

Adiós al municipio o la fecundidad de una red de gobierno local

Esteban Valenzuela Van Treek*
Periodista , Magister en Ciencia Política UC
Ex alcalde de Rancagua, Master en Desarrollo, Universidad de Wisconsin-Madison.

Escrito a fines de 1996, este trabajo se plantea como reflexión, desde la experiencia municipal de Rancagua, en torno a una forma de ampliar la gobernabilidad en el territorio a través de alianzas en un contexto centralista como el chileno.

Los territorios locales necesitan un gobierno efectivo y que el sentido de su acción esté influido por la comunidad, especialmente en función del desarrollo de las capas más marginadas. Por tanto, se produce un doble desafío: lograr superar los límites de los municipios haciendo que los mismos encabecen redes de gobierno con otras instituciones públicas y de la sociedad civil, y a su vez, lograr que la comunidad organizada pueda influir en esas decisiones, evitando que las orientaciones apunten sólo a los intereses de los grupos más poderosos que tienen mayor influencia en las "decisiones de gobierno". De estos temas nos ocuparemos a partir de nuestra experiencia en el gobierno comunal de Rancagua. Lo hacemos estimulados por las conversaciones y trabajos con Lucy Winchester y Alfredo Rodríguez, en los cuales precisan acertadamente que, para producir desarrollo en un territorio, la "capacidad de gobierno" pasa necesariamente por una trama de interacciones entre entes públicos, la sociedad civil y las fuerzas del mercado. Nadie gobierna monopólicamente los territorios y, en verdad, desconocemos dónde radica el poder en la ciudad. Utopía falsa pretender que los gobiernos locales ostentan el monopolio del plan y del desarrollo comunal. Por eso decimos "Adiós al municipio tradicional" y lo proponemos (o describimos nuestra experiencia) como el facilitador de un red de gobierno fecundo que construya "gobierno", porque —como ya lo decía Maquiavelo a propósito del Príncipe— el gobernante tiene poder cuando puede influir sobre el azar y hacer su voluntad. La ciudad y la comuna son un mundo azaroso de poderes con valores, contradicciones y estímulos a veces caóticos. Y el punto es gozar ese caos y dar un orden, una dirección, donde el desarrollo apunte en un camino utópico de ciudad más amable y solidaria.

LA VANA UTOPIA DEL MUNICIPIO COMO ESPACIO DE PODER MONOPÓLICO

Definitivamente los municipios no tienen el poder en la comuna, tan sólo una parte. Teóricamente no importa quién tiene el poder, lo que es esencial es el desarrollo de un territorio. Sin embargo, la necesidad de impulsar planes y políticas requiere que exista ese "poder local". Si no hay poder local, se desaprovechan oportunidades y hay deterioro en la calidad de vida. No tenemos duda alguna. Alguien debe gobernar y ejercer el gobierno en procura del bien común para eliminar desequilibrios, procurar lo que es de todos. La pregunta es quién detenta ese poder normativo y ejecutor, que implica movilizar recursos, ejercer fuerza legítima y tener los instrumentos para la acción. Tenemos claro que los poderes paralelos y la falta de poder son malos, como daremos cuenta a través de muchos ejemplos. Pero no propiciamos que el gran poder sea el municipal, ya que en la tradición chilena es casi imposible en el mediano plazo. Sin embargo, el municipio debe ser el impulsor y cabeza de una "red de gobierno local" que incluya a las agencias del Estado central en la región, fuerzas sociales y privadas. Alguien debe coordinar y ejercer su "legitimidad" para ordenar la acción colectiva en el territorio. Entenderse como la cabeza de esta red con múltiples actores con poder, lo que implica conversación y negociación múltiple, es la única opción para que el municipio no quede atrapado en los límites de sus competencias y en la

* Al momento de escribir este artículo, el autor recién dejaba el cargo de alcalde de Rancagua (200 mil habitantes, zona minera, agroindustrial y servicios regionales, capital de la Sexta Región de O'Higgins, a ochenta kilómetros al sur de Santiago de Chile).

sempiterna letanía contra el centralismo. Además, como acá demostraremos, algunas ventajas tiene la diversidad de entes con poder territorial (equilibrio, competencia, especialización, instancias de apelación, moderación de conflictos), aunque también muchos problemas clásicos (paralelismo, desautorización, burocratización).

En el Chile endémicamente centralista, el municipio debe auto-comprenderse como la agencia promotora de proyectos y acuerdos con una red diversa de entes públicos y privados con los cuales impulsar políticas y acciones. El municipio que recoge el aseo y riega las plazas no sirve. Tampoco funciona el municipio que vive quejándose de la falta de recursos y competencias legales. El sueño de un municipio con mayores poderes es hoy utópico en un sistema donde el gobierno central y las oficinas desconcentradas de los ministerios tienen el gran poder. ¿Qué hacer, entonces, ante la falta de recursos y de poder en áreas claves del desarrollo comunal? La solución es constituir esta red invisible e informal, que es el verdadero gobierno de la comuna. Un ámbito de cooperación inter-institucional, que movilice recursos de fuentes públicas y privadas, para así salir del lamento y encabezar un proceso de desarrollo local. El poder no está en ninguna parte y está en todas partes. La ventaja para encabezar este proceso la tiene el municipio, por su cercanía a la gente y la legitimidad que da el ser elegido directamente por el pueblo. Ese poder debe ser usado para articular esta red de gobierno local, donde el municipio cobre vigencia y fecundidad si se abre a esta multiplicidad de cooperación. El municipio como gobierno local está muerto en Chile, pero vive en la posibilidad de liderar a los actores públicos, privados y sociales de su territorio.

