junta de Vecinos.

La municipalidad debe ser el principal agente de desarrollo.

Al Analizar los resultados obtenidos y vincularlos, con los objetivos e hipótesis planteadas en la investigación se establece;

Con los objetivos que se plantearon ocurre lo siguiente;

Al determinar como el municipio desarrolla en la practica el proceso de diseño del plan estratégico, queda establecido que lo realiza en forma compartida con los dirigentes de estas organizaciones comunitarias, nada es impuesto por la autoridad municipal.

Al momento de determinar como las organizaciones comunitarias territoriales reciben y se involucran en la propuesta del plan estratégico, se determinó que al momento de recibir la convocatoria a participar lo realizaron con agrado, sin ningún tipo de presión por parte del municipio.

En cuanto al involucramiento en la propuesta, esta se desarrollo en la medida que los dirigentes vecinales presentaban buenas ideas de desarrollo y estas quedaban seleccionadas para ser consideradas por el municipio.

Al evaluar los efectos que ha generado la ejecución del proyecto queda establecido que se han logrado grandes avances, consultorios, multicanchas, gimnasios, etc. Los efectos alcanzados han sido satisfactorios para la comunidad.

En cuanto a las hipótesis se puede mencionar;

Si la descentralización implica aumentar el poder, la autonomía de decisión y de control de recursos, las responsabilidades y competencias de las colectividades locales y además, se considera como un instrumento para promover el desarrollo local, aumentando la participación popular y democratizando los procesos sociales.

Se puede concebir que ésta en la medida que sea realmente materializada en un proceso de reforma administrativa se podría considerar como un factor de democratización en el ámbito local.

El concepto de democratización es entendido como la participación de todos los actores locales en los procesos de desarrollo.

Quedando de manifiesto que todo proceso de desarrollo local debe realizarse con el mayor grado de participación de los actores involucrados, los cuales se sentirán más representados en la elaboración y ejecución del proyecto. En este caso se puede hablar de democratización en el espacio local.

A juicio personal puede señalarse que en la comuna de Santiago han habido avances importantes en relación con los objetivos de todo proceso de desarrollo local, esto es mayor bienestar social, económico y cultural.

Esto entendido en la medida que es en esta localidad donde los agentes y actores locales han impulsado un verdadero proceso de desarrollo.

Al considerar la variable de la participación ciudadana el municipio ha desarrollado varias etapas o instancias de participación entre las que se destacan cabildos abiertos, foros y una gran convención comunal.

Donde las juntas de vecinos fueron convocadas a participar sin excepción esto es no importando el numero de socios inscritos que tuvieran, ya que algunas son mas representativas que otras por ese factor.

La participación organizada de la comunidad, ha permitido asegurar que dicho proceso esté enfocado a resolver los verdaderos problemas que aquejan a la comunidad, un papel importante en este hecho lo juegan las juntas de vecinos, las que son representativas de la población, y

El municipio que ha actuado como un agente que ha liderado tal proceso.

Sin duda el factor esencial para el desarrollo de este proceso fue la democratización del espacio local, con la llegada de la democracia a comienzos de la década de los '90.

A modo de proposición se pueden establecer los siguientes lineamientos;

Una variable que no fue abordada en el desarrollo de la investigación y que es de real importancia mencionarla es el desarrollo económico local.

Por cuanto existe la necesidad de fortalecer las capacidades, ventajas comparativas y competitivas de las localidades. La conveniencia, por tanto, de estimular procesos de desarrollo endógenos, arraigados en los agentes sociales y productivos locales y de este modo depender menos de los procesos económicos exógenos.

Al considerar esta variable se propone;

- La confección de un presupuesto participativo, el cual produciría una transparencia de la gestión municipal.
- Fortalecer e incentivar la estructura productiva.
- Dinamización de la economía local.
- Programas de apoyo, creación de alianzas con un potente sector productivo.

Otra variable es la participación para la cual se propone lo siguiente;

- Aumentar los espacios y oportunidades de participación social, creando canales de comunicación entre los distintos actores locales.
- Incrementar la participación de vecinos en juntas de vecinos.
- Dar más apoyo institucional a juntas de vecinos.
- Subvencionar a juntas de vecinos.

Para concluir con la investigación, la última variable que se considerará es el capital social, para el cual se plantea;

- Es un factor que facilita la coordinación y la cooperación.
- En grado de participación de la sociedad asegura una mayor gobernabilidad del ámbito local por las autoridades comunales y además, un mayor desarrollo local.
- Crea una mayor confiabilidad y lealtad hacia el proyecto y.
- Asegura que los proyectos de desarrollo estén mejores enfocados.

