

El municipio: gestor de soluciones reales

Entrevista a:

Oswaldo Andrade

Responsable de la Secretaría de Desarrollo

Comunal Regional del Partido Socialista de Chile

Secretario Municipal de la I. Municipalidad de El Bosque*

El sueño de sociedad del Partido Socialista

En el Partido Socialista hemos tenido un período interesante de reflexión en torno a este tema. Durante parte importante de su historia, el Partido Socialista ha estado ideologizado y con doctrinas bastante definidas: éramos un partido marxista, marxista leninista posteriormente, con variables al interior del marxismo leninismo, pero finalmente teníamos una posición ideológica bastante totalizante. En algún momento pensamos que entre la Iglesia Católica y los partidos marxistas podíamos concursar cuál era la agrupación más totalitaria.

El golpe militar, la destrucción del partido, la incorporación de miradas más recientes —como el eurocomunismo o los socialismos europeos—, la caída de los socialismos reales, han provocado en el partido un debate que no ha concluido. Yo diría que en el Partido Socialista chileno no tenemos precisada nuestra utopía; más bien, al contrario, estamos en un proceso de búsqueda de esa utopía.

Sí tenemos aproximaciones. El tema de la igualdad, entendida como esa condición natural al ser humano que lo sitúa en relación con otros con similares derechos, sigue siendo para nosotros un tema muy propio. Hemos revalorizado la democracia como un instrumento de organización política que antaño menospreciamos bastante. Hemos entendido que la iniciativa individual consti-

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

tuye una necesidad del progreso, en que lo colectivo, entendido como un freno, no es una buena cosa. Entendemos que la economía debe organizarse en función de resolver las necesidades de la gente y que no hay que dogmatizar respecto del régimen económico; entendemos, en consecuencia, la economía desde el punto de vista del resultado más que de los instrumentos como tales; es por eso que el mercado hoy no es para nosotros un tema ideológico; no constituye un dogma a favor o en contra; lo mismo respecto de la iniciativa privada o la empresa. Lo anterior no significa que nos hemos “capitalizado”, por decirlo de alguna forma, sino que, por el contrario, hemos logrado darles a estos instrumentos el carácter de tal, sin perder de vista nuestro sentido final, que es satisfacer las necesidades de las personas en un plano de igualdad. Ese sigue siendo un objetivo en el que no hemos cambiado.

Respecto a la igualdad, entendemos que hay que organizar a las personas de tal modo de dotarlas de posibilidades de desarrollar sus potencialidades y capacidades; de establecer un adecuado modo de relación en la sociedad que permita que todos tengamos la oportunidad de ser, y no que se inhíba la posibilidad de ser. Entonces, efectivamente entendemos la igualdad como igualdad de oportunidades, igualdad de acceso a las oportunidades.

Cómo se inscribe el municipio en este sueño

Hoy día tenemos una valoración distinta a la que teníamos en el pasado respecto de las potencialidades de la democracia, este instrumento que por cierto es imperfecto, pero que es el menos imperfecto de todos. Lo aprendimos de una forma bastante dramática.

En ese contexto, nosotros —y ahí podemos reivindicar nuestra historia— entendemos la municipalidad como un agente predilecto dentro de un proceso de descentralización. Y entendemos este proceso de descentralización solo en cuanto facilita la democratización de la sociedad chilena. Nos costaría mucho entender la democratización de la sociedad sin que se constituyeran instrumentos de cercanía con la gente, que le permitiera participar en el proceso democratizador. Pensamos que, por tradición, las municipalidades —podría ser otra cosa: no es una adscripción teórica sino que invoca a la tradición, la cultura, nuestra tradición española— se ha constituido en una institución eficaz para que este proceso de democratización de la sociedad chilena se desarrolle en donde interesa; en los núcleos en que la población lo requiere.