Decimos adiós al municipio porque el siglo XXI, con sus procesos de globalización y el surgimiento cada vez más masivo de formas de hacer política y participar, hará perder centralidad a la forma tradicional de valorar el Estado y los propios municipios. Cada vez más los actores del territorio serán diversos y con distintos niveles de poder y gobernabilidad: redes de cooperación entre instituciones públicas, corporaciones de desarrollo, municipios que territorializan su acción, convenciones intermunicipales, agencias internacionales, fundaciones privadas, organizaciones comunitarias y ONG, consejos sociales amplios...

Este cambio histórico es ineludible. Lo que perdura es la necesidad de que "alguien gobierne lo que es común, lo que es ciudadano". Pero quizás ya no será la idea de ciudad griega, sino una comunidad que gestiona un colegio, consejos vecinales que resuelven el presupuesto municipal territorializado de una comuna, consejos amplios que fijan los fondos para la tercera edad o la cultura, corporaciones privadas que se hacen cargo del desarrollo industrial y la capacitación, policías mixtas de tipo central y local. El gobierno tiene distintos dominios y crecerá la autogestión.

Sin embargo, es necesario que el municipio cobre validez para mantener la equidad y que los sectores más desfavorecidos tengan oportunidades. El autogobierno de grupos es siempre el de los más adinerados: ellos levantan sus propios condominios, ciudades intramuros, colegios privados vía corporaciones, rutas expeditas por pago de peajes, grandes áreas de recreación y compra. Allí casi desaparecen el Estado y el municipio. En la otra cara de la moneda, los más pobres también se ven obligados a autogenerar soluciones ante un Estado y un municipio que no llegan a cumplir sus labores; en Chile, esto se da como financiamiento compartido en la educación, pavimentación participativa, rondas y pitos para la seguridad ciudadana, autoconstrucción, entre tantas otras formas.

Entonces, el gobierno no es de una institución. El poder local concentrado en el municipio es una utopía fallida, y quizás negativa. Pero el que se acabe el ente que piensa lo común y agrega las demandas, especialmente para asegurar oportunidades y servicios a todos, no es el fin total del municipio y del Estado. La dispersión del poder y la creación de una multipolaridad de poderes en el territorio es también la posibilidad de la participación y del autogobierno, capaces de romper barreras burocráticas y brechas entre las diversas formas de Estado y los ciudadanos. Lo que muere es el gran Estado Nacional, y en parte también los municipios. En Volta Redonda, en Brasil, el alcalde se queja del poder omnímodo de la empresa siderúrgica que emplea al 90 por ciento de la mano de obra local y ejerce el poder total... ¿Quién gobierna? Cerca de Rancagua, la localidad de Coya se acostumbró a que la gran empresa estatal de cobre pagara la luz, diera el agua y recolectara la basura, además de dar recreación y locomoción. Con los años ha sido traumático pasar de este Estado-Empresa a la precariedad del municipio. En toda América latina surgen zonas ricas con su propio gobierno privado: guardias, colegios, reciclaje, tratamiento de agua, recreación. Las formas de gobiernos en el territorio son diversas.

El municipio es una gran invención humana, ligada desde sus orígenes a la primera democracia, aquella que nació de las ciudades, con asambleas de ciudadanos que debían "mirarse a la cara". Después se inventaron los imperios y su versión moderna: el aparato estatal, con su dura tarea de

homogeneizar conceptos y mitos a través de la educación, defender fronteras, obligar y controlar en las más diversas formas. Es el Estado-burocrático al cual quieren acceder los iluminados de la clase dirigente de todo país, para desde allí producir cambios o reproducir el poder.

LAS LIMITACIONES DE LOS MUNICIPIOS O LA FIGURA-FICCIÓN DEL GOBIERNO COMUNAL

En Chile son enormes las limitaciones a los municipios, que obligan a coordinarse con otros entes o buscar vías alternativas para poder actuar. Daremos algunos ejemplos concretos y la forma como gestar la "red de gobierno local" en ese problema específico, para así salir del callejón sin salida.

Tránsito. En Chile, los municipios no pueden licitar vías para privilegiar el transporte público mayor y menos contaminante, porque es atribución del Ministerio de Transporte en todo el país. En Rancagua ha sido alarmante el crecimiento de taxis colectivos. Se dialogó con dos ministros del ramo, sin resultado alguno: "debemos solucionar Santiago primero". Creamos entonces un Comité Local de Transporte, donde se incorporó al secretario regional de transporte, carabineros y los gremios según temas. De esta forma, se logró dictar una nueva resolución que, tras largos conflictos, pudo sacar del centro de la ciudad la locomoción rural, generar un plan de apertura de calles y expropiaciones, *lobby* para megaproyectos viales, entre otros.

Endeudamiento para megaproyectos. Absoluta prohibición. No es posible comprometer recursos de otros años, por un temor desmedido a lo que ocurre con las deudas de algunos municipios en Argentina, los que técnicamente quebraron y debieron recibir respaldo central en la renegociación de deudas. Sólo se autorizó un *leasing* para el cambio global de las luminarias de las ciudades, de mercurio a sodio, ya que se demostraba el ahorro de energía y dinero, que permitía pagar las cuotas. El control sirve para evitar desastres administrativos, pero en Chile está exagerado y no es posible emitir bonos ni endeudarse para megaproyectos que muevan una ciudad, como tratamiento de aguas, zonas turísticas, parques industriales, etc. Todo está acotado al ejercicio anual del presupuesto, constriñendo proyectos mayores.

Calidad y diseño de vivienda. El Ministerio de la Vivienda y Urbanismo (Minvu) tiene absoluto poder en la licitación de la vivienda social, lo que genera dos distorsiones al premiarse a quien ofrece más soluciones: se hacen los mismos block de mini departamentos sociales en todo Chile, sin especificidad arquitectónica ni identidad local alguna, y los loteos no consideran zonas adecuadas de equipamiento o plaza principal del barrio. Algo se logró después de varias conversaciones con el objeto de —al menos— asegurar una zona más concentrada de equipamiento y no meros "trenes" (nombre popular de estos blocks) comprimidos en un territorio. El municipio no tiene rol en esta sensible área.