BIBLIOGRAFÍA

- Decreto con Fuerza de Ley N° 2/19.602, Ministerio del Interior, Fija Texto Refundido de la Ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, 2.000.
- Movimiento Poblacional y Gobierno Local, Los Andes S.A., Julio 1989.
- Ministerio del Interior, Subsecretaria de Desarrollo Regional y Administrativo, Manual de Gestión Municipal, 1993.
- Moreno Omar, Manual de Consulta en Materias Jurídicas, Administrativas y Financieras de las Municipalidades, Corporación de Promoción Universitaria, 1994.
- De Mattos Carlos, La Descentralización, ¿Una nueva Panacea para impulsar el desarrollo local?.
- Aylwin Patricio, Conferencia "El Proceso de Modernización del Estado", Santiago, 1993.

- Marcel Mario, Modernización de la Gestión Pública, La Experiencia Chilena.

- Comité Interministerial de Modernización de la gestión pública, Planificación Estratégica en los Servicios Públicos, Guía Metodológica, 1996.

- Santiago Construye el Siglo XXI, I. Municipalidad de Santiago, septiembre 2000

- Hernández Roberto, Metodología de la Investigación, segunda edición, McGraw - Hill Interamericana editores S.A., 1998.



Anexos



Reseña Histórica

La ciudad de Santiago cumplió ya 456 años. Más de 350 de estos son historia que transcurre dentro del territorio de esta comuna; y los últimos 95 han sido básicamente expansión residencial, referida funcionalmente a su centro. La historia de la comuna es la historia de la ciudad.

La ciudad funcional del siglo XVI ya define geográficamente lo que es hasta hoy el corazón mismo de la metrópolis y del país; se sitúa a los pies del cerro Santa Lucía entre definidos límites naturales, Río Mapocho y Cañada, con su centro político, administrativo y social en la Plaza de Armas. Este núcleo crece ordenadamente hacia el poniente, en un esquema que satisface sus necesidades por tres siglos.



La Constitución de la República de 1810, al designar a Santiago como su Capital y centro de funciones políticas y administrativas -junto con su apogeo económico- lo someten a un proceso de rápido crecimiento que desborda sus límites de Río, Cerro y Cañada. Estos dejan de ser "límites de la Ciudad" para

constituirse en "Bordes de Centro", definiendo por primera vez una periferia preferentemente residencial, y un centro de creciente densidad y complejidad funcional.

El núcleo concentra, cada vez más intensamente, los poderes administrativos, políticos, culturales y de transporte. Con la construcción de importantes nodos complementarios: Biblioteca Nacional, Museo de Bellas Artes, Congreso, Estación Mapocho, se amplía su territorio más allá de la Plaza de Armas.

Avanzando en el siglo, se crean grandes complejos recreativos en los bordes, los cuales afirman una centralidad para el territorio total de la ciudad, noción que define hasta hoy la naturaleza de la comuna de Santiago.

La ciudad ilustrada de fines de siglo, cada vez más compleja y socialmente diversa, tenía 250 mil habitantes.

La ciudad de siglo XX se caracteriza por un enorme aumento poblacional, el cual junto con el desarrollo del transporte y la industrialización, acusan un crecimiento sin precedentes en la ciudad de Santiago. En este siglo la ciudad salta los límites creados por el ferrocarril y los grandes parques, pero sin integrarlos como elementos mediadores, marcando así una discontinuidad entre la nueva periferia y la ciudad del siglo XIX.

La comuna de Santiago y esta nueva periferia constituyen aún una unidad, que refuerza el rol central de la comuna y del centro: se vive en la periferia, pero se trabaja, se toman decisiones, se negocia, se estudia, se compra y se recrea en el centro.

En el núcleo central se multiplica la actividad comercial, de negocios, de servicios y de equipamiento para servir a la creciente población. Las vías de transporte que conectan la comuna y periferia se desarrollan como corredores comerciales y de servicios que definen el carácter específico de sus barrios.

En las últimas décadas se afirma, además, un proceso de progresiva estratificación: un "centro" de máxima concentración de actividad, en contraposición al proceso de deterioro de barrios que asumen, paulatinamente, usos de soporte y servicios a las actividades del centro mismo.

