

El municipio: la formación de la ciudadanía

Entrevista a:
Fernando Echeverría
Encargado Municipal del Partido Por la Democracia
Concejal de la comuna de Recoleta*

El sueño de sociedad del Partido Por la Democracia

El sueño de sociedad del PPD está vinculado a la tradición democrática y progresista de Chile, que claramente ha movido desde el origen a nuestro partido.

Una primera área del ideario es el tema de la libertad. La aspiración de una sociedad más libertaria, en todo el sentido de la palabra; incluyendo la libertad económica, pero también el creciente espacio para las libertades culturales, y la defensa de la libertad individual de las personas. En ese sentido, si bien no es una política oficial de partido, los temas claramente regidos por la libertad individual —el divorcio, las opciones sexuales, el aborto—, son parte de las conversaciones internas; también lo son los temas de rechazo a toda forma de censura, en la medida en que atenta contra la libertad de elección.

Una segunda área se refiere a los temas de la igualdad, y la construcción y avance en la igualdad de oportunidades, terminando con las discriminaciones que claramente son un atentado a la igualdad de derechos de las personas.

Quizás una tercera área se relaciona con la forma de relación con las personas: el tema del respeto y dignidad de las personas, como un elemento eje de las políticas. En ese sentido, el ideario de la revolución francesa —las ideas de igualdad, libertad, fraternidad y dignidad— sigue plenamente presentes en la sociedad contemporánea, contextualizado por las circunstancias históricas de hoy. Por ejemplo, mientras en la revolución francesa se propugnaba la libertad

* Entrevista realizada por Lucy Winchester, el 21 de junio de 2000.

de las personas, la igualdad y la fraternidad, no se consideraban temas propios de la sociedad industrial o posindustrial, como son la preocupación por el respeto no solo a las personas, sino al medio ambiente, incluido el cuidado por la diversidad de especies; o la posibilidad de permanencia de la especie humana en el planeta. También reconocemos la realidad global: ha quedado en claro que somos partes de un mismo planeta y no solo de una comunidad nacional. Por tanto, hay que articular el ideario nacional con la suerte del planeta y del conjunto de la humanidad.

Lugar del municipio en ese ideario

El municipio es el lugar, dentro del aparataje del estado, más propicio para el desarrollo y la puesta en marcha de este ideario, ya que es ahí donde se establecen las mayores relaciones e interrelaciones de las personas. Uno pudiera decir que, desde el punto de vista del estado, el municipio es el brazo más cercano a la gente; y, desde el punto de vista de la gente, es el lugar que le ofrece mayor cercanía al estado. El municipio, pese a no ser autónomo, es el lugar donde el estado desarrolla parte importante de su política. Por tanto, la gente puede acceder a las políticas de estado a través de esta instancia.

Estas características del municipio hacen de él un lugar que debería ser de encuentro para avanzar en el aumento de la igualdad; donde se practique el respeto y la dignidad de las personas y donde se viva, o se empiece a vivir, la libertad. Y en ese sentido, solo podemos decir que hay una concordancia entre el ideario democrático y el municipio, si efectivamente el municipio es un lugar en esencia participativo. Lo que no necesariamente se condice con la realidad actual.

Por desgracia, lo que ocurre en lo concreto es que el ideario no necesariamente tiene concordancia con las prácticas políticas. El pragmatismo político de estos años ha llevado a que los idearios hayan quedado subordinados a los acuerdos y negocios políticos.

Lo anterior redundo en que hoy no sea lo suficientemente clara la diferenciación entre los distintos actores políticos. Porque lo que aparece con más fuerza, más que partidos coherentes con sus idearios, es partidos transformados en maquinarias de poder en función de intereses institucionales o de personas. Así, muchas veces los intereses personales pasan a ser los institucionales. Se da hoy una incongruencia entre los ideales y las prácticas en los partidos. Se privilegia mucho más el resultado electoral, que tener personas coherentes con el ideario. Entonces no siempre los partidos son, y en particular hablo del caso del PPD, partidos en los que la libertad, la igualdad y el respeto sean parte de su práctica.

Esta lógica se repite en los municipios. Hoy, en vez de ser lugares de participación, muchas veces son lugares de mantenimiento de clientela y de acentuación del poder que se tiene. Creo que esto es independiente del partido al que pertenece quien dirige el municipio. Tengo la impresión de que en los municipios no estamos promoviendo ciudadanía —y, por lo tanto, participación autónoma de la gente—, sino, más bien, estamos construyendo clientelismo.