Salud y educación. En estos dos ámbitos, los municipios administran como cajeros los dineros para los sueldos, pero son regidos por estatutos nacionales que aseguran la inamovilidad de los funcionarios. Además, no se tiene autonomía para elaborar e implementar planes y programas. Salud y educación son servicios "municipalizados", pero los ministerios respectivos negocian con los gremios los sueldos y subvenciones. Sólo los municipios con presupuesto mayor y eficacia administrativa realizan programas e inversiones. En el Municipio de Rancagua, la autonomía se ha tomado en la acción: incentivos, rotación de directores, investigaciones y capacitación, extensión horaria en colegios rurales, premio a innovaciones curriculares, entre otros. Esto gracias a la mayor flexibilidad que da el tener una corporación municipal de derecho privado, las que absurdamente han sido desincentivadas por los gobiernos de la Concertación.

Planificación territorial. Los municipios sólo pueden hacer modificaciones internas o seccionales, las que deben ser aprobadas por el Ministerio de la Vivienda y Urbanismo y el gobierno regional. Estos entes, más otros municipios, fijan a través de planes intercomunales los límites urbanos. Obliga a largas conversaciones y eternas tramitaciones para adecuar el plano regulador.

Seguridad ciudadana. No hay atribuciones municipales en relación a los problemas vinculados a la seguridad ciudadana, que está en manos de las policías nacionales. Cuesta exigir indicadores de gestión; índices de delincuencia y accidentes, entre otros. En el Municipio de Rancagua tuvimos que crear una

Comisión Comunal de Seguridad para pedir cuentas y comprometerse en una red con policías, vecinos y empresarios. Ha dado frutos. Hay patrullaje mixto, fiscalía, diálogo con los vecinos.

Medio ambiente: El municipio quedó fuera de toda autoridad ambiental creada en la ley; sólo debe encauzar las demandas ciudadanas. En Rancagua, una vez más, por presión social, logramos ser "invitados" regularmente a la Comisión Regional de Medio Ambiente. Los técnicos gubernamentales sólo se fueron convenciendo de involucrar a los municipios parcialmente cuando descubrieron que éstos otorgaban permisos a las industrias y que, por tanto, por esa vía podían obstruir un proyecto.

Evaluación de proyectos: Todo proyecto de cierta envergadura debe ser aprobado por la Secretaría Regional de Planificación (Serplac) y el Ministerio de Planificación y Cooperación (Mideplan). Esto es una historia del centralismo ineficiente. Hay distintos criterios y se traban por meses los proyectos por no dejarse libertad a lo que se piensa localmente. Para algunos, es muestra de la eficacia de un sistema de control de inversiones. A nuestro juicio, es un atentado cotidiano a lo local. Demos un ejemplo: se paralizó nueve meses la construcción de un liceo de adultos porque la Municipalidad de Rancagua proponía pasillos "demasiado anchos", según la norma técnica. Se explicó largamente que los alumnos eran adultos que convivían en pasillos y no niños que jugaban en patios, además del interés estético de situarlo junto al museo regional con alguna reminiscencia española. La lógica local se enfrenta diariamente a la tecnocracia centralista.

Programas sociales: El gobierno tiene diversos fondos concursables para programas sociales, especialmente a través del Fondo de Solidaridad e Inversión Social (Fosis), Instituto de la Juventud, Servicio Nacional de la Mujer (Sernam), apoyo a microempresarios, Comisiones Contra la Pobreza, etc. La lógica es "bajar políticas a los municipios", con funcionarios que resuelven las prioridades. No hay lógica de traspasar esos dineros directamente a los municipios, y cada proyecto es una postulación. Las postulaciones son anuales, y presentan problemas de continuidad, duplicación, recelos. Algunas oficinas se han ido sensibilizando a la idea de convenir y concordar áreas de interés con los concejos municipales, como lo ha hecho el Fosis recientemente.

Bienes nacionales: Muchas propiedades son fiscales o del Ministerio de la Vivienda, y a veces son entregadas en comodato, vendidas o donadas para fines contrarios a los intereses comunales o de los propios vecinos. Hay serias disputas en casos como, por ejemplo, los de terrenos que se entregan a iglesias y que los vecinos querían como área verde, o que se dejan para nuevos lotes de vivienda mientras los vecinos soñaban con un jardín infantil o una iglesia. No hay una instancia local que coordine estos usos y muchos próceres ejercen presiones y gestiones para destinar estos bienes a determinados usos.

Impuestos: Los municipios carecen de autonomía en materia de impuestos y ni siquiera administran el catastral; en este ámbito depende del Servicio de Impuestos Internos, el cual es incapaz de mantener el catastro actualizado, lo que obliga a los municipios a invertir en personal y medios a través de convenios para retasar las propiedades. Así, el Estado sigue hablando de "control en los gastos de personal", pero los municipios deben gastar en "contratos a honorarios" para hacer lo que el gobierno central dice que hace con poco personal. Tampoco hay libertad para eximir tributos con el objeto de atraer industrias, las que se han concentrado en la última década en forma grosera en Santiago.