Objetivos del municipio

El objetivo central de los municipios debería ser la participación. No cabe ninguna duda de que uno puede tener muchas formas para hacer eficientes a los municipios, para que presten un servicio muy adecuado, y para que cumplan un rol técnico esencial. Pero nada de eso sirve si no involucra a la gente. La ausencia de participación genera una visión tecnocrática de los problemas de la gente, los que probablemente se solucionan; pero no se solucionan adecuadamente si la gente no es sujeto de ese proceso. Es este un objetivo y una impronta que para los socialistas son esenciales en el proceso de descentralización.

Hay un tema bien interesante —retomando nuestro sueño—, que es el tema de la igualdad. Es esencial que la sociedad chilena asuma que todos estamos en condiciones de ser sujetos en el proceso de descentralización y de democratización. Un factor que es contradictorio con ese objetivo, es privilegiar la participación de unos sectores por razones de formación y capacidad, cultura, o incluso por clase social.

Privilegiar la participación de todos implica romper inercias y entender que el mundo social, que el mundo comunitario, el mundo de la vecindad tiene un ámbito de riqueza mucho mayor que solo el de la directiva de la Junta de Vecinos, la directiva del Centro de Madres. El mundo comunitario tiene una amplitud de formas que van mucho más allá de lo que se reconoce formalmente. Y no reconocer aquello implica sesgar un proceso de participación creciente y que tenga sentido. Por ejemplo, si se piensa que los Consejos Económicos y Sociales deben estar integrados solamente por los presidentes de las Juntas de Vecinos, es evidente que el órgano parte sesgado.

El municipio hoy

Hay una cierta paradoja en cuanto a los municipios. Se les ha ido entregando un conjunto de nuevas atribuciones y, sin embargo, no se les reconoce lo esencial: si están o no en la línea de constituirse en gobiernos comunales. Creo que esa es una discusión pendiente que solo está esbozada y que se tiene que resolver en algún momento. O sea, cuando uno se plantea al municipio dentro de un proceso de democratización de la sociedad chilena, debe asumir que entra en crisis el concepto de municipio solo como administración local, y que hay que hacerse cargo del concepto de gobierno local. Yo diría que eso es un tema esencial y una discusión que hay que hacer. Sobre todo porque las autoridades locales tienen la legitimidad de provenir de la soberanía popular, a diferencia de muchas otras autoridades, que son de designación, y que por razones de la estructura del estado siguen interfiriendo en los ámbitos comunales. Se han hecho avances para superar esta situación. Hoy día las municipalidades tienen un presupuesto

mucho mejor que en el pasado; tienen reconocimiento y legitimidad real; tienen condiciones para el despliegue de sus potencialidades; los municipios hoy día están en condiciones de asumir las tareas que se les han asignado.

Un segundo punto que caracteriza a los municipios hoy tiene que ver con el liderazgo. Yo creo que, en general, los liderazgos municipales tienen todavía un tema pendiente: no han logrado constituirse en generadores de una dinámica al interior de la comuna que permita construir un proyecto de comuna. Hablo particularmente de los alcaldes, porque la estructura de los municipios se sustenta esencialmente en ellos. Hablo de un liderazgo que colabore en la construcción de un instrumento amable para la gente y a su servicio. Que logre constituirse en un factor de la comuna para su desarrollo, para su bienestar; que, además, le dé seguridad.

Cuando hablo de liderazgo, hablo de tres características fundamentales: primero, se trata de un liderazgo que la gente puede tocar; no es solo una imagen televisiva, sino que es una persona de carne y hueso como uno. Segundo, es un liderazgo que está situado en lo local; no estoy diciendo que el alcalde tiene que vivir en la misma comuna, pero es un “propio”, es un “como él”. Tercero, es un liderazgo que tiene una imagen de su comuna; se la imagina en lo urbanístico, en lo vial, en las actividades económicas locales, en el mundo social.

