

III Congreso Chileno de Antropología. Colegio de Antropólogos de Chile A. G, Temuco, 1998.

Cambio Cultural y Fortalecimiento Institucional Municipal: Hacia un Modelo Tentativo.

Sergio González Rodríguez.

Cita:

Sergio González Rodríguez. (1998). *Cambio Cultural y Fortalecimiento Institucional Municipal: Hacia un Modelo Tentativo. III Congreso Chileno de Antropología. Colegio de Antropólogos de Chile A. G, Temuco.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/iii.congreso.chileno.de.antropologia/103>

ARK: <https://n2t.net/ark:/13683/evbr/xsd>

Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.

Cambio Cultural y Fortalecimiento Institucional Municipal: Hacia un Modelo Tentativo.

Sergio González Rodríguez*

Los antecedentes y diagnósticos que se comentan en la presente ponencia se refieren a un conjunto de aspectos que han sido sistematizados a partir del Programa de Fortalecimiento Institucional Municipal (PROFIM) implementado por diferentes actores: el Estado, Consultoras Privadas y Consultores Internacionales.

Se han interpretado aspectos referidos al Desarrollo Organizacional, específicamente acerca de la estructura municipal y sus relaciones y concomitancias con la Cultura Organizacional Municipal.

Me ha correspondido desempeñarme como parte del Programa en diferentes roles: Primeramente como Asesor y miembro del Equipo Ejecutor del Programa desde la SUBDERE y posteriormente como consultor en el área privada. De allí que lo expuesto se corresponde con diferentes tipos de información y estudios. Por tanto la presente sistematización y propuesta se inscribe en la lógica de la investigación-acción.

1. EL PROFIM

El Programa de Fortalecimiento Institucional Municipal (PROFIM) fue concebido por la Subsecretaría de Desarrollo Regional del Ministerio del Interior con el apoyo del Banco Mundial para desarrollar capacidades municipales que permitan enfrentar y resolver sus problemas e incrementar su autonomía, a fin de alcanzar una mayor eficiencia y eficacia en la prestación de servicios a sus comunidades (Resumen Ejecutivo. Documento PROFIM).

El Objetivo central del Programa propone contribuir a mejorar la calidad, cobertura y oportunidad de la labor que realizan las Municipalidades, fortaleciendo y mejorando la gestión en cuatro áreas específicas:

- i) finanzas y administración presupuestaria;
- ii) generación y ejecución de proyectos de inversión;

- iii) recursos humanos y desarrollo organizacional;
- iv) prestación de servicios a la comunidad.

El fortalecimiento de la gestión municipal se concibe a través de la generación de instrumentos para la toma de decisiones, la evaluación y el control de la misma. Entre los componentes que abarca la elaboración y ejecución de un Plan de Fortalecimiento Institucional Municipal (PLAFIM) se distinguen las siguientes áreas:

- a) Finanzas y presupuestos
- b) Inversiones y Desarrollo Urbano
- c) Recursos Humanos y Administración de Personal
- d) Gestión de Programas y Servicios a la Comunidad.

La ejecución del programa contempló en una primera etapa y, como experiencia piloto, la asistencia a un conjunto de 25 municipios a lo largo del país (Resumen Ejecutivo. PROFIM), posteriormente se extendió en una segunda fase a un total de 40 municipios. Entendiéndose que una vez sistematizados sus resultados y efectos se extenderá al resto de los municipios del país que deseen participar.

El diseño, coordinación, seguimiento y control del programa le correspondió a un Equipo centralizado (Unidad Ejecutora del Programa) conformado de manera específica para llevar adelante esta fase piloto en la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo del Ministerio del Interior.

A nivel local específicamente en cada Municipio éste es el mandante, ejecutor y contraparte técnica del proyecto, con la supervisión y apoyo técnico de la Unidad Ejecutora del Proyecto (UEP) de la SUBDERE.

Las instancias ejecutoras son empresas u organismos privados (consultoras) que desarrollan los estudios y ejecutan los contenidos del Programa en cada uno de los municipios de acuerdo a las especificidades de cada realidad municipal considerada.

*Académico U. de Chile. U. de Santiago

El financiamiento y las discusiones de supervisión técnica general del Programa se realizan conjuntamente con el Banco Mundial.

En forma oficial el Programa tuvo como fecha de inicio el 1 de enero de 1994 y la fase piloto que se proyectó por tres años se cerró en 1998.

Los municipios fueron categorizados de manera funcional en base a categorías estructurales, relativamente gruesas, como la práctica lo demostró. Estas categorías se correspondían con el carácter urbano - rural de la comuna, del tamaño de la población y el nivel de Presupuesto Municipal relativo disponible.

De igual modo se consideró la representación de municipios de las diferentes Regiones del país y se incorporaron municipios gestionados por alcaldes de los diversos sectores políticos. En la ampliación posterior del Programa a otros municipios se incorporaron variables específicas como la cercanía geográfica para realizar de manera conjunta las licitaciones de los estudios e intervenciones, agrupando municipios homogéneos y cercanos.