Megaproyectos de infraestructura: Obras Públicas (MOP) es por excelencia el ministerio poderoso, centralista y que no considera el interés local como algo determinante. Quizás tengan razón desde su lógica; los suyos son megaproyectos nacionales que requerirían una tramitación muy compleja si se quisiera concordar con todos los municipios involucrados en una obra. La democracia es más compleja, a veces más lenta, pero genera consenso, legitimidad de los proyectos, y las decisiones son más sabias al equilibrar diversos intereses, como el MOP se ha visto obligado a hacer en diferentes casos. El gobierno nacional gobierna sobre el territorio, sin considerar las opiniones locales. En nuestro caso fue evidente: la Municipalidad de Rancagua y el Ministerio de la Vivienda se opusieron al trazado de la futura supercarretera Santiago-San Fernando por el poniente de Rancagua, debido a que partía el territorio y obliga a un enorme flujo vehicular desde el oriente donde vive la gente y se localizan las fuentes productivas principales, congestionando el centro y la Alameda. A ello se sumaba la precariedad del suelo y otras

razones. Pero el MOP impuso su idea. En nuestro caso no llegamos a niveles críticos de conflicto, porque la autopista también generaba problemas al oriente. Pero hay otros casos dramáticos de paralelismo de poderes: el caso de la autopista Costanera Norte, que busca solucionar un problema de congestión global de Santiago, pero que, sin embargo, implicará una pista de escala nacional irrumpiendo por dos tradicionales y apacibles barrios, como son Bellavista y Pedro de Valdivia Norte. La Municipalidad de Providencia lo encuentra violentador de la calidad de vida de sus vecinos, pero, desde otra racionalidad, resulta absurdo evitar una solución vial que beneficiaría a gran parte de la ciudad, por un grupo de vecinos de clase media-alta. ¿Qué es legítimo? ¿Quién gobierna? Seguramente la calidad y fuerza de la respuesta de la comunidad y sus grupos de ecología-ciudadana será la fuerza que defina la decisión del gobierno en un sentido u otro. El Municipio sólo puede construir gobernanza aliado a la comunidad.

FORMAS PARA LOGRAR GOBIERNO COMUNAL

Para evitar muchos de estos problemas de gobernabilidad, parlamentarios de izquierda y derecha han planteado que se cree el concepto de "gobierno comunal", lo cual ha desatado el rechazo del gobierno y de otros parlamentarios. Miedo al desmembramiento del poder estatal en un país sumiso al centralismo, conformista de políticas públicas mediocres en muchos campos. Este concepto obligaría a los entes públicos a coordinarse con el alcalde y el concejo municipal, que, al ser elegidos por la ciudadanía, tienen la legitimidad para representar los intereses generales y no las presiones grupales. Una vaga legislación estableció que el municipio podía coordinar a los entes públicos de su territorio, pero hasta hoy los alcaldes no han usado esta puerta abierta a una mayor centralidad para el municipio en los asuntos del territorio.

La pregunta es cómo se logra "gobernabilidad en la ciudad", aunque ésta no recaiga exclusivamente en el municipio. Sobre ello daremos cuenta de nuestras experiencias más exitosas en este ámbito, donde hubo intención de coordinación nuestra y también de otros entes públicos.

Planificación participativa con secretarios regionales ministeriales y líderes sociales

En Rancagua, el Plan de Desarrollo Comunal se ha realizado en jornadas donde se mezclan los concejales y directivos municipales con secretarios regionales ministeriales (seremis) y dirigentes sociales y empresariales. La idea ha sido planificar con quienes tienen poder en la comuna para "sintonizar" en las mismas ideas fuerzas. Los años 1993–95 hubo énfasis en la infraestructura social básica para todos (pavimento, agua potable, áreas verdes, mejora de escuelas y consultorios), con soluciones a graves problemas de infraestructura (apertura de calles para evitar congestión, solución del paso de la carretera nacional por la ciudad). Al planificar el año 1996 se acordó priorizar la atracción de inversiones privadas para mejorar la calidad de la oferta de empleos en un proceso a mediano plazo, lo que ordenó la búsqueda de nuevas áreas industriales, campaña de marketing de la ciudad, proyectos de infraestructura que mejoraran la conexión de la ciudad con los sectores productivos. Todo ello ampliamente discutido, lo que da una carta de navegación que motiva decisiones públicas y privadas en cada ámbito de poder.

Debate previo con consejeros, para inversiones regionales

Regularmente se han sostenido reuniones previas con los consejeros regionales ligados a la comuna para que la aprobación de proyectos del Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR), respete las prioridades de la comuna y no los estímulos particulares de sectores o parlamentarios por tal o cual proyecto. Esto es difícil, pero se ha logrado que el Concejo vote una priorización y que luego se discuta con los consejeros, obteniendo resultados aceptables. El FNDR es clave para la inversión en las comunas y se necesita esta voluntad de "convenio de programación gobierno regional-municipios". De lo contrario, ocurre que una comuna considera más relevante impulsar el mejoramiento del consultorio, pero los consejeros prefieren —por indicación de un diputado— aprobar una nueva biblioteca. Se produce así una clara distorsión del gobierno del territorio, agravado en las comunas pequeñas sin fondos relevantes para inversión, que dependen de los cincuenta a cien millones de pesos que anualmente el gobierno regional invierte en ellas como promedio. A veces las opiniones son contrarias entre varios actores: el municipio, los parlamentarios, los seremis, los consejeros y el intendente con su secretaría de

planificación. Es arduo el trabajo de coordinarlos. En ello pueden y deben jugar un rol más relevante los gobernadores, para producir mesas de negociación y conciliación de propuestas. También se aprecia que las decisiones políticas se esconden en "diferencias técnicas". Es decir, cuando la Intendencia desea un proyecto sobre otro, suele encontrar reparos técnicos en aquellos que considera inoficiosos. Cuando hay voluntad política y técnica, se superan las deficiencias. Tejer la red de toma de decisiones es complejo y requiere el rol activo de las autoridades municipales.