450 AÑOS Y HACIA EL SIGLO XXI

Fuente: "Santiago Plaza Capital"

Autor: Gonzalo Cáceres Quiero

ENTRE DOS UTOPIAS URBANAS

Fuente: "Santiago Plaza Capital"

Autor: Rafael Otano Garde



La Comuna y sus Características

Comuna de Santiago presenta grandes potencialidades que guardan directa relación con su calidad de territorio histórico y funcionalmente.

traga de modo concentrado e intenso las más relevantes actividades de gobierno, servicios, comercio, finanzas, cultura, recreación y turismo. Ello genera importantes economías de localización por concepto de oportunidades de comunicación, información y gestión, lo que es muy atractivo situar nuevas actividades o mantener las existentes. También ofrece importantes ventajas para la localización habitacional cuenta con una excelente infraestructura y equipamiento urbano.

Características Generales:

Comuna:

Clima: templado cálido con estación seca prolongada.

temperatura media anual	14° C
precipitación anual:	300 mm.
mes más cálido:	Enero promedio 19,9 °C
mes más frío:	Julio promedio 9 °C

Aspectos Físicos: Superficie, Límites Comunales.

Región Metropolitana: Provincias

Santiago	Chacabuco	Cordillera
Maipo	Melipilla	Talagante

Límites Comunales

Sur:	Renca, Independencia y Recoleta.
Norte:	Quinta Normal y Estación Central.
Oeste:	Pedro Aguirre Cerda, San Miguel y San Joaquín.
Este:	Ñuñoa y Providencia.

Aspectos Demográficos

En la comuna de Santiago residen 230 mil habitantes lo que representa el 4,86% de la población del Área Metropolitana (ciudad de Santiago) y el 4,39% de la población de la Región Metropolitana; y recibe diariamente una población usuaria de 1,8 millones de personas.

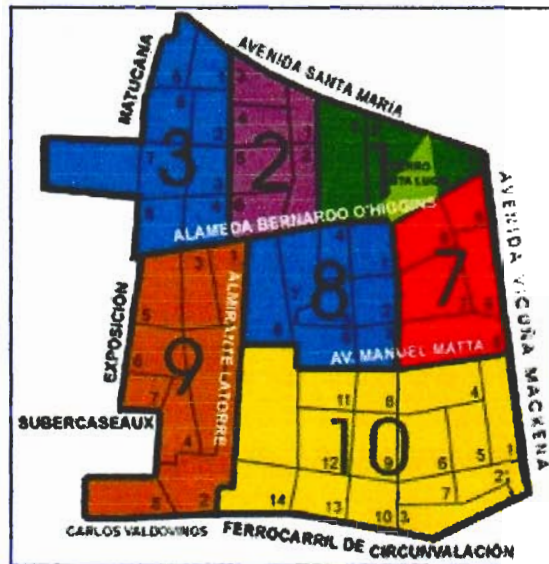
En cuanto a la cantidad de habitantes ocupa la cuarta posición del Área Metropolitana después de La Florida (328.881), Maipú (256.550) y Puente Alto (254.673), respectivamente.

Población Residente

Habitantes	Hombres	Mujeres	Índice Masculinidad	Densidad
230.997	110.093	120.884	91.07%	88.9

Fuente: INE. XV Censo nacional de población y IV de vivienda 1982. INE. Resultados generales. Censo de población y vivienda. Chile 1992.

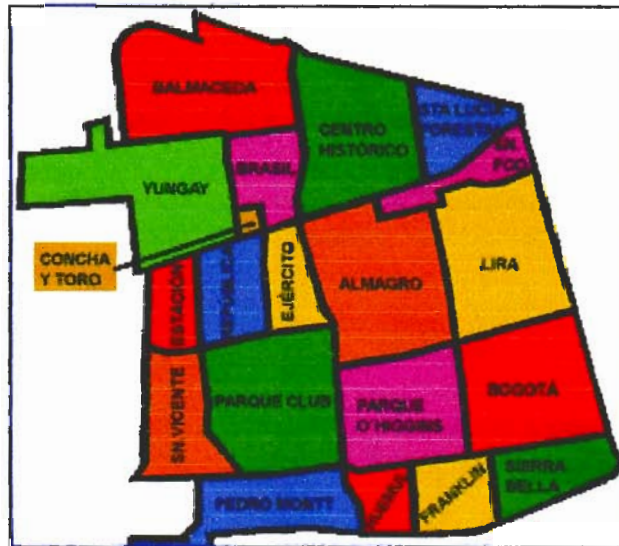
3- Agrupaciones y Unidades Vecinales



Al hacer click sobre el mapa se accede a las direcciones de las unidades.

Barrios de la Comuna

Para una referencia histórica urbana, clasificamos la comuna en barrios.



