

UN NUEVO MUNICIPIO PARA CHILE BASES PARA UNA NUEVA INSTITUCIONALIDAD

Editor

Andrés Chacón Romero

Autores

Mario Olavarría Rodríguez

José Miguel Arellano

Ricardo Israel Zipper

Roberto Lagos Flores

Andrés Chacón Romero



UNIVERSIDAD
TECNOLÓGICA
METROPOLITANA
del Estado de Chile

EL ASOCIATIVISMO INTERMUNICIPAL EN AMÉRICA LATINA

Editor:

Andrés Chacón Romero

Autores:

Mario Olavarría Rodríguez

José Miguel Arellano

Ricardo Israel Zipper

Roberto Lagos Flores

Andrés Chacón Romero

1^{ra} Edición, mayo 2016

Diseño, diagramación, portada y corrección de estilo:

Ediciones Universidad Tecnológica Metropolitana

Vicerrectoría de Transferencia Tecnológica y Extensión

© Está prohibida la reproducción total o parcial de este libro, su recopilación en un sistema informático y su transmisión en cualquier forma o medida (ya sea electrónica, mecánica, por fotocopia, registro o por otros medios) sin el previo permiso y por escrito de los titulares del *copyright*.

UN NUEVO MUNICIPIO PARA CHILE

BASES PARA UNA NUEVA INSTITUCIONALIDAD

ÍNDICE

	pág.
CAPÍTULO 01 Presentación Andrés Chacón Romero	06
CAPÍTULO 02 Reforma del Estado y sistema municipal Mario Olavarría Rodríguez	13
CAPÍTULO 03 Descentralización y modernización municipal José Miguel Arellano	47
CAPÍTULO 04 Un acuerdo nacional por la reforma municipal en Chile Ricardo Israel Zipper	81
CAPÍTULO 05 Democracia local: institución y poder municipal Roberto Lagos Flores	109
CAPÍTULO 06 Desafíos del nuevo municipalismo Andrés Chacón Romero	138
CAPÍTULO 07 Autores	187

CAPÍTULO 01

PRESENTACIÓN

Andrés Chacón Romero
Director Ejecutivo de la Asociación de
Municipalidades de Chile

PRESENTACIÓN

Andrés Chacón Romero

Director Ejecutivo de la Asociación de Municipalidades de Chile

Chile posee una alta tradición centralista que ha debilitado la formación de gobiernos locales. Durante los años ochenta y noventa, diversas instituciones académicas, sociales y gremiales intentaron desarrollar un proyecto de carácter general con una propuesta de reforma municipal que permitiera resolver problemas urgentes de nivel local. Los principales temas demandados fueron la autonomía, el financiamiento y la estructura de los municipios. Diversos actores plantearon la necesidad de dotar de mayor autonomía a las municipalidades y a las regiones. Sin embargo, todos estos esfuerzos han permitido avances graduales y acotados. Es por ello que en la actualidad, en momentos de elecciones municipales y en un período de cambio del ciclo político dado por la actual coyuntura entre ética y política, es que creemos que es posible volver a situar el debate en torno a la pregunta: ¿cuál es el municipio que Chile necesita?, ¿cuál es el municipio necesario para enfrentar las tareas de la sociedad del siglo XXI?

A partir de estas preguntas surge la reflexión, el trabajo colaborativo y las posibles propuestas. Creemos que es posible volver a tomar los principios originarios del municipalismo y hacernos cargo de poner nuestras propias aspiraciones en los canales institucionales y ciudadanos, y asumir la participación ciudadana como un tema relevante de la agenda programática, tanto de la Asociación de Municipalidades de Chile (Amuch), como de actores políticos y sociales que quieran acompañar este desafío y sumarse a este proceso. En síntesis, queremos reforzar la idea de que el municipio tiene que ser un gobierno local y que se necesita construir los caminos para que ello ocurra.

En consecuencia, esta publicación denominada Un nuevo municipio para Chile. Bases para una nueva institucionalidad es la construcción

colectiva de un marco conceptual y de pensamiento acerca del sistema municipal chileno, que busca convertirse en un corpus de divulgación general y que nos permita ayudar a construir un plan estratégico de amplio alcance con miras a impulsar los cambios necesarios para poner en el escenario una nueva agenda pública, en base a la necesidad de redefinir y de potenciar un nuevo municipalismo para Chile.

Los cinco autores que escriben en este libro comparten algunas motivaciones en el abordaje de esta materia: creen en la descentralización, en la necesidad de dotar de mayores recursos y capacidades a las municipalidades, están convencidos de los beneficios de la regionalización y de la reforma del Estado, en momentos especialmente críticos en materia política y social. Aún más, comparten un diagnóstico de debilidad del sistema municipal, pero lo que es más importante, saben de la potencia de transformar lo existente en gobiernos locales que logren un mejor Estado y una mejor sociedad.

Este libro está compuesto por cinco artículos, cada uno con un tema en especial, pero vinculados por el desarrollo del municipio en Chile. En el primero, Mario Olavarría Rodríguez señala la importancia de discutir una reforma del Estado que contemple un mejoramiento directo de las instituciones municipales. El autor indica que la reforma del Estado no es tan solo un tópico central en los debates y estudios del perfeccionamiento de las democracias contemporáneas, sino que es también una necesidad del país, una tarea política. En su artículo señala que las reformas políticas de envergadura son parte de un continuo histórico, donde han predominado diversas posiciones, siendo uno de los puntos fundamentales el rol del Estado en la sociedad. De esa forma, describe distintos enfoques que coexisten con este proceso, destacando visiones centralistas (propias de las elites) y que buscan mayores atribuciones burocráticas, y otras visiones (propias de la sociedad civil y del nuevo municipalismo) donde predominan la descentralización y una preocupación esencial por los gobiernos locales. Esta última es una perspectiva en la que predomina una gestión que aboga por los resultados de esa institución, en particular del municipio, y una participación ciudadana efectiva. El autor recalca que, en medio de este proceso de reforma del Estado que Chile necesita, es ineludible sostener los alcances que tiene para el sistema municipal. Mario Olavarría propone que más que restringir los ámbitos de acción municipal (como sucede en la actualidad), se deben mejorar y potenciar aspectos como su capacidad de gestión, mayores dosis de participación y democracia, y también mayores niveles de autonomía política y financiera.

En el segundo artículo, el autor José Miguel Arellano se concentra en describir y proponer asuntos públicos respecto de la descentralización. Un tema recurrente pero que presenta limitados avances. El autor indica que la descentralización es una temática que ha sido sostenida por mucho tiempo en la agenda pública, siendo utilizada en variadas oportunidades como “eslogan electoral”, comprendiendo el impacto y la recepción positiva que puede generar en los habitantes de los diversos territorios del país. Sin embargo, el autor es crítico de los esfuerzos que se han ensayado en la materia, ya que considera que la realidad respecto a su implementación y efectiva realización es una deuda que posee la sociedad chilena y que no debe ser utilizada en los discursos electorales que ensombrecen este proceso tan necesario para mejorar el Estado y su relación con las personas.

El autor sostiene que resulta necesario que las autoridades competentes comprendan que sin descentralización verdadera no es posible alcanzar el anhelado desarrollo del país. En su artículo expone una serie de conceptos y momentos históricos del Chile reciente en que se ha abordado este tema y concluye que la descentralización no solamente puede ser presentada desde la esfera de las atribuciones en los niveles regionales y provinciales, sino que debe ser desarrollada desde el ámbito local. En este punto enfatiza y realiza su reflexión central: al destacar que los gobiernos locales requieren mayores recursos financieros y una modernización municipal que aborde aspectos estructurales. Estos son, a su juicio, el desarrollo de una cultura de la innovación, el fomento del capital humano avanzado y la participación social efectiva. Estos elementos son centrales en la postura del autor para darle vida a este anhelo tan postergado y debatido.

En el tercer artículo, el destacado académico Ricardo Israel Zipper sostiene que la regionalización, la descentralización y la reforma municipal son asuntos centrales, que no deben ser esquivados ni minimizados para avanzar en una democracia moderna, como la que requiere Chile, siendo capaz de responder a las crecientes demandas de una ciudadanía cada vez más activa, organizada e informada. El autor elabora un contrapunto entre las necesidades políticas de avanzar en calidad de la democracia y la ciudadanía que exige mayor probidad y estándares éticos a quienes ejercen roles y cargos de elección popular. Algo que es extensible a funcionarios del ámbito público, en especial del sector municipal. Israel repasa momentos de coyuntura política y caracteriza a la sociedad, principalmente en momentos de crisis de desconfianza, por ejemplo, a la hora de mostrar la relación insana entre política y dinero que ha sido constante en los últimos años, con el fin de prever sus

implicancias en el cambio de paradigma que necesita el Estado para sumar a sus procedimientos mayores exigencias técnicas y éticas. Por ello es que el autor propone un “acuerdo nacional” que asuma la descentralización, concebida desde regiones diversas y realidades comunales absolutamente disímiles, y que también logre avanzar en la superación de las desigualdades territoriales. En este plano del acuerdo nacional en pos de un nuevo municipalismo, enfatiza puntos clave como: la incorporación el mejoramiento de las reparticiones regionales y locales, la necesidad de una reforma municipal consensuada y aplicable que logre avanzar en cohesión social, la gobernanza y mayores atribuciones unidas a recursos financieros para el sistema municipal en su conjunto. Su postura es la de, por un lado, analizar el momento histórico que atraviesa Chile, con sus deudas y fortalezas, y, por otro, tomar la decisión de superar el centralismo y avanzar en forma decidida hacia la descentralización.

En el artículo cuatro, Roberto Lagos Flores introduce la idea de pensar el nuevo municipio que necesita Chile, a modo de considerarlo un concepto distintivo, una idea-fuerza que tiene algo de tradicional, pues la describe como un proceso social propio de las ciencias sociales y de gobierno, pero también un concepto con elementos de novedad: hay una presión social por este avance, pero también una necesidad institucional por mejorar al municipio. Toda esta reflexión la realiza desde las teorías democráticas actuales, con una visión de calidad de la democracia y desde un pluralismo político que tiene el fin de cimentar una organización municipal nueva acorde a la teoría democrática actual. Este nuevo municipio es el tránsito desde el modelo actual hacia el modelo de gobierno local, propio de la literatura democrática. Para ello el autor propone conciliar dos dimensiones: dotar de mayor poder político al municipio, pero hacerlo en paralelo a un rediseño institucional que sea atingente a la modernidad y a la sociedad actual. En definitiva, este artículo es una contribución a “repensar la institución municipal como concepto o idea base”, puesto que en el fondo de esta preocupación se sostienen los problemas, materias, desafíos y políticas nacionales y comunales del Chile de las próximas décadas.

Finalmente, en el quinto artículo, expongo y explico algo sustancial al sentido del libro: un nuevo municipalismo para Chile. Construyo esta reflexión desde un análisis pormenorizado de las transformaciones sociales de la sociedad chilena, la globalización, el individualismo, el escenario actual de interconexión, la ciudadanía compleja y plural, todo lo cual presiona y obliga a las instituciones públicas a reaccionar apropiadamente a esas demandas. En este contexto, el nuevo municipi-

palismo es una forma de enfrentar los desafíos que requieren cambios innovadores en su estructura y en los mecanismos de comunicación con la ciudadanía. El artículo señala que el nuevo municipalismo es una fuerza social y política que concibe a la municipalidad como parte de una cultura nueva, de un modo de hacer las cosas en que cabe la vocación por el valor público, la especialización, el servicio de excelencia, el aumento de competencias técnicas y la confianza política. De esta manera, uno de los desafíos centrales del nuevo municipalismo es el establecimiento de un “nuevo contrato social”, donde los municipios pasen de ser administraciones a gobiernos locales, y que logren asumir de manera decidida la participación ciudadana.

Aun cuando todos los autores tienen un verdadero interés por la política local y reconocen la necesidad de impulsar un nuevo municipalismo, pues el viejo municipalismo está agotado y solo exhibe resultados limitados, coexisten posturas, conceptos y proposiciones variadas, lo que enriquece el análisis. No obstante, dejan de manifiesto su predisposición por la creencia verdadera de que conformar gobiernos locales dotados de poder, superando las tradicionales limitaciones de las municipalidades chilenas, es el verdadero motor del desarrollo del país. A su modo, todos los autores de este libro repasan este aspecto y llegan a similares conclusiones: no se puede pensar de la misma forma a las municipalidades, no es posible creer en su uniformidad ni en su mantención, por ello es necesario un cambio paradigmático en su pensar y en su hacer. El nuevo municipalismo es, en consecuencia, una invitación a deliberar y trabajar por una mejor sociedad local. Es una forma de relacionarse con el concepto de lo público.

Por último, cabe destacar que los autores compartimos la responsabilidad por cualquier imprecisión, error u omisión en el texto, pero también compartimos el interés, la pasión y el deseo de construir un mejor municipio para Chile.

CAPÍTULO 02

REFORMA DEL ESTADO Y SISTEMA MUNICIPAL

Mario Olavarría Rodríguez
Presidente de la Asociación
de Municipalidades de Chile

REFORMA DEL ESTADO Y SISTEMA MUNICIPAL

Mario Olavarría Rodríguez

Presidente de la Asociación de Municipalidades de Chile

Alcalde de la Municipalidad de Colina

RESUMEN

La reforma del Estado ha pasado a ser un tópico central en los debates y estudios del perfeccionamiento de las democracias contemporáneas. De esta forma, se observa que las reformas son parte de un continuo histórico, donde han predominado diversas posiciones, siendo uno de los puntos centrales el rol del Estado; pasando por visiones centralistas y que buscan mayores atribuciones burocráticas a otras donde predominan la descentralización, una gestión que aboga por los resultados y una participación ciudadana efectiva. Por último, es ineludible observar que toda reforma del Estado tiene alguna repercusión en el sistema municipal. Al respecto se propone que más que restringir los ámbitos de acción municipal, se mejoren su capacidad de gestión junto a mayores niveles de autonomía política y financiera.

PALABRAS CLAVE

Reforma del Estado, sistema municipal, descentralización, gestión integral, participación local.

1. Mario Olavarría Rodríguez es abogado de la Pontificia Universidad Católica de Chile y magíster en Gerencia Pública por la Universidad Adolfo Ibáñez. Actual presidente de la Asociación de Municipalidades de Chile (Amuch). Ha ejercido cargos profesionales y directivos en las municipalidades de Talagante, Quinta Normal y Las Condes. Fue Concejal por la comuna de Providencia y Vicepresidente de la Asociación Chilena de Municipalidades. En la actualidad es alcalde de la Municipalidad de Colina.

EMERGENCIAS DEL PANORAMA ACTUAL

Es indudable que la sociedad chilena se enfrenta a un fuerte malestar que se expresa de diversas formas, destacándose su distanciamiento de las elites políticas tradicionales, a las que visualizan como parte de la incapacidad de responder de forma eficiente a las crecientes demandas que el siglo XXI les presenta. En este sentido, es indudable que los ciudadanos del Chile actual son la suma de una multiplicidad de identidades que coexisten en espacios preferentemente urbanos y que conforman una ciudadanía cada vez más exigente y consciente de sus derechos; estos dos elementos se han intensificado con el amplio acceso a las nuevas tecnologías, especialmente las redes sociales, que en la actualidad cumplen un rol central en la forma de informarse y comunicarse.

Estamos en presencia de una ciudadanía hiperconectada e incluso este fenómeno se produce en grupos sociales y etarios que tradicionalmente se relacionaban de forma distante con las tecnologías. Hoy el uso de estas es parte del capital cultural básico de cualquier ciudadano chileno; es más, se asume el analfabetismo no desde las experiencias lectoras tradicionales, ligadas al libro, sino que vinculado a la incapacidad de hacer uso de los nuevos soportes tecnológicos. Sin embargo, este aumento significativo en el uso de las nuevas tecnologías no puede implicar que olvidemos que aún hay chilenos que, por razones de carácter económico o dada la falta de capacitación, no hacen uso de estos soportes; de ahí la importancia de las organizaciones comunitarias y donde la interacción presencial se hace indispensable.

A esta emergente realidad sociocultural del siglo XXI debemos agregar la gran cantidad de situaciones asociadas a prácticas públicas y privadas ligadas a corrupción o faltas a la probidad, que han aumentado de forma significativa la percepción negativa de los ciudadanos hacia las estructuras políticas tradicionales. De esta forma, el déficit democrático del sistema político, expresado en una fuerte crisis de representatividad y pérdida de legitimidad, hace necesario una redistribución del poder, donde los líderes locales y su estrecho vínculo con los ciudadanos permita generar gestiones locales con altos niveles de excelencia, debido a que

Para enfrentar los nuevos desafíos que la sociedad y la economía imponen al servicio público es necesario que éste responda de manera permanente a estándares básicos de gestión eficiente, eficaz, oportuna y de calidad. En la actualidad, dicha situación parece ser fundamental para validar las actividades de los servicios y, consiguientemente, para posibilitar un mayor apoyo social y político. Por tanto, para los fines de la modernización del aparato público, la noción de calidad y

sus dimensiones no debieran ser una preocupación trivial y superflua, sino más bien un eje central de cualquier apuesta de mejoramiento y progreso en materia de función pública (Ramírez, 2004, p. 45).

Por lo tanto, es imprescindible generar un mejoramiento sustancial e integral de la gestión pública, pues es fundamental aprovechar este período de crisis para implementar transformaciones profundas, que no signifiquen simples maquillajes o cambios menores, sino una oportunidad para forjar cambios cualitativos en la forma de constituir la institucionalidad pública en sus diversas dimensiones. Es importante que los actores políticos comprendamos que esta no es una crisis menor, que puede ser superada con cambios superficiales ni mediante acuerdos propiciados por elites, que en muchas oportunidades continúan alejadas de la contingencia y el devenir cotidiano de las personas. La magnitud de la desconfianza ciudadana, el distanciamiento entre la clase política y los ciudadanos, y las nuevas demandas que son expresión de un país que al mejorar en los últimos treinta años de forma sustancial su calidad de vida han significado que las aspiraciones son propias de un país que debe orientar sus políticas públicas a una esfera de problemáticas y aspiraciones vinculadas a nuevas necesidades en ámbitos de mayor complejidad social.

Un caso emblemático de los últimos años, fue cuando

El 2002 se dieron a conocer varios escándalos de corrupción que provocaron la peor crisis de los gobiernos de la Concertación, ante esta situación una nueva reforma de la gestión pública fue necesaria. A diferencia de la reforma anterior, esta se produjo debido a la ventana de oportunidad generada por la crisis de corrupción y fue formulada a partir de soluciones propuestas por actores externos al gobierno, promovidas por Pablo Longueira y otros militantes de la UDI (Morales, 2014, p. 422).

En ese momento, la capacidad de los actores políticos de velar por el bien del país permitió lograr acuerdos orientados al mejoramiento de la gestión pública. Si bien es cierto que las últimas situaciones ligadas a la oscura relación que se ha constatado entre dinero y política permiten identificar que no todos los cambios implementados en esa oportunidad rindieron sus frutos, es indudable que la realidad anterior se caracterizó por una opacidad mayor respecto al financiamiento político.

Esta experiencia permite observar que las reformas del Estado y su modernización son un continuo histórico, una expresión de la contingencia asociada preferentemente a las demandas ciudadanas; como también a las ideologías o enfoques predominantes en determinadas épocas históricas.

En este sentido, la actual crisis debe ser analizada, enfrentada y asumida con liderazgos fuertes y con capacidad de innovar en escenarios de cambios vertiginosos y de realidades complejas. Es decir, solo mediante liderazgos que posean claridad respecto a que nos encontramos en una encrucijada clave en el devenir de lo público podremos superar la desesperanza que en los últimos años se ha insertado en el centro de nuestra nación pues, como ha señalado Irarrázaval (2015a), “debemos resolver la tensión que actualmente vivimos de ser un país en vías de desarrollo, con todos los problemas que ello implica y que espera –hace ya varios años– alcanzar el nivel de un país realmente desarrollado”.

