

# El municipio: la construcción diversa de la igualdad

Entrevista a:

Eduardo Dockendorff

Subsecretario General de la Presidencia\*

## *El sueño de sociedad del gobierno*

El sueño de sociedad del gobierno se podría ejemplificar y sintetizar con el concepto de igualdad, específicamente entendida como igualdad de oportunidades. En la campaña presidencial, así se usó el concepto. Yo así lo expresaría, si quisiéramos hablar de sueño. Sin embargo, los gobiernos no sueñan; lo que hacen es intentar representar un sueño en un período corto de tiempo, que se reduce al período de la administración. A lo mejor uno comparte un sueño colectivo, o trata que la gestión del gobierno, durante esos seis años, vaya encaminada en ese principio general que está al final del camino, o en una fase intermedia de un camino más largo.

Trataría de sintetizar el sueño, insisto, en el concepto de igualdad de oportunidades, entendido no solamente en estructuras sociales en general, sino también en la mirada territorial. Vale decir, en la localización de la actividad productiva, y de la población, para que no sea *per se* un factor de desigualdad. Dicho en forma más positiva: independientemente del lugar del territorio en que un ciudadano o ciudadana chilena habiten, ellos tienen que tener igualdad en las oportunidades. Lograrla requiere de un largo repertorio de precondiciones en diversos ámbitos: tecnológico, salud, educación, que son las materias en las que el gobierno está concentrando su acción en pos de ese sueño.

El sueño por la igualdad de oportunidades se inscribe en lo que podríamos llamar un sueño colectivo: un país en el que se disfrute de mayor calidad de

---

\* Entrevista realizada por Álvaro Böhme el 28 de junio de 2000.

vida, con toda la ambigüedad que este término pueda tener. Esta meta es un proyecto a largo plazo, que mira a un horizonte mayor que el año 2010, año hasta el que nosotros hemos fijado nuestros derroteros.

Teniendo como objetivo onírico hacia el 2010 una sociedad de mayor igualdad de oportunidades que la actual, el gobierno ha fijado una agenda de medios para lograr ese fin. Son básicamente las siete medidas anunciadas en el mensaje presidencial del 21 de mayo: más educación y justicia, dos medidas compartidas con los previos gobiernos de la Concertación, que forman parte del ideario común. Las siete medidas son, básicamente, salud, tecnologías —con este término nos referimos al uso de los instrumentos adecuados, que permitan ensanchar el país—. La tercera es la reforma del estado, la cuarta las reformas laborales, la quinta las reformas políticas, la sexta es la reforma de las ciudades, y educación y justicia que son las dos de los gobiernos anteriores. Con base en este marco, yo trataría de dimensionar el sueño de sociedad del gobierno.

Más allá de eso, creo que igualdad de oportunidades es un concepto que en el fondo —recurriendo a una hipótesis personal sobre esto— remite a una dimensión más actual del concepto tradicional de democracia. Esta nueva dimensión se refleja en hacer que el poder, no solo en términos políticos sino en términos más amplios, sea accesible a todas las personas: ello implica que cada ciudadano tenga el poder que le permita educar a sus hijos en buena forma; el poder que le permita encontrar un trabajo. Poder entendido, entonces, no solo como lo hace la sociología política, sino como capacidad.

Ahora, una sociedad en igualdad de oportunidades es una sociedad que te abre un espacio para que puedas construir, con tu propia visión, dentro del rol que tú mismo te defines dentro de la sociedad, tu propio esquema de calidad de vida. A mí me gustaría mucho que esa igualdad de oportunidades permitiera una diversidad tal que, el día de mañana, tú puedas construir lo que tú sueñes. Quizás para una persona muy urbana, calidad de vida sea vivir en una ciudad abierta y libre, con Santiago limpio y personas libres. Yo, que soy bastante menos urbano, tengo un sueño más vinculado a la naturaleza: me gustaría ver pájaros y árboles sanos. Pienso que, a partir de la igualdad de oportunidades, se dará por añadidura el que exista una sociedad libre. En fin, cada uno de nosotros, sobre la base de la igualdad en el acceso a las oportunidades, debería poder cumplir sus propios sueños personales y hacerlos carne bajo una concepción que todos acordamos como un conjunto de condiciones necesarias para definir calidad de vida. En algunos casos será aire, agua limpia, flora, fauna, será preservación de recursos naturales; para otros será seguridad ciudadana; para otros, protección de la familia.

