

## Propuestas desde la Alianza por Chile

La ALIANZA POR CHILE, conformada por los partidos Renovación Nacional y Unión Demócrata Independiente, le ha otorgado gran relevancia al tema municipal. En esta ocasión, sus representantes proponen un municipio cuya gestión se sostiene en la eficiencia, y cuyo objetivo es atender a lo que la gente define como sus necesidades concretas.

# El municipio: eficacia y eficiencia

Entrevista a:

José Antonio Galilea

Vicepresidente Programático del Partido Renovación Nacional

Diputado por el Distrito n° 49, Novena Región\*

## *El sueño de sociedad de Renovación Nacional*

El sueño de sociedad de Renovación Nacional se basa en la construcción de una sociedad realmente libre, y con igualdad de oportunidades. El concepto de libertad se enmarca tanto en el ámbito político, como en el social y económico. El concepto de igualdad de oportunidades diría que básicamente se enmarca en los ámbitos social y económico. Nos referimos a la libertad de las personas para emprender, en el marco del respeto a las libertades de los demás individuos y la igualdad de oportunidades, para que, más allá de la condición social de los ciudadanos, todos tengan acceso a los beneficios del desarrollo y que eso les genere el bienestar. En definitiva, que las personas, sus familias, puedan buscar la felicidad.

## *El municipio dentro de este ideario*

En este ideario el municipio es muy importante, porque el gobierno comunal es la autoridad más cercana a la gente. Es relevante, en el marco de nuestro sueño, tanto en el ámbito de la libertad como en el de igualdad de oportunidades. Desde luego, salta más a la vista en el ámbito de la igualdad de oportunidades. Los gobiernos comunales hoy en Chile están teniendo cada vez más autonomía, y nosotros propendemos a que esa autonomía se siga acentuando, porque en-

---

\* Entrevista realizada por Teresa Cáceres el 10 de julio de 2000.

tendemos que aún vivimos en un país tremendamente centralizado.

Dos aspectos de la vida de las comunas que tienen que ver totalmente con el tema de la igualdad de oportunidades son educación y pobreza, porque para conseguir esa igualdad es necesario generar condiciones de mejor educación de la ciudadanía, particularmente de los estratos sociales más postergados. Por otro lado, la superación de la pobreza requiere gobiernos comunales realmente eficaces, efectivos y con los recursos necesarios para que los programas de erradicación de pobreza que les toca administrar y llevar adelante tengan éxito.

Quizás cueste más encontrar elementos propios de los gobiernos municipales que tengan que ver con el ámbito de la libertad de las personas. Pero es evidente que si las autoridades municipales generan ámbitos de libertad para las decisiones que se toman en esos gobiernos comunales, la gente va a tener no solo mayor grado de participación, sino que también se va a sentir más libre para tomar las mejores decisiones.

### *El principal objetivo del municipio*

Creo que la ciudadanía les pide a los gobiernos comunales que sean eficaces y eficientes, indistintamente de cuál sea, políticamente hablando, la marca del gobierno comunal. La gente no hace ese distingo a la hora de juzgar las administraciones municipales; lo que pretenden es que sean eficientes y eficaces en la utilización de los recursos, lo que significa —entre otras cosas— priorizar bien las soluciones y las necesidades de la gente, un diagnóstico apropiado de la realidad de la comuna. A la gente en las comunas le molesta mucho cuando las autoridades municipales se quejan de recursos, por ejemplo para programas vinculados a mejorar la condición social de la comuna, y al mismo tiempo se destinan recursos a proyectos, yo diría casi de adorno, que no están en la prioridad de las personas.

Lo otro que les exige la gente a las autoridades municipales, es que sean austeras, probas y que actúen con transparencia. Más allá de los colores políticos de las autoridades municipales, y sobre todo en comunas pequeñas, donde la cercanía entre las autoridades y los ciudadanos comunes y corrientes es tan estrecha, la ciudadanía acentúa esta exigencia. Y lo hace sobre todo cuando a través de los medios de comunicación, el país entero se entera que en un municipio ocurre una irregularidad que involucra a alcaldes o a concejales.