1.1. Aspectos críticos a considerar en

Fases sucesivas del Programa:

a) El tratamiento de los Municipios como espacios institucionales homogéneos induce a error. Las categorías definidas pueden ser evaluadas como insustanciales para dar cuenta de la heterogeneidad de procesos y la diversidad de realidades fenomenológicas de los municipios (no es suficiente la diferenciación entre rurales y urbanos, grandes o pequeños en población y la exclusiva diferenciación por presupuesto disponible), es necesario entrar a distinguir las capacidades de los recursos humanos, la madurez organizacional, los estilos de liderazgos, y por sobre todo los niveles de conflicto y de clima al interior del municipio.

b) Estas variables de conflictividad, madurez y clima psicológico constituyen puntos de inflexión que determinan las posibilidades de éxito o fracaso del Programa. Al trabajarse con municipios demasiado conflictivizados, las posibilidades que en crisis de credibilidades internas se pueda implementar un programa de re-institucionalización son mínimas. La sistematización permite obtener directrices y estandarizar diagnósticos, lo cual sugiere que las experiencias municipales de intervención organizacional deben realizarse privilegiando el clima y equilibrio institucional. La sola existencia de un programa de fortalecimiento institucional puede significar "interferencias

cognoscitivas" al ser percibido como una posible amenaza, tanto a nivel personal como estamental, sumándose resistencias cognoscitivas a las ya atribuidas a todo proceso de cambio.

2. Cultura

Organizacional Municipal:

La Cultura Organizacional de los municipios se corresponde con las variables de contexto en que tienen sentido sus desarrollos. A continuación se señalan aquellas dimensiones que han sido incorporadas en el análisis, sin perjuicio que pudieran comprenderse otras:

- El Espacio Comunal: Perfil cultural preliminar de la Comuna específica. Contenidos del sentido común o saberes dominantes de la población de la comuna.

- La Historia Municipal y las Representaciones Cognoscitivas sobre el municipio, sobre sus deberes y funciones.

- El Marco Jurídico en que se desenvuelve el Municipio.

- La Región como Espacio Cultural y de Reproducción de Lógicas de Poder.

- El Estado y sus constantes diacrónicas: Centralista y Unitaria. Coercitiva y Afiliativa, entre otras.

2.1. El Constructo

de Cultura Organizacional

Señalaré el concepto de Cultura Organizacional con que trabajo en este nivel de diagnóstico, el cual me permite operacionalizar sus componentes para traducirlos en una estrategia metodológica:

La Cultura Organizacional refiere el conjunto de mediaciones (sistemas cognoscitivos, significaciones y sistemas ideológicos) con que se construyen el sentido común y los diferentes consensos en que los actores circunscriben su conducta como miembros del sistema social específico.

3. Orientaciones

Metodológicas:

La realización del presente ejercicio de sistematización de experiencias de Desarrollo Organizacional Municipal se realizó sobre el análisis de la información obtenida en la aplicación de los siguientes instrumentos de investigación:

Grupos de Discusión: realizados con los cuadros directivos de los municipios estudiados.

Entrevistas en Profundidad a Informantes Claves: a

Directivos y Jefaturas municipales.

Mesas de Concertación: realizadas con alcaldes, concejales y Directivos

Análisis de Discursos de Documentos Etnográficos: Cuentas Anuales Alcaldías, Pladecos, Planes Reguladores, Manuales de Procedimientos, Reglamentos Internos.

Seminarios Internos: Procesos de Planificación Estratégica Municipal.

En la muestra se consideran los siguientes municipios: Lota, Santa Bárbara, La Ligua, Montepatria, Colbún, San Fernando, Curicó, El Bosque, La Pintana, Isla de Maipo, Maipú y Cerrillos.

4. Perfil de la Cultura

Organizacional Municipal

Analizada:

En la caracterización sintética de la Cultura Organizacional Municipal se han destacado y desarrollado con mayor énfasis los aspectos que pueden considerarse negativos y, esto es así, justamente, por el interés de orientar esta lectura o diagnóstico exploratorio de la Cultura Organizacional Municipal a situaciones de intervención para el cambio y adecuación de sus contenidos.

Al referir este perfil, en líneas generales concluimos que en la muestra de intervenciones municipales realizadas, la Cultura Organizacional Municipal se caracteriza por los siguientes ejes de significación:

-Representaciones Sociales sobre la autopertenencia, basadas en percepciones e identificaciones positivas de la comunidad, las atribuciones de la población, en lo general, reconocen una preocupación cercana de los municipios acerca de los problemas locales. Es así, que este nivel del Estado es evaluado positivamente por los usuarios, por lo cual la pertenencia a esta estructura estatal aporta a los funcionarios un status positivo y un poder relativo reconocible para los usuarios, en el espacio local. Este orgullo de pertenencia constituye un importante factor aglutinante que permite la permanencia en el sistema municipal para los funcionarios que lo encarnan.

- Ausencia de definición en la Misión Institucional y/o de su socialización. Inmediatismo y cortoplacismo en la definición de los objetivos y de las acciones institucionales. No se trabaja y planifica teniendo presente la Misión Institucional, además, se podría decir que no se encuentra definida en la gran mayoría de los

municipios considerados. El principio rector de la vida cotidiana de la organización es la permanente reacción a las "ordenes del día", acciones que diariamente se generan y mantienen. La creencia común es, casi en exclusividad, "sacar la pega que tengo sobre el escritorio".

- Lógica de trabajo basada en los procedimientos y no en los fines y metas. Reiteración de rituales organizacionales considerados fundamentales en el desempeño de las actividades y dedicaciones, estos rituales son considerados imprescindibles. Comportamiento ritualizado con una lógica basada en los procedimientos y no en los objetivos institucionales. Esto genera una gran pérdida de horas/persona en acciones inconducentes que no se está dispuesto a descartar.