Un tercer punto en el que creo que también hay un déficit, es en que los municipios no han logrado constituirse en sí mismos en un factor de peso ante las autoridades nacionales. Yo me temo que las autoridades nacionales aún tienen la idea de que la municipalidad no tiene la madurez suficiente como para asumir las tareas que conceptualmente le competen. En ese sentido, los municipios tampoco han sido capaces de romper con esa imagen.

Hay trabas que enfrentan los municipios, de índole formal, institucional, de organización social. No tenemos una organización social demandante, no tenemos un peticionario colectivo que esté permanentemente pujando y obligando a la municipalidad a tomar decisiones o a operar de otra forma.

Cuando hablo de la falta de un peticionario colectivo, me refiero a una situación nacional que tiene su expresión local. En Chile, si se produce un alza importante de algo, no hay un colectivo social que se ponga a la cabeza, equivocado o no, de la demanda. En las municipalidades pasa lo mismo. No digo que sea lo deseable que esté todos los días una organización movilizada, pero es parte de la cotidianidad de la vida. Eso impide que nuestras autoridades locales sientan la necesidad de resolver los problemas en una relación con la comunidad lo suficientemente sincera y directa que les permita también decir que a veces hay cosas que no se pueden hacer.

No hay un liderazgo que estimule el planeamiento de la comuna, la solución de los problemas de la comuna. Son excepcionales los casos en que uno ve

planes de desarrollo que se han construido verdaderamente con participación de la gente, con comunidades activas, con comunidades vecinales constituidas en organizaciones. Sigue existiendo la tesis de que hay un grupo de expertos que hacen los dibujos, después se someten —un poco formalmente— a la aprobación, y aquí está el plano.

En este proceso de planeación de la comuna, todos los actores deben asociarse. Todos los actores sociales deben ser convocados, sean organizados o no organizados. No creo que sea posible articular adecuadamente una política tendiente a resolver los problemas sin que las personas que son objeto de esos problemas sean sujeto de la solución.

Propuesta para un municipio en Chile

Es difícil separar las cosas: la propuesta de municipio está inscrita en una propuesta que tiene que ver con el país. Por lo tanto, segmentemos la respuesta.

Desde el punto de vista institucional, entendemos la instancia municipal en la perspectiva de la democratización de la sociedad. Y desde ese punto de vista, tenemos mucho interés en que la elección de las autoridades municipales tenga una connotación en que la democracia sea esencial. Queremos que el alcalde y los concejales sean elegidos separadamente; sería interesante que existiera algún mecanismo de revocación del mandato. Creemos que los concejos municipales tienen que jugar un rol más activo; tiene que organizarse la estructura del municipio considerando el control social de la gestión; eso tiene que ver con mecanismos de información más institucionalmente estructurados. Los Consejos Económicos y Sociales también tienen que tener y jugar un rol más activo y con más atribuciones. Hay que buscar mecanismos que desde el municipio, o con el municipio, activen a ese gran y rico mundo social.

Desde el punto de vista de la calidad de vida, al contrario de lo que piensa mucha gente, soy de los que creen que los municipios no tienen esencialmente un problema de recursos. Las municipalidades son empresas que, a diferencia de una empresa común y corriente, al empezar su gestión saben con cuánta plata van a contar y en qué la tienen que gastar. Los problemas de recursos generalmente se relacionan con nuevas actividades. En este país es impresionante la cantidad de recursos que no se aprovechan porque los miran a destiempo, porque no hay un liderazgo que apunte la gestión del municipio hacia la captura de estas alternativas. No creo que los alcaldes del país en general sepan la cantidad de fondos a los que pueden concursar para financiar proyectos de muy distinta naturaleza. Y, en consecuencia, son muy pocos los que acceden a ellos. Sin perjuicio de ello, creo que hay que hacer un mayor esfuerzo desde el punto de vista de los recursos municipales; un esfuerzo que solo tienen sentido en la perspectiva de que la distribución de esos recursos también

tenga un grado de equidad mayor. Porque lo que hoy día tenemos es un mecanismo de distribución que, si bien es cierto distribuye, no ha logrado romper la hegemonía de las cuatro municipalidades más importantes, que siguen siendo mucho más beneficiarias del proceso de recaudación, a pesar de que también realizan un aporte importante.