En este sentido, los partidos políticos pueden estar cometiendo el error de privilegiar en las elecciones a candidatos que aparentan, entre comillas, “tener respaldo ciudadano”, pero que no necesariamente son personas probas, transparentes, eficientes y preparadas para una adecuada gestión municipal. Probablemente todas las organizaciones políticas hacen un esfuerzo por que aquello no ocurra, pero el recuento de votos es demasiado importante para los partidos

políticos, y creo que en más de una ocasión terminan inclinándose por un candidato que aparenta tener respaldo, pero que no cumple los otros requisitos que la gente demanda. Creo que puede haber partidos que hacen un esfuerzo realmente mayor por que eso no ocurra, pero creo que a la hora de hacer un diagnóstico, no hay ningún partido que se escape de tener un par de casos de ese tipo.

### *Evaluación de los municipios*

Se ha ido avanzando en forma importante en cuanto a la valorización que la ciudadanía hace respecto de las autoridades municipales. Es probable que hace algunos años la gente no considerara como demasiado importantes a sus autoridades locales, alcaldes y concejales. Pero a lo largo de estos años, la ciudadanía en general se ha ido dando cuenta de la diferencia entre una buena gestión municipal y una mala gestión municipal.

Yo creo que hemos ido avanzando también en el tema de la autonomía municipal, pero, en mi concepto, de manera insuficiente. Creo que es inaceptable que en un país como el nuestro todavía los alcaldes y los concejales tengan que deambular incansablemente por los ministerios y por los servicios públicos centralizados en Santiago, para conseguir ciertas cosas elementales para sus comunas. Creo que esa es una cuestión que hay que erradicar. Lo quieren los ciudadanos y lo quieren quienes ejercen cargos de alcaldes y concejales. Creo que, además, ese problema pasa por una falta de voluntad del gobierno central de desprenderse de poder en favor de comunas y regiones.

También considero que hay una falta, que en algunos lugares puede llegar a ser grave, respecto de la fiscalización efectiva de la utilización de los recursos que administran los municipios. Por ejemplo, uno tiene ocasión de ver el nivel de endeudamiento de muchas municipalidades, en materias tan elementales y básicas como son las imposiciones de los profesores. En algunos casos uno podrá darse cuenta de que eso ocurre por mala administración municipal, y en otros también porque no ha habido una debida asignación de los recursos del nivel central hacia las propias municipalidades.

Una traba del actual funcionamiento municipal es la falta de recursos y de autonomía. Creo que la rigidez con que se manejan los recursos en el Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR), en donde básicamente los consejeros regionales están supeditados a las propuestas que hagan los intendentes, que muchas veces no consideran proyectos provenientes de las municipalidades, no solo limita las decisiones del propio CORE —el Consejo Regional—, sino que de paso termina postergando proyectos muchas veces eficientes y bien inspirados que presentan los propios municipios. Evitar esto requiere un mayor grado de autonomía de las regiones, y equilibrar el poder del intendente y del CORE. No

hay que olvidarse que los consejeros regionales son electos por los alcaldes y concejales de la región. Y por lo tanto el electorado al que se deben esos consejeros regionales son las autoridades municipales. Esto parece un tecnicismo, pero hay una cantidad muy grande de proyectos que se financian con fondos del FNDP y que son proyectos cuyo beneficio va a parar directamente a las municipalidades. La fuente de financiamiento principal para proyectos importantes de las comunas proviene de ahí.

### *La propuesta municipal*

Creo que hay que separar las cosas en dos ámbitos: el primero contempla todas las reformas que se necesitan en el ámbito central del gobierno, y que necesariamente van a repercutir en las autoridades de los municipios y de las comunas. Ese es un desafío mayor, porque requiere voluntad política de los que están en el gobierno de turno. Ahí hay propuestas que tienen que ver con mayores grados de descentralización, de autonomía regional y de autonomía en las autoridades municipales.

Hay un segundo ámbito, que es propiamente comunal, que es la responsabilidad fiscalizadora de los propios concejos municipales y de los concejales frente al alcalde. Creo que en estos diez años hemos avanzado en eso, pero también de manera insuficiente. En el gobierno comunal hay un desequilibrio entre la función que le corresponde cumplir al alcalde, versus las funciones tan limitadas que tienen los concejales. Creo que ahí hay una cuestión muy importante de hacer, y que es un desafío, ojalá compartido por todos los sectores políticos. Bastaría con el cambio de ciertas normas legales para poder mejorar ese equilibrio y generar condiciones de mayor fiscalización.

