

Los actores políticos nacionales, desde sus respectivas ubicaciones ideológicas, sociales e institucionales, reflexionan sobre el papel del municipio en el Chile de hoy, llenándolo de contenidos específicos.

Aparece como un tema de suma importancia exponer estas reflexiones sobre el municipio para encontrar puntos de convergencia y divergencia y, por sobre todo, saber de qué habla cada uno de los actores cuando se pronuncia sobre el municipio.

En este número de *Proposiciones* se invitó a exponer sus visiones a: el señor Víctor Maldonado, representante de la Asociación Chilena de Municipalidades; el señor Francisco Vidal, de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, y al señor Eduardo Dockendorff, del Ministerio Secretaría General de la Presidencia.

La invitación también se extendió a los partidos políticos que en las pasadas elecciones presidenciales presentaron candidato. Las personas entrevistadas fueron las designadas por sus respectivos partidos como representantes en el tema municipal. Ellos son: Pedro Velásquez, del Partido Demócrata Cristiano; Fernando Echeverría, del Partido Por la Democracia; Osvaldo Andrade, del Partido Socialista de Chile; José Antonio Galilea, del Partido Renovación Nacional; Mario Olavarría, del Partido Unión Demócrata Independiente; Juan Andrés Lagos, del Partido Comunista de Chile; y Joaquín Arduengo, del Partido Humanista. Lamentablemente no fue posible concretar un encuentro con el Partido Radical Social Demócrata. Para su presentación, las entrevistas a partidos políticos han sido organizadas de la siguiente forma: Concertación de Partidos por la Democracia, Alianza por Chile, Partidos extra-parlamentarios.

Las entrevistas fueron semiestructuradas y se realizaron de acuerdo a una guía temática, que fue entregada con antelación a cada uno de los entrevistados y que recogía los siguientes temas: el sueño de cada institución acerca de la sociedad, y la inserción del municipio en ese sueño; una evaluación del municipio en la década de los noventa; una propuesta para un municipio en Chile, y los requisitos para que ella se llevara a cabo; los temas que deberían ser debatidos en la elección municipal de octubre de 2000, y la factibilidad de que este debate se llevara a cabo.

Estas preguntas, por los distintos énfasis que cada entrevistado colocaba en ciertos temas, no fueron realizadas en todos los casos de la misma manera, pero se intentó respetar las líneas temáticas gruesas. La transcripción y edición de ellas mantuvo el tono de conversación guiada.

Cada entrevista fue enviada a su respectivo autor para que hiciera las correcciones que estimara pertinentes.

## **Propuestas desde la Asociación Chilena de Municipalidades**

La ASOCIACIÓN CHILENA DE MUNICIPALIDADES fue fundada en 1993 y hoy en día reúne a las 341 municipalidades del país. Se ha posicionado como un organismo representativo de las autoridades locales y como un negociador de importancia frente a autoridades nacionales del gobierno central, el Parlamento y otros actores de la sociedad civil, en lo que concierne a los intereses y exigencias comunes a los miembros de la misma.

# El municipio: soñar caminando

Entrevista a:

Víctor Maldonado

Asesor de la Asociación Chilena de Municipalidades\*

## *El sueño de sociedad de la Asociación Chilena de Municipalidades*

No se puede decir que la Asociación tenga un sueño compartido: tiene acuerdos sobre cómo avanzar en una dirección común. Si tuviéramos que hablar de un sueño, diría que la Asociación aspira al equilibrio de poderes en el territorio, para que personas que viven en sitios apartados tengan el derecho real de afectar su propia vida, como las personas de las grandes ciudades.

En el estado central y en el nivel político, se puede forjar una imagen del país que se quiere, definirla por áreas, definir los objetivos para cada área con palabras hermosas. De ahí sacaríamos una aún más hermosa definición de la sociedad que queremos, con lo que iríamos de hermosura en hermosura, lo cual es estéticamente muy efectivo. Pero los municipios no funcionan con ese tipo de lógica. Los municipios pueden decir con completa certeza lo que están *haciendo* para que las cosas sucedan bien y cómo podríamos mejorar las *prácticas* que nos llevarán a una situación mejor. En los municipios se encuentran las personas que están enfrentando día a día los problemas urgentes y cotidianos de los ciudadanos. Entonces, aun cuando las autoridades municipales están en condiciones de soñar, sueñan caminando. No están soñando detenidos, para luego empezar a moverse. El lenguaje municipal, por lo tanto, es eminentemente concreto, ejecutivo; y en ese sentido, un sueño por parte de quienes tienen esta realidad a cuestas, es el equilibrio efectivo de poderes en el territorio.