Hoy, en los municipios molesta cuando la gente fiscaliza. Molesta cuando la gente pide cuentas. Y, más bien, pareciera quererse personas funcionales a las políticas y que no las pongan en discusión. Hay, así, una participación funcional a las políticas definidas y ojalá sin cuestionamiento de ellas. Hay una reproducción de una forma presidencialista de relación, bastante más exacerbada que en lo nacional, ya que no existe el contrapeso que procura el Parlamento en ese nivel, con su función fiscalizadora del Ejecutivo. El Concejo Municipal, que es el órgano que debería cumplir este rol, no se ha logrado constituir en el equivalente del Parlamento. Carece de las funciones fiscalizadoras y normativas que este tiene. Además, su posible independencia fiscalizadora —aunque tuviera las funciones pertinentes— en el esquema actual se vería coartada por el hecho de que es presidido por el alcalde, el ente ejecutivo al que debería fiscalizar. Ese es un gran obstáculo para una práctica democrática. Mientras no se tenga concejos municipales autónomos que elijan a su propio presidente y que sesionen con autonomía, el presidencialismo se mantiene exacerbado y sin contrapeso. Hoy los ciudadanos que ven afectados sus derechos recurren a los parlamentarios, pero nunca van a acudir al Concejo Municipal, porque no tiene la autonomía en ese sentido.

Si el Concejo no es un contrapeso, menos lo es la comunidad que es la beneficiaria de las políticas. Y, por lo tanto, se refuerza entre la gestión administrativa y la comunidad esta relación de clientela, que inhibe el “ser ciudadano”.

Los avances en esta década

Todo lo anterior se refiere a la institución política ‘municipio’ y la institucionalidad política respectiva, y a su no fomento a la democracia. Es evidente que, respecto de las políticas sociales, hay un enorme avance. El estado ha colocado más recursos en políticas sociales, y casi todas las políticas sociales pasan a través de los municipios. Así, desde el punto de vista de lo urgente, de los sectores más pobres del país, el municipio es el instrumento más importante para la aplicación de las políticas sociales.

En ese sentido, se canalizan a través de los municipios todos los programas de mejoramiento de la educación, de mejoramiento de la salud; durante la crisis económica, los municipios ejecutaron los programas de empleo; es a través de

los municipios que se ejecutan los programas de ayuda y apoyo a la tercera edad, jefas de hogar, entre otros.

Por lo tanto, el municipio es un instrumento por el que se desarrollan las políticas sociales, tanto las definidas por el estado central como las que, por recursos propios, puede desarrollar el municipio. Hay que decir que casi todas ellas —en un 80 por ciento— vienen de fondos públicos. Así, el municipio es el ente por el cual el estado invierte en los sectores más pobres de la población. Desde ese punto de vista, sin duda ha habido un avance, en la medida en que el estado ha tenido una preocupación por descentralizar recursos, focalizar mejor las políticas sociales, mejorar la infraestructura para la calidad de vida de la población. Hoy en día, todos los programas de iluminación, pavimentación, de infraestructura deportiva, parques y jardines, son ejecutados por los municipios. Se podría decir, entonces, que en lo que respecta a mejoramiento en la calidad de vida y en la igualdad de oportunidades, los municipios han sido un instrumento muy importante en esa dirección.

Las trabas y las potencialidades de los municipios

Las principales trabas son los problemas institucionales que ya conversamos, aspectos como la falta de poder fiscalizador del Concejo Municipal y de la ciudadanía respecto de la gestión municipal, o la tendencia a la construcción de relaciones clientelistas con la gente.

Respecto a las potencialidades, pienso que si el municipio resuelve estas trabas institucionales y se asume que puede ser no solo un instrumento de las políticas públicas y sociales, sino también un instrumento poderoso en la formación de ciudadanía, puede abrirse una posibilidad enorme de participación creativa de la gente, que redundaría en el desarrollo de decenas de iniciativas emprendedoras de los municipios.

Sin embargo, hoy día hay una situación defensiva respecto de la participación creativa. En los municipios en general, quieren que la gente “haga” y se circunscriba a las políticas existentes. Con esta actitud, el municipio pierde el potencial creativo que surge de la comunidad.