Además, es indispensable hacer participar más en las decisiones de la comuna a los concejales. Ellos tienen en el ejercicio de sus funciones tantas demandas como puede tenerlas el alcalde, con la diferencia de que el alcalde tiene muchas de las facultades para cumplir con los compromisos que contrae con la ciudadanía, y no así los concejales. Esa limitación de facultades no es suficientemente entendida y comprendida por la ciudadanía, por lo que muchas veces de manera injusta, se termina juzgando mal el quehacer de los concejales.

Creo que un desafío que deberíamos conquistar, es que la función del gobierno municipal esté cada vez más al servicio de las personas, y cada vez con mejor percepción de las prioridades de las comunas. Probablemente no llegue nunca el tiempo ideal en que las autoridades cuenten con todos los recursos necesarios para resolver todos los problemas pendientes de las comunas. Creo que la gente eso lo sabe y lo entiende. Lo que la gente espera que sus autoridades hagan es que prioricen en forma adecuada, y de acuerdo a un diagnóstico real de la comuna de que se trata. No siempre las acciones de las autoridades

electas guardan relación con ese diagnóstico, y a veces se enfrentan problemas o soluciones que la gente tiene colocados no en los lugares de privilegio de su lista de prioridades. Si se logra sintonizar la priorización que hacen las autoridades municipales y la priorización que hacen los propios ciudadanos, vamos a mejorar enormemente el prestigio de las autoridades municipales, y de paso vamos a lograr que la gente realmente elija a los mejores para cargos que son de mucha importancia.

### *Las funciones del municipio del futuro*

Creo que hablar generalidades sobre los municipios es complicado, porque hay realidades muy distintas. Hay comunas enormemente poderosas, desde el punto de vista económico, que prácticamente son capaces de salir adelante con cualquier desafío que se impongan. Y hay otro mundo municipal, que es el mundo de la pequeña comuna, donde muchas veces ni siquiera se cuenta con los profesionales adecuados para generar proyectos de calidad a los cuales el gobierno regional priorice y les destine recursos. Hay así, a lo menos, dos mundos distintos. En el extremo más carenciado hay comunas pequeñas, a las que los gobiernos regionales les aprueban un par de proyectos en el año, y los pocos recursos propios que logran recaudar, o incluso recursos que les son asignados del Fondo Común Municipal (FCM), terminan gastados en la mera administración del gobierno comunal. Termina siendo una especie de círculo vicioso, porque a menos plata, menos capacidad de generar proyectos; y a menos capacidad de generar proyectos, menos recursos le llegan a la comuna.

Creo que habría que buscar una mejor forma de distribuir el FCM y, simultáneamente, también entregar mayores recursos para el FNDR, para que también puedan ser destinados, en un porcentaje importante, a comunas que normalmente son privilegiadas con muy pocos proyectos.

Creo que un municipio tiene muchas funciones y que ellas dependen del ámbito del que hablemos. Por ejemplo, el rol de la municipalidad en el tema educacional es fundamental. También habría que entregarles a las municipalidades cada día más poder de decisión en materias propias de programas de erradicación de pobreza. Siento que esos programas son demasiado centralizados, y a veces las prioridades de los gobiernos centrales no guardan relación con las reales decisiones de la gente. Si esas decisiones no se radican en la municipalidad, que es la autoridad más cercana a las personas, entonces probablemente se malgasten muchos recursos, o se gasten recursos en materias que no son bien apreciadas ni priorizadas por la gente.

Hay que entregar un rol importante a las municipalidades en el ámbito de los programas de vivienda. Ellas están absolutamente ajenas a muchas de las tareas que les corresponde llevar adelante al Serviu —Servicio de Vivienda y

Urbanismo— y al Ministerio de Vivienda; y, sin embargo, todos los problemas que se tiene con las viviendas y los reclamos respectivos, los termina recibiendo la municipalidad, sin haber tenido arte ni parte en las decisiones que tienen que ver con la entrega de viviendas sociales o de otras características.