Desde el punto de vista de la solución concreta de los problemas, yo me atrevería a hablar de tres puntos esenciales.

Uno, las municipalidades tienen que asumir un rol distinto en el trato y en la relación con las personas. No veo una preocupación de los municipios por servir, y la municipalidad es un lugar de servicio. Y el servicio se hace de una determinada manera o de otra; la municipalidad tiene la obligación de ser amable con la gente, y eso no lo ha logrado.

Lo segundo es que el municipio tiene que ser capaz de descubrir las necesidades de su comunidad; con procesos participativos, transformar esas necesidades en un plan; y ser coherente con él. No son pocos los municipios donde el plan de desarrollo no tiene relación alguna con las determinaciones presupuestarias. En ese punto hay que hacer un esfuerzo más sustantivo.

Tercero, creo que la municipalidad tiene que romper esta inercia producto de la noción de que solo está destinada a administrar precariedades. Según ella, el gestor municipal tiene que dar “un poquitito de mejor salud”, “un poquitito de mejor educación”. Mientras sigamos pensando así, estamos condenados a una mediocridad en el servicio. Pienso que las municipalidades están en condiciones de enfatizar aspectos más centrales de sus necesidades comunales, y ahí dar un muy buen servicio, de muy buena calidad y de muy buenas condiciones. De administrador de precariedades a gestor de soluciones reales, por ejemplo en los temas de pobreza. Yo no sé por qué las municipalidades no enfrentan el tema. Creo que lo pueden hacer articuladas entre sí y articuladas con el gobierno central. Pero cuando uno habla con las autoridades locales sobre el tema de la pobreza, la respuesta que recibe es que ese es un problema del estado central. Y, por favor, si hay un tema esencial para mejorar la calidad de vida de cualquier comuna, es el problema de la pobreza.

Desde el punto de vista de las atribuciones, hay muchas más de las que las autoridades creen y, por cierto, menos de las que quisiéramos. Además, falta una dosis de ruptura; las autoridades locales tienen que darse cuenta de que en la medida en que gozan de la gran virtud que es la legitimidad de provenir del voto, están en condiciones de constituirse en instrumento de presión. O sea, hay autoridades locales que se transforman en figuras nacionales, porque hacen un buen uso del recurso que significa ser electo por la gente y, en consecuencia, se pueden situar en igualdad de condiciones con cualquier otra autoridad que es designada. Mientras las autoridades sigan pensando que alguien las tiene que coordinar, estamos en el peor de los mundos. ¿Por qué no se asocian las munic-

palidades para resolver problemas? Hay procesos en esa dirección; pero, ¿por qué han sido tan lentos?

En términos de funciones, debiéramos ir pensando cuántas atribuciones más debería tener el gobierno comunal. Las municipalidades debieran tener todas las atribuciones necesarias para trabajar el desarrollo de su comunidad. Cuesta un poco decir “esta sí, esta no”. Pero, por ejemplo, no sé por qué no es razonable discutir el tema de la policía municipal, si la gente entiende el tema de la seguridad ciudadana como una obligación comunal. No sé por qué las municipalidades no pueden tener gestión empresarial. ¿Qué impediría que el tratamiento de la basura fuera tema de una gran empresa municipal? No tengo por qué creer en el dogma de que lo que es privado es bueno y lo que es público es malo. Mi tesis es que hay que entregar todas las atribuciones que sean convenientes para el cometido del desarrollo local.

Si no queremos asumir así el municipio, hagámonos cargo de que se trata de una administración local, pero también asumámoslo en serio. Y ahí lleguemos incluso al extremo de que si son solo administraciones, mejor designemos a los alcaldes.