Propuestas para el municipio chileno

Creo que desde el punto de vista institucional, hay un desafío: completar el tema de democratización de los municipios. Para ello es necesario:

1. *La separación efectiva de las funciones y de la forma de elección de alcaldes y Concejo Municipal*, ya que uno es el órgano administrativo y el otro es el órgano legislativo y fiscalizador. Por lo tanto, no solo tiene que ver con el tema de cómo se elige cada instancia, sino cuáles son las facultades

de cada uno y como se constituye cada órgano. Si uno establece un parlamento, este verá los mecanismos para relacionarse con la comunidad; lo mismo hará el alcalde. Los organismos intermedios, como los Consejos Regionales (CORE), los Consejos Económicos y Sociales Comunales (Cescos) son una ficción de participación. Este primer tema tiene claramente que ver con estructura institucional.

2. *La autonomía financiera de los municipios.* Hay que resolver el tema de la autonomía financiera de los municipios, de tal forma que puedan tener recursos propios. Por un lado, para las políticas públicas que el estado central quiere propugnar, el mismo estado traspasará los recursos necesarios. Otra cosa, sin embargo, es el conjunto de políticas que el municipio, producto de su propia realidad espacial, define como sus propias políticas; ellas requieren autonomía financiera, una ley de financiamiento que permita su sobrevivencia, y no la permanente y marcada dependencia del estado central. Esto posibilitaría superar el papel del grueso de los municipios, que solo son ejecutores de políticas públicas centrales.
3. *El municipio debe ser un instrumento de la construcción de ciudadanía.* Este es un tema que tiene que ver con las particularidades de cada municipio, y que, desde la perspectiva PPD, es fundamental. En este marco, la participación no se limita a crear una institucionalidad que diga ‘hay participación’, sino que efectivamente, a partir de una práctica de gestión municipal, en todos sus ámbitos —tanto ejecutivos como legislativos— se permita la inclusión de la ciudadanía en la gestión, a través de canales de expresión y de canales para “pedir cuentas”. La característica que deben cumplir estos canales es posibilitar que cada vez que un ciudadano sienta que sus derechos han sido vulnerados, pueda acudir a mecanismos de protección para derechos vulnerados.

La principal función del municipio

La acción municipal debe propender a la construcción de la noción de comunidad. Así como la gente se siente cada vez más partícipe de una aldea global, y las identidades nacionales comienzan a disolverse para ser parte de procesos de integración mayor, se requiere de lugares específicos de integración. El municipio es ese lugar, ya que facilita el proceso de identificación comunitaria, en un lugar en el que el ciudadano se siente parte y, por lo tanto, siente que puede aportar y recibir. En el mundo global, el sentido comunitario del municipio es un elemento esencial.

Las funciones del municipio, ¿cuáles debe tener y cuáles no?

El problema fundamental del municipio no está relacionado con tener menos o más funciones. El municipio tiene que dar cuenta del conjunto de los intereses de su comunidad. Y, por lo tanto, su estructura institucional tiene que adaptarse a la realidad, y a los cambios de dicha realidad. Es decir, si una localidad es fundamentalmente agrícola y rural, tener un urbanista no tiene mayor sentido. Si esta realidad cambia y la localidad pasa a ser urbana, sí lo va a requerir. En ese sentido, la estructura municipal tiene que ser capaz de responder a las realidades en sus distintos momentos. Actualmente eso no es posible, debido a la rigidez de sus estructuras, funciones y competencias.

El municipio tiene que establecer nuevos tratos con los poderes centrales, nacionales y regionales. Hoy, uno de los grandes problemas es que decisiones de estos poderes afectan a los municipios, y ellos son simplemente factores pasivos de esas decisiones. Para ilustrarlo, podemos decir que, en Pudahuel, los poderes centrales toman la decisión de seguir construyendo sin límite. Si bien los permisos de construcción los termina dando la municipalidad, nadie del municipio tiene injerencia en decidir sobre los límites a la construcción de vivienda. El municipio no concurre a compatibilizar los intereses nacionales con los intereses locales. Los municipios son sujetos muy pasivos; tienen que aceptar las decisiones centrales y buscar, si es posible, alguna compensación. Pero no participando en la discusión propiamente tal. Reconozco que los municipios no pueden ser solo un obstáculo a materias de carácter nacional; por tanto, lo que se requiere es construir una nueva relación entre los poderes locales, nacionales y regionales, para ser un gobierno articulado en pos del interés común.

Los otros actores involucrados son todos los miembros de una comuna diversa. En la comuna hay personas que viven, personas que van a trabajar, inversionistas que desarrollan su actividad. El tema fundamental, nuevamente es cómo se articula ese conjunto de intereses.