---

\* Entrevista realizada por Lucy Winchester el 28 de junio de 2000.

Lamentablemente, en este instante la capacidad de tomar decisiones que afectan a todo el país se ubica en grandes centros, de naturaleza social, política o financiera, que están muy coordinados entre sí. En el ámbito local, la concentración de poder que más nos afecta es la del poder político, porque el gobierno central es nuestro interlocutor privilegiado en cada una de las relaciones. Sin embargo, los municipios también se enfrentan a los centros económicos de poder. Para poner un solo ejemplo, son los municipios donde están las casas matrices de las empresas las que reciben los recursos de las mismas. Con la expansión de la informática, por otro lado, también deberemos enfrentarnos al desequilibrio de poder en cuanto al acceso a la información. Si seguimos profundizando sobre qué quieren conseguir los municipios, creo que los municipios quieren conseguir la coordinación efectiva de las políticas y programas que se aplican a nivel local. Eso significa que el municipio no debe ser solo el lugar donde se aplican las políticas, sino que debe convertirse en un lugar donde se definen las políticas que se van a aplicar. Yo creo que estamos en una etapa de transición en que la participación empieza a producirse.

#### *La constitución del municipio en pos del equilibrio de poderes*

Uno de los principales aportes que podemos hacer los municipios al país desde lo local, es constituirnos como actor social con presencia nacional y regional para entrar en el debate nacional en beneficio de las localidades. En este caso, la Asociación —que es el lugar que más conozco— ha desarrollado una estrategia para hacer sentir y expresar muy efectivamente los intereses y las necesidades de los niveles locales. Los municipios son muy poderosos, pero ellos no lo saben, y el gobierno central tampoco lo sabía: se está enterando.

Cuando digo que los municipios no saben su poderío, me refiero a que aún se extrañan de la capacidad que tienen de producir acciones. La unidad de los municipios asociados hace que las acciones que se emprenden en conjunto sean muy efectivas. Y como esta efectividad se repite, los municipios están empezando a tomar conciencia de su poderío.

#### *Los criterios transversales en el trabajo municipal*

Si yo pudiera hablar como vocero de los representantes políticos de la derecha o de la Concertación, exclusivamente, podría explayarme sobre los criterios que deben guiar el trabajo municipal, porque los consensos aumentarían. Pero la Asociación tiene la característica de ser la instancia política gremial más amplia del país. En términos concretos, ello redundaría en que el número de grandes iniciativas emprendidas es menor, porque entran en pugna visiones de socie-

dad contrapuestas; pero, por otro lado, las acciones que se emprenden son muy efectivas, porque su base es ampliamente consensuada. Existe un mínimo común de acuerdos, entre los que resalta el desarrollo de la autonomía de los niveles locales.

En este aspecto, el de la autonomía, el ejercicio que tienen que realizar los municipios es aumentar la incidencia en el nivel local completo: desarrollo económico, desarrollo social y la posibilidad de tomar las decisiones políticas que afecten lo local. El municipio busca hacerse más poderoso, más financiado, más autónomo, con más reconocimiento, con más funciones ejercidas de buena manera, y eso ciertamente necesita autonomía.

No obstante, a mi parecer, una autonomía bien administrada necesita de un centro, un referente externo, y en el caso de la descentralización, el centro es el gobierno central. Ayer, Renán Fuentealba decía: “Nosotros, municipios y gobiernos, somos autónomos unos de otros, pero no somos independientes; nos necesitamos”. Los municipios tienen muy clara la necesidad de que la descentralización tiene que llegar hasta su nivel. Sin embargo, no creo que todo el mundo lo considere un asunto de primera importancia.

Junto a esta búsqueda de autonomía, la transparencia es un valor sentido y compartido por los municipios. También el sentimiento de que es un privilegio servir a los demás en el área pública es muy fuerte. El concepto de servicio público es de primera magnitud, compartido por los alcaldes y concejales. Y el valor de la eficiencia y la eficacia en el trabajo es otro de los temas compartidos en la Asociación.