Esta desesperanza tiene estrecha relación con las intenciones refundacionales que han caracterizado al segundo mandato de la presidenta Michelle Bachelet. La inclusión en el programa de gobierno y posterior desarrollo de una serie de reformas: tributaria, educacional, laboral, constitucional, han generado reacciones divergentes por parte de los actores sociales del país. Asimismo, paulatinamente ha ido aumentando el rechazo por parte de la ciudadanía. Y ciertamente, no es debido a un problema comunicacional, sino que a sus problemas de diseño y falta de claridad respecto a su implementación. Al respecto, lo indicado por el académico de la Pontificia Universidad Católica de Chile, Ignacio Irarrázaval, cobra inusitada relevancia debido a la lucidez de diagnóstico y perspectiva de futuro respecto a si

¿Llegaremos a enfrentarnos algún día a los problemas del desarrollo? Es el anhelo que tengo para Chile, aunque no se concretará mientras no tengamos crecimiento económico, y menos si no somos capaces de asentar las condiciones necesarias para que este exista de forma sostenida, y para que el país sea capaz de reaccionar a los inevitables vaivenes de la economía mundial. Para eso necesitamos reformas que lejos de paralizar al país puedan impulsar su crecimiento (Irarrázaval, 2015a).

Este error conlleva retraer la visión de lo público a épocas pasadas, que claramente demostraron no ser las que propician el desarrollo ni la modernización de nuestro país. En este sentido, los liderazgos políticos y las instituciones públicas deben ser expresión de las tendencias de cada momento histórico. Es más, deberían tener la habilidad de adelantarse a los

procesos, sean estos económicos, sociales, culturales, políticos, tecnológicos, entre otros. Al respecto,

Es preciso acotar que las formas que asumen las organizaciones municipales están estrechamente relacionadas con el desenvolvimiento

de la economía y el cambio social, es decir, estas organizaciones son permeables a los acontecimientos sociopolíticos, tomando en consideración el grado de intervención del Estado en la economía y los impactos sociales que estas políticas generan, por tanto podemos inferir que el agotamiento del modelo de “Estado benefactor” cobra gran importancia en el cambio del estilo de gestión pública, es el disparador de la emergencia de una nueva perspectiva sobre la organización en el ámbito de la administración pública (Stenstrom, 2004, p. 9).

Del mismo modo, se observa un despertar por parte de la ciudadanía: las personas están comprendiendo que muchos beneficios alcanzados en los últimos años corren el peligro de perderse por políticas públicas altamente ideologizadas, que buscan desarrollar respuestas propias de sistemas del pasado, los cuales demostraron su ineficiencia y falta de visión de futuro. A este escenario debemos sumar las dificultades económicas, la falta de liderazgo y de diálogo a las que se ha enfrentado nuestro país en el actual gobierno.

Otro de los aspectos que han propiciado este malestar ciudadano, se vincula con una elite política que aun visualiza a Chile desde el centralismo. Esta postura ha llevado a una fragilidad de los partidos políticos, sumado a la distancia que experimentan con las bases ciudadanas, las que encuentran su mayor vínculo en el espacio local, cerca de la realidad municipal. Por esta razón, es primordial que Chile oriente su desarrollo futuro desde una visión descentralizadora, donde la riqueza de los diversos territorios sea considerada al igual que los liderazgos locales que suelen ser expresión de relaciones entre autoridades y ciudadanías forjadas en el trabajo cotidiano y no desde cúpulas partidistas o tecnocráticas, que en muchas oportunidades tienen un desconocimiento profundo de las verdaderas necesidades de los ciudadanos. Al respecto, no debemos ignorar que

Los municipios son la cara más visible y cercana del Estado para los ciudadanos. Es la puerta de entrada al Estado e, igualmente, es a través de ellos que las políticas públicas se territorializan localmente, por lo cual no es azaroso que los ciudadanos perciban al municipio como quien debe resolver la mayoría de sus problemas y necesidades, independientemente de si tiene las atribuciones y competencias para realizarlo (Haefner, 2010, p. 156).

Asimismo, las complejidades de las ciudades del siglo XXI han llevado a que lo local recobre el valor de antaño, en relación al sentido de identidad y pertinencia territorial; además, la globalización si bien es un proceso que ha penetrado las esferas económicas, sociales, culturales, comunicacionales,

políticas, entre otras, también ha implicado una necesidad de redescubrir las identidades locales, como mecanismo de sentido en una sociedad donde los grandes relatos políticos y religiosos han ido perdiendo fuerza, ante la emergencia de nuevas formas de vivir, que en muchos casos se asocian a visiones ideológicas incluso contrapuestas. Es decir, si bien en la actualidad los chilenos aspiran a mejorar sus derechos y recibir protección por parte del Estado, no quieren perder la libertad asociada al emprendimiento y la capacidad decisoria en áreas tan sensibles como, por ejemplo, la educación.

De esta forma, las nuevas exigencias que la ciudadanía hace a las instituciones públicas y sus autoridades obligan a repensar lo público y, por ende, considerar el escenario en que se desarrolla la reforma del Estado. Del mismo modo, dado los alcances de esta publicación se analizará el sistema municipal desde distintas teorías de gestión pública, considerándolas parte de este proceso de reformas. No obstante, es imperioso que cualquier análisis de la reforma del Estado y el sistema municipal asuma el eje estructurador del siglo XXI: la innovación. Ciertamente, este tópico es la esencia de las sociedades que han emergido en los últimos veinte años, dado que

La innovación democrática es, probablemente, el aspecto más interesante del papel que asumen progresivamente los gobiernos locales. Creemos que esta obligación innovadora responde a tres retos distintos: el de la participación ciudadana, el de la cooperación social y el de la integración de las políticas urbanas. La innovación debe concretarse en la asunción de competencias y funciones a nivel local que permitan la aplicación de políticas integradas. No pueden abordarse eficazmente las problemáticas de vivienda, de pobreza, de medio ambiente, de educación, de promoción económica, de cultura, etc., por medio de políticas y organismos sectoriales. Esto nos plantea la necesidad de definir nuevos bloques competenciales y nuevas formas de gestión de los gobiernos locales (Borja y Castells, 1997, p. 102).

Es más, seguramente hoy la innovación se ha establecido como el elemento diferenciador en las diversas estructuras y espacios territoriales: naciones, regiones, comunas, entre otras instancias de organización. Asimismo, la innovación hoy se ha convertido en la palanca primordial en el desarrollo del capital humano avanzado, tan requerido en las organizaciones modernas. A esto debemos agregar que los Estados son sistemas de alta complejidad, por ende, la forma de abordar cualquier cambio en su institucionalidad o en su manera de interactuar implica una gestión moderna donde hay cuatro ejes temáticos que no pueden faltar: gestión del talento, gestión del riesgo, gestión de la innovación y gestión participativa.

Estos cuatro elementos son centrales en los Estados actuales debido a su complejidad. Por lo tanto, se requiere asumir que “los sistemas complejos, a diferencia de los complicados, evolucionan en el tiempo, y por ende tienen una historia, y esa historia influye fuertemente en su conducta presente. Cualquier análisis sistémico que ignore la variable temporal es por lo tanto incompleto” (Waissbluth, 2014, p. 7).

De esta manera, cualquier reflexión respecto a la reforma del Estado debe considerar la innovación como el eje estructural. Al respecto, Chile denota un retraso notorio comparado con otros países, específicamente aquellos que han experimentado mayor crecimiento y desarrollo en las últimas décadas. Es así, como Chile solamente invierte el 0,37% del PIB en investigación, desarrollo e innovación, lejos del 2,4% de los países de la OCDE.

Por este motivo, hay que fomentar una transformación productiva basada en el conocimiento y no solo en la exportación de materias primas. Hay que avanzar hacia una economía donde la innovación sea el principal motor del crecimiento. Para esto se requiere capital humano avanzado, empresas disruptivas y un eficiente ecosistema público privado. De esta forma, “la nueva relación entre democracia, Estado, mercado y sociedad civil significa ajustar el pensamiento, las estrategias y los estilos de trabajo a los nuevos desafíos que impone el nuevo milenio” (Ramírez, 2004, p. 15).

DESAFÍOS DE LA REFORMA DEL ESTADO Y DEL SISTEMA MUNICIPAL

El escenario presentado previamente incide en que la reforma del Estado y la modernización del sistema municipal se delinee en un marco de urgencia y capacidad de alinear múltiples estrategias, sin caer en ideologismos que sesguen la mirada crítica e impidan visualizar el devenir histórico. De esta forma, cualquier reforma del Estado debe considerar tres temáticas centrales: transparencia, participación y colaboración.

Es decir, los liderazgos políticos encargados de la reforma del Estado deben comprender que el desprestigio de la política y las estructuras tradicionales es de tal nivel que si no se hacen cambios rupturistas y amplios, la deslegitimación irá en aumento, debilitando nuestro sistema democrático. Por ende, es primordial comprender que

El concepto de gobernabilidad democrática (que corresponde a las modalidades, reglas e instituciones que configuran el marco en que se desenvuelve la sociedad para lograr sus objetivos en cuanto a bienestar material, cultural y espiritual) implica hacer un gran esfuerzo por

adecuar las estructuras del aparato público, y muy en particular los servicios públicos, a las exigencias de un contexto en constante transformación y dinamismo (Ramírez, 2004, p. 15).

De lo contrario, el espacio público se convierte en tierra fértil para el desarrollo de liderazgos con propuestas populistas, que si bien pueden ser comunicacionalmente atractivas, están sustentadas en propuestas ideológicas del pasado, como puede ser la centralización de los servicios en áreas claves del desarrollo de la vida de las personas. Un ejemplo tangible es lo que está sucediendo con la desmunicipalización de la educación, siendo que

Una reforma del Estado que tenga como eje estratégico apoyar la expansión de una sociedad de ciudadanos debe, en forma decidida, descentralizar el poder hacia los gobiernos subnacionales y, fundamentalmente, hacia la ciudadanía. La condición de base para desarrollar esta nueva forma de gobernar es la distribución del poder en la sociedad (Haefner, 2010, p. 155).

Por lo tanto, el desafío de la reforma del Estado es generar una institucionalidad nacional, regional y local con capacidad de respuesta a las demandas de los ciudadanos. En este sentido,

La historia latinoamericana en materia de modernización es bastante heterogénea y difusa. Ahora si consideramos el papel que ha venido jugando el Estado en estos procesos, podemos observar que la encrucijada actual está ligada a constantes transformaciones discontinuas donde el aparato público ha sido el centro neurálgico de las articulaciones entre las esferas económica, social y cultural, en una dialéctica de construcción y refundación histórica que va ligada a las nuevas concepciones y valores que se supone debieran sustentar un nuevo paradigma de gestión pública. (Ramírez, 2004, p. 18).

De esta manera, una reforma del Estado innovadora y en concordancia con la situación histórica actual debería considerar los siguientes aspectos:

Un Estado centrado en el ciudadano.

- Un Estado abierto y transparente.
- Un Estado eficiente que mejora continuamente la calidad de sus servicios.
- Un Estado como red.
- Un Estado que valore la ciudadanía y la interacción entre

actores sociales.

- Un Estado prospectivo respecto a los desafíos que la sociedad de la información, el conocimiento y la globalización nos imponen.
- Un Estado orientado a generar una descentralización efectiva.

Todos los desafíos planteados respecto a generar una reforma del Estado acorde a un siglo XXI, donde los cambios se producen de una forma vertiginosa, impredecible y de manera global, nos lleva a visualizar los actuales cambios que está generando el gobierno de la Nueva Mayoría desde una arista crítica, pero no solamente por diferencias ideológicas, sino como parte de una visión comparada que nos permite verificar que los países que han demostrado una democracia de mejor calidad, unido a desarrollos económicos y sociales que mejoran la calidad de vida de sus ciudadanos, se caracterizan por políticas públicas disímiles a las que hoy se pretenden establecer en Chile. Es así como

Junto con esto necesitamos otro elemento básico para alcanzar el desarrollo: un Estado de clase mundial, que sea capaz de lograr una gestión efectiva y eficiente, con un traspaso fluido del mando entre los sucesivos gobiernos. Necesitamos un Estado que tenga metas concretas y que establezca estándares para los servicios que entrega, que cuente con coordinación intersectorial y una mayor flexibilidad organizacional, y que sea un Estado profesional, para que así pueda enfrentar la creciente complejidad de los desafíos de nuestra sociedad. Un Estado que ponga a las personas como centro de sus acciones y esfuerzos, que con su trabajo incida directamente en la equidad, en la superación de la pobreza y en la protección social. (Irrarrázaval, 2015a).

Respecto al sistema municipal, las modernizaciones deben ser sistémicas, abarcando diversas áreas y temáticas. Sin embargo, debido a los límites de este artículo se esbozarán solamente algunas. De esta forma, hay que hacer hincapié en que el sistema municipal requiere constituir a los municipios en verdaderos gobiernos locales. Es decir, mediante el desarrollo de una agenda autónoma, incluido el uso de los recursos. Asimismo, es necesaria la participación de la ciudadanía en la toma de decisiones del municipio, promoviendo una cultura de deberes y derechos a través de la implementación de servicios municipales con altos niveles de calidad, sujeto a indicadores auditables y medibles, pues

Una modernización del sistema municipal es uno de los elementos claves de cualquier reforma del Estado, ya que a través de los municipios es posible lograr avances en materias de pobreza, desarrollo social, de-

sarrollo urbano y mejoramiento de calidad de vida para los ciudadanos. La tendencia mundial es reforzar los municipios, y en el caso de Chile ello requiere de un sustancial mejoramiento en la distribución de recursos financieros entre el nivel nacional y el local. Pero se debe tener especial cuidado de no aumentar los recursos financieros a las municipalidades en Chile si eso no va acompañado de un efectivo plan de mejoramiento en la gestión municipal, que involucre un cambio sustancial en la forma de proveer servicios sociales en el país. Para ello se debe definir una forma integral de gestión municipal y concretarlo en forma gradual, con todos los cambios financieros y de gestión. (Bernstein e Inostroza, 2009, pp. 277-278).

Es decir una modernización del sistema municipal implica recuperar la confianza de la ciudadanía, donde el municipalismo es clave en el desarrollo del país. Un nuevo municipalismo que asuma al gobierno local como agente de desarrollo económico y ejemplo liderazgo en el contexto de descentralización.

De esta forma una innovadora modernización del sistema municipal determina:

- Fortalecer la responsabilidad fiscal.
- Mejorar atribuciones y competencias.
- Gestión integral.
- Mejorar transparencia.
- Autonomía.
- Rendición de cuentas.

Todos estos elementos pueden contribuir en la creación de valor, mejorando la percepción por parte de los ciudadanos del accionar de los gobiernos locales, pues

Hoy por hoy se reconoce que una opinión pública informada, consciente de los avances y limitaciones de la gestión pública, es clave para generar consenso social sobre los cambios de largo plazo que sean necesarios. Las estrategias pertinentes pueden contradecir las creencias populares, por lo que el respaldo público y político es fundamental. Ese respaldo y credibilidad son especialmente necesarios para modificar las tradicionales dinámicas que han enmarcado el funcionamiento de los servicios públicos (Ramírez, 2004, p. 146).

REFORMA DEL ESTADO

En primer lugar, es fundamental distinguir las diferencias existentes entre reforma y modernización del Estado. La primera está ligada a un proceso político donde se estipulan las áreas de presencia y actuación del Estado, y donde la descentralización se convierte en uno de los ejes centrales. En segundo lugar, está la modernización asociada a los procesos administrativos y de gestión, donde la innovación es el factor primordial para generar procesos eficientes.

Las reformas del Estado de la década de los ochenta del siglo pasado se orientaron a tres elementos centrales: reducción del déficit fiscal, disminución del tamaño de la administración y privatización de empresas públicas.

Por su parte, con el retorno de la democracia se comienza a implementar la denominada modernización del Estado, orientada a establecer algunas regulaciones en sectores privados, procesos de mejoramiento de la gestión pública, mejoramiento de las condiciones laborales en el sector público, democratización de los gobiernos locales, entre otras. Luego, desde mediados de la década de los noventa el énfasis estuvo en la modernización de la gestión en diversos ámbitos, destacándose los siguientes:

- Un estilo de gestión orientado por los resultados y el servicio a los ciudadanos.
- En el área de recursos humanos, incentivos a la gestión y propuestas de gerencia pública.
- Iniciativas de innovación y participación ciudadana.
- Normativas de transparencia y probidad.
- Incorporación de tecnologías informáticas.
- Evaluación de programas de gobierno, entre otros aspectos.

Asimismo, se constata que desde el año 2000 las reformas del Estado se orientan al perfeccionamiento de la institucionalidad democrática, calidad de servicio, agenda de modernización consensuada con la oposición de la época, Ley de Nuevo Trato, creación de la Dirección Nacional del Servicio Civil y del Sistema de Alta Dirección Pública. Por último, en los últimos años se incorporó el concepto de gobiernos con elementos ciudadanos y con fuerte énfasis en el desarrollo de plataformas orientadas a establecer la presencia del gobierno electrónico.

Al constatar estos sucesivos avances en la reforma del Estado, es ineludible abordarla desde la perspectiva de los cambios profundos que ha experimentado nuestra sociedad en los últimos años; transformaciones que

han implicado desafíos de distintas índoles, donde el rol del Estado debe ser analizado. En este sentido, hay que alejarse de aquellas perspectivas ideológicas que buscan que el Estado vuelva a estar presente en todas las esferas de la vida social de las personas. Las experiencias históricas han demostrado su ineficiencia e incapacidad técnica. Del mismo modo, aquellas visiones centralizadoras, que no asumen ni comprenden las realidades locales, son miopes al hecho de que

El Estado central tiene un rol insustituible en promover estándares mínimos y corregir desigualdades de oportunidad territoriales. Sin embargo, el liderazgo local y regional, junto a una mayor *accountability*, participación y transparencia son fundamentales si el Estado busca responder de manera más efectiva a las necesidades y demandas de los ciudadanos. Un Estado al servicio de Chile debe ser mucho más descentralizado no solo para poder desplegar políticas públicas cercanas a los ciudadanos que sean más eficientes y efectivas, si no especialmente para fortalecer la democracia y la participación (Consortio para la Reforma del Estado, 2009, p. 33).

La situación del cambio en las políticas públicas educacionales, al modificar y transferir la responsabilidad de la gestión, no asegura un mejoramiento sustancial de la calidad educativa. Por lo tanto, en este ámbito sería más conveniente orientarse a un cambio en la gestión de la educación pública local, forjando nuevos mecanismos de regulación y constatación de los niveles de calidad, indicadores modernos y presencia de factores pedagógicos que brinden una educación pertinente a los desafíos del siglo XXI.

Efectivamente requerimos un Estado que sea capaz de garantizar las reglas del juego de una sociedad donde el mercado y los privados son el eje central del crecimiento, para así evitar situaciones de colusión o de acceso a información privilegiada que pueda ser usada para la obtención de beneficios personales.

Del mismo modo, la reforma del Estado debe incorporar en la gestión pública a la sociedad civil organizada, como factor de transparencia en la asignación de recursos públicos. Se requiere un Estado flexible y moderno, donde los ciudadanos sean considerados como el eje central de las políticas públicas. Esta reforma debe ser concebida como un tópico que ayude al perfeccionamiento democrático, convirtiéndose en un elemento estratégico

También debe ser capaz de proveer financiamiento que permita costear los bienes y servicios. De ahí, que el crecimiento económico se convierte en la esencia de un Estado con recursos disponibles, y ciertamente no a través de un aumento permanente de la tasa impositiva, que en muchas oportunidades puede ser la barrera de entrada para la inversión,

el emprendimiento y el desarrollo de proyectos que fomenten el empleo, pues “reformular el Estado es un aspecto indispensable para garantizar el desarrollo económico y social de un país, una adecuada inserción internacional y el bienestar de todas las personas que constituyen una sociedad” (Ramírez, 2004, p. 15).

El Estado debe facilitar y brindar una gestión de excelencia, pero es ahí donde la descentralización en ciertas áreas es fundamental, y no lo que en la actualidad el Gobierno de la presidenta Bachelet genera con la desmunicipalización de la educación. Por el contrario, la reforma del Estado requiere de la aplicación de la nueva gestión pública, considerando los aportes provenientes del ámbito gerencial, incorporando la eficiencia que propicia este enfoque: evaluación del rendimiento, gestión por objetivos, gestión de la calidad total, priorizar los resultados sobre las normativas burocráticas, priorizar la prevención y mejorar la gobernabilidad, ya que

El concepto de gobernabilidad democrática (que corresponde a las modalidades, reglas e instituciones que configuran el marco en que se desenvuelve la sociedad para lograr sus objetivos en cuanto a bienestar material, cultural y espiritual) implica hacer un gran esfuerzo por adecuar las estructuras del aparato público, y muy en particular los servicios públicos, a las exigencias de un contexto en constante transformación y dinamismo (Ramírez, 2004, p. 15).