Mi sueño es un país donde cada uno, con sus sueños y proyectos personales, concurre para consensuar un modelo donde el ideal de calidad de vida

pueda situarse en un proyecto común, que cada ciudadano materialice independiente y libremente.

### *La inserción del municipio en ese ideario*

En principio, el municipio es el ámbito político y administrativo que está más cerca del ciudadano para resolver aquellos problemas que impiden la consumación de sus sueños.

Yo no pienso en el municipio como el receptor de mi sueño, ni mucho menos. Creo que el municipio es un instrumento de carácter administrativo y territorial que permite resolver gran parte de las demandas que a cada ciudadano le posibilitan alcanzar ese sueño. Por ejemplo, concretamente, pienso que aquel sueño de construir una sociedad más equitativa, donde exista mayor igualdad de oportunidades, está en el plano de las posibilidades. Para alcanzar esas posibilidades, es preciso despejar ciertas trabas estructurales básicas.

Siempre he sostenido que el desarrollo es una buena combinación entre resolución de problemas y aprovechamiento de potencialidades. Un niño se desarrolla en la medida en que uno logra descubrirle una potencialidad, por ejemplo tocar un instrumento musical, o hacer muy buenos discursos, porque tiene una gran capacidad de liderazgo. Pero, al mismo tiempo, para que ese niño se desarrolle, tiene que tener resueltos varias temas, que van permitiendo que ese potencial se desarrolle: protección social, seguridad.

Pienso que el municipio está llamado a ser un gran “resolvedor de problemas” que están, muchos de ellos, en las demandas que hoy tiene la comunidad: seguridad ciudadana, empleo. Ellas, entre otras, son las condiciones mínimas de habitabilidad, para posibilitar esta construcción diversa de la igualdad.

El municipio, entonces, es la unidad territorial donde el ciudadano percibe con mucha más nitidez lo que es el estado; es el llamado a ser la expresión real y concreta del estado para el ciudadano de carne y hueso. Va a ser la cara más próxima del estado que va a tener el ciudadano. Sin embargo, en un país centralista como Chile, el estado sigue identificándose, malamente, con el gobierno central. Eso ciertamente compromete al gobierno central, por ejemplo, a transferir los recursos financieros y los medios y capacidades requeridos por el municipio, de modo que efectivamente ese estado intermedio esté en condiciones de hacerse cargo de las demandas ciudadanas.

Tengo la impresión de que la demanda por participación, en un muy alto porcentaje, tiene, debe y puede satisfacerse en el ámbito local. Si volvemos al ejemplo de las diversidades en la construcción de nuestro sueño, entre las que se cuenta la diversidad territorial, tenemos que hacernos cargo de ella. Así, un municipio A puede postular al mejoramiento de la calidad de vida metropolita-

na en un sentido, y puede identificarse con un municipio B que postula también calidad de vida, pero bajo otro prisma. Uno construye parques y el otro construye un modelo de tolerancia cero contra los delincuentes, un modelo ideal de seguridad “perfecta”. Ambos postulan un ideal de calidad de vida.

A mi juicio, es bueno que en una sociedad políticamente democrática exista la posibilidad de que, a nivel territorial, exista un macro-objetivo general, propio de un país unitario, pero que cada unidad territorial encuentre, de acuerdo a sus mayorías locales, una identidad más específica que dé contenido y sentido a esa concepción de carácter general.

Por otro lado, creo que el municipio es el gran articulador de acuerdos locales orientados también a resolver los problemas que impiden el aprovechamiento de potencialidades. Pienso que en una sociedad que aún tiene profundas inequidades, o desigualdades de oportunidades, el municipio debería ser el eje de todas aquellas políticas públicas que persiguen disminuirlas al máximo. Cuando hablo del conjunto de políticas públicas que tienden a resolver las desigualdades, me estoy refiriendo a políticas sociales en el más amplio sentido, que deberían estar mayoritaria, por no decir totalmente, radicadas en su ejecución y administración en el municipio.