Cuando uno habla de estos cuatro temas —equilibrio de poderes, autonomía, transparencia y eficiencia—, estamos hablando de los temas compartidos por la Asociación.

Por el contrario, hay temas en los que se discrepa al interior de la Asociación. Uno de ellos es el valor de la individualidad. Desde la derecha, la participación es concebida como participación de uno en uno, de cada vecino en particular. Esa noción no es compartida por los miembros concertacionistas de la Asociación. En la búsqueda de las condiciones de equidad tampoco hay coincidencias. Parafraseando el lema de la Revolución Francesa, fraternidad es un valor común. Pero libertad, justicia y equidad no generan coincidencias.

### *El municipio actual*

Evalúo al actual municipio como un ente sobre-exigido y sub-utilizado. Sobre-exigido, porque los municipios tienen muchas tareas, los funcionarios son pocos y los recursos son escasos. Y ello con el agravante de que las tareas van en aumento, por el simple pasar del tiempo, y los recursos están prácticamente

estancados. Así, los municipios, pese a haber en ellos una plena dedicación al trabajo, se ven sobrepasados en sus capacidades. Esto es más patente en los municipios más pobres y apartados, que son la gran mayoría del país.

Al mismo tiempo el municipio es subutilizado, porque no pone en práctica su capacidad de coordinación de acciones entre los vecinos, que es muy grande. Por ejemplo, no la utiliza con la empresa privada, o en la relación con el tercer sector, o con los mismos vecinos y su capacidad de participación. Respecto a esto último, particularmente en el caso de las organizaciones comunitarias, hay un freno importante por la constitución de una casta de dirigentes permanentes, que dificultan la participación real. Por otro lado, la relación con la empresa privada se ve limitada, porque esta ve al municipio como un obstáculo y un centro de burocracia, lo que se profundiza por las dificultades del municipio para asociarse con ella. Y respecto al mundo del tercer sector, hay una relación manejada por el interés mutuo y no por las posibilidades de asociación; ahí donde podría haber un espacio para construir un proyecto de sociedad mejor, con más piso y más ideas; ambos espacios, tercer sector y municipios, se están mutuamente subutilizando. Pese a que se ha avanzado, en el contexto de la realidad actual la relación es mezquina, porque podrían hacerse más cosas.

### *Los avances y retrocesos del municipio*

La trayectoria municipal en estos diez años ha sido muy positiva, tanto en relación con los poderes públicos como en el inicio de la relación con los privados. Al inicio de la década se eligieron las autoridades, lo que le dio al municipio un piso para ser actor legítimo. Se logró, además, crear la Asociación Chilena de Municipalidades, un solo ente aglutinador de la mayoría de los municipios, hecho absolutamente extraordinario, un milagro que ocurrió demasiado pronto como para que todo el mundo se percatara de lo milagroso que era.

Al principio, en las instancias centrales y políticas, los municipios eran considerados por las autoridades públicas solo como instancias para ejercer poder. Eso era muy notorio en los mensajes presidenciales, donde los municipios únicamente contaban en las elecciones de las autoridades municipales. Hoy, por el contrario, el problema de la relación con el gobierno es su intensidad ¿Por qué? Porque el número de sesiones y reuniones está excediendo la capacidad que tiene la Asociación de responder. Hoy tenemos un nivel de relación con el gobierno que es de varias reuniones semanales específicas, mientras al inicio de la vida de la Asociación teníamos una reunión mensual, de la máxima autoridad de la Asociación con un ministro. Ahora nuestro problema es que nadie es capaz de asistir a todas las reuniones, situación que se repite con el Parlamento, donde las comisiones parlamentarias piden continuamente la presencia de la Asociación.

Con el empresariado hemos empezado a tener reuniones que permiten la identificación de problemas comunes. Por ejemplo, para los empresarios puede ser muy importante aportar económicamente en el área de la salud, como lo hacen en el área de la educación. Solo que en la salud no hay un instrumento legal que permita las donaciones. Entonces, sería de interés común abogar ante el gobierno por instrumentos nuevos en este sentido, porque todos quienes los operarían están dispuestos: unos dispuestos a entregar recursos, y otros dispuestos a instalarlos.