Los requisitos para que esta propuesta global se concrete

Lo primero es efectivamente relevar el rol político de los municipios. La clase política, los que hacen política, no ven al municipio como un lugar relevante del quehacer político. Ser de la administración municipal, incluso ser alcalde, en comparación a ser diputado, es de segundo nivel, y para qué decir ser concejal... Por lo tanto, un primer tema y un primer requisito para que el municipio sea una institución distinta; es que los actores políticos les den al municipio y a los distintos niveles de participación en el municipio, una importancia cualitativamente superior. Pero no es fácil. A la hora de conseguir candidatos para los municipios, no hay. A la hora de encontrar para ese mismo municipio

candidatos a diputado, vas a encontrar diez.

En la cultura política del PPD, y creo que en la cultura política de la Concertación, los municipios son de tercer orden. No así, creo yo, en la cultura política de la derecha; como ellos no tienen todavía acceso al gobierno, entienden que el municipio es un lugar relevante desde el cual acumulan fuerzas en función de adquirir el poder central.

Hoy día, la calidad de los concejales de derecha es mayor que la de los concejales de la Concertación. Creo que, respecto de la elección que viene ahora, va a aumentar aún más esta brecha. No hay que desconocer que tanto el candidato a la presidencia como todo el equipo que organizó la campaña presidencial de Joaquín Lavín, vienen de los municipios.

Un segundo requisito tienen que ver con el tipo de personas que postula a los cargos municipales. Y es su profesionalización y adquisición de competencias específicas para las funciones legislativas, ejecutivas y fiscalizadoras, de tal manera de tener, no solo buena gente, sino que esa gente esté preparada para uno u otro rol.

Un tercer requisito es la separación nítida de las funciones entre los niveles del poder municipal —ejecutivo, legislativo y fiscalizador— que ya mencionamos.

Cuarto requisito, es contar con los recursos apropiados para que el municipio pueda desarrollar sus políticas y sus propuestas, y no sea solo una correa transmisora.

Un quinto requisito es tener instrumentos más adecuados para, por un lado, canalizar la participación; y por otro, para medir lo que efectivamente quiere la comunidad. Hoy no hay recursos suficientes en este sentido.

No obstante, soy un convencido de que la gente no solo quiere cosas que cuestan plata. La gente quiere bienes en términos culturales y sociales; necesita sentirse partícipe de una comunidad, y eso requiere muy poca plata; son temas más bien culturales de valores y actitudes. Si queremos que el municipio sea la expresión de la comunidad, lo primero que tenemos que desarrollar es el espíritu comunitario.

En este sentido, este es un sexto requisito, que quizás sería el primero. La vecindad común es un valor esencial. Y hoy, lo que nosotros vemos es una creciente descomposición de la vecindad. Reaparece solo en situaciones de emergencia: se quemó una casa, y todos se fueron a ayudar al vecino. Pero fenómenos como la droga, la delincuencia, el alcoholismo, la violencia por la exclusión, han ido mermando crecientemente el tema de la vecindad. La gente tiende a vivir cada vez más atemorizada y encerrada. Y este es un requisito para la existencia de la comunidad. Es decir, no hay comunidad si la gente desconfía de las personas con quienes tiene que construir comunidad. Ese ámbito requiere de una dedicación particular del municipio, que a su vez requiere del barrio

como vecindad. No hay comunidad mayor si no hay un espíritu comunitario en el nivel más primario, que es la cuadra, el pasaje. Eso se ha ido cada vez perdiendo más.

Lo que deberíamos debatir en las próximas elecciones municipales

A uno le gustaría que el debate principal fuera sobre el proyecto de gobierno municipal; sobre cómo se realizarán los informes de gestión; sobre cuál será la forma de control ciudadano sobre la gestión; sobre como avanzar en los procesos de democratización y participación efectivas; sobre las políticas municipales al servicio de la comunidad; sobre las distintas ofertas que los actores políticos tienen sobre la gestión municipal; me gustaría que la elección fuera una oportunidad de evaluación de los estilos de gestión.

Más allá de ese deseo, creo que el debate real va a estar centrado en otros temas: va a estar presente la continuación de la contienda política nacional, entre la Concertación y el bloque de derecha —temas que no son necesariamente separables del debate—. Es una oportunidad para la Concertación de reafirmar o recuperar su mayoría, y es una oportunidad para la derecha de demostrar que el alto potencial electoral de diciembre y enero no fue solo el factor Lavín, sino que reflejó su implante en la sociedad chilena. Por lo tanto, creo que inevitablemente van a estar en el centro, debates políticos nacionales más que los debates municipales. En suma, creo que se pondrá en juego la capacidad de gobernar el país que tienen la Concertación y la derecha.