Un ejemplo específico se corresponde con la **Ritualización jurídico-administrativa**, en que se considera el incumplimiento y pérdida de eficiencia en lo planificado y programado como soslayable por el acomodo y la adecuación normativa-jurídica. El caso más concreto de estas prácticas se corresponde a la enmiendas al presupuesto municipal vía la redefinición del Concejo Municipal. Esto conlleva una gran pérdida de tiempo del Concejo que debe asumir la reasignación de partidas del presupuesto ante cada situación no considerada por los malos procedimientos de planificación y análisis de escenarios. No olvidemos que en todos los casos analizados el presupuesto anual municipal es confeccionado sobre la base del realizado el año anterior, más IPC.

- Homologación de los Desempeños y Evaluaciones Ritualizadas. No aceptación de las jerarquías técnico-profesionales o los atributos propios de los méritos formales, validándose en cambio, la antigüedad, la permanencia y el conocimiento de la historia institucional sobre la eficiencia y la eficacia de los desempeños. Por otra parte, el sistema interno cultural tiende a la homologación horizontal por sobre la identificación de los niveles de productividad y eficiencia alcanzada por personas y equipos. Un ejemplo claro de este aspecto se encuentra en los sistemas de evaluación que de manera ritualizada se aplican permanentemente en el sistema.

- Predominio del sistema informal sobre el formal en las comunicaciones. Los canales informales de circulación y de análisis de la información son más eficaces y crean "sentido común" más rápidamente que los mecanismos formales. Por otra parte, el sistema informal es desconocido y/o no utilizado en la gerencia de la gestión.

Extremando la situación podemos señalar dos situaciones aparecidas en nuestra muestra de municipios: se utilizan desde los niveles subalternos alternativas formales ritualizadas ante los conflictos que se perciben como provocados por el nivel superior, de este modo, no se enfrenta a la autoridad, utilizando un comportamiento protocolar que evita evidenciar el conflicto y lo oculta, en una actitud manipulativa que evita las situaciones de crisis manifiesta. Y por otra parte, se actualiza y reproduce en las "conversaciones" del sistema informal la consolidación de juicios y evaluaciones que no rompen el círculo del "fragmento" al estar ancladas exclusivamente en los rituales de evitación de la externalización del conflicto.

- **Atomización y separación disfuncional de los niveles técnicos y políticos.** Descoordinación y separación de niveles entre el ámbito político (alcalde y concejales) y el ámbito de los profesionales y técnicos. Con reproducción en cada caso de lógicas diferenciadas que no tienen mayores puntos de encuentro sistemáticos. Se inscribe en este punto la disfuncionalidad de la atomización de dos sistemas cuyos puentes son frágiles y precarios.

- **Compartimentación y Autoregulación de las funciones y tareas.** Debido a la "lógica de las parcelas", de los dominios propios y cerrados, de la compartimentación de las acciones y desempeños se reproducen las normas tácitas e implícitas de cada cual en lo suyo y sin entrar en el espacio del vecino. De este modo se obtiene respeto a la norma y a los procedimientos autoregulados y autoreferidos. La máxima es "nadie entra o se mete en el espacio del otro".

- **Re-definición y Apropiación Emic de los roles y cargos.** Los papeles laborales, a pesar de su formulación formal, son reelaborados y apropiados por los funcionarios que aplican una lógica o racionalidad propia ante la falta de mecanismos de control. Cada equipo o persona define lo que le corresponde realizar, situando los límites de su acción en una definición autosostenida. Ante los llamados de atención que pudieran generarse, el sistema posibilita que cada unidad se autodefina y cree las condiciones para autodeterminarse. Esto se ve posibilitado o reforzado por la inexistencia de descripciones de cargo o la inoperancia de lo normativo sobre la fuerza de las "apropiaciones".

- **Reciclaje de la "crisis permanente" y retorno a la Homeostasis o búsqueda del equilibrio.** Se manifiesta en la capacidad de vivir la crisis permanente como parte del paisaje normativo, ya que el sistema no puede caer y toda situación terminal será reciclada por el sistema. La crisis no tiene sentido en sí misma, si no que es parte

del estado de situación cuya solución depende y es responsabilidad de agentes externos (Alcalde, Parlamento, Nivel Central). La evaluación se basa en que las razones están en otra parte, otros son los responsables y se atribuyen las causas a la determinación de malos objetivos que sirven funcionalmente para explicar todo.

- **Indiferencia y desconocimiento del sector privado de la Comuna.** Desvinculación con el sector privado, con sus prácticas y fenomenología. Ausencia de capacidades propias, de orientaciones valóricas y actitudinales positivas para lograr sinergias conjuntas. En los guiones de los documentos de trabajo se reproduce indiferencia y separación de facto con el sector privado.

- **Representaciones, creencias y atribuciones negativas de los Niveles Central y Regional.** En términos generales se considera y reitera la creencia de la postergación secular en que se mantiene el nivel local, por lo cual comparativamente se define una pertenencia desvalorizada. Esta Representación Social de la pertenencia al sistema municipal en relación a otros actores impone consideraciones ideológicas provenientes de la Cultura Dominante del contexto que expresa una jerarquización clara y precisa de los niveles centrales del Estado y del sector privado. Esto se manifiesta como queja específica al referir los incentivos y sueldos existentes en cada sector. De todas formas estas características se modulan diferencialmente según los diferentes tipos o categorías de municipalidades, validándose favorablemente algunas de la Región Metropolitana y de las capitales de Región y Provincia. De este modo, por ejemplo, se expresan expectativas sobre hacer carrera al poder alcanzar un puesto en estas municipalidades centralizadas y prestigiosas, con mejores salarios y recursos, a las cuales se aspira como expectativa propia de la movilidad socio-laboral del sistema municipal.