Con las universidades y las ONG también estamos en un mejor pie, porque necesitamos desarrollar un plan de capacitación y asistencia técnica y queremos que lo desarrollen otros, pero exigiendo coproducciones.

En suma, creo que la década ha sido de un crecimiento espectacular, y la veo totalmente positiva.

### *La propuesta de la Asociación para un municipio chileno*

La Asociación quiere contribuir al fortalecimiento de los municipios en su capacidad de gestión. Y el mejoramiento de la capacidad de gestión es fundamentalmente el mejoramiento de las personas que trabajan en los municipios, de su ambiente de trabajo, de su capacitación.

Ahora, ¿cómo nos gustaría que fueran los municipios? La Asociación quiere que los municipios tengan mejores relaciones con las otras instancias públicas, y con la comunidad. En una palabra, que se mejoren las relaciones en general: con los poderes públicos, con los vecinos y dentro del municipio. No creemos que se consiga el mejoramiento de las relaciones en alguno de esos ámbitos en forma aislada: no conseguiremos una mejor relación con los vecinos y con los poderes públicos, si las municipalidades no están bien organizadas internamente.

Lo que nosotros queremos es un municipio con menos trabas, con mucho prestigio en su función y con mucha capacidad de acción rápida. Y todas las acciones legales que estamos emprendiendo en el Parlamento van en esta dirección. Pero no pensamos el fortalecimiento municipal de cualquier manera, o en forma egoísta, sino orientado al mejoramiento en la capacidad de trabajo y en el servicio a los vecinos.

Si pensamos que el municipio es la más general de las organizaciones comunitarias y, al mismo tiempo, el rostro más cercano del estado, entonces el municipio necesita la vinculación expresa y muy bien lograda con los vecinos. Para eso necesita muchas cosas. Entre otras, debe tener una visión de la comuna compartida y generada en común con la ciudadanía. Y esto solamente se logra con mucha gente, con muchos socios, y considerando al municipio como una casa común de la localidad, que no pretende realizar todo el trabajo, pero sí ser

un punto de encuentro para que todo el mundo sepa en qué está trabajando el otro, para conseguir una comuna tal como en cada lugar se quiere.

Pero, nuevamente para esto necesitamos varias cosas. Una de las más importantes es desarrollar no una organización comunitaria solidaria, sino personas solidarias que puedan implementar cualquier organización. Esto implica que el objetivo del municipio no es fortalecer la junta de vecinos. El objetivo del municipio es que los vecinos sepan que, juntos, pueden desarrollar todo lo que quieran, ya sea en juntas de vecinos o en cualquier otra organización.

Hablamos de un municipio capaz de alterar las políticas públicas en beneficio de las localidades, sobre todo teniendo claro que la misma información vista desde el gobierno central, la región o la comuna, es leída de manera diferente. Si no hay una lectura local, las necesidades locales no se incorporan en la agenda nacional. Para poner un ejemplo: los caminos son pavimentados de manera no útil para los vecinos, las señales de tránsito son mal puestas...

Un desafío, que hoy día nos excede pero al que debiéramos dar respuesta, es conformar una imagen de realidad que exceda a la comuna y que se integre en una unidad mayor, como la ciudad. Hoy no tenemos una imagen de una ciudad más humana. Los puntos de convergencia entre el gobierno central, la región y los municipios, no están en nuestro imaginario actual. La ciudad queda afuera. Si me preguntan sobre la imagen de país que tienen los municipios, estos ven lo que les es común, localidad a localidad, y el lenguaje más agregado les es más lejano. O sea, el país todavía es visto como la proyección de la localidad. No hay un trabajo que permita construir una visión clara del conjunto. Y en forma paralela, hay muchos temas que, vistos de manera aislada, no tienen solución; por ejemplo, la seguridad ciudadana en las grandes ciudades. La nación es como un puzzle que está desarticulado y, para que se junte, necesitaríamos que al menos tres niveles del estado —nación, región, comuna— se sincronizaran, cosa que está empezando a suceder. El municipio debiera tener esa visión, y en ello va por buen camino. Pero tal sincronización es la tarea de la década que se inicia, y sería falso decir que ya existe.