- Características Urbanas:

Esta comuna se ubica estratégicamente en el centro de Area Metropolitana y es cruzada por los principales ejes conectores **norte-sur** y **oeste-poniente** de la ciudad. Tiene una superficie aproximada de 22.500.000 m² que representan el 3,22% de la superficie del **área** del Gran Santiago.

Desde el punto de vista de su organización especial, presenta un triángulo central que alberga las funciones de gobierno, **negocios** y servicios, un sistema de barrios mixtos con identidad propia, en los cuales la vivienda coexiste con actividades económicas.

Santiago tradicionalmente ha sido sede del Poder Ejecutivo, el Poder Judicial, los Ministerios, los Servicios Públicos, las sedes nacionales de partidos políticos, asociaciones gremiales y sindicales y la mayoría de las organizaciones o instituciones de relevancia nacional.

La concentración de actividades de tal importancia, en un reducido territorio, genera poderosas fuerzas de atracción para otras funciones que dependen en gran medida de la cercanía a los centros de comunicación, de poder y decisión.

Centro Financiero, Empresarial y Comercial:

La presencia de la Bolsa de Valores, de las casas matrices de la mayoría de los bancos, de compañías de seguros y en general de las instituciones financieras y oficinas centrales de muchas empresas, es indicativa de la importancia de dichas actividades.

Santiago, como centro tradicional, cuenta con un comercio muy activo y de alta calidad, abarcando todos los rubros, con un grado de especialización creciente hacia el área central.

Centro Cultural y Educacional:

Santiago juega un papel de gran importancia a un nivel nacional como centro cultural y educacional.

En su territorio se ofrece una amplia gama de actividades, conferencias, exposiciones y espectáculos. Concentra gran parte de los establecimientos culturales del Área Metropolitana y del país, tales como el Teatro Municipal, Biblioteca Nacional, Palacio de Bellas Artes, cines, museos, y galerías de arte entre otros.

En cuanto a la educación superior, cabe señalar que las casas centrales de las Universidades tradicionales funcionan en el territorio comunal; por su parte importantes universidades privadas se han instalado o tienden trasladarse hacia la comuna.

En relación a la Educación Media y Básica, la comuna atiende a la población de edad escolar residente y la proveniente de otras áreas del Área Metropolitana de Santiago. Esta última representa más de 60% del total de sus matrículas. Tal situación demuestra la importancia de Santiago al servicio educacional a nivel nacional y regional.

Centro de Salud:

En este territorio existen importantes centros de atención especializada de salud; atienden grandes sectores de población de recursos bajos y medios, residentes en esta y en otras comunas de la Región, especialmente de las zonas poniente, norte y sur.

Centro de Recreación y Turismo:

Santiago tiene una gran significación a nivel metropolitano en lo que se refiere al esparcimiento al aire libre. Tradicionalmente ha contado también, con variados y numerosos centros de atracción y entretención y la tendencia indica que seguirá concentrando un significativo porcentaje de ellos.