Concejos Comunales para coordinar prioridades y políticas

Uno de los temas más relevantes de la democratización es lograr que el usuario o ciudadano aislado, sujeto de políticas sociales, se convierta en un actor organizado que pueda influir en las políticas y producir una mejor localización de los recursos, con una lógica cooperativa entre las diversas instituciones y organizaciones del área. Es común el paralelismo de actividades, los recursos mal utilizados y de poco impacto. Se necesita, por tanto, concertación social, participación y coordinación. Para esto se ha promovido la creación o reimpulso de diversos consejos consultivos en áreas temáticas de la política social, con los cuales se hacen diagnósticos, jornadas de trabajo, de conocimiento mutuo y creación de cultura de cooperación interinstitucional. Se construye gobernabilidad en forma colectiva, entendida la gobernabilidad como la decisión en el uso de recursos; por tanto, en la movilización de medios que se orientan en una cierta dirección, tras una determinada política.

En Rancagua se han creado consejos comunales de la tercera edad, de los discapacitados, de las instituciones de apoyo a los niños, de los jóvenes, de las mujeres, y se ha trabajado con el Consejo Local de Deportes. El reunir a instituciones y organizaciones permite fijar prioridades, saber lo que el otro hace, aprender de los errores, usar mejor capacidades ociosas, planificar acciones conjuntas. Esta política ha sido acompañada de la creación de fondos concursables financiados localmente que estimulan la acción, con jurados que tienen noción de la globalidad de la acción de las organizaciones, evitando paralelismos. Comunicación y coordinación, pilares de un buen gobierno local.

Comisión Regional de Infraestructura y trabajo con Minvu

Como en otros países, en Chile los ministerios más poderosos son Obras Públicas y Vivienda. Para que tengamos una imagen: la Municipalidad de Rancagua, con su tamaño medio (la décima comuna del país, con 200 mil habitantes) logra movilizar seis millones de dólares anuales para inversión física y tres para proyectos sociales. Sólo el proyecto "Pasadas por Rancagua" del MOP, para hacer segura la carretera en la ciudad, significó doce millones de dólares. A su vez, en programas de vivienda, parques urbanos, pavimentos y vialidad intermedia (megaproyectos de vialidad interna de las ciudades), el Minvu invierte anualmente veinte millones de dólares. Por tanto, el contar con proyectos y una estrategia permanente de coordinación de planes estratégicos con estos ministerios se hace algo esencial. Como algunas oficinas ministeriales tienen en regiones más poder que los municipios, a éstos no les queda otra opción que coordinarse con dicha instancia, planificar juntos y priorizar proyectos. Así, el municipio invirtió en financiar o cofinanciar proyectos estratégicos (Parque de la Juventud, doble vía Millán-Carretera del Cobre, por citar dos) y en hacer *lobby* para megaproyectos (camino Rancagua-Alhué con el MOP o el ensanche de nuestra Alameda en el Minvu). Además, en forma regular se acude al comité de infraestructura, a coordinaciones con las instancias regionales de ambos ministerios, y a defender los proyectos con la Secretaría de Transporte de la Comisión de Planificación de Inversiones en Infraestructura de Transporte (Sectra) y Mideplan en Santiago.

Si el municipio quiere gobernar y atraer inversiones debe tener una interlocución privilegiada y sostenida con estos ministerios. La otra lección es que invertir en proyectos es el mejor camino para atraer inversiones y, por esa vía, fijar las prioridades a estos mismos entes nacionales, ya que así el municipio muestra interés y entrega la solución hecha para licitarla en un sistema de inversión pública que está demostrando problemas para gastarse sus fondos, por falta de proyectos completos con ingeniería de detalles terminada.

Convenios para una política social moderna

El Gobierno, y es necesario reconocerlo, viene impulsando desde sus oficinas nacionales políticas nuevas en el campo social para grupos tradicionalmente rezagados. Son diferentes agencias nacionales

que impulsan programas: el Servicio Nacional de la Mujer (Sernam), el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (Sence), el Instituto Nacional de la Juventud (INJ), el Servicio Nacional de Menores (Sename). Los municipios tienen oportunidades de cualificar sus programas sociales si logran crear convenios, lo que implica arriesgarse y sostener los mismos en el tiempo. Por lo general, las agencias centrales comienzan cofinanciando y luego el municipio debe seguir con los proyectos. Muchas autoridades municipales se quedan en la siguiente queja: "el Gobierno central nos impone políticas nacionales y nosotros nos quedamos con el problema, porque quitan el financiamiento". Eso es cierto, pero nuevamente hay que aceptar los diversos roles y crear la red de cooperación, donde entran las ONG, y la alternativa de obtener recursos por fondos concursables. Así, con Sernam se han realizado jardines para hijos de temporeras y el exitoso proyecto para mujeres jefas de hogar, donde se combina asesoría legal y sanitaria, con capacitación laboral y en vivienda. Con el Sence, los proyectos de modernización de las oficinas de colocación municipal y el impulso a nuevos cursos de capacitación para jóvenes. Con el INJ, la asistencia a casas de la juventud. Con el Sename, la puesta en marcha de proyectos con niños y de impulso a la mediación como alternativa a la judicialización de todo conflicto familiar.

La creación de políticas sociales tiene impulsos variados, desde el municipio, las propias organizaciones sociales, entes eclesiásticos, ONG y también las agencias del gobierno central. Hay que estar abierto a estas coordinaciones para construir "gobierno en las políticas sociales". Lo que importa es la capacidad de negociación municipal para encauzar esas políticas hacia sus fines. Para saber qué objetivos se quiere lograr, se necesita diagnóstico de la situación actual y diseño de políticas sociales. En el caso de Rancagua se creó en la Dirección de Desarrollo Comunitario (Dideco) una unidad de diagnósticos y políticas encabezada por una experta en políticas sociales formada en la Escuela de Planificadores Sociales de SUR. Dicha profesional coordina diversos estudios que van elaborando el sentido de esta política. Cuando hay "opinión fundada" se tiene "governabilidad" sobre el quehacer, y así el municipio no se convierte en un mero buzón de lo que otros entes piensan, a veces sin conocimiento cabal de la realidad local.