Tengo la impresión de que en estos años vamos a avanzar mucho en el tema de la descentralización, y ello por algo bien específico: porque el presidente tiene visión descentralizadora. Sin embargo, no creo que esa visión del presidente permee al resto del gobierno. Es más; yo diría que el gobierno tiene vocación centralizadora, por historia. Creo que en el ámbito regional hay liderazgos en cuanto a la propuesta descentralizadora, como los de Renán Fuentealba en la Cuarta Región, pero son casos aislados, con situaciones particulares. Y así, dependemos de los liderazgos.

Un factor que los municipios tienen a su favor es su capacidad de ejercer presión, cuando los interlocutores no entienden que el trabajo se tiene que llevar a cabo considerándolos. En ese punto, el avance no pasa por los liderazgos,



sino por el peso como nivel del estado. Lamentablemente, en general, las alianzas que se realizan hoy son siempre alianzas parciales de quienes están mejor motivados, pero sin que las estructuras respectivas estén naturalmente preparadas para el ensamble.

### *La pertinencia de las funciones*

El municipio tiene las funciones que puede cumplir, pero las tiene de una manera arcaica. En el área servicios a la comunidad cumple con muchas funciones desconcentradas; entre ellas, aplica parte de los programas sociales de gobierno —sobre todo los de asistencialidad—, algunos reconocidamente deficientes, otros que efectivamente tienen utilidad. ¿Lo está haciendo de buena manera? No, porque el estado de Chile está cumpliendo con estas funciones de manera deficitaria. Debíamos tener un plan de superación de extrema pobreza y pobreza en el que se evalúe la ejecución y concepción de los programas sociales, para eliminar los deficientes, alimentar programas que tienen potencia y crear los que no existen.

En el área de finanzas, los municipios debieran tener menos trabas para conseguir y utilizar recursos. Hay que repartir mayores recursos a los municipios. Hay que modificar las leyes, hay que posibilitar la gestión de los municipios con la empresa privada. Hay que modificar cosas como que los municipios en Chile no se pueden endeudar, no solo porque en Chile es malo ese concepto, sino porque existe el prejuicio de que, teniendo esta capacidad, los gobiernos municipales solo lo podrían hacer mal.

En el área de planificación urbana, la coordinación es una aspiración pero no es un hecho. Hay una superposición de planos que hace que el trabajo sea muy deficitario. Ahí falta la visión común de ciudad, que ya ha sido comentada.

En educación y salud, falta poner en primera prioridad el tema de la calidad y la orientación del servicio. En educación tenemos el problema de que los actores directos están pensando todavía más coyunturalmente que los municipios. Y el estado central está demasiado lejos. Entonces, los proyectos educativos que movilizan a la comunidad de apoderados y alumnos, no existen con la fuerza que debieran existir.

En salud, creo que el ejemplo reciente de los esfuerzos por superar el problema de las colas, con todo su impacto publicitario, demuestra que se pueden hacer mejoras. Sin embargo, los problemas más profundos necesitan de una decisión política más a largo plazo.

Y en el tema de los servicios a la comunidad, exceptuando salud y educación, es necesario superar un prejuicio enorme y dañino: que el uso de las nuevas tecnologías y el acceso a la información son un privilegio al alcance solo de los más favorecidos. Esa es la mayor imagen del subdesarrollo. Porque tal vez

quienes más necesitan las herramientas tecnológicas son los más pobres, en los espacios comunitarios, ya que los otros las tienen en sus casas. Y el municipio debería ser un facilitador de acceso a la información para equilibrar el país. Ahora que nos abrimos al mundo, nos damos cuenta de que en otras partes se concibe la gestión como gestión informatizada. Nosotros estamos luchando porque la tecnología no sea considerada un enemigo del gestor.

### *Los requisitos*

Para que este proyecto de municipio sea efectivo, se requiere alianzas a mediano y largo plazo, por sobre los conflictos de coyunturas. Nosotros, en la relación con el gobierno, sabemos que hay puntos en los cuales no tenemos consensos y que son urgentes, y en los cuales públicamente disentimos y nos enfrentamos. El ejemplo más evidente de este momento son los programas de absorción de empleo. Pero mantenemos una agenda de mediano plazo, pase lo que pase, porque solo podemos cumplir las tareas propias si estamos en alianza con otros.