- **Matriz Cultural Conservadora: Orientaciones Negativas al Cambio.** La matriz de orientación al cambio es egodistónica, es concebida desde una "posición ombligista", es decir, los cambios no debieran afectar mi situación de poder o "la lógica en que me encuentro". La organización tiende a pensarse desde lo personal, más que en una lógica institucional. Las resistencias cognitivas al cambio se ubican en no desfavorecer la actual situación y posición de acuerdo a como se evalúa subjetivamente, o dicho de una manera simple "los cambios son para los otros". Las Resistencias Cognitivas al cambio se basan en una atribución de contenidos negativos a otros actores

internos del municipio.

- **Matriz Cultural Autoritaria**, presencia de una lógica de trabajo aún anclada en el temor, en las represalias o en caer en desgracia. Existe en los municipios una lógica autoritaria, una matriz de creencias en que la dualidad o pensamiento dialógico es una forma de entender la evaluación de parte del superior (estar bien o estar mal con el superior). El cambio debe restaurar compromisos y acciones evaluadas fuera de la matriz de descalificación o aceptación del otro como una totalidad. Los ejercicios evaluativos deben estar circunscritos a las acciones y desempeños que son apreciados de manera específica y no adjetivando a las personas que son medidas.

La figura del Alcalde se la destaca ubicándola en una posición sacralizada y lejana a la lógica de trabajo cotidiano. Contar con su aprobación se considera como un factor de aceptación que no tiene contrapesos internos.

El autoritarismo conlleva una cultura de la simulación, de búsqueda del resquicio o de la actitud cínica amparada en la protección jurídica. En relación a las formas de dirección de las jefaturas se encuentra un marcado predominio del estilo autocrático asociado al estilo afiliativo. Esta mixtura determina profundamente el clima de relaciones interpersonales en la organización.

- **La Capacitación como premio o castigo**. No encontramos una malla curricular o una política de capacitación que exprese un sentido estratégico de este aspecto. Más bien se entienden y desarrollan las acciones de capacitación de forma aislada y no articuladas en objetivos sinérgicos. Incluso encontramos la capacitación como premio o compensación frente a las situaciones restrictivas de las remuneraciones. O en sentido inverso, la destinación a cursos puede verse como un castigo impuesto fuera del horario de trabajo.

- **Fetichización Tecnológica**. Forma parte del sentido común del funcionario municipal la necesidad de contar con equipos computacionales para realizar sus funciones laborales. No obstante lo correcta que pueda ser esta apreciación, el acceso y uso de la tecnología (los ordenadores) se realiza de manera simplificada y sub-utilizada, es así que prácticamente en la gran mayoría de los casos estudiados se utilizan los equipos computacionales como máquinas de escribir con memoria, sin agregársele valor a la posibilidad de usarlos en línea entre las distintas reparticiones y oficinas para potenciar un trabajo en equipo y con acceso diferenciado pero directo a la información que cada uno maneja. Esto entre las jefaturas debiera ser un imperativo. De este modo se podría implementar un sistema de toma de razón

y de acuerdos que expresan las diferentes claves que se agregan a los documentos según las líneas de verticalidad y de control en la aprobación de un documento. No tendrían que circular los memorándums de oficina en oficina bastando que esto se haga a través de la intervención directa en pantalla previa entrada autorizada que mediatice el acceso.

La fetichización de la informática es un gran impedimento a la utilización de manera racional y funcional de la inversión informática que se ha realizado desde el mismo proyecto, asociándola a un instrumento de status y poder más que de funcionamiento eficiente.

5. Re-Diseño de la Estructura

Organizacional Municipal:

Los elementos aquí tratados se refieren a un esquema de estructura que toma en cuenta los imperativos y límites que conlleva la Ley Orgánica de Municipalidades y su reforma. La intencionalidad de esta propuesta radica en distribuir con principios de productividad y eficiencia técnico-política las metas y tareas institucionales, por tanto el posible aporte que estos elementos propositivos puedan tener se corresponden con un replanteamiento a nivel de la funcionalidad de las estructuras actuales en la realidad municipal, produciendo el rediseño de elementos que permitirían que la estructura corresponda al mandato consustancial a la Misión que los municipios deben desarrollar. Estas consideraciones presuponen asumir una jerarquización innovadora de las reparticiones municipales de acuerdo a principios que impulsarían la Gestión Estratégica en el cumplimiento de los objetivos organizacionales.

De igual modo, la lógica aquí planteada no implica alteraciones al deber ser de los procedimientos y estatutos reglamentarios del desempeño municipal, al contrario, se pretende incorporar a la lógica de trabajo del día a día del municipio las intencionalidades que presupone el ejercicio del Gobierno Local. Se incorporan de hecho elementos que transparentan los reales objetivos de la gestión y se enfrentan por oposición los rituales burocráticos que desgastan y erosionan los esfuerzos por alcanzar los objetivos estratégicos que cada Municipio pueda trazarse.