### *El municipio actual tras diez años de democracia*

Los municipios están en la fase de fortalecimiento, pero todavía en un proceso en que las relaciones entre el municipio y el estado central no han sufrido modificaciones cualitativas que propendan a que el municipio se erija como un centro de poder local verdadero. El municipio es aún tremendamente dependiente de decisiones y proyectos del gobierno central. Es un demandante antes que un aliado estratégico del estado central. Desde ese punto de vista, todavía es una entidad incipiente que no se ha constituido como una entidad de mayor peso político y de mayor capacidad para responder a las necesidades de la gente.

La lista de dificultades en este ámbito es larga y ampliamente conocida: pienso que el municipio no tiene todas las facultades y recursos financieros que requiere para ser el gran ejecutor de programas sociales del país. Para hablar de programas sociales, concretamente hay cuatro áreas fundamentales: el ámbito de la educación —está el eje en la reforma educacional—, el campo de la salud, el ámbito empleo y los programas especiales dirigidos a los grupos priorizados. Creo que el municipio todavía está a mitad de camino. Le falta mucho para desarrollar, por ejemplo, más espacios de participación y articularlos mejor.

El municipio debería mejorar sustancialmente la calidad y la capacidad de su gestión urbana del territorio, o su gestión del territorio en general; debería mejorar la capacidad de intervenir regulando, generando un espacio de negociación entre los actores que intervienen en la construcción de territorio y de

ciudad, que son el estado por un lado, nacional y regional; y por otro los agentes inmobiliarios —el mercado—, los ciudadanos y sus organizaciones.

Respecto a la capacidad de articular, veo al municipio muy refugiado en un instrumento de dudosa utilidad estratégica, como es el plano regulador. Y ello sin hacer de él un instrumento para generar espacios de negociación en el ámbito comunal; sin transformarlo en un instrumento de desarrollo estratégico al servicio de la comuna, el municipio o la ciudad. El caso de la ciudad es más dramático cuando hay varios municipios involucrados. Pero veo que este es un proceso en el que el municipio está todavía muy a mitad de camino, no en un ámbito cualitativamente diferente.

No obstante, hay avances. Ha aumentado la transferencia de recursos a los municipios. Hoy maneja, en cantidad de recursos, me atrevería a decir, varias decenas más de las que manejaba un municipio hace veinte años atrás. Hay mucho mayor conciencia del valor y la importancia política que tiene lo local. Se ha avanzado en ese sentido; se han hecho esfuerzos, aunque dentro de un modelo preestablecido. En los diez años de la Concertación, el volumen de las transferencias desde el gobierno central a los municipios ha aumentado seis o siete veces más, pero continúa existiendo esta relación “demandadora” hacia el estado central como el gran “resolvidor de problemas”.

### *La propuesta municipal desde el gobierno*

Primeramente, quiero decir que pienso que el municipio, por sobre todas las cosas, debe tener un proyecto político. Y es ese proyecto político el que permite ordenar fuerzas, a los distintos actores, en torno al desarrollo del municipio. Esa es una cuestión inescapable. Después, todas las funciones que se puedan definir, están en función de ese proyecto.

Hablo de un proyecto político que cada municipio se imponga. Eso supone un plan a largo plazo. Supone, entre otras cosas, la capacidad de consensuar un proyecto común. Por eso esto es político. Tiene que ser un proyecto cuyo fin sea el ciudadano y el municipio en sí.

Eso lo digo con toda su intención, porque si bien Las Condes tuvo un proyecto político liderado por Lavín, es un proyecto político que en un 70 por ciento es el proyecto personal de Lavín para ser presidente de la República. Y el proyecto político que han seguido de alguna manera algunos alcaldes en Santiago, tiene que ver también con proyectos personales. Hay otros ejemplos; curiosamente, alcaldesas mujeres los han llevado adelante con más éxito que los alcaldes hombres: ven al municipio como un trampolín para su proyecto político personal. Creo que el municipio requiere una estrategia y un proyecto que tenga como fin al ciudadano de esa comuna y al municipio en sí. Una vez establecido este proyecto político, el municipio debiera tener un desarrollo funcio-

nal que recoja tareas o funciones mínimas compartidas en general por los municipios. Ello está de alguna manera en la ley orgánica, aunque no de forma categórica.