Hay otra serie de temas que son de carácter más local. Yo soy un firme partidario, por ejemplo, de que en la zona sur, donde la actividad agrícola es el sustento de cientos y cientos de familias, los municipios jueguen roles más activos en lo que son programas destinados a favorecer a los campesinos, a los pequeños y medianos agricultores. También creo que ahí hay un exceso de centralismo.

Un desafío de todos nosotros es, sin duda, ponernos de acuerdo entre gobierno y oposición sobre qué materias debieran estar realmente radicadas en los municipios y cuáles no. Ese es un ámbito de decisiones que pasa necesariamente por el Parlamento y por el gobierno de turno, y donde las municipalidades se limitan a mirar, porque sus opiniones no tienen mayor injerencia. Por mi parte, me inclino claramente por un esquema de descentralización al máximo, no solamente en el ámbito municipal, sino también en el ámbito regional. Me gustaría ver trabajando a las autoridades comunales con las autoridades regionales. Lo que hoy ocurre es que alcaldes y concejales están obligados a venir a Santiago a rastrojar recursos, a pedir cosas, cuando el ámbito natural de su acción está en la región a la cual pertenece la comuna.

Si bien creo que hay que tener un marco legal de funcionamiento general, también creo que los gobiernos regionales debieran generar condiciones para atender en forma especial la situación de comunas pequeñas en lo que a elaboración de proyectos se refiere. Pienso específicamente en un grupo de profesionales de responsabilidad de la Intendencia respectiva, que asesoren y ayuden a elaborar los proyectos de las comunas mencionadas. No hay que olvidarse que en Chile no se financia nada si no es por la vía de un proyecto en alguna parte. Y por un problema de asistencia profesional, no todas las comunas en Chile están en condiciones de generar proyectos viables, falencia que no tienen las comunas grandes. Además, esa comuna grande tiene mayor peso específico que la pequeña frente al propio gobierno regional. Un solo ejemplo: una comuna grande elige ocho o diez concejales. Y en la elección de consejeros regionales, esos concejales tienen un peso relativo mayor que una comuna pequeña que elige solo seis. Además, la comuna grande tiene una enorme ventaja en su influencia, en el buen sentido de la palabra, frente a los gobiernos regionales; por lo tanto, tiene muchas más posibilidades de conseguir proyectos aprobados vía fondos por el FNDR.

Lo anterior no impide que esté de acuerdo con el financiamiento a través de proyectos. Creo que ese tipo de financiamiento demanda un buen diagnóstico de las autoridades, y demanda también la demostración de que esos recur-

sos se van a utilizar en algo verdaderamente importante para la comuna. Creo que no hacerlo por la vía de los proyectos, generaría un grado de arbitrariedad peligrosa por parte de la gente que administra los recursos.

Respecto a la asociación con los otros actores, una muy importante es con la región, que, ya dijimos, es la fuente de sus recursos para obras tangibles. Con respecto a las asociaciones entre municipios —no hablo de la Asociación Chilena de Municipalidades—, hay buenas y malas experiencias. Cuando en una región se asocia un grupo de municipalidades con el objeto de ayudarse y apoyarse entre sí, esas buenas experiencias hay que mostrarlas y potenciarlas, para que muchos otros municipios que están aislados y que no han tenido nunca la posibilidad de asociarse a otros municipios para gestionar juntos, lo hagan. En algunas partes del país he visto asociaciones de este tipo funcionando muy bien, apoyándose y respaldándose, incluso por sobre las diferencias políticas de alcaldes de una comuna y otra. Hay otras partes donde la asociatividad ha llegado a la ceremonia de firma de la Asociación de Municipalidades, sin mayor gestión común. No obstante las malas experiencias, la asociatividad es una salida que les permitiría a las municipalidades mayores niveles de eficiencia, al tener profesionales más calificados en una u otra área; un municipio podría encargarse de sacar proyectos propios y del municipio vecino, atendiendo así a la especialización funcional de cada uno de los municipios.