CHILE EN UN CONTEXTO DE DESCENTRALIZACIÓN

La descentralización corresponde a un proceso mediante el cual se traspasan atribuciones, poder y facultades desde el nivel nacional a espacios subnacionales con identidad legal y jurídica. Este proceso está referido a un aspecto político y no meramente administrativo; en este sentido, debe hacerse la distinción entre descentralización y desconcentración. El proceso de desconcentración alude a instancias administrativas carentes de poder en la etapa de toma de decisiones; de esta manera, una desconcentración solo exige una administración eficiente. En suma,

La relación entre descentralización y participación es clara en la medida que los niveles tengan mayor capacidad de decisión, es posible acercar más las decisiones a los ciudadanos, es decir, se puede lograr una mayor relación entre oferta pública y demanda ciudadana, asimismo, se pueden generar mecanismos que permitan el involucramiento de los ciudadanos en los asuntos públicos (Carrasco, 1997, p. 9).

Tomando en consideración lo señalado en la cita previa, verificamos que en Chile la descentralización es un proceso inconcluso, pues en el artículo tercero de la Constitución Política de la República de Chile se expresa de manera precisa el talante y las características que ha tenido el proceso de descentralización en Chile: el Estado de Chile es unitario. Su territorio se divide en regiones. Y también indica que la ley propenderá a que su administración sea funcional y territorialmente descentralizada.

Es así como la descentralización en nuestro país por sobre todo es una intención establecida por la ley y, por lo tanto, un deber pendiente. A lo largo de la descripción de los distintos períodos históricos podremos constatar que han existido intenciones descentralizadoras, sin embargo, por motivos diversos estas no se han concretado de manera sustancial.

Al respecto, se puede señalar que el proceso de descentralización se inicia con mayor perseverancia en 1960 (Ahumada, 1993). No obstante, es en el período de 1973 a 1990 durante el régimen militar cuando se percibe un cambio sustancial. Para este autor, el proceso de descentralización que se ha llevado a cabo en nuestro país está fuertemente determinado por el cambio de rol que ha asumido el Estado en materia económica como política. Debido a esto, la descentralización se ha caracterizado por ser un movimiento orientado a tecnificar la administración —con miras de una mayor eficiencia— y a despolitizar la relación Estado-ciudadano.

En el ámbito de la redefinición de la relación entre el Estado y la sociedad civil se presenta el proceso descentralizador-desconcentrador impulsado y regulado exclusivamente por el Estado, en un contexto de autoritarismo y clausura política, en que la participación de otros actores es nula o casi nula.

Específicamente entre los setenta y los ochenta se promulgan las siguientes reformas descentralizadoras:

- División política-administrativa del país en 13 regiones, 51 provincias y 335 comunas.
- Establecimiento de administraciones regionales y comunales a las que traspasó funciones, atribuciones y recursos.
- Desconcentración de la administración del Estado central —en los ministerios específicamente— a los niveles regionales.

Entre las nuevas funciones que adquieren las municipalidades se puede citar la administración de la salud primaria, de la educación básica y secundaria. Para ello se incrementaron sus recursos (los recursos crecieron 25 veces entre el 1973 y 1987) y se establecieron órganos de participación

ciudadana como el Consejo de Desarrollo Comunal y el Consejo Regional de Desarrollo.

Resulta importante enfatizar el hecho de que estas reformas se llevaron a cabo en un contexto de significativo autoritarismo, por tanto, presentaban un marcado cariz de control. Con el retorno de la democracia los espacios que con anterioridad habían sido desconcentrados fueron progresivamente democratizados a través de las siguientes medidas:

- Constitución de juntas de vecinos autoelectas.
- Elección popular de alcaldes y concejales.
- El Consejo de Desarrollo Comunal se transforma en el Consejo y en el Consejo Económico y Social Comunal (Cesco).

Los factores señalados tienen su origen en los profundos cambios que experimentará la arquitectura político institucional chilena durante el régimen militar, donde se produce una disminución sustancial del aparato estatal, dándose inicio a las transformaciones económicas, las cuales sientan las bases de los derechos de propiedad, lo que implicó otorgar autonomía al Banco Central y modernizar la banca. También se da inicio a las privatizaciones y a las modernizaciones en diferentes áreas: previsión, salud, educación y laboral.

Este proceso significa acercar la toma de decisiones al lugar en el cual surgen las demandas sociales. En este ámbito es de suma importancia el rol de la municipalidad, principalmente en lo referente a la desconcentración del poder, profundización de la democracia, generando mayores instancias de participación ciudadana. Este último aspecto ha situado al municipio en un lugar de privilegio en comparación con otros poderes y reparticiones públicas, debido a la imagen desprestigiada de instituciones como los partidos políticos, el parlamento o el poder judicial. Por este motivo, las reformas del Estado deberían contemplar al sistema municipal como el escenario privilegiado para ofrecer respuestas eficientes y atinentes a la diversidad territorial de nuestro país, por lo cual

Los municipios chilenos deben ser los principales proveedores de servicios sociales y conductores del desarrollo económico local, aumentando su autonomía de gestión y financiamiento de un modo significativo respecto del nivel nacional. El principio de la subsidiaridad debería ser efectivamente un principio rector que opera. Es decir, los municipios tendrían que hacerse cargo ampliamente de la provisión de servicios y bienes públicos (Bernstein e Inostroza, 2009, p. 267).

Por este motivo, la reforma educacional que está desarrollando el gobierno

de la presidenta Michelle Bachelet va en sentido contrario a lo que sostienen los estudios de descentralización, pues un sistema descentralizado de educación permite representar las identidades regionales y locales, ya que la toma de decisiones debe estar lo más cerca posible de la comunidad educativa. Al respecto, la municipalidad posee legitimidad democrática en las manos de sus autoridades, ostentando mecanismos de participación ciudadana que son necesarios para una mejor educación en nuestro país. De esta forma, una reforma educacional moderna, propia del siglo XXI, debería focalizarse en el contenido pedagógico, más que en los municipios. A esto hay que sumar que,

La evidencia internacional nos muestra que la administración de la educación pública no es un tema trivial, de hecho existen diversos sistemas de administración en el mundo, y cada uno de ellos muestra ejemplos exitosos y otros no tanto. Hay Sistemas centralizados desde el Ministerio de Educación respectivo, y hay sistemas que se ubican en el otro extremo donde los colegios son administrados por sus propias comunidades educativas como es el caso de Nueva Zelanda. Entre estas posiciones extremas aparecen países que también han definido traspasar la gestión de sus colegios a las respectivas municipalidades como Finlandia y Suecia, e incluso Japón. En Holanda también son administrados por las municipalidades, sin embargo cada colegio cuenta con un Consejo escolar que elige a sus directivos y junto al director administran los recursos que reciben del Ministerio de educación (Amuch, 2015a, p. 23).

Por lo tanto, más que efectuar la desmunicipalización lo que se requiere es mejorar los procesos de rendición de cuentas en las escuelas, facilitando información a las comunidades para que puedan hacer las mejores elecciones al elegir. Se debería traspasar funciones desde las burocracias centralizadas a las realidades locales, incentivando las autonomías de las comunidades locales. Por este motivo,

Hablar de la “educación pública local”: no es ni hablar ni de un retorno al Estado, ni la mantención de la educación al alero de la gestión Municipal de la misma manera que se desarrolla actualmente. Ambos constituyen modelos rígidos y ambos constituyen un error. La educación pública local (EPL) es un sistema que busca perfeccionar y modernizar la educación municipalizada conservando el supuesto de que la toma de decisiones debe estar lo más cerca posible de las comunidades educativas y apuntar a la calidad. En un proceso de co-construcción participativa de la educación y el involucramiento de diversos actores

del ámbito local (Amuch, 2015a, p. 71).

Considerando estos factores, y con la firme convicción de entregar una propuesta concreta a Chile, la Asociación de Municipalidades de Chile generó una serie de encuentros con expertos, padres, líderes, entre otros actores sociales, y así entregó una serie de propuestas para transformar la educación, destacándose las siguientes:

1. Establecer un sistema descentralizado de educación, puesto que la toma de decisiones debe estar lo más cerca posible de las comunidades educativas.
2. El alcalde será el responsable local de la gestión de la educación pública municipalizada.
3. Subvención escolar a \$200.000, permitiendo a los niños de la educación municipal tener acceso a una educación equivalente a la particular pagada.
4. Fortalecimiento de la educación pública local a través de la creación de corporaciones de educación locales, que actúen como sostenedores de los colegios.
5. Explicitación de metas y objetivos en los primeros 6 meses del período del alcalde.
6. Mayores exigencias para ejercer la docencia: nueva carrera docente.
7. Aumento de salarios docentes basado en el desempeño.
9. Autonomía y acompañamiento a directores de establecimiento y docentes con horarios de planificación (Amuch, 2015a).

Es decir, no es factor preponderante ni asegura mejoramiento de la calidad educativa el tener una educación pública fuera del ámbito municipal. En este sentido, *¿Cuál es la experiencia en el mundo?* Es que todos los sistemas educativos son descentralizados. Hay algunos centralizados como Corea del Sur (el más emblemático), donde en estricto rigor los colegios dependen del sistema central, del Ministerio de Educación. El resto son modelos descentralizados. La educación es básicamente la formación del ciudadano. Y sabemos que cuando uno habla del ciudadano quiere que haya involucramiento de la comunidad y legitimidad democrática, en sistemas democráticos.

Considerando esta línea argumentativa, es pertinente señalar que la descentralización debería hacerse cargo de otras áreas temáticas, como por ejemplo: salud, seguridad pública, entre otras.

En el área de salud los retrasos en la construcción de nuevos hospitales ha revelado una ineficiencia por parte del centralismo; también debe ser considerado el endeudamiento de este sector, que superó por primera vez la barrera de los \$200 mil millones. Incluso, en la actualidad, más de un millón y medio de chilenos está en lista de espera para recibir atención médica. Y a pesar de todas las debilidades constatadas la salud municipal atendió en 2014 a más de 10 millones de chilenos, resolviendo en más de un 80% de los casos el problema que los aquejaba. Sin embargo, las derivaciones para una atención de especialidad en hospitales u otros centros deben esperar en promedio más de un año.

Por su parte, la seguridad ciudadana se ha transformado en una de las mayores preocupaciones de la ciudadanía, principalmente debido al aumento de los delitos con alta constatación e impacto, que en muchos casos son perpetrados por menores de edad, y que no siempre se observa que sean sancionados. Esto lleva a entender que esta temática, que es sabido posee orígenes multidimensionales, debe ser abordada desde la misma lógica de donde surge. Por lo tanto, hoy se hace imprescindible crear una cultura de la seguridad en las comunas del país, que permita una mejor comprensión del comportamiento del delito y su evolución, con la finalidad de que los ciudadanos y las autoridades puedan actuar de manera preventiva ante los delincuentes.

Finalmente, señalar que solamente considerando tres de las áreas más sensibles y que exigen mayor atención por parte de la ciudadanía se observa que lo local es el escenario privilegiado para generar políticas y programas públicos que cumplan dos requisitos esenciales: eficiencia y eficacia; es decir, rapidez para entregar soluciones y que sean de excelencia. Además,

La tendencia internacional —que se aprecia en países europeos, asiáticos, Estados Unidos e incluso en América Latina— es el aumento de las responsabilidades y servicios municipales de tal manera de acercarse con las soluciones según las demandas reales de las personas. Hay estudios realizados por el Banco Mundial y por centros de investigación europeos que confirman que, de existir un buen sistema descentralizado, es sin duda el camino más efectivo para terminar con la pobreza y potenciar en forma concreta mejoras en la calidad de vida para las personas. Por lo tanto, un municipio con gestión eficiente es lo que realmente se debe buscar para alcanzar una mejor calidad de vida de los ciudadanos, y seguramente es por ello que la tendencia de los países

desarrollados es justamente privilegiar este tipo de descentralización (Bernstein e Inostroza, 2009, p. 268).

SISTEMA MUNICIPAL CHILENO

Los municipios chilenos se encuentran en una encrucijada compleja, debido a que la elite política sigue visualizándolos como los parientes pobres de la institucionalidad pública. Esta afirmación se sustenta en la incapacidad de generar una modernización efectiva y acorde a los desafíos que emergen de la sociedad del conocimiento. A estas constataciones hay que sumar una tendencia a pensar que determinadas tareas o acciones de políticas públicas no deben ser gestionadas desde el ámbito local. Es más, se percibe una peligrosa tendencia a disminuir la autonomía local; por este motivo, se hace necesario pensar los gobiernos locales desde diversas perspectivas, destacándose la existencia de gestiones locales cada vez más integrales, con capacidad de abordar de forma eficiente la complejidad que es propia de sociedades en procesos de desarrollo.

El sistema municipal debe orientarse a establecer mecanismos de coordinación con las diferentes instituciones del aparato estatal, al igual que con las organizaciones sociales y comunitarias que suelen ser expresiones fidedignas y estrechamente ligadas a las demandas y necesidades manifestadas por los ciudadanos, especialmente aquellos que requieren más apoyo dada la vulnerabilidad económica y social que experimentan.

Por este motivo, el sistema municipal debe ser dotado de autonomía política y financiera. Pero para lograr estos dos aspectos es imprescindible establecer gobiernos locales con gestiones integrales. De ahí que en este artículo se presenten someramente algunas de las gestiones que deben ser incorporadas a la brevedad, pues se requieren gobiernos locales que actúen y gestionen considerando los siguientes aspectos: talento y recursos humanos; manejo eficiente de la incertidumbre y los riesgos; generación de acciones innovadoras; inclusión y participación social efectiva en las diversas etapas del proceso de las políticas públicas.

Todas estas formas de concebir el sistema municipal se han convertido en la actualidad en necesidades estratégicas claves para abordar la deslegitimidad de la gestión pública, revelada en la creciente desconfianza que los ciudadanos expresan respecto a la capacidad de lo público para abordar sus demandas. Además, las erradas reformas que está llevando a cabo la actual administración de la presidenta Michelle Bachelet han ido paula-

tinamente minando la confianza de la ciudadanía y de aquellos que, dada su posición en el entramado económico social, son agentes clave para el desarrollo. En ese sentido,

La confianza es importante no solo para el Gobierno, también para el país, porque tiene que ver con la capacidad de aceptar y optar por cooperar con el otro a pesar de no contar con plena certeza sobre la capacidad y disposición de este otro. Un Gobierno que se plantea como reformador y que pretende revisar la historia reciente, pone en riesgo aquellos espacios en los que más se construye confianza: la familiaridad, la costumbre o la cotidianidad. Puede que a juicio de algunos las cosas se hayan venido haciendo muy mal en los últimos 25 años, pero es la forma de hacer las cosas que conocemos y claramente podemos encontrar señales de logros bastante concretas. Estas contradicciones y tensiones generan incertidumbre y obviamente socavan la confianza (Irarrázaval, 2015b).

GESTIÓN DEL TALENTO HUMANO

La modernización del sistema municipal requiere de una gestión local que apoye el fortalecimiento de los recursos humanos que se desenvuelven en los municipios, lo que implica el desarrollo de las personas mediante la capacitación orientada a la generación de capital humano avanzado. Este tópico se convierte en la actualidad en una necesidad estratégica. Por lo tanto, se deben mejorar de forma sustancial las condiciones laborales de los administrativos, técnicos y profesionales que cumplen funciones en el ámbito municipal. Esto es el primer requisito para poder atraer el servicio público municipal a los más capacitados.

Además, este sistema de gestión del talento debe considerar la retención de quienes forman parte de los recursos humanos de las organizaciones municipales, pues en la actualidad los desafíos para todas las organizaciones, sean públicas o privadas, es retener mediante incentivos modernos y que equilibren el mejoramiento de las condiciones económicas y la posibilidad de ir avanzando al interior de las instituciones, con apoyos orientados a establecer equilibrios entre la vida laboral y la vida personal de los trabajadores. En este sentido, el rol que cumplan los alcaldes es decisivo, pues

El líder ha de facilitar la excelencia de los miembros del equipo, personalizando sus actuaciones en función de las motivaciones de cada uno y de sus aportaciones. Y no olvidarse del reconocimiento (no necesariamente monetario), porque es más que un factor fuertemente motivador, es una necesidad del ser humano (Jericó, 2001, p. 140).

Asimismo, la gestión del talento humano es requerida en el ámbito municipal, pues es una revalorización del componente humano de las organizaciones, permitiendo aunar el contexto ambiental altamente competitivo, cultura organizacional que no siempre provee de estímulos satisfactorios para el mejoramiento del desempeño e incorporación de tecnologías de gestión que posibilitan mejorar de forma ostensible la calidad de los servicios entregados a los ciudadanos.

a) GESTIÓN DEL RIESGO

El siglo XXI se inauguró, fatalmente, con uno de los ataques terroristas más terribles e impactantes que la humanidad haya experimentado. Ciertamente, los ataques del 11 de septiembre del 2001 en Estados Unidos, especialmente el realizado a las torres gemelas en la ciudad de Nueva York, hicieron que la humanidad comprendiera que esta época poseía características que la harían muy distinta al pasado. Primero, se constató los efectos globales y la interconexión existente en la actualidad; también se reveló el poder de los medios de comunicación; y asimismo, los contrastes culturales y los movimientos hegemónicos de poder. Todo en un marco de desarrollo tecnológico exponencial.

De esta forma, el siglo XXI contribuyó a la comprensión de que estamos en una época donde el riesgo y la incertidumbre van unidas. Si a esto sumamos crisis económicas cada cierto tiempo, desprestigio de la política, farandulización de las diversas esferas de la vida, surgimiento de ideologías y grupos donde predomina la intolerancia y la violencia, se puede entender que el riesgo es factor constitutivo de nuestras sociedades.

Por lo tanto, todos los sistemas políticos deben incorporar en su quehacer esta variable. Así, el sistema municipal no pueda quedar excluido a esta realidad mundial. Hoy el riesgo debe ser administrado mediante liderazgos que posean habilidades distintivas. Al respecto, a pesar de que fueron clasificadas hace varios años, las megahabilidades del líder que determinó el académico norteamericano Burt Nanus (1995) siguen siendo un referente valioso para la comprensión del liderazgo, cuando destaca la necesidad de líderes que posean las siguientes habilidades:

- Visión de futuro.
- Dominio de los cambios.
- Diseño de la organización.
- Aprendizaje anticipado.
- Iniciativa.
- Dominio de la interdependencia.
- Integridad.

De esta forma, la gestión del riesgo debe ser concebida como una herramienta que entrega insumos para que los líderes locales tomen decisiones, considerando diagnósticos certeros, al igual que intervenciones y evaluaciones que permitan prever escenarios posibles, desarrollando estrategias acordes a los dilemas que se enfrenten. Por último, la incertidumbre ayuda a las organizaciones a aprender, pues les obliga a estar constantemente adaptándose a nuevos escenarios y a prever múltiples variantes. De esta forma, hoy la incertidumbre se ha convertido en un espacio privilegiado para desarrollar la innovación.

b) GESTIÓN DE LA INNOVACIÓN

Resulta necesario avanzar hacia una gestión que sea capaz de abordar la incertidumbre, el cambio, la diversidad multicultural, los cambios repentinos en la administración del poder, ciclos económicos oscilantes y medios de comunicación con un poder de influencia nunca antes visto en la humanidad. Por ende, necesitamos una gestión local donde

El municipio innovador se constituye en promotor para la gestión del conocimiento, propiciando desde la perspectiva de los gobiernos locales, la construcción de las redes sociales de innovación y la gestión de los saberes presentes en las comunidades, siendo éste uno de los propósitos fundamentales, logrando el fortalecimiento de la consolidación de procesos innovadores conducentes al desarrollo de iniciativas que permitan al Municipio a partir de sus propias fortalezas, intervenir productivamente en la resolución de los principales problemas, mejorando así su calidad de vida (Mujica de López, Marín, Smith y Lovera, 2008, p. 132).