Al analizar la serie de estructuras y funciones del Municipio (Bagioli, 1994) básicamente podríamos distinguir, a la luz de la experiencia, dos niveles de estructuras en el Organigrama Municipal. Son ellas, incluso, fuentes de reproducción de conflictos. Diferenciamos entre el nivel político y el nivel técnico,

por una parte, y entre el nivel técnico y el nivel administrativo, por otra parte. Caracterizaremos a continuación cada uno de estos niveles, a partir de elementos problematizadores que se encuentran presentes en la gran mayoría de las realidades municipales.

a) Nivel Político: De acuerdo a la Ley vigente y considerando las recientes modificaciones habría que señalar que la figura del alcalde aparece fuertemente potenciada como un catalizador de la gestión municipal. Su relevancia es claramente superior en atribuciones y poder sobre la figura de los concejales, e incluso del Concejo como organismo colegiado, teniendo esta instancia que desempeñar un rol fiscalizador. Esta situación que no significa connotaciones evaluativas negativas, implica que el "tiempo político", es decir, las urgencias realizadoras y de implementación de políticas, puede diferenciarse y no ser simétrico con el "tiempo técnico", o sea, con los requerimientos para plasmar y ejecutar con acierto jurídico-administrativo y calidad técnico-profesional estas acciones impulsadas desde el nivel político. Esta es una potencial matriz de conflictos. Las urgencias están dadas por el cliente externo (los ciudadanos) y esto puede significar desatender y sobreexigir al cliente interno (los funcionarios y profesionales del municipio).

b) Nivel Técnico: Una primera distinción que es necesario realizar se refiere a la posible asepsia con que se considera a este nivel que fundamentalmente está constituido por los profesionales del municipio. El trabajo de estos funcionarios se corresponde específicamente con una labor técnica-política, ya que la definición y naturaleza de las acciones así lo refieren. No obstante, además de la distinción con el nivel político, es necesario señalar como mal endémico la desarticulación de los equipos o estamentos técnicos entre sí, no existiendo una sinergia que permita enfrentar la Misión Institucional de manera mancomunada y efectiva. La lógica de la acción "ombligista o de parcelas", en que existen incluso "objetivos propios" debiera ser un punto a corregir de manera directa desde el nivel político. Tema que no es asumido de manera asertiva por la gran gama de conflictos que presupone entrar en la coordinación estratégica. Entendiendo que institucionalmente los desempeños y tareas no sólo valen en sí mismos, sino en la construcción conjunta y exponencial que tienen al estar en línea y de acuerdo a directrices comunes.

c. Nivel Administrativo: Las inercias del desarrollo de la actividad municipal ha permitido que se genere una especie de superposición o, lo que podemos llamar, el

"espejismo de la equivalencia" que consiste fundamentalmente en equiparar el trabajo técnico-profesional estratégico con las funciones de "rodaje administrativo", en que por inversión valórica ocurre que lo estratégico queda supeditado a lo administrativo, a lo coadyudante. Esta afirmación no implica desvalorización de este estamento, por el contrario, su funcionamiento es básico para los otros niveles, lo cual implica asumir la realidad como debe ser: lo administrativo es y debe ser funcional al cumplimiento de los Objetivos del Municipio, es decir, no tiene objetivos en sí, sino que su razón de ser es permitir que se cumplan las metas institucionales emanadas desde los niveles político y técnico.

6. Modelo de conformación de equipos de trabajo municipal

La presente propuesta se basa en el enfoque accionalista (Crozier, 1988) que plantea la pertinencia de los procesos sociales internos de las organizaciones para activar cambios culturales. La optimización de las estructuras y métodos propios de la organización provee medios y estrategias que deben ser la base para generar coaliciones funcionales definidas por los atributos que los grupos han consensuado. De este modo, en el modelo propuesto planteó definir un nuevo "mapa geopolítico organizacional" que utiliza un sistema de acción que aprovecha el sistema informal permeándolo con estructuras formales, flexibles y definidas en las prácticas estratégicas, que constituirán en su legitimación el verdadero cambio cultural en la organización.

Los costos siempre alto, producto de la gradualización y lentitud de todo cambio cultural implican la necesidad de una acción política decidida y constante para validar en la práctica el nuevo esquema funcional del organigrama estratégico que se propone institucionalizar.

Un aspecto preliminar conveniente de señalar se refiere a las distinciones básicas que el modelo distingue como premisa fundamental en la conformación de unidades de trabajo buscando potenciar y permitir un seguimiento y control efectivo de las acciones planificadas y asignadas a estas unidades.

Se distinguen dos tipos de **Unidades de Gestión: las Operativas y las Coadyudantes**. La diferenciación se realiza en base a lo planteado con anterioridad sobre los diferentes niveles y se refiere a la naturaleza de las acciones y actividades que se deben ejecutar por cada instancia en el cumplimiento de los Objetivos tras la Misión Institucional del Municipio. De igual modo se distinguen las funciones intervinientes que implican

acciones específicas y de mayor diferenciación.

Los equipos de trabajo operativos se refieren a aquellas reparticiones municipales que diseñan, planifican, ejecutan y evalúan acciones propias de los objetivos municipales. En resumidas cuentas estas son las instancias técnicas que desarrollan los contenidos y proyectos propios del Plan de Desarrollo Comunal, del Presupuesto Anual Municipal y de Desarrollo Territorial y Urbano expresado en el Plan Regulador Comunal. Además del cumplimiento de los programas sociales orientados a la población carenciada de cada comuna. Los equipos coadyudantes realizan aquellas tareas que dan rodaje y sustento a las funciones operativas del municipio. Podríamos decir que todos los desempeños de lo operativo se inscriben sobre una base de procedimientos y acciones administrativas que las rigen y determinan, por tanto, repetimos, no significa esta distinción una postergación de la importancia de estas actividades, sino que, su ubicación en el marco de acción estratégico del municipio.

Los equipos coadyudantes posibilitan el cumplimiento de la Misión Institucional y la inscriben dentro de los límites jurídico-administrativos en que deben operar las acciones consecuentes para su cumplimiento.