Estos temas ya están en la discusión en la medida en que cada uno de los bloques está trabajando para preservar el poder municipal, para hacer una estrategia de concertación de votación, para disminuir la confrontación interna de bloques.

Por otra parte, la elección misma no es una oportunidad de debate importante. Y no solo la elección municipal: en las elecciones parlamentarias, si bien hay un debate político general en los medios de comunicación, este no necesariamente tiene que ver con la oferta que los candidatos a diputados y senadores le hacen a la ciudadanía. Es más importante el marketing de imagen, qué ropa se viste, cuán juveniles o atractivos son los candidatos, etc. Parece una contienda de actores, para conquistar más la admiración que la adhesión ciudadana. Si eso se da en las elecciones parlamentarias, con mayor razón en las municipales, donde la campaña es solo un refuerzo de imágenes comunicacionales, y no una oportunidad de exponer y confrontar las ideas.

En las dos elecciones anteriores, recuerdo una sola oportunidad en la que distintos candidatos fueron invitados a un foro a exponer su pensamiento frente al gremio de la salud. Los candidatos prefieren, en las campañas, no encontrarse entre ellos, para no tener que confrontar ideas. No son campañas en las

cuales se debaten posiciones, se asocian ideas y propuestas a determinadas personas. Y pasan cosas insólitas, como que es perfectamente posible vestirse con ropa de otros a la hora de la campaña. Recuerdo que en la campaña municipal anterior, una candidata de la alianza opositora tenía en su campaña fotos con el presidente Aylwin, con Ricardo Lagos, con Frei, y ellas eran tan importantes como las que pudo haber tenido con otros personajes de derecha. Si uno puede tener una foto con un personaje de *Romané* y con Eli de Caso, probablemente eso le va a reportar mucho más votación que mostrando quién es.

Pienso, entonces, que en esta elección el debate de las posiciones con contenidos municipales va a quedar bastante subsumido, tanto en la Concertación como en la oposición, en el intento de generar las menores diferenciaciones posibles al interior de cada pacto. Además, los planteamientos sobre los temas municipales van a ser de carácter genérico: un municipio centrado en los temas sociales, un municipio al servicio de la comunidad. Incluso vamos a estar alejados de problemas propios de otros momentos: el invierno, los problemas de salud más graves, puesto que estaremos iniciando una fase de empleabilidad ascendente, por la temporada de primavera-verano.

Además, las elecciones municipales próximas van a estar muy determinadas por aspectos vinculados a la próxima elección parlamentaria, lo que vale tanto para la Concertación, como para la derecha. Ambas necesitan mucho poder municipal para potenciar sus posibilidades parlamentarias, sin discutir el tipo de parlamentario que se requiere. Quienes aspiran a ser parlamentarios, necesitan que sus partidos hayan consolidado o avanzado en su posición municipal, pues eso les permite consolidar o avanzar en su posición parlamentaria. Esto refleja lo que ya comentaba: el tema municipal no es un tema de atracción poderosa para los partidos políticos.

Particularmente en el caso de la Concertación, el tema municipal aún no tiene importancia estratégica. Todavía se piensa en el municipio para poder hacer las políticas sociales, sin la convicción de la necesidad de gobiernos autónomos municipales o regionales a los que efectivamente se les transfiere poder. Si bien es cierto que hay descentralización, que hay mayores recursos que administrar, aún no se entiende que se pueda constituir una asociación entre gobiernos comunales, regionales y nacionales, donde cada uno de ellos tenga un espacio y un aporte específico. Eso es una carencia.

Así como hay parlamento nacional, tiene que haber parlamento regional, que son los Consejos Regionales; tiene que haber parlamento municipal, que son los concejos municipales autónomos. Así como existe ejecutivo nacional, tienen que haber ejecutivo regional que elija su gabinete. Así, el secretario regional ministerial de Trabajo —por ejemplo— respondería al gobierno regional y no nacional, y se generarían formas de articulación entre los distintos niveles. En el caso del gobierno regional de Santiago, hay problemas más serios por lo

difuso de las funciones ejecutivas respecto de las legislativas y fiscalizadoras. Que el CORE sea el que aprueba el proyecto A, B o C, que va a favor de la comuna X, Y o Z, me parece que es una función muy complicada. Los CORE deberían aprobar los presupuestos; la ejecución de los mismos debería ser tarea del gobierno regional. Creo que todavía estamos muy lejos de asumir una idea de gobiernos con funciones específicas en los niveles regionales, nacionales y comunales: un gobierno con contrapoderes.