La innovación en el ámbito municipal se ha convertido en uno de los ejes centrales de la gestión local, que a su vez debe ser capaz desde los microterritorios de hacer frente a un proceso globalizador cada vez más amplio y con características que hacen del siglo XXI una época de la humanidad con características que lo determinan como un período de alta complejidad. Entre otros elementos, es necesario destacar que lo local, al vincularse a un mundo globalizado, asume la presencia de una tecnología cada vez más ubicua, con capacidad de transformar las relaciones humanas, rompiendo las barreras temporales y espaciales.

Ciertamente, las municipalidades son las encargadas de generar la innovación en el ámbito local: desarrollo de la ciudadanía y modernización de las municipalidades. Por este motivo

El municipio innovador se concibe como un espacio delimitado espacial, territorial y geográficamente en donde convergen las iniciativas locales a través del esfuerzo concertado de los diferentes actores que hacen vida en las comunidades, con el fin de llevar adelante la gestión pública de una forma más participativa y democrática. (Mujica de López et al., 2008, p. 131).

c) GESTIÓN PARTICIPATIVA

La modernización del sistema municipal chileno debe considerar la variable territorial, respecto a la importante expansión espacial de los diversos centros urbanos, que suponen costos mayores en transporte, servicios y equipamientos, por la lejanía de las viviendas. Todos elementos que requieren de políticas públicas locales orientadas al desarrollo de servicios que deben ser capaces de enfrentar los retos de: a) la globalización y la reestructuración económica; b) la inclusión social; c) el medioambiente urbano; d) y la gobernabilidad.

Ante los desafíos que plantean las nuevas dinámicas de la sociedad del siglo XXI, la participación es un fenómeno con capacidad de crear sinergias positivas para el desarrollo, pues a través de ella se genera un cambio en los paradigmas de conductas de los actores políticos, acompañados con sanción colectiva que reprueba aspectos como la corrupción o el descuido de los intereses colectivos. A estas evidencias debemos sumar dos aspectos fundamentales: la creciente interdependencia de problemas y de actores políticos; y que los municipios son instituciones relacionales con la comunidad, dada su proximidad. Por lo tanto,

Los municipios deberán ser organizaciones públicas que estén en la vanguardia de la transparencia, participación ciudadana y gestión moderna. Serán organizaciones eficaces, flexibles y responsables ante la comunidad y la nación. En su gestión se equilibrarán preferencias locales con estándares nacionales consensuados. Asimismo, la organización municipal deberá nivelar un sistema que resguarde estándares en la gestión de recursos humanos con la debida flexibilidad para poder emprender la producción. Deberá asumir mayores cargas de responsabilidad, pero tendrá los incentivos correctos para maximizar ingresos y actuar con eficiencia. (Carrasco, 1985, p. 267).

Respecto al tópico de la participación, Carrasco (1985) distingue cinco niveles de participación que se ordenan de acuerdo al nivel de poder en la toma de decisiones, es decir, de menor a mayor grado de participación mientras más activo es el ciudadano con relación a la toma de decisiones

en la política que lo beneficia:

- Información: participación pasiva del ciudadano (receptor), a quien se le dan las posibilidades de informarse acerca de las decisiones tomadas a nivel central.
- Consulta: los ciudadanos tienen la posibilidad de expresar su opinión respecto a un asunto determinado y comentar, respecto a sus propios intereses, necesidades, aspiraciones y punto de vista.
- Gestión: en este nivel, las personas que participan cuentan con los recursos y competencia adecuada para el manejo autónomo de ciertos ámbitos del sector público.
- Decisión: apunta a la participación efectiva de los ciudadanos en la elección de opciones determinadas.
- Control: significa la participación efectiva de los ciudadanos en la elección de opciones determinadas.

En tanto, lo que se entiende por participación social, según Lima (1988), y participación comunitaria, según Boeninger (1984), nos señala que son conceptos que no se relacionan necesariamente con ninguna institucionalidad preexistente, pero pasan a ser conceptos igualmente importantes para las reflexiones expresadas en este artículo, ya que las municipalidades se relacionan generalmente con organizaciones sociales más que con individuos particulares. Por tanto, entender la participación comunitaria y social y la forma en que estas operan nos entregará luces acerca de cómo la municipalidad debe relacionarse con la comunidad.

De hecho, la municipalidad convive con una estructura social forjada en entramados ideológicos, sociales y culturales diversos; aspectos que conllevan la capacidad de aunar criterios que se orienten al bien común, sin dejar de reconocer las particularidades de las personas que conforman las múltiples organizaciones, que sin embargo convergen en ser cada vez más demandantes en dos ámbitos: calidad y rapidez en las respuestas que solicitan a las instituciones públicas, pues

Donde antes fue necesaria una actuación administrativa ahora deja de serlo y, por el contrario, surgen nuevas áreas en las que se incrementa la demanda social de servicios con unas determinadas características. De ahí que la Administración no puede seguir siendo algo estático sino debe ser una organización que debe escuchar la voz de sus clientes, en este caso los ciudadanos, para poder satisfacer las necesidades de sus usuarios. Se produce una exigencia ciudadana; el ciudadano aprende a valorar la calidad y a exigir (Varona Arciniega, 2002, p. 12).

Para Lima (1988), la participación social así entendida se refiere “al involucramiento del individuo en cualquier organización social” (p. 6), es decir, se refiere a la participación de una persona que desea formar parte de una determinada organización que no necesariamente requiere de un grado de organización, en tanto la participación comunitaria acuñada por Boeninger (1984) se entiende como acciones colectivas caracterizadas por un grado relativamente importante de organización y que adquieren sentido a partir del hecho de que se orientan por una decisión colectiva. De esta forma, la participación compromete a los participantes, como un modo de definir el uso de determinados medios para el logro de los fines de tales acciones colectivas.

CONDICIONES PARA UNA GESTIÓN LOCAL PARTICIPATIVA

Como señala Carmona y Masbernati (1997), para alcanzar una comunidad participativa se requiere en las comunas una estrategia de gestión participativa. Esto implica:

- Existencia y fomento de organizaciones de la comunidad.
- No excluir otros tipos de participación (plebiscitos, encuestas de opinión, consultas directas, etc.)
- Actitud activa y propositiva, que se orienta a la proposición de solución de problemas por parte de la comunidad, dejando de lado la participación como demandas.
- Actitud positiva de cambio de estilo en la gestión municipal, donde el personal municipal que apoya las iniciativas, las autoridades que promueven las actividades y las organizaciones que responden a las demandas se comprometan con una actitud de cambio.
- Liderazgo efectivo, donde la confianza en los funcionarios del municipio es vital.
- Incorporar a la comunidad en el proceso de toma de decisiones, a través de la delegación de facultades a esta en la identificación de necesidades y problemas locales. La propuesta de soluciones, la ejecución y el control de ellas es una forma de otorgar espacios de influencia a la comunidad.
- Capacitación para el cambio, siendo de vital importancia formar líderes promotores de este, funcionarios competentes para una nueva forma de ver y actuar en el municipio.
- Relaciones sistemáticas y periódicas entre el municipio y la comunidad, mediante mecanismos claros y efectivos que permitan un sistema

de comunicación constante y permanente.

- Mecanismos de información, ya que la participación necesita conocimiento.

Dichas condiciones para la participación, entendida como gestión pública, lleva implícita la relación entre las autoridades y los ciudadanos, y la posibilidad de que los ciudadanos puedan tomar parte en las definiciones de interés público general o bien en aquellas decisiones de interés particular.

Para el primer caso, las personas deben tener la posibilidad de expresar o tener voz ante las definiciones más globales de la política global; en tanto, en el segundo, el vecino debe tener voz en las decisiones que afectan a su entorno más inmediato. Para mayor detalle véase el siguiente cuadro.

Cuadro 1: Condiciones de participación

Condiciones generales	Condiciones específicas
<ul style="list-style-type: none">• Existencia de una multiplicidad de canales de participación formalmente institucionalizados.	<ul style="list-style-type: none">• Capacidad de diagnóstico, lo que implica acceso a información adecuada y oportuna.
<ul style="list-style-type: none">• Flexibilidad para permitir el desarrollo de la participación. Es decir, se requiere un grado de permisividad compatible con la acción creativa de la propia sociedad civil.	<ul style="list-style-type: none">• Capacidad de decisión.
<ul style="list-style-type: none">• Ausencia de obstáculos para la participación tales como ausencia de libertad política, concentración económica u oligarquización.	<ul style="list-style-type: none">• Capacidad de disponer de recursos financieros con suficiente libertad y en volumen compatible con la acción.

Fuente: Carrasco (1998, p. 14)

Dichas condiciones otorgan a la gestión municipal la legitimidad ante la gente que ha sido integrada en el proceso participativo, como también permiten a los municipios conocer cómo están llegando a las personas los distintos planes y programas municipales, y cuál es la respuesta de la gente frente a estos, a través del contacto con las organizaciones, con los dirigentes y con los grupos que participan.

Este punto nos lleva al tema de la gestión local, la que permite concluir que está aún arraigada a raíces burocráticas y legalistas. Por ende, su capacidad de eficacia y eficiencia se ve limitada por los bajos presupuestos, la poca libertad de acción, y una estructura y mentalidad legalista que mutila cualquier iniciativa de gestión. De este modo, se concluye que la gestión en los municipios debe dejar de ser administrada para comenzar a ser gerenciada.

Para lograr esta transformación se requiere mejorar los servicios hacia la comunidad, desconcentrar las responsabilidades, evaluar los resultados, alcanzar la modernización sobre los recursos humanos y pasar del estado de proceso a la administración de la responsabilidad. La idea es transitar desde una racionalidad jurídica (donde los principales elementos son seguridad, estabilidad y garantía) a una racionalidad basada en el *management* (cuyos pilares son la eficacia, la competitividad y la rentabilidad).

CONSIDERACIONES FINALES

La reforma del Estado es un proceso continuo que experimenta procesos de enlentecimiento o aceleración, dependiendo de los momentos históricos por los que los países estén pasando. A esto deben sumarse las presiones ideológicas de diversos orígenes que cada cierto tiempo se toman la agenda de lo público. Respecto al período actual, se observa un momento de muchas incertidumbres, derivadas del debilitamiento de la institucionalidad democrática, principalmente debido a la deslegitimización a la que se ven enfrentados los diversos actores políticos, económicos, sociales, religiosos y comunicacionales no solo en Chile, sino también la mayoría de las naciones del mundo.

Una de las razones que han suscitado este escenario surge de una sociedad global absolutamente conectada, informada y en continuo desarrollo de posturas críticas de las diversas instituciones, sus liderazgos y acciones. En el caso chileno se observa un cansancio y una saturación por parte de la ciudadanía hacia las elites políticas tradicionales, expresadas preferentemente en los partidos políticos, parlamentarios y autoridades del gobierno central. Respecto al ámbito municipal, si bien es cierto que la apreciación no es sustancialmente mejor, sí se detecta que los ciudadanos conciben al municipio, y por extensión a quienes se desenvuelven en él, como entes que logran acercarse a sus demandas con criterios de mayor realismo, atendiendo a las realidades que experimentan dada su cercanía y capacidad de identificarse con sus anhelos desde la perspectiva que solo puede otorgar el territorio local.

Por este motivo, cualquier proceso de reforma del Estado no puede

obviar el fortalecimiento de la descentralización, donde el municipio se visualiza como la institución que puede encabezar este proceso. Sin embargo, en los últimos dos años las diferentes reformas del gobierno de la presidenta Bachelet han llevado el centralismo a percibir al municipio no como el espacio propicio para la gestión en diversas políticas sectoriales. Al respecto, se observa como un inequívoco la desmunicipalización de la educación y planteamos que una efectiva modernización del sistema municipal, más que quitarle atribuciones, requiere de mayor autonomía acompañada de una gestión integral, pues

Un elemento que no debe escapar a lo desarrollado dice relación con que la modernización no es el resultado de la aplicación puramente técnica de principios generales de organización, ni de la incorporación de nuevas plataformas tecnológicas. En su sentido amplio, debiera reconocerse como parte de un posicionamiento institucional en permanente examen y aprendizaje, con una vinculación estrecha con el papel del Estado y la legitimidad democrática, aspectos que presuponen que la política, y la administración no son compartimentos estancos. De este modo, supone reconocerla como algo más que un asunto técnico, revelando su dimensión política toda vez que la eficacia de un procedimiento o estructura no es inmutable y universal, y varía en función de las condicionantes en las que se aplica (Ramírez, 2004, p. 157).

De esta forma, al componente político inherente a cualquier proceso de reforma del Estado y modernización del sistema municipal, se debe agregar la incorporación de modelos de gestión que aborden el fortalecimiento del área de recursos humanos, mediante el reclutamiento y retención de capital humano avanzado. También se necesita comprender que el entorno ambiental de todas las organizaciones se encuentra mediado por las incertidumbres y cambios constantes que están experimentando nuestras sociedades. Del mismo modo, los liderazgos deben ser capaces de tomar decisiones en estos escenarios de riesgo, asumiendo a la innovación como el eje estructural. Finalmente, la participación, expresada en la cogestión con los ciudadanos, se visualiza como el horizonte hacia donde los municipios deberán enfocar su trabajo, considerando el empoderamiento y la exigencia por parte de los ciudadanos de ser partícipes de las políticas públicas que inciden cotidianamente en su calidad de vida, pues

Innovar en materia de gobiernos municipales significa readecuar las estructuras de administración, los mecanismos de interacción con la ciudadanía, y el marco institucional de gobierno a un nuevo escenario, de tal forma que los resultados sean mejores tanto en la calidad

de las acciones y servicios del gobierno local, como en la gobernabilidad democrática y en la confianza de los ciudadanos. La fuerza de una experiencia innovadora está en el compromiso responsable de las autoridades y en el impacto social de las acciones (Cabrero, 2002, p. 31).

BIBLIOGRAFÍA

- Ahumada, J. (1993). “Gobierno regional y administración municipal en la descentralización de Chile”. *Documento del área de Políticas y Proyectos sociales del ILPES*. Santiago, Chile.
 - Amuch (2015a). *Por un nuevo modelo de educación pública local*. Dirección de Estudios. Santiago de Chile: Amuch. Recuperado de: http://www.amuch.cl/pdf/2015_por_un_nuevo_modelo_de_educacion_publica_local.pdf
 - Bernstein, F. e Inostroza, J. (2009). “Modernización municipal y un sistema de evaluación de su gestión. Propuesta de una arquitectura”. En Consorcio para la Reforma del Estado. *Un mejor Estado para Chile: propuestas de modernización y reforma*. Santiago: Pontificia Universidad Católica de Chile, BID y Gobierno de Chile.
 - Boeninger, E. (1984). *Participación: oportunidades, dimensiones y requisitos para su desarrollo*. Chile: CED.
- Borja, J. y Castells, M. (1997). *Local y global: la gestión de las ciudades en la era de la información*. Madrid: Taurus.
- Cabrero, E. (2002). *Innovación en gobiernos locales: un panorama de experiencias municipales en México*. México: CIDE-FF.
 - Carmona, E. (2001). *La escasa influencia de organizaciones de la comunidad en temas de decisiones públicas en el nivel local*. Tesis para optar al grado de Magíster en Ciencia Política. Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago.
 - Carmona, E. y Masbernat, N. (1997). “Gestión Participativa Local”. *Documento de trabajo N° 40*. Santiago de Chile: Corporación de Promoción Universitaria CPU.
 - Carrasco, S. (1985). “Participación local: las organizaciones vecinales

y la participación”. *Documento de trabajo N° 20*. Santiago de Chile: Corporación de Promoción Universitaria.

- Consorcio para la Reforma del Estado (2009). *Un mejor Estado para Chile. Propuestas de modernización y reforma*. Santiago: Pontificia Universidad Católica de Chile, BID y Gobierno de Chile.
- Haefner, C. (2010). “Propuestas para una política de desarrollo municipal de calidad en Chile”. *Revista iberoamericana de estudios municipales*, año I, N°1. Primer semestre. Marzo, pp. 151-167. Santiago de Chile: Universidad Autónoma de Chile.
- Irrarrázaval, I. (2015a). *El anhelo del esquivo desarrollo*. Recuperado de: <http://politicaspublicas.uc.cl/opinion/el-anhelo-del-esquivo-desarrollo/>
- Irrarrázaval, I. (2015b). *Queremos confianza*. Recuperado de: <http://politicaspublicas.uc.cl/opinion/queremos-confianza/>
- Jericó, P. (2001). *Gestión del talento. Del profesional con talento al talento organizativo*. Madrid: Prentice Hall Financial Times.
- Lima, B. (1988). *Exploración teórica de la participación*. Argentina: Humanitas.
- Morales, M. (2014). “Nueva gestión pública en Chile: orígenes y efectos”. *Revista de Ciencia Política*, vol. 34, N° 2, pp. 417-438. Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Mujica de López, M., Marín, F., Smith, H. y Lovera, M. (2008). “Municipio innovador, un modelo para el desarrollo local sostenible”. *Multi-ciencias*, Vol. 8, diciembre, 130-136. Universidad del Zulia, Venezuela.
- Nanus, B. (1995). *Liderazgo visionario*. Ediciones Juan Granica, España.
- Ramírez, A. (2004). *El proceso de reforma del Estado y modernización de la gestión pública. Lecciones, experiencias y aprendizajes (1990-2003)*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Stenstrom, M. (2004). “El gobierno municipal ante la modernización de los instrumentos de gestión estratégica caso: alcaldía del municipio Los Guayos del Estado Carabobo”. Valencia, Venezuela: Universidad

de Carabobo.

- Varona Arciniega, J. (2002). *Propuesta de una nueva gestión municipal*. España: Consejería de Gobernación. Junta de Andalucía.
- Waissbluth, M. (2014). “Co-creación para la innovación: un caso en el sector público chileno”. *Revista Ingeniería de Sistemas*, vol. 28, septiembre. Santiago de Chile: Universidad de Chile.

CAPÍTULO 03

DESCENTRALIZACIÓN Y MODERNIZACIÓN MUNICIPAL

José Miguel Arellano
Alcalde del municipio de Padre Hurtado

DESCENTRALIZACIÓN Y MODERNIZACIÓN MUNICIPAL

José Miguel Arellano

Alcalde del municipio de Padre Hurtado

RESUMEN

La descentralización es una temática que cada cierto tiempo se toma la agenda pública, utilizada en variadas oportunidades como eslogan electoral, comprendiendo el impacto y la recepción positiva que puede generar en los habitantes de los diversos territorios del país. Sin embargo, la realidad respecto a su implementación y efectiva realización difiere de la sistemática utilización en los discursos electorales. Por lo tanto, es necesario que Chile comprenda que sin descentralización real no es posible alcanzar el anhelado desarrollo. Asimismo, es importante destacar que la descentralización no solamente puede ser presentada desde las atribuciones en los niveles regionales y provinciales, sino que puede ser desarrollada desde el ámbito local. No obstante, para alcanzar una descentralización desde los gobiernos locales se requieren mayores recursos financieros y una modernización municipal que aborde aspectos estructurales, entre los que se destacarán en este artículo los siguientes: desarrollo de una cultura de la innovación, fomento del capital humano avanzado y participación social efectiva.

PALABRAS CLAVE

Descentralización, modernización municipal, cultura de la innovación, gestión del capital humano y participación social.

1. José Miguel Arellano. Egresado de derecho de la Universidad Finis Terrae. Alcalde del municipio de Padre Hurtado desde el año 2008 hasta la actualidad. Presidente del estamento municipal del Alcaldes de Renovación Nacional (RN). Es vicepresidente de la Asociación de Municipios Rurales de la Región Metropolitana. Miembro de la Asociación de Municipalidades de Chile (AMUCH).

PALABRAS PRELIMINARES

El momento histórico que está viviendo nuestra nación obliga a los liderazgos políticos, económicos, sociales, religiosos, culturales a presentar propuestas conducentes a mejorar la situación compleja que el país experimenta en la actualidad. Por lo tanto, quienes ostentamos cargos públicos, debemos ser capaces de construir una visión de futuro, que permita romper la inercia y contribuir con propuestas modernas. Los desafíos que el siglo XXI nos plantea son de una envergadura que debe instarnos a generar visiones de futuro, considerando ideas surgidas de pensamientos divergentes, y así abordar desde diferentes ópticas las problemáticas, necesidades y oportunidades que surgen en la actualidad.