7. Descripción del Modelo

i. Los equipos operativos están compuestos por las siguientes Direcciones y Departamentos:

- Dirección de Secretaría Comunal de Planificación y Coordinación (SECPLAC). Esta instancia como su nombre y atribuciones lo indican debe "regir los ritmos" y movimientos técnicos del accionar municipal. Es por definición la instancia técnico-política que cumple la función directiva y de coordinación de lo implementado por el municipio. En resumidas cuentas es "el cerebro" del municipio, desde donde se diseñan y piensan las acciones estratégicas a desarrollar que implican mixturar directamente "lo político" y "lo técnico" para asegurar la factibilidad y pertinencia de las realizaciones.

- Dirección de Desarrollo Comunitario (DIDECO). Las acciones hacia la comunidad fundamentalmente se realizan a través de esta puerta abierta del municipio a la comunidad. Podríamos decir que desde aquí se diseñan y ejecutan la política y programas sociales del accionar municipal.

- Dirección de Obras Municipales (DOM). El desarrollo territorial y urbano de la comuna depende de lo planificado y estudiado por esta repartición. Las medidas para el ordenamiento y crecimiento territorial de la comuna se efectúan desde esta instancia.

Sus Instrumentos:

Los instrumentos para desarrollar sus funciones, desde un punto de vista estratégico son los siguientes:

SECPLAC	PLADECO PLAN PRESUPUESTARIO ANUAL
DIDECO	PLADECO PLAN PRESUPUESTARIO ANUAL
DOM	PLAN REGULADOR COMUNAL PLAN REGULADOR INTERCOMUNAL

De inmediato es notoriamente gráfico que estas instancias conforman desde ya un Equipo de Trabajo Operativo, que necesariamente deben estar coordinadas y funcionar de acuerdo a una Planificación Estratégica conjunta. De su articulación depende una efectiva y eficaz acción municipal. En la gran mayoría de los municipios la ausencia de esta articulación, es subsanada por una función rectora y de demanda directa al alcalde o a algún funcionario en quien se delega esta función.

ii. Los equipos coadyudantes están compuestos por las siguientes Direcciones y Departamentos:

- Dirección de Administración y Finanzas. Podríamos decir que esta es la instancia coadyudante más estratégica en un sentido técnico. Esta repartición debe realizar el seguimiento a todos los recursos con que cuenta el municipio para el cumplimiento de la Misión Institucional. Es así que debe administrar los recursos humanos, financieros y materiales del municipio. Es una gran tarea que implica responder por todos los elementos que deben concertarse para el desarrollo de los planes municipales.

- Dirección de Control. Esta instancia se corresponde con una "contraloría interna" del municipio. Viene a ser gráficamente "los fusibles" del sistema, en que se revisan y cumplimentan todos los actos en que el municipio se obliga para que estén ajustados a derecho y de acuerdo al marco normativo vigente.

- Secretaría Municipal. Esta instancia se corresponde con "la memoria institucional" del municipio. Sus funciones se refieren a la tenencia de la documentación y los archivos del accionar del municipio, además de cumplir funciones de secretaría en las sesiones del Concejo Municipal y de Ministro de Fe en los actos que se le requieran.

- Asesoría Jurídica: Desde el ámbito de acción del Alcalde y del Concejo este rol es complementario para la gestión de la alcaldía. Su naturaleza co-adyudante es notoria

desde el momento que su existencia corresponde a la decisión específica del Alcalde.

iii. Funciones y Equipos Intervinientes:

Reparticiones con funciones específicas que por su naturaleza tienen matrices propias de desempeños. Su vinculación con la estructura central debe estar articulada a través del Administrador Municipal, cuando corresponda en cada caso, con la DOM y con Administración y Finanzas.

- Dirección de Tránsito y Transporte Público. Esta instancia tienen un ámbito de acción muy determinado y acotado por la Ley Orgánica de Municipalidades. Tal vez lo innovativo considere la posibilidad de constituirse en una repartición que de acuerdo a una buena planificación puede potenciar los mecanismos de captación de recursos para el municipio.

- Dirección de Aseo y Ornato. Esta dirección se corresponde en coordinación por su propia naturaleza con la DOM.

7.1. Consideraciones

Es necesario distinguir entre las funciones coadyudantes que tienen una naturaleza permanente y que se refieren a la gestión municipal como un todo y que han sido señaladas anteriormente, de aquellas funciones coadyudantes y que se refieren a un apoyo directo y privativo de la gestión personalizada del Alcalde, como lo son Jefatura de Gabinete (un secretario personal) y Asesor Comunicacional y/o Relacionador Público, los cuales aunque dependen directamente del Alcalde deben realizar funciones de cobertura institucional.

- El Administrador Municipal

La realidad demostró que para que exista consistencia y articulación en el funcionamiento del engranaje organizacional del municipio es necesario la figura de un gestor, de un gerente público que aporte coherencia y sinergia al accionar de las diferentes reparticiones municipales.

El rol de Administrador Municipal es necesario y terminó por imponerse en la legislación existiendo consenso en incorporarlo al diseño de la gestión en todos los sectores que reflexionan sobre la realidad municipal, situación que también ha sido entendida así por los legisladores. El caso es seleccionar en cada municipio a un profesional con la idoneidad que se

requiere para desempeñar un verdadero rol articulador que permita "descongestionar" los problemas y proyectos que se detienen en el gabinete del alcalde y, de este modo, "activar" soluciones ante las limitaciones de gestión en las cuales el municipio pueda encontrarse, subsanando esta situación a partir de la delegación que el alcalde puede realizar sobre esta figura del Administrador Municipal.