Casa del Pequeño Empresario y fomento productivo: alianzas e innovación

Los municipios no tienen entre sus competencias el fomento productivo ni la tarea de atraer inversiones privadas a la comuna, pero éste es cada vez más un objetivo fundamental en un sistema que entrega a los privados el desarrollo económico, con poca voluntad estatal e instrumentos para lo mismo. Además, en el caso de Rancagua, la calidad de la oferta de empleos es precisamente el principal problema estratégico, ante la reducción de personal en Codelco (Corporación del Cobre), históricamente el principal empleador de la ciudad, y la baja inversión privada en industrias manufactureras y de servicios con empleos cualificados. La comuna es eficiente para resolver la infraestructura social básica para todos, pero no ha logrado sacar de la pobreza a un tercio de sus habitantes, que están condenados a empleos mal remunerados en el comercio, construcción y trabajos temporales en la fruta.

Los clásicos definen el poder de gobernar como la "capacidad de movilizar recursos para un objetivo". En este campo, el poder está en manos privados y secundariamente en entes públicos como la Corporación de Fomento de la Producción (Corfo), que sólo han generado incentivos en zonas extremas despobladas y en la empobrecida zona del carbón. Por tanto, se planteaba difícil el construir gobierno y gobernabilidad en esta área, particularmente por la débil estructura empresarial y la falta de políticas de fomento productivo desde el gobierno regional. Los empresarios no tienen asociaciones fuertes, ni institutos de estudio de inversiones, ni clubes de negocios, ni ferias regionales. Existe sólo un par de medianos grupos económicos que han ido diversificando sus inversiones. Entonces el Municipio se vio en la obligación de construir instrumentos de poder por tres vías, nuevamente creando actores, facilitando coordinaciones para obtener fondos y asociándose con otros:

- Casa del Pequeño Empresario, donde se articulan cinco ONG, consultoras y cooperativas para dar capacitación, asesoría y crédito a microempresarios. Entre otras han participado Sercal, SUR, Integra, PET, Coocretal. Luego, en arduas negociaciones con el gobierno regional y fondos de la ciudad hermana de Logroño, se puso en marcha una incubadora de empresas para pequeños empresarios.
- Creación de una Corporación de Desarrollo donde, después de mucho batallar, se ha logrado reunir a veinte empresarios y profesionales que se abren a nuevos negocios y al impulso de concesiones que han generado renovación urbana (bulevares con áreas de servicios) y nuevos servicios que dan empleos (nuevas ferias hortofrutícolas, terminal de buses moderno).

- Impulso a la campaña "Rancagua Emprende", donde el Municipio y veinte empresas e instituciones se lanzaron a conquistar el mercado de Santiago para mejorar su cartera de clientes y atraer nuevas inversiones a la ciudad. Además se materializó una Unidad de Inversiones en el propio Municipio.

Con estas medidas se ha generado un relativo "poder hacer" en esta dimensión del desarrollo. Pero nuevamente se choca con los problemas de competencias y gobernabilidad ya comentados; limitación para gestionar parques industriales, rebajar parecidamente tributos, dar subsidios municipales a nuevas empresas, entre otros.

Megaproyectos culturales: el verbo fue asociarse

Ésta es otra área donde hay que asociarse, debido a la dispersión de actores y un débil apoyo de fondos públicos y privados. Para estos efectos se creó la secretaría cultural, la cual, en un buen diálogo con autoridades regionales de la cultura, ha podido impulsar proyectos estratégicos como la creación de una orquesta sinfónica juvenil, lo que implica instrumentos y talleres permanentes. No se ha logrado crear una Corporación de apoyo a las artes donde el sector privado construya un puente estable con el fomento cultural. Ése parece ser un desafío clave en la creación de un instrumento con poder y recursos para el fomento cultural.

Alianzas con la comunidad: el caso ambiental

Cuando el municipio no tiene poder legal debe "construir gobernabilidad" de dos formas: "tener opinión", para lo cual se requieren expertos y proyectos, y contar con "fuerza", para lo cual se necesita un municipio bien administrado, que no sea cuestionado socialmente y que se movilice con la comunidad. De esa forma, el municipio se convierte en un gobierno local distinto al Estado, y el ente inferior de una pirámide de gobierno como muchos lo quieren en Chile. En el caso ambiental se logra por la sensibilidad ciudadana. Cuando Codelco insistía en que le aprobasen sus plantas de ácido sulfúrico para descontaminar la fundición de Caletones, se tuvo que organizar un cabildo y el Municipio debió aliarse con las organizaciones sociales relevantes para rechazar el paso de cincuenta camiones diarios de esa peligrosa sustancia por un área densamente poblada, con hospitales y colegios.

Para poder crear el reciclaje de basura, nuevamente operó una alianza con la comunidad; esta vez, con el Consejo Ecológico Comunal, el cual fracasó en su parte operativa tras la tensión entre participación y eficiencia (a pesar de ello, hay que correr los riesgos). No se trata de "manipular" a las organizaciones vecinales o hacer una suerte de "dirigismo participativo". Hablamos de la legitimidad de sumar fuerzas con la comunidad, ya que muchas veces es más escuchada que el propio municipio. La comunidad tras un objetivo sensibiliza en forma efectiva.

Corporación de Desarrollo con Empresarios: la ampliación del gobierno por licitación

A los municipios chilenos se les impide por ley tener empresas y, lo que es más básico, tiene prohibición de endeudarse, lo que inhibe la capacidad municipal de hacer obras de envergadura. En este caso, y para duplicar el presupuesto municipal en infraestructura, en Rancagua se creó una forma de otorgarse el crédito que la ley niega: concesionar la explotación de un bien y servicio en un lugar público, donde el inversionista hace de inmediato el gasto y tiene una cantidad de años de explotación, un camino que ya venía desarrollando Obras Públicas para ampliar su acción. El resultado ha sido notable: nuevo rodoviario, paseos y bulevares, remodelación de extensas áreas urbanas, entre otros. Lo que allí opera, en cooperación y conflicto, es una alianza estratégica con el sector privado. Se ha buscado dar mayor forma a esta relación a través de una Corporación de Desarrollo, donde interactúan empresarios y funcionarios municipales.