Es innegable que el siglo XXI solo puede ser analizado considerando las profundas transformaciones tecnológicas, la amplia conectividad económica, social y política: todos elementos que pueden brindar grandes beneficios, pero si no son manejados de forma prudente y moderna, pueden generar mayor desigualdad y aumentar la inequidad entre los diferentes países. Es más, se prevé que en los próximos años la aceleración de los procesos socio-políticos y los avances tecnológicos, implicarán cambios profundos en la forma como las sociedades se articulan.

En este sentido, las palabras del Ingeniero y futurólogo Raymond Kursweil son fascinantes y, a la vez, generan una incertidumbre y dilemas éticos profundos. Kursweil señala que “en el año 2030 nuestro pensamiento será híbrido entre el pensamiento biológico y el no biológico, lo que aumentará notablemente su rendimiento. También afirma que nuestro cerebro se podrá conectar con la nube, por lo que la capacidad de almacenamiento de información será ilimitada” (Kursweil s.f.). En primera instancia, este tipo de predicciones pueden parecer ciencia ficción, pero en el caso de Kursweil cobran inusitada fuerza, debido a que en épocas pasadas predijo algunos avances que hoy ya están siendo una realidad. Si bien estos temas forman parte del ideario científico, los demás miembros de las sociedades actuales no podemos quedar indiferentes, menos las organizaciones que articulan los mecanismos de vínculo social, como son los gobiernos.

Por ende, es imperioso fomentar una visión de futuro que integre las diversas dimensiones del cambio que el actual siglo está forjando, y donde los liderazgos deben ser capaces de aunar miradas y propuestas lo más atingentes a estas transformaciones, para así poder establecer simientes sólidas para lograr el objetivo del desarrollo que por décadas ha sido planteado como una aspiración del conjunto de la nación. Sin embargo, las determinaciones de políticas públicas y estrategias de gobierno pueden ser un facilitador de este proceso, o convertirse en muros que impidan

pasar esta etapa intermedia, donde aún conviven avances con retrasos que solamente deben producir indignación. Y es ahí, donde los líderes deben fomentar planteamientos que efectivamente modifiquen esas inequidades y no sólo discursos de carácter populista, que si bien pueden ser atractivos y actuar como verdaderos cantos de sirena, deben hacernos comprender que usualmente nos han llevado a crisis y retrocesos que han afectado nuestra real posibilidad de avanzar en las condiciones de vida de los habitantes de nuestra patria.

Sin embargo, este proceso no es posible que sea llevado a cabo por tecnócratas que desde sus oficinas y sin conocimiento real de las problemáticas de la ciudadanía, fomenten políticas claramente condenadas al más estrepitoso fracaso. Por el contrario, hoy se considera indispensable algo:

La sociedad civil, la ciudadanía no organizada y los actores políticos y económicos locales, son los llamados a imprimir un sentido y un contenido a su desarrollo. Esto implicará la existencia de eventuales diferencias en cuanto las prioridades con que cada territorio defina el contenido sustantivo del bienestar. Esta idea además de ser un imperativo democrático pues supone el reconocimiento de las identidades y la voluntad de los sujetos, es una condición sin la cual la estrategia de desarrollo producirá resultados en los que la ciudadanía no se reconoce. En otras palabras el bienestar de las personas no puede construirse dando la espalda a la voluntad, la historia y la cultura de las personas. El desarrollo de las regiones implica por tanto un reconocimiento de las identidades que históricamente se han configurado en los territorios que las integran (Thayer, 2011, p. 269).

Por este motivo, no es exagerado indicar que las malas decisiones y propuestas de políticas públicas del gobierno de la presidenta Michelle Bachelet (2014-2018), extremadamente ideologizadas y con un fuerte predominio de ideas del pasado, que las naciones desarrolladas han dejado como parte de la historia, han acelerado de forma vertiginosa la necesidad de plantearnos la discusión pública con concepciones que permiten incorporarnos de forma completa al desarrollo. No debe seguirse con dos países; es decir, con algunos chilenos viviendo en condiciones similares a países desarrollados, y otros, viviendo bajo parámetros cercanos a países donde la pobreza es el elemento predominante. Es así como la respuesta del actual gobierno ha sido aumentar el centralismo; por este motivo:

El Estado se ha vuelto sigilosamente omnipresente, concentrando el poder y tomando decisiones por nosotros. No sólo se ha entrometido en la prestación de bienes y servicios que son más eficientemente pro-

ducidos por el sector privado, sino que además, dispone respecto de lo que debemos comer, lo que podemos fumar, la música que queremos escuchar y los días que podemos circular en automóvil. Se suma a esto el anuncio de un proyecto que busca cambiar la relación del Estado con los niños, tomando a éstos como personas válidas en sí mismas, debilitando el rol de los padres en su formación (Instituto Libertad y Desarrollo, 2015a, p. 8).

De esta forma, la base de la actual coyuntura debe orientarnos en torno a una visión de futuro moderna, con el inalterable compromiso de construir el Chile que queremos, con más justicia, menos desigualdad y acciones concretas para un mayor bienestar para todos los ciudadanos: un Chile donde la calidad de vida sea una realidad palpable en el día a día, no mediante aspiraciones discursivas, que en muchos casos son construidas en base a quimeras, retrayendo la discusión pública a escenarios nostálgicos de un pasado que indudablemente los chilenos no debemos olvidar, pero del cual evidentemente hemos superado desarrollando proyectos de país que han incorporado a Chile al escenario global.

Hoy no es posible solamente atender a la discusión pública con propuestas que actúen como dique ante el torrente de reformas mal diseñadas, erróneamente implementadas y que paulatinamente comienzan a tener un rechazo manifiesto por los diferentes sectores del país, incluso de aquellos que eligieron al actual gobierno. Pero dado el devenir del mismo, sumado a características propias de experiencias del siglo pasado, que demostraron su ineficiencia y los efectos nocivos para el país, obligan a propuestas mucho más claras y que puedan ejercer un contrapeso a las señaladas por el gobierno actual, pues:

Uno de los desafíos más importantes que enfrenta cualquier sociedad en desarrollo es lograr que éste se alcance a lo largo y a lo ancho de su geografía y que su responsabilidad sea compartida por la sociedad civil y por el Estado. Asociatividad es el nombre del juego, pero para jugar se exigirá ahora a los jugadores conocimiento y autonomía; no es un juego para aficionados ni para subordinados (Boissier, 2004, p. 39).

De lo contrario, seguiremos en esta espiral timorata de no enfrentar de forma directa malas políticas públicas, que buscan llevar a nuestro país a dilemas que hace décadas habíamos superado, comprendiendo que la mejor forma de avanzar es el crecimiento aunado a políticas públicas que más que centralizar y aglutinar el poder en el gobierno central, deben proveer de instrumentos y recursos que atiendan a los requerimientos de los territorios, permitiendo estrategias de desarrollo regional que enriquezcan lo

local, y en forma conjunta, lo conecte con aquellos actores que se desenvuelven en este mundo global. De esta forma,

Hay que agregar otra fuerza detrás de la descentralización y que tiene que ver con la lógica de la globalización: no se puede ser competitivo en el mundo actual con estructuras centralizadas porque no poseen la velocidad requerida ahora. En otras palabras, la apertura externa de la globalización obliga forzosamente a una apertura interna de carácter político (Boissier, 2004, p. 33).

Al señalar la extrema ideologización de las reformas en que se ha empeñado la actual administración de gobierno, es importante aclarar que no significa una crítica al concepto ideología, que sabemos es propio de cualquier pensamiento político que busque incidir en la sociedad, mediante propuestas que privilegien determinada visión de país. No obstante, las actuales reformas del gobierno son propias de una ideología arcaica, ligada a momentos históricos muy diferentes a los actuales. Por lo tanto, se observa un gobierno que orienta su accionar a llevar las políticas públicas a un centralismo que solamente va despojando de forma acelerada a las instancias regionales y locales, impidiéndoles incidir en las soluciones que la ciudadanía requiere en la actualidad.

En este sentido, es vital comprender que la toma de decisiones que replique políticas públicas que en el pasado, demostró con creces su incapacidad de resolver los problemas de las personas. Esto solo puede ser visto como una miopía e incapacidad de visualizar que hoy no es posible aplicar recetas mágicas, ni improvisar, ni menos actuar sin memoria, aplicando medidas que en otros momentos históricos han demostrado su ineficiencia. Por el contrario, los nuevos paradigmas nos llevan a buscar la innovación como el faro que debe guiarnos nuestra navegación en estos mares del siglo XXI, colmados de incertidumbres, pero también de grandes oportunidades.

Por lo tanto, es primordial comprender que no es posible que con los profundos cambios sociales, culturales y económicos que el mundo ha experimentado en los últimos cuarenta años, aun en nuestro país se piense que es posible aplicar recetas que evidentemente han sido fallidas. De este modo, el siglo XXI no puede ser visto con los ojos del siglo XX, pues si bien aún existen muchos problemas heredados de épocas pasadas, es indudable que las soluciones no vienen de propuestas que ya fueron aplicadas en diversos lugares del mundo, y que ciertamente solamente llevaron pobreza, mayor desigualdad e ineficiencia, impactando en varias generaciones. Del mismo modo, no olvidar que:

Chile es el país más centralizado de América Latina, situación que a pesar del excelente equilibrio de su macroeconomía contribuye a sus altos niveles de desigualdad; que Santiago ha superado el límite de su crecimiento eficiente por lo que sufre un deterioro severo de la calidad de su aire, sistema de transporte público y de la salud mental de sus habitantes, externalidades cuyo control demanda excesivos recursos, que se restan a la creación de nuevas oportunidades de desarrollo en los restantes territorios del país, hasta ahora subutilizados y hasta abandonados (Von Baer y Torralbo, 2012, p. 7).

Por este motivo, es incomprensible que se sigan apelando a visiones que buscan el fortalecimiento y aumento de las atribuciones del Estado, centralizando servicios y una serie de beneficios que las comunidades reciben, pero asumiendo que todas las reformas que se lleven a cabo consideren solamente al Estado como el garante de éstas, olvidando el rol central del sector privado y de las diferentes organizaciones sociales. Es más, pareciera ser que la bandera de las reformas es que la tutela del Estado es la única vía para el desarrollo y el mejoramiento de la calidad de vida de las personas. No obstante, la información que nos entregan variados estudios y estadísticas nos señalan realidades muy diferentes. Por ejemplo, si se toma en consideración la Encuesta Bicentenario UC-ADIMARK, año 2015, se detecta que un porcentaje mayoritario de los chilenos sigue creyendo que el rol del mercado es central para el desarrollo del país y el bienestar de las personas. En efecto, la opción: “Cada persona debería preocuparse y responsabilizarse por su propio bienestar” (pro mercado) está durante los últimos 7 años, es decir, desde 2006 a 2015 sobre la opción “Estado debería preocuparse y hacerse responsable por el bienestar de las personas” (pro Estado) (Pontificia Universidad Católica de Chile y GFK-Adimark 2015).

Además, no es posible que la miopía de los actores políticos condenen por décadas al retraso a millones de chilenos, que en los últimos años mediante la aplicación de un modelo de desarrollo económico y social que fomenta el emprendimiento privado y la libertad para optar a diversas opciones en áreas esenciales, como la educación y la salud, ha podido mejorar de forma sustancial la vida de sus familias. En este sentido, muchas veces las estadísticas se convierten en gélidas expresiones de rostros humanos que indudablemente no pueden ser vistos como un mero número, pero obviamente si se revisan, permiten dimensionar los cambios y avances que Chile ha realizado en las últimas décadas con el actual modelo, que mediante “retroexcavadoras” se pretende modificar desde sus bases más profundas.

Pareciera que quienes han pregonado la necesidad de reformar todos

los cimientos del Chile de las últimas décadas desconocieran un hecho innegable: la pobreza en los últimos 20 años ha experimentado una baja realmente importante. Evidentemente, lo anterior es válido sin desconocer que aún hay muchos chilenos viviendo en condiciones de absoluta vulnerabilidad, y todavía la desigualdad no ha podido superarse totalmente como lo esperamos la gran mayoría de los chilenos. Pero lo concreto es que la pobreza ha disminuido con este modelo de desarrollo. Basta con observar las cifras de la CASEN, pues hay una disminución de hogares en situación de pobreza desde 1990 hasta la actualidad. En 1990 era de 33,3% y en 2013 llegó a 6,5%. Incluso, si se adopta una metodología nueva de medición, la pobreza igual bajó en 2013 a un 12,8%, que es lo que señalan los expertos (Ministerio de Desarrollo Social, 2013; Instituto Libertad, 2015).

¿CÓMO ENFRENTAR LA ACTUAL CRISIS DE CONFIANZA?

Al analizar la forma de responder de los actores políticos a las demandas ciudadanas y como son percibidos por la ciudadanía, no se puede desconocer la pérdida de legitimidad de las estructuras que tradicionalmente han sustentado la labor política, como son los partidos políticos, quienes sostenidamente han ido perdiendo consistencia, presentándose incapaces de responder diligentemente a los nuevos desafíos que la era del conocimiento y la globalización genera en todas las organizaciones, sean públicas o privadas. Al respecto, se constata que los partidos políticos no tienen respuesta a las demandas locales, pues están desconectados de la ciudadanía: se originan y desarrollan en base a personalismos, luchas de poder y negociaciones distantes de las verdaderas demandas ciudadanas. Por este motivo, si los partidos no se modernizan y se ponen en sintonía con los nuevos tiempos, terminarán fosilizados y con mayores niveles de rechazo.

Asimismo, los niveles de desconfianza hacia las diversas instituciones del país han experimentado un importante rechazo, que ciertamente torna peligrosa la estabilidad democrática del país, y posibilita el escenario para que muchas respuestas políticas broten de populismos que buscan dar respuestas efectistas, pero totalmente erradas a una ciudadanía con un fuerte malestar ciudadano. Los datos entregados por la Encuesta Bicentenario UC- Adimark, año 2015, son elocuentes: parlamentarios, partidos, gobierno, tribunales de justicia y empresas son entidades con la mayor desconfianza, sobre el 60% de los chilenos tiene poca o nada de confianza en ellos. Solamente las universidades y las fuerzas armadas poseen algo más de confianza ciudadana con un 30% y 26% de “mucha y bastante confianza”. Las municipalidades, vale decir, si bien tienen un 60% también de

“nada y poca confianza”, tienen 26% de “algo de confianza” y un 12% de “mucha y bastante confianza” de parte de las personas (Pontificia Universidad Católica de Chile y GFK-Adimark 2015).

Los datos señalados en la Encuesta Bicentenario son una sólida evidencia de que si las instituciones del país no se modernizan, continuarán aumentando los niveles de rechazo; por lo tanto, deben abordar sus quehaceres con una impronta que alinee dos dimensiones centrales: innovación y transparencia. La primera debe estar orientada a establecer productos o servicios que permitan mejorar la calidad de vida de las personas, desde una perspectiva integral, posibilitando un balance de vida donde el desarrollo colectivo, familiar e individual forme sinergias positivas. La segunda ha de visualizarse en el ámbito que la sociedad actual exige y mide permanentemente los niveles de probidad y éticos de las personas y organizaciones que inciden en el devenir de sus vidas. Por lo tanto, el estándar respecto a los comportamientos debe ser cada vez más alto, es decir, quienes forman parte de las diversas instituciones deben actuar acorde las exigencias legales, pero también a aquellas derivadas de comportamientos que son percibidos socialmente como positivos o negativos.

De esta forma, en este escenario de profundos cambios y nuevas demandas ciudadanas, los procesos de descentralización y modernización municipal deben ser considerados como uno de los tópicos centrales, al momento de pensar y proyectar el Chile de las futuras décadas. Las urgencias y demandas ciudadanas son cada vez más complejas y diversas. Del mismo modo, se observa que las capacidades de respuestas han de ser cada vez más eficientes, lo que implica que sean diligentes y puedan mejorar de forma concreta la calidad de vida de las personas. Y en este sentido, se observa que la forma para responder ante este escenario de desconfianza generalizado, surge de visiones que incorporen una cultura de la innovación, donde las nuevas tecnologías y los mecanismos de gestión aúnen el capital humano que anticipe y aborde con calidad los escenarios de riesgo e incertidumbre, pues:

La cultura de la innovación sienta las bases para construir un modelo de gestión de la innovación en un gobierno local, principal generador de un ambiente (entorno y contexto) que estimula la experimentación constante para crear algo nuevo o mejorarlo de manera significativa, por lo que resulta necesario su estudio para comprender el origen, el desarrollo y la evaluación de la innovación local (Morales, Barrera, Rodríguez, Romero y Távara, 2014, p. 65).

Es así, que cualquier proceso de reformas estructurales no pueden solo establecer diagnósticos, que en muchos casos pueden ser coincidentes entre

actores políticos de signo ideológico disímiles, pero que obviamente se observa que tienen mecanismos diferentes para abordarlos. En este sentido, el gobierno de la Nueva Mayoría ha orientado su accionar hacia un centralismo exacerbado, que de continuar en esta línea, terminará estrangulando a los gobiernos locales. Por ende,

Es indispensable insistir en las bondades y oportunidades que implica para la humanidad y el planeta el desarrollo local de base endógena, facilitado mediante el fortalecimiento y estímulo del modelo de buen gobierno local. En este sentido, las agencias internacionales de desarrollo y los gobiernos nacionales ayudan bastante poco, ya que tienden a asumir como inevitables las tendencias gigantistas en boga, que promueven la adopción de soluciones masivas elaboradas y ejecutadas de modo vertical, altamente tecnologizado y, además, centralizado (Rosalles, 2009, p. 171).

Con eso, este gobierno se ha transformado en un gobierno de mayoría a clara minoría. Ha perdido respaldo y credibilidad, pues ciertamente a la izquierda no le gusta la descentralización, sino la centralización, el control total, y los municipios no han tenido la capacidad y tampoco tienen la obligación, si son administradores de los recursos que traspasa el gobierno central. Si el gobierno traspasa pocos recursos, ¿qué pueden hacer los municipios más que administrar pobreza? Han culpado a los municipios de algo que no es su responsabilidad; por ejemplo, la situación de hoy de la educación pública es responsabilidad de los gobiernos democráticos de los últimos 25 años, que no han puesto el foco ni la voluntad política en eso.

De esta forma, es fundamental establecer nuevos paradigmas de gestión y toma de decisiones en el ámbito de los gobiernos locales, más parecida a lo que experimentan los países desarrollados, donde se presentan gobiernos centrales que atienden a problemas de índole nacional y gobiernos locales que son la instancia para debatir y responder a los temas ciudadanos que se expresan en diversos sectores como salud, educación, transporte local, cultura, entre otros.

El caso de la educación es paradigmático, pues la reforma impulsada por el actual gobierno se orienta a servicios locales que tienden a ser aparatos centralizados, donde el liderazgo va estar a cargo de un funcionario nominado, por la razón que sea, pero cuya responsabilidad es cercana a cero. Hay ejemplos en el país, como el caso de la Municipalidad de las Condes, donde efectivamente se puede entregar educación de calidad, en forma descentralizada, con participación de las personas, padres y apoderados y de toda la comunidad, y con excelentes resultados.

En este sentido, el día en que se empieza a construir una educación pú-

blica de calidad, que sea elegible, la gente va a volver, porque es obvio que si existe un pago por algo es porque la persona quiere ese algo, pero si otorgan a un costo más bajo lo mismo la persona va a dejar de pagar. El tema tiene que ver con cómo el Estado define el proceso de reforma a través de gestiones que logren motivar a las familias para que vuelvan a los colegios públicos. Pero en esto hay dos aspectos básicos al menos: proyecto educativo claro y proceso educativo completo, o sea, hasta cuarto medio.