El principal rol de este profesional consiste en reforzar el vínculo entre las funciones estratégicas entre sí, y establecerlo entre estas funciones operativas y las coadyudantes, por otra parte.

8. Esquema del Modelo:

Podríamos concluir en el siguiente cuadro resumen que sintetiza lo señalado y que sirve de base para la constitución de los Equipos de Trabajo. (Ver Cuadro)

9. Constitución de los equipos de trabajo estratégico

Uno de los aspectos que destaca en el funcionamiento de la gran mayoría de los municipios es la falta de coordinación entre las diferentes instancias del organigrama municipal. Al constatarse esta carencia las preguntas básicas son sobre el porqué ocurre esta situación y cuáles son los factores que la retroalimentan, reforzando el círculo que conforma una cultura organizacional anquilosada donde deben introducirse situaciones de cambio con elementos innovativos de gestión. El análisis de parte de estas razones y de las

FUNCIONES OPERATIVAS	FUNCIONES COADYUDANTES
SECPLAC. DIDECO. DOM.	SEC. MUNICIPAL. CONTROL. ADMINIST. Y FINANZAS.
PLADECO. PLAN ANUAL PRESUPUESTARIO	NORMATIVA VIGENTE
PLAN REGULADOR COMUNAL	MANUALES DE PROCEDIMIENTOS
PLAN REGULADOR INTERCOMUNAL	REGLAMENTOS INTERNOS
	DOCUMENTACION INTERNA
FUNCION ARTICULADORA : ADMISTRADOR MUNICIPAL	
MANUALES DE GESTION PLADECO. PLAN ANUAL PRESUPUESTARIO	

características que tienen estos impedimentos han sido realizados someramente en puntos anteriores.

Al parecer uno de los procesos que permite enfrentar esta temática se refiere a la constitución de equipos de trabajo acotados, pequeños, de profesionales que pueden constituirse en agentes de cambio, luego de constatar en su propia experiencia los beneficios de la nueva estrategia organizacional de enfrentamiento de las tareas.

La potenciación organizacional pasa por entregar a los equipos de trabajo los atributos y condiciones técnicas y políticas para que lleven adelante sus objetivos. Esto implica una descentralización en los procesos decisionales intermedios, incluso de los más importantes. Por otra parte, ya no es el tiempo de los grandes seminarios y de las reuniones de trabajo maratónicas, con un fuerte desgaste en grandes ejercicios de planificación, inconducentes a realidades específicas y concretas para el abordaje de los desafíos institucionales. Es necesario tomar conciencia que desde el pequeño o mediano grupo operativo y funcional es posible enfrentar los desafíos y los cambios. Invertir en experiencias demostrativas asegurará la consolidación del nuevo sistema, generando además, un efecto de replicabilidad hacia otras instancias internas del municipio.

En base a lo sostenido se plantea la constitución y funcionamiento de los siguientes grupos de trabajo conformados por los profesionales a cargo de las tareas estratégicas y no sólo de aquellos que ejercen la jefatura de la repartición. En la gran mayoría de los municipios estudiados, con un número de profesionales escaso, por ser municipios pequeños o de nivel intermedio, prácticamente las jefaturas de las reparticiones se corresponde con el número activo de profesionales:

9.1. Equipo de trabajo operativo 1

SECLAC
DIDECO
DOM
ADMINISTRADOR MUNICIPAL
(ALCALDE)

Sus funciones básicamente consisten en diseñar, ejecutar y dar seguimiento a la PLANIFICACION ESTRATEGICA del accionar municipal. Podríamos decir que desde el punto de vista técnico - profesional desde aquí se realiza la conducción estratégica, en base a los instrumentos con que el municipio cuenta para ello; PLADECO, PLAN REGULADOR COMUNAL Y PLAN PRESUPUESTARIO ANUAL.

9.2. Equipo de trabajo operativo 2

SECLAC
ADMINISTRACION Y FINANZAS
ADMINISTRADOR MUNICIPAL
(ALCALDE)

Este equipo operativo tiene como funciones básicas realizar el diseño del Presupuesto Anual Municipal y efectuar su seguimiento y correcciones de acuerdo a las eventualidades que puedan surgir.

9.3. Equipo de trabajo coadyudante

ADMINISTRACION Y FINANZAS
CONTROL
SECRETARIA MUNICIPAL
ADMINISTRADOR MUNICIPAL

Este equipo de trabajo coadyudante tiene por función principal constituirse en la instancia que produce la reflexión y reactualización de los procedimientos que permitan una mayor eficacia en el funcionamiento municipal. Debe velar por entregar sistemas de administración y control que den eficiencia al "rodaje" operativo del municipio. Entre sus tareas encontramos la revisión y actualización de los manuales de procedimientos, la optimización de los sistemas administrativos y de control, de mantención de la calidad de los espacios físicos e infraestructura del municipio, de corregir deficiencias en la utilización interna de los recursos municipales.

La presencia del Administrador Municipal no es una condición determinante para el funcionamiento de este equipo, pero su presencia permitirá articular los productos aquí elaborados con el funcionamiento operativo del municipio como institución.