Temas muy relevantes para el sector privado, como es la creación de parques industriales para atraer inversiones, marcan un área donde los municipios deben asociarse con inmobiliarias (desaparece en el gobernar la distinción rígida entre sector público y privados).

Comisión Comunal de Seguridad Ciudadana

Ha sido notablemente positivo como instancia de coordinación, estímulo mutuo, fijación de prioridades y acuerdo de acciones, la puesta en marcha del Consejo Comunal de Seguridad Ciudadana. Ha permitido además que jueces hablan de prevención, que líderes vecinales comprendan la complejidad de la represión, y que las policías se comprometan a resultados. Se piensa el tema en forma amplia, se han comentado estudios de percepción con la comunidad, donde se acusa la existencia de privilegios para los sectores pudientes, por señalar un tema. De esta forma se han ido postulando proyectos a fondos nacionales y regionales y se ha discutido la asignación de los aportes municipales. De estas conversaciones ha surgido el patrullaje mixto carabineros-municipio, el perfeccionamiento de una fiscalía, el apoyo a planes de prevención de droga, la modernización computacional de Carabineros, entre otros. De esta forma, el Municipio de Rancagua articula una autoridad en seguridad en forma compartida y se crea un sistema de petición y rendición de cuentas entre las instituciones, acostumbradas a informar sólo a Santiago y no recibir retroalimentación.

En una palabra, el municipio, para ser gobierno local, necesita tener una idea de comuna, un plan, un programa por el cual movilizarse por los mil intersticios del poder en Chile, donde la red es un mundo vasto y conflictivo, donde una funcionaria técnica de una agencia de gobierno tiene más poder en sus "evaluaciones" y "vistos buenos" que un concejo municipal electo por el pueblo. Pero hay que salir a conquistar ese poder que "flota en el aire como ser incontenible", y eso implica tener ideas, abrirse a negociaciones, hacer alianzas, crear estructuras regulares de discusión de políticas y prioridades, que es la esencia del gobierno.

QUIÉN GOBIERNA O EL SENTIDO DE LA GOBERNANZA

La capacidad de gobierno está siempre impactada por los grupos que participan en el proceso de discusión que va madurando una opción hasta tomarla y ejecutarla. Como bien explica Habermas en sus escritos; la esencia de la democracia es participar en la discusión de la toma de decisiones; allí se va tramando el "gobierno", la manera de movilizar los recursos. Al finalizar este trabajo nos parece relevante destacar la importancia de facilitar el acceso de los grupos con menos poder a la toma de decisiones, para asegurar que el carácter del gobierno incluya como tema esencial la integración de los sectores más carenciados.

En nuestro caso, al analizar la localización de los equipamientos de la comuna en 1992 se detectó una concentración en los sectores de clase media. En consecuencia, se ha debido reforzar la creación de instancias, programas, evaluación de inversiones, fondos y formas de trabajo que aseguren una mayor relevancia de los sectores populares a la hora de elaborar las políticas. La clase media tiene formas de influir en el poder; por educación conocen a las autoridades y funcionarios; tienen mayor formalidad en sus organizaciones, acceso a los medios de comunicación y saben enrostrar que "pagamos impuestos". El prejuicio en las esferas de gobierno comunal hacia los sectores pobres llegaba a las caricaturas de no pensar, por ejemplo, en áreas verdes con escaños, juegos y luminarias, porque "no durarán nada". La historia demostró lo contrario. Entonces ha sido clave crear sistemas como los siguientes:

- capacitación a líderes vecinales de sectores populares, para fortalecer sus organizaciones;
- duplicación de los recursos del Fondo de Desarrollo Vecinal (Fondeve) para asegurar presupuestariamente soluciones a problemas locales en barrios más pobres, a través de un sistema de puntaje que los favorece;
- creación de un grupo de sectorialistas que trabajan de a dos en cinco mega-barrios para convertir demandas ciudadanas en proyectos. Es un instrumento proactivo que ha sido extraordinario para asegurar equidad territorial y lograr niveles notables en pavimento participativo, equipamiento comunitario, Fondeve, áreas verdes, alumbrado, proyectos Fosis, capacitación laboral, etc.;
- fomento al asociacionismo de los sectores populares, como uniones comunales de talleres laborales y clubes deportivos, coordinadora de grupos juveniles rurales, los diversos consejos sociales, entre otros. La idea es lograr "voz" para los sectores populares.

Ahora, hay que ser sinceros en señalar que medidas de "bien común" también pueden entrar en colisión con intereses de sectores más carenciados. Específicamente, en las ciudades chilenas se dan tres casos: los comerciantes ambulantes, las ferias de chacareros en zonas céntricas, y el exceso de taxistas colectivos. El concejo municipal cumple el papel tradicional y efectivo de la política de agregación

de intereses particulares para buscar este bien general. Cada uno de estos temas ha sido conflictivo, pero en su tratamiento se ha buscado alternativas para que la decisión de gobierno (calles despejadas para el peatón, ferias en la periferia de la ciudad por accesibilidad, racionalización del transporte) no afecte de manera brutal a estos sectores. Allí se da una tensión seria de gobernanza que requiere imaginación y negociación. La reflexión es que aunque haya "opción por lo popular", esto no puede detener el gobierno. Es decir, no se trata de buscar implantar en Chile la ciudad "higiénica" de corte europeo, aquel territorio que no tolera espontaneidad ni un cierto caos, pero tampoco sucumbir a un desorden donde los espacios públicos se deterioran por un populismo social mal entendido. El equilibrio suele encontrarse en el concejo, donde priman visiones más tecnocráticas junto a perspectivas sociales de corte tradicional. Además, la lógica de "conversación con los actores" —lo hemos llamado en otros escritos "conversacionismo urbano"— obliga a hacer ciudad entre todos, aunque nadie quede plenamente satisfecho, porque los cambios son progresivos. Son los "costos" de una gobernanza democrática y participativa.