De ahí que el proceso de descentralización debe estar en el centro de la discusión pública. Los beneficios derivados de una descentralización son múltiples, y tan solo requieren de voluntad política, de enfocar de forma eficiente los recursos y generar modernizaciones en sectores claves. Los centralistas que en el último tiempo han surgido de forma destemplada en las reformas estructurales que lleva a cabo el actual gobierno, pareciera que su paternalismo les impide visualizar la riqueza existente en el entramado social, cultural, económico y político presente en los territorios. Además que es innegable que:

Entre los beneficios (generalmente reiterados por los “prodescentralizadores”) se pueden mencionar a) la capacidad de tomar decisiones más cerca de las personas, b) la profundización de la democracia y la participación, c) la presión ciudadana por el mejor manejo de los tributos locales, d) mejor *accountability*, e) pertinencia en la provisión de bienes y servicios públicos de carácter regional y local, f) más posibilidades de generar alianzas público-privadas que fortalezcan el emprendimiento e innovación (Waissbluth y Arredondo, 2011, p. 7).

Por lo tanto, no todas las respuestas pueden provenir desde el Estado central que agota y estrangula las maniobras de los gobiernos locales. Además, las políticas públicas no pueden obviar que el modelo de desarrollo de Chile ha sido exitoso. No obstante, aún hay muchos desequilibrios, por lo que se requiere igualar la cancha, empoderando a los gobiernos locales. En este sentido, cuando se habla de descentralizar a través de los gobiernos locales, es lo contrario del actual gobierno centralista, que busca resolver y tomar las decisiones desde el nivel central. Al respecto, no son necesarios grandes cambios legales, sino mejoramiento en capital humano y recursos económicos, puesto que:

Los municipios no disponen de recursos fiscales suficientes para dar respuesta a la creciente agenda pública que deben cumplir y constantemente están buscando financiamiento a escala regional o nacional. La realidad política y social es que cuentan con una gran demanda ciu-

dadana, y una amplia agenda pública y un estrecho margen de recursos públicos propios para invertir (Montecinos, 2005, p. 21).

En suma, hoy enfrentar problemas locales desde políticas nacionales es erróneo, debido a la gran diversidad existente en todo el territorio nacional. Asimismo, los últimos sucesos de desastres naturales han evidenciado la incapacidad de respuesta de los organismos públicos, que debido a la alta centralización de recursos y gestión, impide que quienes están más cerca de las coyunturas puedan abordar de mejor forma la incertidumbre que generan desastres naturales como terremotos e inundaciones.

La relación entre políticas públicas y regiones es del tipo *top down*, donde los lineamientos del nivel central se trasladan, sin adecuaciones a las regiones. Los efectos que se observan en este esquema es que las propuestas que se contienen en las políticas nacionales no consideran las particularidades del problema bajo la óptica regional. Otro aspecto observado que refuerza los efectos negativos de ese esquema es la falta de legitimación por parte de los actores regionales y la débil participación de la masa crítica regional en la discusión, entendida como requisito para delimitar problemas públicos (Santibáñez y Barra, 2008, p. 586).

De esta manera, la descentralización no puede ser vista solamente desde la perspectiva de elegir a los intendentes, pues debido a la unidad territorial y alto presidencialismo existente, puede ser un error que lleve a peligrosos escenarios que afecten la gobernabilidad, al establecerse autoridades regionales de signo político contrario al del gobierno central. En cambio una descentralización desde los municipios puede congeniar sin dificultad la relación con el gobierno central, debido a que:

Una gestión efectiva del saber local es indispensable para contrarrestar las culturas y argumentos centralistas, para negociar con los gobiernos centrales y parlamentos, pero es también una valiosa herramienta para mejorar la gestión municipal mediante la disseminación y uso frecuente de la denominada “tecnología de lo obvio”. Es decir, aplicar en el municipio propio lo que otras autoridades locales ya han realizado con éxito en los suyos (Rosales, 2009, p. 173).

DESAFÍOS DE LA DESCENTRALIZACIÓN

La descentralización puede ser desarrollada en los ámbitos administrativos, fiscal y político. Pero es indudable que una efectiva descentralización requiere de avances efectivos en los dos últimos ámbitos. Asimismo, no debe ser vista como una descentralización que entrega atribuciones o más poder a la unidades subnacionales derivadas del gobierno central, como son los gobiernos regionales y provinciales, sino que debe llevarse a cabo desde una propuesta mucho más transgresora y moderna: una descentralización desde el ámbito local que considere la participación ciudadana como la esfera central en la toma de decisiones. No obstante, se observa que:

Uno de los principales efectos que produce este diseño institucional descentralizado es que las regiones, provincias y municipios no encuentran incentivos para construir políticas públicas junto a actores territoriales. Mientras se sugiere desde el nivel central que se “planifique” y se incorpore a la comunidad en las “decisiones locales y regionales”, el mismo centro político no hace vinculante estos temas con la decisión y obtención de recursos fiscales, desconociendo totalmente la actuación racional y política que tienen los actores subnacionales al verse enfrentados a este diseño (Montecinos, 2005, p. 23).

Por lo tanto, una descentralización acorde a los desafíos del siglo XXI debe comprender que la gran diversidad social, económica y cultural del Chile actual, requiere imperiosamente municipios con mayores atribuciones, aumento sustancial de los recursos y un mejoramiento ostensible del capital humano que desarrolla su trabajo en dichas organizaciones. Para alcanzar estos objetivos se debe implementar una gestión de capital humano que incentive, atraiga y retenga al capital humano calificado a los territorios. Sin embargo, el logro de este objetivo requiere de una mirada integral. Es decir, debe comprender que si queremos atraer o mantener a los mejores en las regiones, debemos mejorar de forma ostensible los servicios presentes en esas zonas, específicamente aquellos ligados a salud, educación, cultura y conectividad, debido a que:

El Estado, a pesar de impulsar un modelo de dispersión del poder legítimo, hacia los niveles subnacionales a través de una descentralización política y administrativa, no genera las condiciones para que al interior de las sociedades regionales se constituya una elite política ni una masa crítica que cumpla esa función. Por otra parte, tampoco las

regiones a través de sus universidades regionales, los partidos políticos o los gobiernos regionales, son capaces de generarlos, como tampoco hay evidencia de procesos de negociación ni de discusión política para la construcción de política pública en los espacios regionales (Santibáñez y Barra, 2008, p. 586-587).

Pero el mejoramiento del capital humano presente en las regiones implica el aumento salarial de los técnicos y profesionales que opten por desempeñarse en esos territorios. Además, se necesita la presencia de centros educacionales que, junto con entregar una educación de calidad, incluyan carreras y especialidades acordes a los procesos de desarrollo de cada territorio. A esto se deben sumar incentivos que atraigan a empresas a instalarse en las regiones, y así salir de la saturación en que están quedando las grandes ciudades del país, afectando la calidad de vida de quienes viven en ellas.

Hay evidencia que municipios con mayores recursos financieros y con recursos humanos capacitados para enfrentar los desafíos actuales, logran excelentes resultados de gestión en diversas áreas. Por lo tanto, es imperioso que se rompa con lo que históricamente ha sucedido en nuestro país, referido a que:

El centralismo chileno tiene sus orígenes en nuestros primeros arreglos institucionales, por su parte la regionalización ha promovido regiones y provincias con un sentido desarrollista o instrumental, y no en un sentido político de fortalecimiento de la democracia desde los niveles locales. Hoy nos enfrentamos a demandas políticas que provienen desde regiones (Montecinos, 2013, p. 24).

Asimismo, es central comprender que la descentralización no es lo mismo que la regionalización, que efectivamente el país en diversos períodos históricos ha generado, pero claramente con una perspectiva geopolítica y de descentralización administrativa, pero no sociopolítica. Por lo tanto, ha sido prevista como una condición de seguridad nacional, ordenamiento territorial supeditado a los dictámenes del nivel central y no como una forma efectiva de generar poder desde los territorios. Por lo tanto, según las argumentaciones presentadas en este artículo:

Se define descentralización como aquellas reformas institucionales dirigidas a la transferencia de responsabilidades, recursos o autoridad desde el gobierno central hacia gobiernos subnacionales autónomos, tendientes a asegurar la representación democrática de comunidades territorialmente localizadas y una más eficiente y eficaz provisión de bienes y servicios públicos (Mardones, 2008, p. 55).

Por este motivo, las propuestas ligadas a elecciones de Intendente y otras medidas anunciadas en los últimos meses, no aseguran una real descentralización. De ahí que una efectiva descentralización debería ser desde lo local, comprendiendo y asumiendo que es la instancia más práctica para generar una participación efectiva, que permita comprender de forma cabal los intereses de los ciudadanos. Asimismo, es el ámbito donde éstos pueden ejercer sus derechos y cumplir sus obligaciones en un marco de negociación y resolución de conflictos en forma pacífica. De este modo,

La elección de Intendentes puede terminar siendo una traba para una mayor descentralización, ya que con autoridades regionales electas de una coalición política distinta a la del gobierno central, no resulta difícil imaginar que se dificulte el traspaso de más recursos y atribuciones desde el gobierno central al regional. Por ello, si lo que realmente se quiere es avanzar en materia de descentralización, primero se deben descentralizar competencias y recursos y luego evaluar la conveniencia de tener Intendentes electos. En este caso, el orden de los factores sí puede terminar por alterar el producto final (Instituto Libertad y Desarrollo, 2015a, p. 11).

Es por este motivo, que una efectiva descentralización desde el ámbito de lo local tiene que considerar un aspecto central: ante nuevas atribuciones o tareas, es fundamental establecer financiamiento permanente. En muchas oportunidades se indica que los municipios deben implementar o ejecutar programas provenientes de diferentes reparticiones del nivel central. Sin embargo, los recursos otorgados no siempre inciden en una gestión de calidad, contribuyendo a la percepción de que los municipios no hacen bien su trabajo. Pero la realidad demuestra que en muchas oportunidades efectuar un buen trabajo, choca con los insuficientes recursos entregados.

De esta manera, los municipios en Chile, no manejan dinero para responder a su gran agenda local y en la práctica se enfrentan a organismos públicos descentralizados y desconcentrados como el Gobierno Regional y Ministerios, con autoridades políticas designadas (Intendente y Ministros) que sí poseen los recursos fiscales para dar respuesta a la demanda local (Montecinos, 2005, p. 21).

Es indudable que un aumento de recursos implica un mejoramiento sustancial en la gestión financiera, incluido el proceso de rendición de cuentas. También deben fortalecerse las atribuciones fiscalizadoras del Concejo Municipal y, por supuesto, las actividades fiscalizadoras de los ciudadanos, quienes en la actualidad con el nivel de información y prepa-

ración que poseen muchos de ellos, pueden cumplir perfectamente un rol de control social ante las acciones que efectúan las instituciones públicas, sus autoridades y funcionarios.

No podemos obviar que estamos en la era de la información y el conocimiento. La primera nos permite acceder vía las redes sociales y otras instancias tecnológicas, tanto a información privada como a la pública. Si bien es cierto, que en algunos traspasando de forma absolutamente incorrecta esferas privadas, es indudable que la línea que separa lo público y lo privado es cada vez más sutil y difícil de precisar. Por su parte, el asumir estar viviendo en la denominada sociedad del conocimiento, nos permite observar que muchas personas, logran aprendizajes diversos no siempre mediante los mecanismos tradicionales, como son las escuelas y universidades. Por el contrario, hay un número significativo de personas, que en la actualidad se acercan a los conocimientos más diversos y actualizados desde sus hogares, mediante el uso intensivo del internet y sus infinitas posibilidades.

En cierto modo, cada uno de nosotros puede experimentar la enigmática imagen pensada por el escritor argentino Jorge Luis Borges, quien hace décadas había planteado la posibilidad de la existencia del libro de arena. Consiste en un libro infinito, siempre distinto y al igual que la arena de las playas, imposible de aprehender de forma total. Hoy el libro de arena radica en las infinitas posibilidades que nos otorga la red.

Ambos elementos nos permiten observar que los estándares con el que son medidas las diversas instituciones del país, al igual que quienes las integran son cada vez más exigentes. De ahí, que no sorprenda, pero si preocupe lo presentado en la Encuesta Bicentenario UC-ADIMARK, año 2015, donde es posible constatar que un para número importante de ciudadanos Chile posee altos niveles de corrupción: el 80% de la población lo considera un país corrupto. Además, esta percepción atraviesa diversos niveles de acuerdo a estrato social y a edad de los entrevistados; siendo la percepción de país corrupto algo generalizado (Pontificia Universidad Católica de Chile y GFK-Adimark, 2015).

Finalmente, se observa que la percepción de que Chile es un país corrupto es transversal a los diferentes sectores sociales y a los distintos grupos etarios. Por lo tanto, no puede ser solo visto desde una perspectiva de antagonismos sociales o diferencias de percepción asociadas a mayor malestar propio de grupos jóvenes, sino que debe ser asumido como una problemática que impacta al conjunto de la sociedad, y como se pudo observar con los bajos niveles de confianza afecta a todas las instituciones del país. Por lo tanto, la respuesta debe ser institucional e integral. Y como se señaló previamente, en el caso de los procesos de descentralización des-

de el ámbito local, requiere de combinar mayor entrega de recursos con más fiscalización institucional y ciudadana.

MODERNIZACIÓN MUNICIPAL

La propuesta central de este artículo se orienta a que una efectiva descentralización debe ser efectuada desde lo local. Es decir, considerando a los municipios como las instituciones claves en lograr descentralizar las políticas públicas, comprendiendo su cercanía con las demandas, necesidades y anhelos de los ciudadanos. El municipio tiene la posibilidad de interactuar con los ciudadanos de forma directa, o mediante las asociaciones locales que a través de canales institucionales o informales pueden presentar sus inquietudes a las autoridades locales. Sin embargo, es innegable que para lograr que los municipios sean quienes lideran los procesos de descentralización, es requerimiento central que se modernicen. De esta manera, con mayor modernización y recursos financieros permanentes pueden efectuar de forma efectiva su accionar. Al respecto, es evidente que:

Durante las últimas décadas, la modernización del Estado y, en particular, de los municipios ha ocupado un lugar central en la agenda de la gestión pública. El término modernizar alude a la necesidad de hacer que algo antiguo pase a ser moderno, concepto aplicable a la institucionalidad pública que nuestro país tenía a principios de los noventa (Tecco, 2002, p. 7).

No obstante, los avances experimentados respecto al funcionamiento y empoderamiento de los gobiernos locales desde la década de los noventa del siglo pasado, no han ido al mismo ritmo de los cambios sociales, políticos, económicos y culturales que la sociedad chilena ha enfrentado. Por lo tanto, si bien es cierto que han existido modernizaciones, estas aún son insuficientes para abordar las demandas de una ciudadanía que ha experimentado cambios profundos en sus niveles educacionales, en los ingresos familiares y con una incorporación creciente de las nuevas tecnologías de la información y el conocimiento. Además, Chile dada su estructura económica y el modelo de desarrollo de las últimas décadas, es una nación absolutamente vinculada a los procesos de cambios globales.

En ese sentido, basta observar lo ocurrido en varios países, que en los últimos años, han tenido que responder a ciudadanos cada vez más “indignados” y con posturas de malestar hacia la inoperancia de sus gobiernos para enfrentar las crisis económicas o lograr gobernar logrando avances

en materias de seguridad social, seguridad ciudadana y en algunos países seguridad frente a las amenazas derivadas del terrorismo, con sociedades cada vez más diversas. Por este motivo, si se efectúa un análisis comparado, se observa que en muchos países se han revitalizado los espacios regionales y locales, exigiendo mayores niveles de autonomía frente al centralismo, que en la mayoría de los casos impide el desarrollo integral de los territorios. De esta forma, se puede indicar que:

Los cambios ocurridos en el entorno político, económico y social, han alentado una revalorización de los gobiernos locales como agentes promotores del desarrollo económico y social. El nuevo contexto requiere que organizaciones y actores de todo tipo trabajen de forma coordinada para identificar intereses comunes, acordar acciones compartidas y actuar estratégicamente, dando respuesta a las nuevas cuestiones que se incorporan en la agenda local (Tecco, 2002, p. 2).

Entonces, es absolutamente necesario lograr una modernización en el ámbito municipal, para así desarrollar políticas públicas atinentes a las demandas ciudadanas. Sin embargo, la experiencia municipal chilena se ha visto frustrada debido a que permanentemente se utiliza lo local como mecanismo de estrategia electoral. Es más, en muchas oportunidades los discursos sobre la importancia de lo local, en tanto identidad y desarrollo efectivo de las comunidades, son parte de los eslóganes que los diversos sectores del país utilizan, especialmente las elites partidistas. Sin embargo, una vez que se requieren medidas concretas para dotar de mayor autonomía y de recursos a la gestión municipal, los discursos se tornan vacuos, aumentando la desazón por parte de quienes trabajan y estimulan el fortalecimiento de los gobiernos locales.

De esta manera, los municipios en Chile, no manejan dinero para responder a su gran agenda local y en la práctica se enfrentan a organismos públicos descentralizados y desconcentrados como el Gobierno Regional y Ministerios, con autoridades políticas designadas (Intendente y Ministros) que sí poseen los recursos fiscales para dar respuesta a la demanda local (Montecinos, 2005, p. 21).

En consecuencia, si se busca una modernización efectiva de los municipios, deben dejarse aquellas modificaciones simplistas, que no apuntan a las deficiencias y problemáticas medulares a las que se enfrentan cotidianamente las municipalidades, y apuntar a los elementos estructurales que impiden una gestión municipal acorde a los desafíos del siglo XXI. Es así como deben lograrse mejoramientos sustanciales en tres direcciones cla-

ves: generación de una cultura de la innovación, fortalecimiento del capital humano y participación social efectiva. Estos tres aspectos no pueden ser trabajados de forma aislada, pues están ligados entre sí. Es más, diría que son parte de un mismo engranaje, que para trabajar de forma óptima deben ser vistos como un todo, comprendiendo que:

La innovación es la producción de cambios novedosos en los contenidos, las estructuras o los modos de hacer en el gobierno local, a cargo de los funcionarios municipales, que surge como respuesta a los problemas y las necesidades de los ciudadanos y que genere valor público, contribuyendo así al desarrollo local (Morales et al, 2014, p. 75).

CULTURA DE LA INNOVACIÓN EN LOS MUNICIPIOS

En la actualidad todas las áreas del conocimiento han incorporado el concepto de innovación a sus quehaceres. De esta forma, la palabra “innovación” la encontramos en los medios de comunicación, en los ámbitos empresariales, productivos, científicos, tecnológicos, educacionales, entre otros. Por este motivo, no es iluso ni exagerado señalar que estamos en la era de la innovación. Si bien es cierto que la innovación es un proceso que siempre ha estado presente en la vida del ser humano en el planeta, pues siempre se ha utilizado para lograr avances y mejoramientos de la vida, es imposible no detectar que desde el siglo XX la incorporación de la innovación en las diferentes áreas ha sido una tarea creciente, pues ha permitido que muchos países, sociedades e individuos logren avances y mejoramientos profundos en sus vidas. Se ha logrado mejorar las comunicaciones, las producciones agrícolas, los avances en la ciencia y la tecnología, entre otros de los profundos cambios experimentados en los últimos años.

Cuando uno piensa en los hombres y mujeres que en el futuro serán considerados relevantes por las sociedades del futuro, nombres como los de Steve Jobs, Bill Gates o Mark Zuckerberg estarán junto a los de Nelson Mandela, Martín Luther King y la Madre Teresa de Calcuta. Es decir, los innovadores junto a los hombres que con su conducta y visión sobre la humanidad han perfilado un mundo más complejo, pero a la vez con más posibilidades de libertad y ejercicio real de los derechos humanos fundamentales.

La innovación es premiada en el siglo XXI debido a que a través de ella, podemos crear o mejorar productos o servicios que los seres humanos utilizamos en nuestras vidas cotidianas. Pero la innovación aislada no siempre rinde frutos permanentes. Por este motivo, las empresas que buscan la innovación apuntan a generar culturas de la innovación. Lo mismo ocurre con aquellas sociedades que buscan progresar y desarrollarse de forma integral, apuestan a sociedades donde la innovación es potenciada desde la

educación, y la innovación es motivada a través del emprendimiento.