En este sentido, reconocemos, por un lado, que hay una agenda nacional efectiva únicamente si la concordamos. Y por otro, que no es malo el conflicto. Podríamos decir que meterse en problemas es un prerrequisito para construir un municipio mejor. Si uno alimenta a la comunidad con información, la comunidad reacciona evaluando críticamente la gestión. Y eso es un problema, pero es un problema dentro de un marco de cooperación mayor. Pero si aumentara la crítica sin mayor información, ese sería un verdadero problema. Yo diría que hay que concebir el liderazgo enfrentando la crítica y fomentándola a la vez, en tanto crítica informada. Ese es el requisito de un liderazgo democrático local.

Hay también un requisito de calificación política, profesional y técnica de los funcionarios municipales. No es verdad que un alcalde pueda cumplir bien su cometido si no entiende los dilemas técnicos. Lo haría mal si solamente fuera un político instintivo. A su vez, no es verdad que el profesional o el técnico del municipio pueda cumplir su papel siendo solo buen profesional. Puede hacerlo en la empresa privada, pero en el sector público tiene que tener conocimiento de la gente y de los grandes objetivos que el municipio, en una gestión concreta, se ha propuesto.

### *El debate en las próximas elecciones municipales*

Debiera debatirse sobre la capacidad de personas concretas para llevar a la práctica un proyecto de comuna. El alcalde es un administrador de los bienes de los demás, y por lo tanto un deudor de la comunidad y un empleado de la misma. En consecuencia, la comunidad debería tener la oportunidad de conocer

a su aspirante a servirla.

Hay que premiar al aspirante a alcalde que mejor ejercerá, independientemente de su partido, porque eso beneficia a la comunidad, y porque para eso es el cargo. Creo que debiera debatirse en esta elección liderazgos de personas al servicio de los demás; el resultado de ese proceso prestigiará a los partidos a los que pertenecen dichas personas.

Ahora, ¿qué se va a discutir? Tengo la impresión de que se va a discutir sobre la capacidad de las personas para ser alcaldes. Y que no va a haber manera que la propaganda y los recursos financieros implementados salven a un mal alcalde o hundan a uno bueno. Se va a evaluar las gestiones que tenemos ahora y la gente va a ejercer su opinión.

Al mismo tiempo, pienso que se van a relevar algunos temas por la incidencia política que tienen, lo que es bueno. El gran problema, desde el punto de vista de la oposición, es el de las coordinaciones, particularmente de la ciudad, las que a su vez son lo más difícil de lograr para un gobierno. Y como la ciudad está evidentemente descoordinada, es un buen punto que atacar. La seguridad ciudadana, por otra parte, es un tema que ha pasado a ser primera prioridad para todos, debido tanto a la ausencia de otros temas más atroces que se dieron en el pasado, como a que la delincuencia se ha sofisticado más que los que la atacan. Hoy la delincuencia es más violenta. Esos ejes serán abordados por la oposición.

Los partidos de gobierno, por su parte, deberían centrarse en el apoyo al grupo familiar, por un lado, y en la participación, por el otro, ambos puntos tradicionales de la Concertación. Creo que eso se va a debatir.

También habrá discursos nacionales, pero esos no penetran en la comuna. A una persona le puede interesar que en su comuna se elija al mejor alcalde, y como ese votante también tiene una opinión política, le gustaría que a escala nacional ganara su tendencia política. Pero eso puede ser todo.

Por último, no hay que olvidar que la función de los municipios es político, y en este sentido deben tener una preocupación por la ciudad, por la polis. El municipio, como institución, actúa mal si funciona exclusivamente como gremio, como asociación de intereses. Por el contrario, actúa bien si lo hace desde una perspectiva más general, con una visión más amplia. No puedo decir que esta perspectiva exista. Pero tiene la potencia de existir, ya que estamos constituyendo un actor visible, con fuerza y con prestancia, que no pertenece al estado central, pero que sí pertenece al estado. La gente ya comenzó a comprender que el nivel del estado no tiene que ver con la calidad del estado. En algunos lugares puede ser más prestigioso el nivel local. Creo que eso está sucediendo en determinados casos. Esta transición está muy ligada a la constitución de un actor que no depende ni del gobierno ni de la región para opinar, la Asociación.

Es en el espacio local donde se hace una defensa del ciudadano desde la perspectiva del territorio. La próxima década tiene por misión que este actor local tenga visión de ciudad y de región. Y que sea una visión con sustrato técnico.