LOS PUNTOS POSITIVOS DEL CENTRALISMO EN LA GOBERNANZA DEL TERRITORIO LOCAL

No es usual que el gestor de un gobierno local reconozca virtudes en el sistema centralista chileno. Ya hemos hablado de sus limitaciones y graves errores: paralelismo, desprecio por la identidad local, retraso en inversiones, desincentivo de la creatividad y de proyectos de largo plazo, falta de poder y de recursos municipales. Pero hay también puntos positivos en la composición de una red de oficinas con poder en el territorio:

Competencia. Inevitablemente, frente a los problemas de infraestructura, política social, cultura y fomento productivo, se produce una competencia entre equipos municipales, del gobierno regional y de los ministerios por hacerlo bien y destacar. Si una instancia trabaja con innovación y "se escapa", esto produce inmediatamente una cadena de acciones en el otro. Lo hemos vivido. Por ejemplo; cuando la Intendencia de nuestra región se lanzó a apoyar la actividad cultural de otra ciudad de nuestra región, ello nos llevó a reactivar el área de extensión cultural de la propia comuna. Asimismo, cuando el Municipio creó el programa "Rancagua Emprende" y su estrategia de contactos y venta de ventajas de la comuna para atraer inversiones, el gobierno regional reaccionó con un mayor interés en el tema, destinando recursos y coordinando voluntades en esa dirección. Al final, con ello gana la comunidad y recibe mayores "respuestas de gobierno".

Especialización-profesionalismo. La existencia de oficinas centrales con tanto poder permite crear grupos especializados y profesionalizados en ciertos dominios, que a la larga ayudan a diversas gestiones de gobierno. Por ejemplo, proyectos viales, diseño de parques, estudio de planos reguladores, diseño de arquitectura de sedes comunitarias. Sobre esto último hay un ejemplo: los líderes vecinales podían elegir entre el tipo de sede comunitaria que habían diseñado los arquitectos de la Municipalidad, los del Servicio de Vivienda y Urbanismo (Serviu) y los de la Dirección de Arquitectura del MOP. Los monopolios son siempre malos, y aunque a veces el centralismo ha implicado paralelismo y esfuerzos dobles, también permite contar con una "diversificación de oferta de tecnología social".

Equilibrio y moderación de las decisiones. La existencia de distintos poderes interactuando en el territorio genera diversas opiniones sobre temas controvertibles, moderando decisiones u obligando a una mayor reflexión en torno a las mismas. A veces hace engorroso y lento el gobierno, pero seguramente más sabio y con opciones mayormente legitimadas. Allí están los casos del trazado de los mega-proyectos de autopistas, la aprobación o no de centrales hidroeléctricas, la expulsión de transporte de áreas céntricas, entre otros. Aclaramos que esto funciona eficazmente si hay reconocimiento a la opinión local y si al final se adoptan decisiones de gobierno de "suma positiva"; es decir, se logra una opción "buena", que supera la situación preexistente. Allí, como explicábamos, el municipio se debe aliar y usar su poder "legítimo" sobre el "legal", que normalmente no le da competencias.

SÍNTESIS: LA GOBERNANZA ES SIEMPRE "PURA VOLUNTAD"

Terminamos haciendo una afirmación de perogrullo: primero fue el hombre y después el gobierno; por tanto, la gobernanza es pura voluntad. Es más, se debe precisar que el gobierno es sólo el instrumento para mejorar las condiciones de la vida común. Con estas obviedades se concluye que, más allá de la figura "municipio", lo que importa es la existencia de lo que hemos llamado "red local de gobierno", con un estilo de "conversacionismo"; participación, negociación, coordinación entre diversos entes públicos, privados y de la sociedad civil. La "gobernanza" es voluntad humana desplegada tras un sueño, un programa, una comuna utópica. Sueño colectivo de muchos hombres, desde instituciones públicas, su barrio, o desde el crecimiento de un negocio. El municipio se vuelve fecundo cuando se lanza a esa red de coordinaciones y expande su poder mucho más allá de los límites de su poder formal. La "gobernanza" no se entrega, se conquista en este viaje hacia alguna arcadia. Y, por cierto, es un viaje mucho más poderoso cuando se sabe invitar, se hace participar y se construyen alianzas para acompañarse y festejar juntos la travesía.

En el país de la no-reforma y la desconfianza, en el miedo a dar poder a los municipios y democratizar las regiones eliminando a las autoridades delegadas desde el centro, los líderes locales no pueden decaer en sus afanes. Deben aliarse a la comunidad y a los actores del territorio para atreverse a hacer gobierno en el territorio mucho más allá del formalismo legal y sus ataduras. Sólo así se puede superar el municipio tradicional/asistencial/recolector de basura, y construir un municipio moderno/por desarrollo local integral. Cuando una democracia limitada por herencias autoritarias y centralistas niega el autogobierno local, el camino es decir adiós al municipio tradicional y quejoso ante el Estado central, y convertirlo en el motor de esta red de desarrollo local y gobierno del territorio, que es lo esencial. No importa quién y cómo gobierna; lo que queda es que haya gobierno por el bien común, aunque sea una trabajosa red de coordinaciones construidas desde un municipio que se aburrió de esperar; o, más bien, cuya comunidad le exigió liderar dicho proceso transformador del territorio.