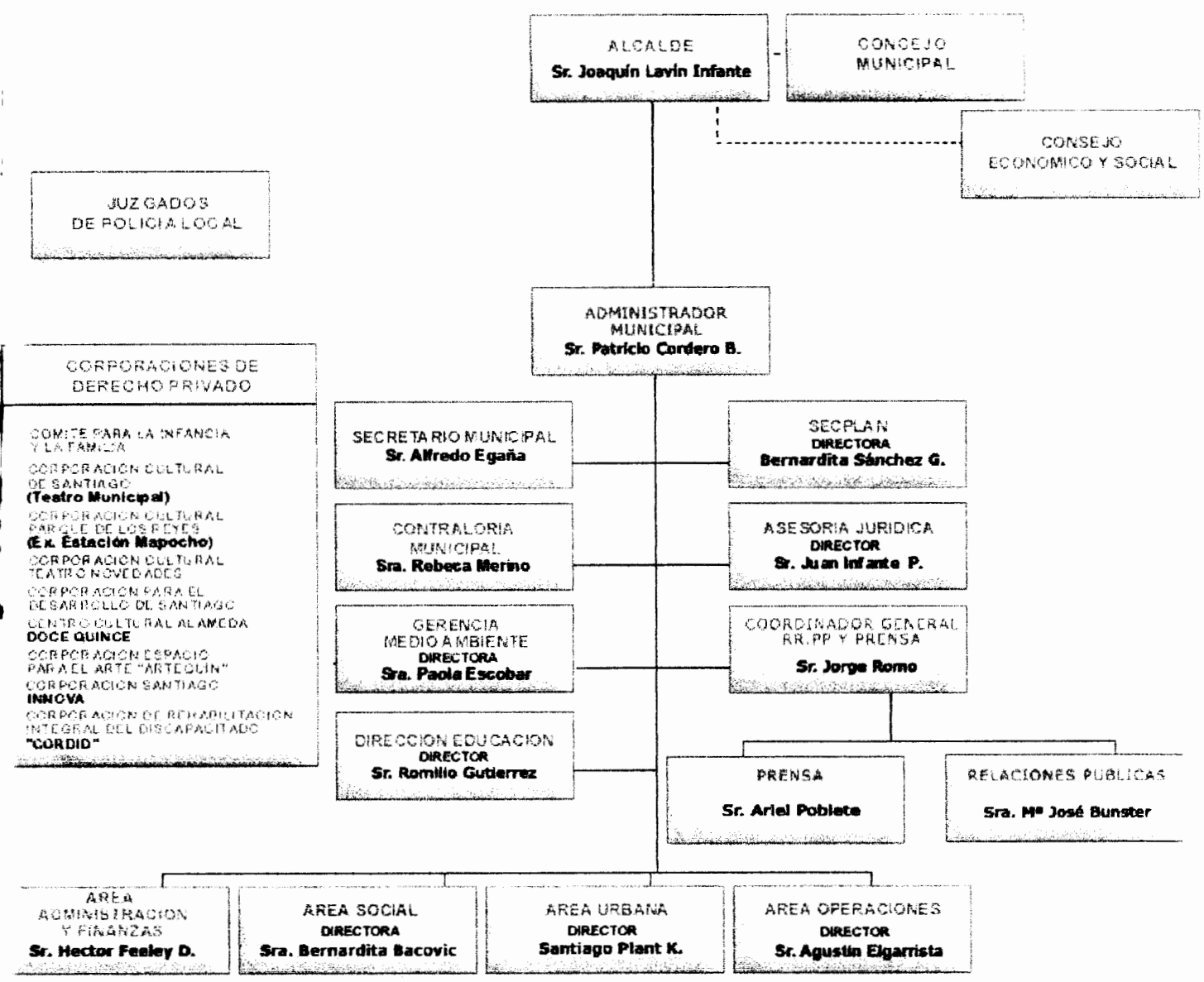
Cuenta con 230 hectáreas de áreas verdes, que comprenden las más importantes superficies urbanas de este tipo en la región: el Parque Higgins, el Club Hípico, la Quinta Normal, el Parque Forestal y el Cerro Santa Lucía, incrementados en el último tiempo con la creación del Parque Almagro y el Parque de los Reyes.

Santiago concentra el 35,4% de los hoteles que posee el Área Metropolitana, además del mayor equipamiento hotelero turístico a nivel nacional.-





Organigrama





Concejo Municipal

Santiago, Diciembre 1° de 20

De acuerdo a lo transcrito en la Sentencia de Proclamación del Primer Tribunal Electoral de la Región Metropolitana, adjunta al Oficio N° 3681 de fecha 28 de noviembre de 2000, de la Secretaria Relatora de dicho Tribunal, corresponde el siguiente Orden de Precedencia con indicación de la Proclamación del Alcalde y Concejales, definitivamente electos, en la Comuna de Santiago :

ORDEN DE PRECEDENCIA

Nombre	Votación	Profesión	Telefono / Fax	Cargo	Partido	E-mail
Sra. Marta Larraechea Bolivar	34.993	Orientadora Familiar y Juvenil	2806133 / 6640521	Concejala	P D C	mialraechea@municipal.cl
Sr. Juan Recabarren Rivas	1.856	Administrador Público	2806105 / 6640521	Concejai	P S	jrecabarren@municipal.cl
Sr. Ricardo Zuñiga Contreras	1.400	Psicólogo	2806131 / 6640521	Concejai	P P D	rzuniga@municipal.cl
Sr. Renato Sepúlveda Nebel	415	Ingeniero Comercial	2806611 / 6640521	Concejai	R N	rsepulveda@municipal.cl
Sra. Ana María Illanes Oliva	208	Diseñadora	2806609 / 6640521	Concejala	R N	
Sra. Carolina García de la Huerta	204	Periodista	2806060 / 6640521	Concejala	Independiente Lista C	cgarcia@municipal.cl
Sr. Omar Saffie Lamas	126	Ingeniero Agrónomo	2806614 / 6640521	Concejai	Independiente Lista C	osaffie@municipal.cl



INIGO

VOLVER

CONTACTO