9.4. Dinámica del Modelo:

La dinámica o funcionamiento del modelo necesita de premisas elementales que se constituyen en pie forzado para su puesta en marcha, además, de ser puntos de inflexión en el posible éxito de su aplicación:

i. La voluntad política del Alcalde y su equipo cercano. Esto significa compartir los aspectos esenciales de la propuesta, asumiendo que en las ejecuciones programáticas son los equipos los que aportan directrices de acción. El convencimiento del Alcalde en la necesidad de re-diseñar la operación de las funciones es fundamental. Su rol, por tanto, es de catalizar y liderar la constitución, seguimiento y consolidación de los equipos estratégicos y co-adyudantes. El administrador municipal será su gerente que mantendrá los vínculos funcionales

del nuevo sistema velando por la conducción del proceso.

ii. La ausencia de alta conflictividad en el clima organizacional. Este supuesto implica que lo óptimo es que el nuevo modelo se ponga en marcha en condiciones de normalidad institucional y en un clima adecuado de relaciones interpersonales y de trabajo. Esta situación debe mantenerse durante el desarrollo de la propuesta organizacional canalizando los esfuerzos a enfrentar las tensiones que su implementación puede provocar. El nivel de conflictividad que se produzca debe ser tratado en espacios formales y en base a principios explicitados colectivamente.

iii. Equipos profesionales conformados de acuerdo a las definiciones de trabajo. Es necesario contar con profesionales que no solamente sean idóneos para realizar las funciones técnicas, sino que además, sus perfiles sean pertinentes a las definiciones del accionar del municipio. Esto implica que es necesario realizar los cambios oportunos que permitan formar equipos afiatados en lo profesional y en lo estratégico. Puede significar esta premisa que los cambios signifiquen costos en el corto plazo pero que a pesar de su posible dramatismo se asegure estabilidad para un trabajo sólido y productivo.

10. Corolario final:

La propuesta aquí formulada como modelo de re-diseño organizacional para producir cambios culturales y de optimización de la gestión se presenta en sus aspectos centrales y gruesos. He omitido los aspectos específicos de diseño, adaptación y procedimentales que provienen de la teoría de los grupos efectivos de trabajo. Las intervenciones institucionales en el mundo de los municipios no han partido por dar cuenta de la Cultura organizacional sino más bien han ido a enfrentar aspectos de estructura y de procesos organizacionales. Desde esta perspectiva que han tenido los estudios en que he participado he buscado, paralelamente, formular de manera preliminar este modelo que no abandona la consideración de los contenidos de la Cultura. Ellos pueden ser asumidos desde el enfoque accionista que entrega la base teórica a estas formulaciones tentativas. Finalmente destacar que esta preocupación, con todos los problemas, que pueda tener sitúan los esfuerzos que se realizan en nuestro país en una posición de adelantados en América Latina. Las reformas e inversión en desarrollo estratégico en la institucionalidad de los gobiernos locales implica optar por fortalecer aquellas instancias donde el Estado se hace cercano y *amigable* para el Ciudadano, donde el Estado tiene visibilidad

concreta y se relaciona directamente con la cotidianidad de los Ciudadanos.

Referencias Bibliograficas:

- Abravanel, H. et al. 1992. "Cultura Organizacional". Fondo Editorial LEGIS. Bogotá. Colombia.
- Aylwin, Arturo. 1994. Relaciones entre los Niveles Regional y Municipal". En: "Desafíos para el Fortalecimiento Municipal". Docto. de Trabajo N°38. pp.9-25. CPU. Santiago.
- Baeza, Rodrigo. 1994. "Estructura Vertical y Territorial de la Administración del Estado en Chile". En: Serie Estudios Municipales. N°3. pp.137-163. CPU. Santiago.
- Bagioli, Raúl. 1994. "Organización Interna de las Municipalidades. Descripción general y comentarios". En: Serie Estudios Municipales. N°3. pp. 215-238. CPU. Santiago.
- Correa, Enrique. 1994. "Las Funciones del Municipio". En: "Desafíos para el Fortalecimiento Municipal". Docto. de Trabajo N°38. pp.1-8. CPU. Santiago.
- González, Sergio. 1997. "Diseño y Estructura Organizacional de la I. Municipalidad de La Ligua". AUGE Consultores. Santiago.
- González, Sergio. 1997. "Identidad Cultural y Desarrollo Local: Metodologías de Intervención". Actas del Segundo Congreso Chileno de Antropología. Tomo I, pp.160-168. Santiago.
- González, Sergio. 1996. "Planificación Estratégica en la Gestión Municipal". Ciprés Consultores. Santiago.
- González, Sergio. 1996. "Diseño y Estructura Organizacional de la I. Municipalidad de Santa Bárbara". AUGE Consultores. Santiago.
- González, Sergio. 1996. "Desarrollo y Estructura Organizacional de la I. Municipalidad de Lota". AUGE Consultores. Santiago.
- González, Sergio. 1995. "Notas para la Metodología de Evaluación del Programa de Fortalecimiento Institucional Municipal (PROFIM)". Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo. Ministerio del Interior. Santiago. Documento Interno.
- González, Sergio. 1994. "Diagnóstico Social de la Comuna de Cerrillos". Ciprés Consultores. Santiago.
- ILPES. 1995. "Reforma y Modernización del Estado". Naciones Unidas. Santiago. Chile.
- Ministerio del Interior. 1994. "Ley 18.695 Orgánica Constitucional de Municipalidades". Serie Descentralización. Santiago.
- Ministerio del Interior. 1993. "Guía de Gobiernos Regionales". Serie Descentralización. Santiago.
- Ministerio Secretaría General de la Presidencia. 1997. "Por un Estado al Servicio de la Gente: Programa de Modernización de la Gestión Pública". Com. Intermin. de Modernización del Estado. Santiago.
- PROFIM. 1994. "Resumen Ejecutivo. PROFIM". Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo. Ministerio del Interior. Santiago.
- PROFIM. 1995. "Metodología de Evaluación del PROFIM". Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo. Ministerio del Interior. Santiago.