### *Requisitos para un mejor municipio*

En el tema de la participación ciudadana, deberíamos avanzar con mucha más decisión a la consulta a la gente sobre en qué priorizar los recursos. Eso permite a los alcaldes y concejales administrar mucho mejor, porque administran en sintonía con las necesidades de la gente. Una experiencia en este sentido es la que ha tenido la municipalidad de Las Condes. Eso lo pondría entre las cuestiones políticas importantes para hacer en las comunas.

Muchos municipios del país necesitan asesoría en administración de la educación. Hay comunas en que las autoridades pretenden hacer un buen trabajo en educación, pero por distintas razones, no lo consiguen. A veces la razón es la falta de asesoría, de que alguien mire las cosas de fuera, con más frialdad, y le señale un camino para ir resolviendo los déficit de la educación. También esto es válido para la salud municipal.

En el ámbito social —tengo que reconocer que tengo un sesgo, porque generalmente tiendo a mirar a las municipalidades de tamaño intermedio hacia abajo y no me fijo mucho en las municipalidades grandes—, creo que toda esta asesoría profesional no solo pasa por educación y salud, sino que debe considerar temas tan elementales como soluciones a los problemas de tránsito, de comercio, de los planos reguladores.



En cuanto a requisitos legales para un mejor municipio, creo que falta ponerse de acuerdo en los principales desafíos de los municipios de hoy día. Una vez que construyamos un cierto consenso, debemos tratar de modificar las leyes necesarias, para permitir a los gobiernos regionales y municipales —conecto necesariamente a los dos— cumplir de mejor forma su desafío. Normalmente, los alcaldes y concejales se están quejando de que hay normas que les impiden hacer tal o cual cosa. A veces con razón, otras veces sin razón. Esto no me trastorna demasiado, porque tiendo a pensar que el tiempo y la experiencia van encontrando las llaves de las reformas necesarias en el mundo municipal. No creo que uno diga que vamos a realizar una reforma municipal que va a durar cincuenta años, porque el funcionamiento de las municipalidades es muy dinámico. Las responsabilidades que se les traspasan, a veces por ley y a veces por los hechos, son cada vez mayores, y eso va a requerir necesariamente de modificaciones legales y reformas que permitan a las municipalidades cumplir de mejor manera su rol. Las municipalidades, ¿cuánta responsabilidad legal tienen de hacerse cargo de los problemas fruto de los temporales? Alguien podría sostener en una municipalidad, y no dejaría de tener razón, que estos son problemas del gobierno central a través de la Onemi —la Oficina Nacional de Emergencia—; sin embargo, en los hechos son problemas que terminan afectando de forma directa a las autoridades municipales y a los municipios. La municipalidad tiene que tener los reglamentos y las herramientas para satisfacer las necesidades de la gente frente a catástrofes y situaciones de emergencia.

En el ámbito social, parece haber bastante desorganización. Porque no solo en este, sino en otros ámbitos, hay duplicidad de funciones, y nadie sabe quién toma la decisión o, lo que es peor, no hay claridad sobre cómo cumplir determinadas responsabilidades. Por ejemplo, todo lo que tiene que ver con materias sociales y con cuestiones de pensiones o el ordenamiento del transporte: hasta dónde llegan sus facultades y las de sus profesionales.

En cuanto a lo que podríamos definir como aspectos de la cultura municipal, creo que los gobiernos locales se adaptan bien a la idiosincrasia local. Es una cuestión de estilo, finalmente. En una comuna en que la ciudadanía es participativa, habrá autoridades que convocan mucho a la gente para tomar decisiones. En otras comunas donde la gente tiende más bien a no participar, probablemente las autoridades son más renuentes a consultar, a hacerlos participar. Creo que hay comunas del país con características culturales especiales. Desde luego, en mi zona en el sur de Chile, donde hay un alto porcentaje de ciudadanos provenientes de las etnias mapuche, normalmente los alcaldes y concejales están en contacto con las organizaciones, con el objeto de ir recabando informaciones de sus necesidades. Es una demostración del respeto a la cultura original, no a la cultura oficial. No haría una crítica al respecto.