Pienso que los municipios deberían tener un ámbito funcional de dedicación muy principal al ámbito medioambiental local. Debieran tener otro muy preferente sobre programas sociales y empleo. Otro sobre cultura. Esos para mí marcan una dirección, sin perjuicio de la estructura administrativa. Son partes de la administración del gobierno local. Respecto a lo que un municipio no “debería” hacer, pienso que no debería copiar al municipio vecino, copiar el formato de municipio a los más grandes, porque cada municipio —reconociendo que deben existir funciones estándar para cualquier administración— debería darse una estructura más acorde a su proyecto político de municipio. Las comunas no tienen por qué tener una estructura administrativa idéntica a lo largo de todo el país. Hay algunas experiencias tibias, como la Municipalidad de Cerrillos, que transformó la Dirección de Ornato en la Dirección Medioambiental. Eso le dio una orientación distinta. Ojalá los municipios tuvieran esa variabilidad.

Yo, como ciudadano, priorizaría un municipio que considere como sus principales ámbitos de acción la cultura, el medio ambiente y las políticas sociales; pero, eso está relacionado con mi propia visión del carácter que debería revestir una política comunal que mire hacia la calidad de vida. Tengo dudas sobre que el municipio pueda resolver problemas de empleo. Están absolutamente fuera de su ámbito, salvo algunas cosas, que maneja directamente el municipio; pero en general, no es una actividad propia del municipio, ni nunca lo va a ser, la resolución del problema de empleo. Esos son problemas estructurales que tienen que ver con las políticas macroeconómicas del gobierno; y ello sin olvidar que, en el mundo global que nos toca vivir, lo que pasa fuera de las fronteras de los países afecta en su interior: sube el precio de la harina de pescado o del cobre, y eso tiene impacto en el empleo. En el campo del empleo hay ciertas posibilidades de intervención desde el municipio, en cuanto, por ejemplo, a capacitación, pero son muy indirectas, muy limitadas.

#### *Los requisitos para que esa propuesta se haga realidad*

Se requiere, primero, poner un liderazgo generoso en cada comuna: un recurso humano bien escaso, que tenga disposición a que su liderazgo sea utilizable para ese municipio. Digo generosamente, porque es la única forma de que el proyecto estratégico lo sea de la comuna, y no de particulares.

Un segundo requisito es que exista una masa crítica local dispuesta a trabajar por ese municipio y a hacer una contribución técnica sustantiva.

En tercer lugar, tienen que incrementarse los recursos financieros por la vía de una mayor descentralización fiscal. Concretamente, transferiría a los municipios partidas presupuestarias correspondientes al cumplimiento o al desarrollo de ciertas funciones preestablecidas, como piso. No tengo claro cuál será el techo.

El gobierno de Lagos tiene como apuesta que el 50 por ciento de la inversión pública sea ejecutado por la región. Ese proyecto considera a su vez que, de ese 50 por ciento, al menos la mitad sea manejada por los municipios. El objetivo es que el municipio maneje por lo menos un 25 por ciento de la inversión global. Eso se puede establecer fijando y transfiriendo entre el estado central y el municipio aquellas funciones sociales que van a ser plenamente de responsabilidad local. Digamos que la seguridad ciudadana, que la protección al medio ambiente, determinados ecosistemas —no las cuencas, porque las cuencas deberían ser resueltas regionalmente—. Eso permitirá que el municipio tuviera un piso de recursos. Sin embargo, más que los recursos, relevo el requisito de la generación de una masa crítica en condiciones de proveer la base para sustentar las medidas del gobierno.

### *El debate*

Me gustaría que se debatieran los temas de la ciudad, su rol, cómo construir ciudades; me gustaría que se debatiera sobre el respectivo proyecto político de cada candidato, su misión, su ideario sobre el municipio; que se discutiera el rol del municipio en el desarrollo de la cultura; que se discutiera, directamente con los ciudadanos, cuál es el espacio de participación que van a tener en el nuevo municipio. Se debatirá sobre la culpa del gobierno central en la escasez de recursos financieros, sobre la seguridad o inseguridad ciudadana, sobre la transparencia, y yo creo que se hará sobre la pobreza y el desempleo, que siguen siendo problemas cruciales.