En páginas predecesoras indicamos los problemas de confianza y falta de legitimidad del sistema político en su conjunto, destacando que la ciudadanía mira con recelo a las instituciones y sus líderes, lo que aumenta la percepción de que la corrupción y malas prácticas se han instalado en nuestra sociedad. Es decir, estamos en una tapa de crisis de las instituciones que tradicionalmente han canalizado las demandas ciudadanas. No obstante, las respuestas frente a esta situación pueden ser diversas: podemos paralizarnos o generar mayor dinamismo e ingenio a nuestras respuestas. Es más, normalmente en períodos de crisis, la innovación florece con mayor talento y profundidad. Por lo tanto, este es el momento para crear una cultura de la innovación municipal, que articule de forma efectiva los quehaceres que exigen los ciudadanos en la actualidad, pues:

La innovación en los gobiernos locales surge en un contexto determinado bajo la influencia de factores que generan las condiciones para que las propuestas innovadoras puedan aplicarse; en ese sentido, un gobierno local abierto a nuevas propuestas y oportunidades con voluntad y aptitud para la innovación tiene más posibilidades de desarrollo que otro cerrado al cambio, con una cultura de rigidez administrativa, pocos recursos o en un contexto político adverso (Morales et al, 2014, p. 52).

No obstante, la modernización municipal no sólo depende de la creación de culturas organizacionales innovadoras, pues deben ser parte de una visión sistémica, donde los diferentes organismos públicos, privados y aquellas instituciones no gubernamentales como las ligadas a procesos educacionales, deben integrar la innovación a su gestión. Es decir, en cada territorio deben generarse ecosistemas de aprendizajes innovadores. Puede sonar como excesivo o ilusorio, pero por qué no desarrollar un *Silicon Valley* en cada rincón de nuestro país.

Al referirnos a ecosistemas de aprendizaje, es ineludible integrar el concepto de aprendizaje continuo. Es decir, el aprendizaje es un proceso que nunca puede detenerse, pues nos inmoviliza e impide responder de forma adecuada. Asimismo, implicará el análisis de los contextos como los elementos centrales para lograr respuestas adecuadas a los desafíos actuales. Todos estos elementos configuran un nuevo paradigma respecto a la adquisición del conocimiento, la aplicación de los mismos y la retroalimentación siempre requerida. De esta forma:

El concepto de entorno innovador refiere a un entramado institucional reticular, con múltiples interacciones entre sus componentes y con capacidades para innovar y/o apropiarse de los avances tecnológicos

externos, adaptándolos a las características del medio en que se implantan. Entornos en redes de estas características son generadores de economías externas, aprovechables tanto por las empresas y otras organizaciones privadas y sociales, como por el Gobierno Local. Otra característica de los entornos innovadores es la presencia de flujos de información intensos y en todas las direcciones, permitiendo ello un aprovechamiento colectivo de las ventajas competitivas individuales (Tecco, 2002, p. 2).

En suma, la modernización municipal que integre una cultura de la innovación implica la comprensión que los aprendizajes, la información y el conocimiento no solo reside en las propias instituciones, sino en el conjunto de los miembros de la comunidad. Por lo tanto, la confianza y las relaciones entre los diversos actores locales se convierten en un elemento central de los procesos de gestión municipal local. De ahí, la necesidad de construir redes de trabajo colaborativo y descentralizado, asumiendo que:

La cultura de la innovación sienta las bases para construir un modelo de gestión de la innovación en un gobierno local, principal generador de un ambiente (entorno y contexto) que estimula la experimentación constante para crear algo nuevo o mejorarlo de manera significativa, por lo que resulta necesario su estudio para comprender el origen, el desarrollo y la evaluación de la innovación local (Morales et al, 2014, p. 65).

CAPITAL HUMANO MUNICIPAL

Uno de los aspectos centrales para el desarrollo de los países se vincula con el desarrollo del capital humano. Al respecto, es evidente que éste surge de múltiples variables que condicionan la vida de las personas en cada sociedad. Por un lado, encontramos el capital cultural heredado por parte de las familias, a través de vías directas e indirectas. Por ejemplo, el aporte que efectúa la familia a través de las creencias, valores y visiones sobre la educación o el trabajo. Asimismo, el desarrollo que experimentan los niños dada la alimentación y los cuidados que se les brindan en la infancia. También las conversaciones y los niveles de acceso a bienes de consumo cultural son un aspecto relevante cuando medimos la influencia de la familia en los procesos de aprendizaje.

Por otra parte, encontramos los aportes generados por escuelas de alta calidad, que puedan equilibrar las desigualdades que el origen socioeconómico genera en las personas. Por ende, si hablamos de desarrollo de

capital humano en el ámbito municipal, es ineludible indicar que este requiere de mejoramientos sustantivos en la calidad educativa del país, y que ciertamente, no se lograrán con la actual reforma educacional que ha orientado todos sus esfuerzos a despojar a las familias de la posibilidad de elegir, disminuyendo la diversidad de escuelas. Del mismo modo, ha focalizado sus esfuerzos con eslóganes populistas, como la pretendida gratuidad universal, no comprendiendo que la clave se encuentra en mejorar la formación y las condiciones de los docentes, entregando mecanismos de gestión directiva educacional que permitan evaluar el desempeño y avanzar en la innovación en la gestión de aula.

Entonces, pensar en mejorar el capital humano municipal no es un tema aislado del mejoramiento integral de la educación del país. A esto debemos sumar la necesidad de ampliar las ofertas de calidad de la educación técnico profesional y de índole universitaria en regiones. Esto implica la existencia de centros educacionales con docentes de excelencia, pero también con programas de estudio que respondan a las demandas de las empresas regionales, para así evitar que muchos alumnos deban emigrar de sus zonas de origen o que las empresas deban cubrir muchos puestos de trabajo con personas provenientes de zonas foráneas. Por este motivo, se torna imprescindible:

Contar con recursos humanos en la cantidad y calidad adecuada en gobiernos municipales y regionales, y con una masa crítica de liderazgos constructivos en el ámbito del emprendimiento, la innovación, la educación general y la superior, la cultura, las organizaciones no gubernamentales, e incluso las dependencias ministeriales localizadas en regiones, es de la esencia. Por ende, los incentivos para formar, atraer y retener capital humano altamente calificado en las regiones -con un fuerte gradiente de incentivos a favor de las regiones más extremas- es la precondition esencial (Waissbluth y Arredondo, 2011, p. 20).

Respecto al capital humano municipal, es necesario incentivar que las diferentes carreras incluyan en sus mallas de estudios y en sus prácticas profesionales, conocimientos asociados a la esfera municipal. Esto permitirá tener técnicos y profesionales que conozcan el trabajo de los municipios, pues:

En las organizaciones públicas modernas ya no basta que sus integrantes conozcan los instrumentos que utilizan (o los nuevos que habrán de utilizar); es también necesario que los sujetos comprendan la lógica de sus propias funciones y tareas como parte de la dinámica general de la organización que integran; que entiendan la vinculación de lo que cada

uno de ellos hace con las metas y resultados generales, comprometiéndose en el logro de los mismos. La falta de motivación y compromiso en el sector público tiene que ver con culturas y prácticas organizacionales cuya superación demanda que los niveles de conducción diseñen e implementen políticas innovadoras en materia de recursos humanos (Tecco, 2002, p. 10).

De esta forma, el área de recursos humanos de las municipalidades requiere de modernizaciones importantes. Primero, se deben aumentar las plantas, permitiendo los ingresos de nuevas personas con visiones innovadoras y conocimientos actualizados, pues “los cambios organizacionales deben apuntar a potenciar la capacidad de gestión de las administraciones y gobiernos locales, para que estos logren los resultados buscados, adecuando a ello las estructuras, procesos y recursos” (Tecco, 2002 p. 10). Asimismo, deben mejorarse de forma sustancial las remuneraciones, para evitar la fuga hacia sectores privados donde en muchas oportunidades los incentivos son mayores. Por este motivo, recursos humanos debe abordar una serie de desafíos destacándose los siguientes:

- Fomentar la motivación de los funcionarios municipales a través de estrategias que ayuden a construir identidad institucional en cada una de las personas que integren la administración municipal.
- Establecer criterios claros de reclutamiento, capacitación y retención de los talentos necesarios para el desarrollo de los municipios.
- Preservar y optimizar el bienestar emocional de los funcionarios municipales mediante acciones que posibiliten generar un balance de vida, es decir, funcionarios que cumplen de forma óptima sus labores en armonía con su vida familiar y social.
- Capacitar a los funcionarios municipales en áreas que posibiliten hacerlos más competitivos en sus desempeños laborales, destacándose aprendizajes en gestión del cambio, gestión de la calidad total, usos de las nuevas tecnologías y manejo de entornos altamente complejos.
- Conformar equipos de trabajos altamente diversos, tanto en formaciones como en rangos etarios y diferencias de género.
- Implementar modelos de desempeños integrales y transparentes.
- Mejorar el desarrollo del liderazgo que permita articular funciones operativas y toma de decisiones en un ámbito de fluidez comunicacional y trabajo colaborativo.
- Fomentar mecanismos de comunicación y relacionales entre los funcionarios municipales y los ciudadanos que impliquen cercanía y altos niveles de integridad, y así contribuir a evitar situaciones que pueden desencadenar episodios de corrupción o faltas a la legalidad.

Este último punto es central, debido a que una de las principales dificultades que experimentan los municipios son las relaciones clientelares que en muchos casos van mermando y afectando la percepción de los ciudadanos referido a la probidad y transparencia de la gestión municipal. Al respecto, es importante destacar que:

La innovación en la gestión municipal implica no sólo construir nuevas formas de relación entre el gobierno y la sociedad local, en la producción de políticas públicas, sino también modificar estilos y prácticas clientelares de la administración que son adversas a los cambios.

Del mismo modo, cabe resaltar que:

El clientelismo y la anomia social, como el paternalismo y la conciencia filial, son partes indisolubles de una misma relación. Es precisamente este tipo de relaciones el que consideramos necesario superar. Es necesario preparar a las personas que integran la organización municipal para estos cambios, tanto a los funcionarios políticos como a sus recursos humanos permanentes (Tecco, 2002, p. 10).

Al observar los desafíos para establecer una gestión del capital humano, se destaca la necesidad de poseer liderazgos modernos, capaces de afrontar con decisión los desafíos a los que se enfrentan; capaces de aunar la racionalidad con una fuerte empatía ante las necesidades presentadas por las personas. Se requiere un liderazgo con visión de futuro, capacidad de abordar los cambios y habilidades comunicacionales, para conformar equipos de trabajo heterogéneos y con capacidad de resolución de conflictos. Deben ser liderazgos inclusivos y pluralistas, en sintonía con los problemas reales de los ciudadanos, pues:

Donde hay liderazgo emprendedor de las autoridades y ciudadanos locales, competencia política transparente, escaso clientelismo, modernización de una diversidad de entidades públicas, ambiente innovador y de cooperación, donde el capital social se materializa en la presión por “buen gobierno”, las medidas administrativas y fiscales de descentralización son plenamente exitosas. Por el contrario, donde han existido liderazgos débiles, clientelares o de plano corruptos, las transferencias de recursos o atribuciones han resultado un remedio peor que la enfermedad (Waissbluth y Arredondo, 2011, p. 8).

Finalmente, hay que destacar que una modernización de la gestión del capital humano no puede dejar fuera los elementos asociados a la gestión del conocimiento, gestión del cambio y gestión del talento humano. En primer lugar, asumir que el siglo XXI es la época en que quienes gestionen de forma más eficiente e inteligente los conocimientos, podrán generar avances más significativos. Esto implica poseer una visión de futuro que implique conectar ideas y situaciones de forma diferenciadora. Asimismo,

La gestión del conocimiento proporciona las herramientas y los métodos para registrar y documentar el conocimiento a través de la captura, la transferencia, el intercambio y la absorción del que existe en una organización. Se busca así fomentar un ambiente de aprendizaje continuo que desarrolle las capacidades de los recursos humanos, considerados los activos intangibles más valiosos de una organización y destinados a generar nuevos conocimientos o aplicaciones (Morales et al, 2014, p. 63).

Es decir, una gestión moderna del capital humano requiere de culturas organizacionales innovadoras que sepan hacer uso de forma eficiente del conocimiento. Del mismo, implica el desarrollo de competencias laborales que apunten a tres aspectos primordiales: conocimientos, habilidades y actitudes. La primera y la segunda deben ser pensadas desde la óptica de que los funcionarios cumplan satisfactoriamente las tareas encomendadas. A su vez, deben potenciar aquellas habilidades asociadas a la comunicación y el trabajo en equipo. Por último, la gestión del capital humano debe situar en un lugar central actitudes que ayuden a preservar buenos climas laborales y relaciones positivas con los beneficiarios y usuarios que asisten a solicitar el apoyo de los municipios, pues como se analizará más adelante cualquier proceso de modernización requiere de una participación efectiva de los ciudadanos. Por lo tanto:

Es necesario y urgente que la ciudadanía—y en particular la de regiones—, las instituciones de la sociedad civil, y, especialmente, los líderes políticos de todos los partidos y coaliciones, se formen la convicción que sin un avance en mayor ritmo y profundidad de los procesos de descentralización y de desarrollo local y regional, el país no será capaz de reducir las severas desigualdades sociales y territoriales que bloquean su anhelado salto al desarrollo pleno, no logrará revitalizar y profundizar su democracia y recuperar la confianza de la ciudadanía en sus instituciones básicas y sus representantes, no completará su esfuerzo modernizador del Estado, ni podrá sortear con éxito los escenarios de cambio permanente propios de la dinámica global (Von Baer y Torralbo, 2011, p. 88).

PARTICIPACIÓN SOCIAL EN EL ÁMBITO MUNICIPAL

El escenario de crisis de la política que Chile y muchos países del mundo están experimentando, especialmente debido a gobiernos de diversas tendencias políticas que han ejercido de forma ineficiente su labor, sumado a una fuerte desconfianza hacia las instituciones públicas y privadas, ha llevado a que las personas canalicen sus inquietudes en otro tipo de organizaciones. Asimismo, las respuestas distantes y burocráticas del gobierno central han llevado a que busquen en lo local la respuesta a sus solicitudes. De esta forma, se observa que:

En las últimas décadas, con el avance de la consolidación del proceso de descentralización, los gobiernos locales van transformando su actuación frente a la comunidad para trascender el modelo burocrático de gobernabilidad, conforme a sus funciones básicas: alumbrado, limpieza y seguridad, hacia otras de corte social destinadas al desarrollo local. Ese cambio ha significado la incorporación de nuevos actores en la política municipal (Morales et al, 2014, pp. 57-58).

Por este motivo, una descentralización desde los gobiernos locales requiere establecer mecanismos concretos de participación. Hoy no es posible determinar políticas públicas solamente desde enfoques tecnócratas; por el contrario, es necesario considerar los puntos de vista de los ciudadanos, cada vez más diversos, informados y empoderados. Sin embargo, esta inclusión de la ciudadanía en el ciclo de las políticas públicas debe vincularse con procesos de empoderamiento de las organizaciones sociales y territoriales, para que puedan cumplir su rol en el diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas locales. Esto permitirá que los ciudadanos cumplan no solo un rol de demandantes, sino de garantes de las acciones de las autoridades locales, mediante la supervisión de que las propuestas electorales lleguen a cumplirse, como también observar que se alcancen altos niveles de transparencia y probidad. Y así asimilar que:

La participación social en la gestión municipal ha sido hasta aquí abordada como medio para mejorar la calidad y eficiencia de las políticas públicas, al posibilitar un aprovechamiento de los recursos presentes en la sociedad local (y externos a la administración del Municipio), de acuerdo a un enfoque endógeno del desarrollo. En la misma línea de razonamiento, se ha señalado la contribución de la participación ciudadana a la efectividad de las políticas, al posibilitar una mayor corres-

pondencia de las necesidades y demandas comunitarias con los objetivos y resultados de los programas y proyectos sociales que se gestionan en el Municipio (Tecco, 2002, p. 8).

En la misma lógica argumentativa, es primordial que hoy se deben utilizar todas las plataformas que contribuyan a generar una participación social efectiva. Especialmente si se busca integrar a aquellos grupos que por razones de tiempo o edad, no pueden establecer mecanismos de participación presenciales. Por este motivo, las nuevas tecnologías de la información pueden ser un elemento atractivo para atraer y fomentar la participación. Las redes sociales y los medios digitales acercan a los ciudadanos a los programas y a la gestión municipal, posibilitando responder de forma rápida a las consultas, dudas o trámites que deben efectuar las personas en cada comuna, disminuyendo la burocracia. Asimismo, encara el dilema central de la participación que es la posibilidad que la ciudadana se exprese y la tecnología cumple ese objetivo, sumado a que permite responder de forma rápida, descongestionando las demandas presenciales y considerando las propuestas ciudadanas, pues es preciso no olvidar que:

Los actores (funcionarios y servidores) de la innovación en los gobiernos locales no actúan de manera independiente del entorno, de ahí que en el origen de la innovación exista una perspectiva medioambiental. Si bien son ellos quienes diseñan, proponen, implementan y hacen sostenible la innovación, muchas veces cuentan con el apoyo y la asesoría de personas naturales o jurídicas, sea para el diseño, el piloto o la puesta en marcha de la innovación. Además, articulan esfuerzos con la comunidad y los diferentes actores involucrados para tejer una red o construir una cadena de valor para el desarrollo local (Morales et al, 2014, p. 62).

Por el contrario, la riqueza que otorga la participación debe ser capitalizada por las autoridades y funcionarios municipales, encauzándolas a través de las experticias técnicas, los recursos financieros disponibles y las atribuciones existentes. Pero sin olvidar el origen de las mismas, asumiendo que las voces ciudadanas no solo deben ser considerados desde una perspectiva de consulta, sino que deben valer en la toma de decisiones y en la asignación de recursos en áreas tan disímiles como seguridad ciudadana, cultura y desarrollo urbano.

Finalmente, hay que destacar que la participación social en las comunas es una realidad que encuentra cauces de expresión, que efectivamente pueden ser mejorados y modernizados, pero debido a las dinámicas de los gobiernos locales suelen ser el espacio más proclive e idóneo para que

las organizaciones entreguen sus demandas y expresen sus visiones respecto a soluciones, consolidando una sociedad civil que cada vez requiere de más herramientas que les permitan incidir en las agendas públicas a través de compromisos profundos con el mejoramiento de sus territorios, involucrándose en el mejoramiento de la calidad de vida de todos quienes comparten un mismo espacio social y cultural. De ahí, la necesidad de contribuir al desarrollo y fortalecimiento del asociativismo.

CONCLUSIONES

La descentralización ha sido un tópico frecuente en las discusiones públicas en las últimas décadas. Sin embargo, no se han efectuado avances realmente significativos, principalmente a que aún las visiones centralistas y que tienden a uniformar el accionar de lo público han impedido un desarrollo amplio y efectivo de los procesos de descentralización. A esto debemos sumar la actual coyuntura del país, pues el actual gobierno ha impulsado una serie de reformas que en lo medular se orientan a generar mayor centralismo y a impedir la libre elección por parte de las personas. De esta forma, se observa a un gobierno encaprichado en llevar adelante reformas propias de épocas pasadas y que ciertamente no lograron los resultados necesarios para orientar a los países hacia el desarrollo.

Del mismo modo, es importante recalcar que en el siglo XXI una efectiva descentralización debe efectuarse desde lo local, comprendiendo que es el espacio privilegiado para implementar políticas públicas que logren un impacto directo en las vidas de las personas. Asimismo, es fundamental que se consideren en este proceso de descentralización la necesidad de generar una modernización municipal en tres ámbitos centrales: establecer una cultura de la innovación en los municipios, potenciar el capital humano que se desenvuelve laboralmente en los gobiernos locales y estimular la participación de quienes habitan falta de legitimidad al que se enfrentan las diversas instituciones del país. Por lo tanto, es primordial comprender que:

El aporte de la asociatividad para los municipios resultaría de una combinación de componentes técnicos y políticos. Por una parte, potenciaría las capacidades de gestión, inversión y atención de los municipios y, a su vez, incrementaría las capacidades de negociación e incidencia con el gobierno central para la toma de decisiones. Por otra parte la asociatividad facilitaría la articulación entre el nivel local y regional de la administración pública, contribuyendo a la pertinencia y eficacia de

las políticas públicas (Centro de Políticas Públicas UC 2014: 29).