## *El debate en las próximas elecciones municipales*

La gente debería fijarse en dos cosas de sus candidatos: Una, en el compromiso del candidato con la comuna. Se puede medir de diferente forma, y eso la gente lo sabe. Cuando aparece un candidato que nadie nunca identificó como preocupado de los problemas comunales, la gente se va a dar cuenta de que se trata de una persona que no ha estado históricamente comprometida con los problemas de la comuna. Lo otro, que me parece fundamental, es que la gente elija eficiencia. Si uno tiene en cuenta que siempre los recursos de una municipalidad van a ser escasos para resolver los problemas de la comuna, la gente no debería dejar de preocuparse de la preparación de sus alcaldes y concejales para que esos recursos, que nunca alcanzan, a lo menos sean utilizados bien. Eso pasa por medir los grados de austeridad de las personas, su preparación.

No coloco el tema de la probidad, porque considero que todos los ciudadanos, o la enorme mayoría de ellos, votan en las elecciones municipales preocupados de elegir personas transparentes y probas, que ojalá nunca se hayan visto envueltas en problemas de irregularidades. No lo coloco, porque presumo que para la gente es un tema obvio.

En una palabra, en esta elección debería debatirse sobre eficiencia y eficacia en la gestión municipal, porque eso lo encierra todo, a mi juicio. Encierra que las autoridades sepan hacer un adecuado diagnóstico de la comuna; que sepan hacer una adecuada priorización de las necesidades de la gente; involucra que las autoridades tengan un cabal conocimiento de la comuna y de su gente. Pienso que cuando uno invita a la gente a votar por un gobierno comunal eficaz y eficiente, estás de paso invitándola a pronunciarse en todos los demás conceptos.

Lamentablemente, el debate local muchas veces se distorsiona, porque se intenta crear un escenario eminentemente político en donde a la gente no se le hace elegir entre Pérez y González, sino que se la fuerza a elegir entre partidos. Creo que la adhesión partidaria implica un debate real desde el punto de vista político, pero bastante alejado de lo que la gente quiere como guía para elegir las máximas autoridades en la comuna. De ahí el concepto que se ha ido acuñando, según el cual en las elecciones municipales la gente busca al candidato, y no al partido del mismo. Creo que eso es sano y me parece bien que se siga acentuando.

El debate también se distorsiona cuando el gobierno, como ya lo ha anunciado, se involucra en la campaña y empieza a tener un rol interesado. También se tergiversa y se distorsiona el debate ideal cuando algunos personeros de gobierno se encargan de decirle a la gente que elegir un candidato de oposición significa privar a la comuna de fuentes de financiamiento, porque a un alcalde de oposición el gobierno central probablemente no lo atenderá de la misma

forma que a un alcalde oficialista. Creo que el gobierno de turno en general se esfuerza por llevar la elección al ámbito político, y nosotros intentamos alejarlo de ese ámbito y llevarlo al ámbito de la elección de personas. Si la elección se saca de este ámbito, de elección de personas y se politiza el debate alejándolo de los ámbitos de interés común de las personas, la gente reduce su participación al hecho de votar, y no plantea lo que piensa y lo que siente, cómo es la comuna que sueña.

Por otra parte, no creo que la elección municipal sea una medición política; es falso ponerlo en esos términos. Cualquiera que se tome un minuto para revisar las cifras parlamentarias y presidenciales anteriores, se va a encontrar con resultados asombrosos: en muchas comunas donde quizás ganó Lagos la elección presidencial, se va a elegir un alcalde de oposición, o viceversa. En una elección quizás eso no diga mucho, pero cuando uno ve que eso se repite elección tras elección, puede llegar fácilmente a la conclusión de que más allá de los intentos de politizar la campaña municipal, la gente termina votando por los candidatos y no por los partidos. Me gustaría recalcar la necesidad de tener municipalidades en función de las necesidades de sus ciudadanos. Me preocupa cuando las elecciones municipales son utilizadas como trampolines para elecciones más políticas, como las parlamentarias o las presidenciales, porque eso genera una distorsión en la administración de la municipalidad. La gente vota sanamente y con buena fe para que el alcalde lo haga bien; no para que de alcalde lo haga bien y eso le permita ser otra cosa. Creo que si uno pudiera elegir un representante de los ciudadanos que hablara por ellos, este representante les pediría a sus candidatos que primero lo hicieran bien como concejales, y una vez que terminen su trabajo, miren al Parlamento o la presidencia de la República.