Respecto a la coordinación con el estado central, hay que romper una costra ideológica cultural que hay en el estado central y las municipalidades respecto a la “adolescencia” de estas últimas. Resuelto eso, es necesario establecer las coordinaciones y articulaciones con los actores, pensando en la estructura del estado central. Ambos, estado central y municipio son órganos de distinta naturaleza y se relacionan de distinta manera. Sin embargo, no se relacionan entre iguales, porque cuando uno opta por romper esta costra, lo que está planteando es que la autoridad local tiene un rango tal, que está incluso por su propio origen, en mejores condiciones de resolver los problemas de su entorno. Y desde ese punto de vista, la coordinación con la autoridad local es una coordinación donde el protagonismo está en la autoridad local. Lo que hoy tenemos es centralidad de la decisión en la autoridad nacional o regional, y eso en mi opinión no debe ser.

Con relación a los ámbitos fundamentales como salud y educación en el municipio, no veo razón alguna para que tengan que salir del ámbito municipal. Lo que sí creo es que debemos pensar en otras formas de organizar la administración de esos servicios que tienen un impacto muy fuerte, y también de otros. La administración de la educación y de la salud tiene que seguir siendo municipal, pero hay que buscar la mejor forma de gestionarlos; por ejemplo, trascendiendo las comunas, por la vía de la asociación de los municipios.

Creo que con un liderazgo nítido y con legitimidad se logra articular, construir planes. Con atribuciones y recursos se hacen las cosas. Y con un mundo social activo uno tiene al sujeto objeto, controlando tu gestión. Si logramos ins-

talar en el municipio un alcalde con este liderazgo y esta legitimidad, si le entregamos atribuciones y recursos coherentes con eso y tenemos un mundo que siente que tiene la posibilidad de ser parte del proceso, creo que están dadas las condiciones para construir gobierno local.

Lo que se debería debatir en la próxima elección municipal

Un tema que deberíamos debatir en la próxima elección municipal es la perspectiva del candidato respecto al quehacer municipal y sus compromisos al respecto. Desde ese punto de vista, creo que es muy importante que los candidatos presenten una condición de liderazgo esencial. Cumpliendo esa condición, un candidato tiene una buena posibilidad de salir bien parado. No es un liderazgo que habla de grandes cosas; es un liderazgo que habla de “esas” cosas que nos son propias. Quien logre decirle a la comuna, “mire, yo así me imagino esta comuna, este es mi compromiso, creo que las cosas hay que hacerlas de determinada manera”, tiene un punto. En consecuencia, lo que uno debiera discutir es “la” comuna. Hay 341 comunas y 341 realidades y son 341 proyectos. Esos son los que hay que tocar.

Un segundo tema es “la” municipalidad. La experiencia que yo tengo es que el instrumento municipal, la estructura, las oficinas, es un tema que para las personas es muy importante. La gente entiende que al ir a la municipalidad tiene el derecho a ser atendida de determinada manera. La gente, incluso, puede entender que se le diga que no. Pero se le tiene que decir que no de una determinada manera. El servicio municipal es un tema interesante de debatir, porque la persona que va a la municipalidad sale con una opinión de allá, buena o mala. Nadie sale neutro. El candidato que se haga cargo de ese debate, creo que también lo está haciendo bien, está poniendo un tema relevante.

También debería aparecer en el debate el tema de los servicios: educación, salud, por un lado; el tema de la seguridad ciudadana; el tema del empleo, que no es un tema tan municipal, pero que naturalmente hoy día está instalado. En este ámbito también ocurre que cada municipio, cada comuna, tiene particularidades distintas.

Esos temas se van a debatir. Venimos saliendo de una contienda nacional en que los temas políticos estuvieron presentes, particularmente entre la primera y segunda vuelta. Lo natural es que en este nuevo proceso, con tan poco tiempo, además, el debate se centre en estos otros temas.