Asimismo, si buscamos generar una descentralización que brinde mayores oportunidades para los habitantes de los diferentes territorios del país, es importante aumentar en forma significativa los recursos financieros que se otorgan a los municipios, pensando que el aumento de las atribuciones y tareas del quehacer municipal debe aunarse con mayores recursos, ciertamente basados en indicadores de gestión, probidad y transparencia. Por este motivo es importante incorporar nuevas tecnologías en los procesos de gestión, para así establecer insumos de calidad hacia los usuarios. Hoy no es posible que los gobiernos locales actúen de forma autárquica y distante de las organizaciones comunitarias y territoriales. Tampoco es pertinente tomar decisiones solamente usando criterios técnicos, que no siempre consideran las variables asociadas a la identidad y vínculo que muchas personas tienen con las ciudades que habitan, y que en muchos casos condicionan su apoyo a determinadas políticas públicas o programas. Pero es primordial partir aumentando recursos y transfiriendo recursos, sin esos dos aspectos cualquier proyecto de descentralización no logrará los resultados esperados. Por este motivo, es importante destacar que:

El proyecto de regionalización que está impulsando el Gobierno probablemente genere más tensiones que avances en materia de descentralización. Ello ciertamente retrasará cualquier avance en la materia. Lo que se debiera hacer es transferir por ley competencias y recursos a los gobiernos regionales, en un plazo establecido que permita ir desarrollando las capacidades para ello. En materia de elección de intendentes, si no se implementa previo a ello un real proceso de descentralización, una vez con autoridades regionales electos resulta difícil imaginar que el gobierno central se desprenderá de los recursos de los que hoy dispone. Pero en toda esta discusión la transparencia es la gran ausente (Instituto Libertad y Desarrollo, 2015b, p. 13).

Pensar que la descentralización solo será establecida a partir del cambio en la forma de elegir a las autoridades, implica concebir al proceso de descentralización solamente desde una perspectiva burocrática, pues una real descentralización es un proceso integral, que implica un cambio de paradigma respecto al modelo de desarrollo, pasando desde la centralización de la toma de decisiones a una descentralización orientada a modernizar la forma de gestionar lo local.

Pero si la ciudadanía no cuenta con información suficiente para evaluar el actuar de sus autoridades regionales, ya sean electas o no, no

se genera un círculo virtuoso en pos de una mejor gestión del aparato público. Pero de transparencia e información de gestión para la ciudadanía no se ha hablado (Instituto Libertad y Desarrollo, 2015b, p. 13).

BIBLIOGRAFÍA

- Boissier, S. (2004, septiembre). Desarrollo territorial y descentralización. El desarrollo en el lugar y en las manos de la gente. Revista EURE, 30(90), 27-40.
- Centro de Políticas Públicas UC. (2015, abril). Asociatividad Municipal: herramienta para la inversión local. Santiago: Pontificia Universidad Católica de Chile. Recuperado de politicaspubblicas.uc.cl/wp-content/uploads/2015/.../asociativad-municipal-2015-1.pdf.
- Instituto Libertad. (2015, junio). La distribución del ingreso: un problema no resuelto en un país que progresa. Perspectivas. Número 46. Recuperado de <http://www.institutolibertad.cl/no-46-la-distribucion-del-ingreso-un-problema-no-resuelto-en-un-pais-que-progresa/>
- Instituto Libertad y Desarrollo. (2015a, julio 3). Estado omnipresente. Temas Públicos, (1.213 03). Recuperado de www.lyd.org.
- Instituto Libertad y Desarrollo. (2015b, agosto 21). Descentralización. Temas Públicos, (1.220). Recuperado de www.lyd.org
- El 'nostradamus' de la tecnología predice que conectaremos con la nube a través de la mente en 2030. (2015, junio 8). 20 Minutos. Recuperado de <http://www.20minutos.es/noticia/2483262/0/cerebros-conectados/nube/raymond-kurzweil/>
- Mardones, R. (2008, agosto). Descentralización: una definición y una evaluación de la agenda legislativa chilena (1990-2008). Revista EURE, XXXIV (102), 39-60.
- Ministerio de Desarrollo Social. (2015, enero 24). Encuesta CASEN 2006-2013. Recuperado de http://observatorio.ministeriodesarrollo-social.gob.cl/documentos/Presentacion_Resultados_Encuesta_Casen_2013.pdf
- Montecinos, E. (2005, agosto). Los estudios de descentralización en América Latina: una revisión sobre el estado actual de la temática.

Revista EURE, XXXI (93), 77-88.

- _____. (2013). Los actuales desafíos regionales en Chile: ¿Nueva Regionalización o más Descentralización? Asociación Chilena de Municipalidades. Recuperado de http://achm.cl/eventos/seminarios/html/documentos/2013/XI_ASAMBLEA_DE_MUNICIPALIDADES/CONGRESO/PPT10.pdf
- Morales, O., Barrera, Á., Rodríguez, M., Romero, C. y Távara, R. (2014). Modelo de gestión de la innovación para los gobiernos locales del Perú. Lima: Universidad ESAN.
- Pontificia Universidad Católica de Chile y GFK-Adimark. (2015). Encuesta Nacional Bicentenario 2015. Santiago: PUC.
- Rosales, M. (2009). Descentralización del Estado, crisis económica mundial y oportunidades locales en América Latina. Polis 8(22), 159-174.
- Santibáñez, A. y Barra, M. (2008, mayo-junio). Participación de los gobiernos regionales en la definición de políticas públicas en Chile: el caso del gobierno regional de Los Lagos y la política nacional de acuícultura. Revista de Administración Pública, 42(3), 581-608.

CAPÍTULO 04

UN ACUERDO NACIONAL POR LA REFORMA MUNICIPAL EN CHILE

Ricardo Israel Zipper
Abogado Universidad de Chile
Doctor y Master en Ciencias Políticas

UN ACUERDO NACIONAL POR LA REFORMA MUNICIPAL EN CHILE

Ricardo Israel Zipper

Abogado Universidad de Chile

Doctor y Master en Ciencias Políticas

RESUMEN

La regionalización, la descentralización y la reforma municipal son tópicos centrales para avanzar en una democracia moderna, una democracia del siglo XXI, capaz de responder a las crecientes demandas de una ciudadanía cada vez más activa, organizada e informada. Una ciudadanía que exige mayor probidad y estándares éticos a quienes ostentan cargos de elección popular, como también a quienes desempeñan funciones en el ámbito público. Por lo tanto, los últimos sucesos acaecidos en el país, que han revelado la oscura relación existente entre política y dinero, debe ser el inicio de un cambio de paradigma donde las exigencias técnicas y éticas deben aunarse. Del mismo modo, es primordial asumir que la descentralización debe ser concebida desde regiones diversas y realidades comunales absolutamente disímiles. Por lo tanto, hay que avanzar en mejorar las desigualdades territoriales, mediante la incorporación de capital humano avanzado en las reparticiones regionales y locales. Asimismo, es clave comprender que una efectiva “reforma municipal” implica avanzar en cohesión social, gobernanza territorial y mayores atribuciones unidas a recursos financieros acordes a las demandas de este momento histórico, que requiere dejar el centralismo y avanzar en forma decidida hacia la descentralización.

PALABRAS CLAVE

Regionalismo, descentralización, reforma municipal, acuerdo nacional, cambio demográfico

1. Ricardo Israel Zipper es Doctor y Master en Ciencia Política, Universidad de Essex, Inglaterra. Abogado, Universidad de Chile. Licenciado en Derecho, Universidad de Barcelona (España). Académico con una dilatada experiencia en el área de la Ciencia Política, de la Gestión Pública y del Derecho. Es autor de libros publicados tanto en Chile como en el extranjero. Ex Candidato Presidencial (2013) por el PRI, Partido Regionalista de los Independientes.

INTRODUCCIÓN

La sociedad chilena se encuentra frente a una encrucijada esencial expresada en el propósito histórico de transformar el Estado centralista por uno descentralizado. Y como toda disyuntiva, si no es planificada con una visión estratégica respecto al tipo de desarrollo que anhelamos para nuestro país, es improbable que se forje una nación que pueda señalar abiertamente que está en nueva fase de su desarrollo, pues éste requiere de una mira integral del ser humano y la sociedad que configura. De esta manera, cualquier avance de Chile tiene que ser planteado desde nuevos paradigmas que la mayoría de los países que han logrado reducir la pobreza y la desigualdad han considerado en su institucionalidad, entre los que se destaca la regionalización enmarcada en procesos de descentralización y reforma de los municipios.

Si bien es cierto que en la actualidad el país se encuentra en un proceso complejo, debido a las variadas reformas que el segundo mandato de la Presidenta Michelle Bachelet está efectuando, y que ciertamente han estado ligadas a múltiples dificultades, destacando la incapacidad de articular cambios en un ámbito de diálogo democrático y consensos que permitan preservar la paz social, sin inhibirse de efectuar las transformaciones que evidentemente el actual ciclo político, económico y social de Chile requiere.

Del mismo modo, los últimos años, y especialmente desde el año 2014, nos hemos encontrado con un tema que afecta de forma profunda los cimientos de nuestra democracia: la oscura relación entre dinero y política. Nefasto vínculo que ha afectado de forma transversal a los diferentes sectores políticos, haciéndonos abrir los ojos y asumir que no existe el excepcionalismo chileno en América Latina; por ende, hay que aceptar que a medida que avanza el progreso económico del país, también lo hace la corrupción, y esta relación anómala es una amenaza para la salud de nuestra democracia.

Por este motivo, es primordial que el actual gobierno, el poder legislativo y el conjunto de instituciones del país, incluidos sus liderazgos, asuman este momento con fuerza y capacidad de modificación, castigando cuando corresponda de forma severa aquellas conductas que se aparten de la ética. Incluso, en este aspecto crítico respecto a la desconfianza ciudadana ante las instituciones del país, no es posible dejar fuera a las empresas u otras organizaciones, como pueden ser las religiosas u otras que en el presente se enfrentan al malestar ciudadano debido a las malas prácticas en las que han incurrido. Al respecto, es importante no olvidar que los efectos de la corrupción son múltiples y deben ser subsanados con decisión y liderazgo:

La corrupción mina la legitimidad de los gobiernos. Cuando los funcio-

narios públicos persiguen sus propios intereses entran en conflicto rápidamente con los intereses de la sociedad y de la gestión pública. Ello produce un desbalance de autoridad entre instituciones públicas, en primera instancia, y entre el Estado y la sociedad civil, en segunda instancia. Estos conflictos llevan a deslegitimar el gobierno y, en el caso extremo, a la desobediencia civil y violencia que caracteriza muchos regímenes latinoamericanos (Soto, 2003, p. 46).

En este sentido, el malestar ciudadano no puede ser abordado como un escenario transitorio que solamente responde a situaciones de alto impacto mediático, pues hay hechos que evidencian que tiene bases más profundas, lo que implica que las respuestas no pueden solamente provenir desde una perspectiva superficial. Por el contrario, requieren de respuestas construidas en torno a una visión estratégica respecto al país que anhelamos, como asimismo, estructuradas en base a un pacto social que permita aunar distintas imágenes del país que buscamos construir en diversas áreas que inciden cotidianamente en la calidad de vida de todos los chilenos. Por ejemplo, en las respuestas a los problemas en educación, salud, energía, envejecimiento poblacional, entre otros. Pero este pacto social debe considerar un Estado Moderno, donde el eje central se encuentra en la modernización de los gobiernos regionales y en la modernización de los municipios (Israel y Villagrán, 2012).

Es una evidencia concreta que el nuevo pacto social actual es distinto al que el Chile post dictadura estableció respecto a la transición democrática, donde existió una alta coincidencia de los sectores políticos respecto a que el sistema económico, político y social heredado del gobierno militar debía mantenerse en esencia. Es cierto que en las últimas dos décadas se han corregido y perfeccionado variados aspectos del modelo, pero es indudable que ha permitido generar profundas transformaciones en la estructura económica y social chilena. Sin embargo, en la actualidad los chilenos nos encontramos en una nueva fase histórica. Un período donde el ciudadano pasivo ha dado paso a un ciudadano cada vez más activo, portador de demandas y que exige mediante diversos mecanismos resolución a sus demandas. Por esta razón, las propuestas que surjan de este período de profundos cambios debe construirse en torno a ideas, estructuradas en base a una mirada que integre dos conceptos esenciales: la comunidad y su diversidad (Israel y Villagrán, 2013).

Es importante que la discusión pública integre las visiones respecto a la regionalización, descentralización y reforma municipal como ámbitos esenciales para el perfeccionamiento democrático que Chile necesita. Los cambios sociales, las nuevas generaciones y la integración de tecnolo-

gías que han modificado los mecanismos sociales obligan a transformar nuestras prácticas democráticas. Al respecto, es imperioso comprender el fracaso del Estado centralizado, pues en la actualidad es un lastre para el desarrollo. Por este motivo, es imprescindible crear un Estado descentralizado, con gobiernos regionales dotados de autonomía.

De esta manera, será factible contribuir al desarrollo de un país más igualitario, resolviendo una de las injusticias más duras, la que proviene de lo territorial. Es indudable que todavía las desigualdades de Chile no solamente son dadas por aspectos socioeconómicos, sino que se debe incluir la desigualdad que proviene de la zona del país donde las personas viven, pues este aspecto determinará a qué tipo de educación, salud, cultura, oportunidades laborales, entre aspectos, podrá acceder. Y ciertamente, una situación de este tipo es indignante y condena a un país al subdesarrollo perpetuo, debido a que una nación que obliga a sus habitantes a salir de sus regiones y obligadamente construir sus vidas en los grandes centros urbanos, es un país que reproduce la desigualdad desde la esencia de sus territorios. De ahí, que ante esta situación es imprescindible apostar por una genuina regionalización, que implica entre algunas de las respuestas, que las empresas tributen donde se efectúan sus faenas. Así, estaremos contribuyendo al desarrollo económico de las regiones, estableciendo un mayor vínculo entre las empresas y las comunidades donde están instaladas.

Asimismo, es imprescindible mejorar la calidad de la política regional y local, estableciéndose primarias obligatorias, voto programático, plebiscitos frecuentes, revocación de cargos, entre algunas de las medidas que podrían realizar un cambio concreto a la forma como se estructuran las instituciones públicas regionales. De lo contrario, se repetirá lo experimentado en variadas ocasiones, es decir, que:

Los sucesivos gobiernos chilenos han llamado descentralización a iniciativas de desarrollo regional que han sido diseñadas con escasa o nula participación de las autoridades subnacionales. Incluso la apertura en terreno de una oficina del gobierno central es presentada como una iniciativa descentralizadora, cuando en rigor se trata de desconcentración. El mismo tratamiento se ha dado al traspaso de tareas y funciones a los gobiernos municipales, quienes en realidad actúan como proveedores de bienes y servicios públicos, quedando en la práctica el gobierno central como único responsable de fijar estándares, fiscalizar,

financiar y evaluar, lo que en realidad corresponde a la modalidad de delegación, muy distinta a una auténtica descentralización (Mardones, 2008, p. 40).

En el año 2016 la discusión respecto al proceso constituyente estará presente en la agenda pública, y más allá de las aprensiones que dicho proceso pueda generar, es importante que se efectúe con seriedad e imparcialidad, que no se transforme este proceso en un mecanismo ideológico, sino en el desarrollo de educación cívica, que es la gran deuda de la democracia chilena, sobre todo con los más jóvenes.

En esta misma línea argumentativa, cobra relevancia que se efectúe una transformación de las municipalidades en verdaderos gobiernos locales en reemplazo de lo que hoy existe: meras administraciones sin recursos ni atribuciones suficientes. En este sentido, es preocupante las iniciativas de elección de Intendentes, pues sin atribuciones ni recursos y manteniendo el poder en un delegado presidencial, se van a crear más problemas que soluciones, incluso llevando a situaciones de inmovilismo que puede implicar desorden y carencia de gobernabilidad. De esta forma, sin recursos y empoderamiento real, nuevas atribuciones más que generar democracia regional y local, fomentan gestiones ineficientes y que deben responder ante las urgencias de las demandas ciudadanas sin una visión estratégica ni una planificación que consideren diagnósticos profundos, utilizando durante el proceso de gestión controles y evaluaciones permanentes.

Respecto a la reforma municipal es primordial establecer Sistemas Regionales de Gestión de Capital Humano, ya que sin ello no podremos contar con un desarrollo equilibrado a través de todo el país, por lo que se deberán utilizar todos los incentivos para atraer, retener y formar capital humano de primer nivel en todas y cada una de las regiones. Es indudable que el siglo XXI se caracterizará por la capacidad de innovar en escenarios de incertidumbre y cambio permanente, y frente a esta coyuntura se requieren técnicos y profesionales con capacidades integrales. Es decir, junto a las capacidades técnicas, se torna fundamental contar con líderes que tengan buen manejo comunicacional y competencias ligadas al trabajo en equipo.

Finalmente, es importante destacar que se debe buscar el fortalecimiento de la institucionalidad pública regional y local, pues sin una estructura sólida y moderna, es una utopía la democracia expresada en las voluntades de los territorios y sus ciudadanos. Por lo tanto, es imprescindible que en el proceso de descentralización junto al fortalecimiento de la institucionalidad regional, los gobiernos locales se modernicen, integrando mecanismos de gestión propios de la sociedad del conocimiento, lo que implica incorporación de las nuevas tecnologías de la información y una participación efectiva de las comunidades en todo el ciclo de las políticas públicas, pues ya no es posible una democracia de corte paternalista y centralista, sino que son los tiempos para la maduración y consolidación de

una democracia vinculante con la diversidad territorial y la inclusión de los ciudadanos, debido a que ante escenarios de crisis como el actual, es importante no obviar que:

La corrupción acentúa las diferencias sociales al limitar el papel del Estado como mediador de las demandas de los distintos grupos sociales. Las clases populares o marginales se ven sometidas a un proceso de exclusión social y político, ya que la corrupción —a la que tienen menos acceso por falta de recursos— los aleja del sistema formal y los obliga a acceder de manera informal a sus medios de subsistencia (Soto, 2003, p. 46).

ACUERDO NACIONAL

En otras oportunidades se ha señalado la necesidad de un nuevo pacto que debe tener como base a la meritocracia, es decir, que los méritos individuales y los logros personales tengan prioridad por sobre el origen social, el aspecto físico, las relaciones de amistad, o los lazos partidarios o religiosos. Si la sociedad chilena no logra avances significativos respecto a este aspecto, continuará reproduciendo las desigualdades que pueden ser un escenario propicio para posturas populistas y visiones anticuadas del país, que más que desarrollo y avances, generarían retrocesos e impedirían a una gran cantidad de chilenos mejorar su calidad de vida. Al respecto, es importante destacar que:

Las políticas de largo plazo que aspiran a igualar oportunidades requieren un contrato social que les otorgue fuerza y continuidad, y un contrato de tal naturaleza supone el apoyo de una amplia gama de actores, dispuestos a negociar y consensuar amplios acuerdos. Con tal fin, los actores deben sentirse parte del todo y estar dispuestos a ceder en sus intereses personales en aras del beneficio del conjunto (CEPAL, 2007, p. 17).

Con anterioridad, he destacado aspectos que considero claves para un nuevo pacto social y un gran acuerdo que oriente el devenir del país en las próximas décadas:

a) En primer lugar, es fundamental establecer una ética de principios. Chile necesita tener la ética guiando su vida pública y privada, y como base de un nuevo pacto social. Sin este punto, es imposible forjar una democracia de calidad. Los últimos sucesos acaecidos en el país, en los que se han visto involucrados actores políticos (dirigentes, parlamentarios, alcaldes, concejales, entre otros), sumado a los casos de colusión y prácticas empre-

sariales orientadas a defraudar a las personas, han implicado que la ciudadanía mire con desconfianza y rechazo a diversas instituciones y a quienes ostentan cargos relevantes en ellas. Incluso, el mundo del ámbito religioso y social también ha sido afectado por el rechazo y el alejamiento de los ciudadanos hacia ellas (Israel y Villagrán, 2013).

En este terreno cobra relevancia la ética, asumida desde el enfoque de los principios y las virtudes que deben regir el buen comportamiento de las diferentes personas que forman parte de una comunidad, asumiendo que:

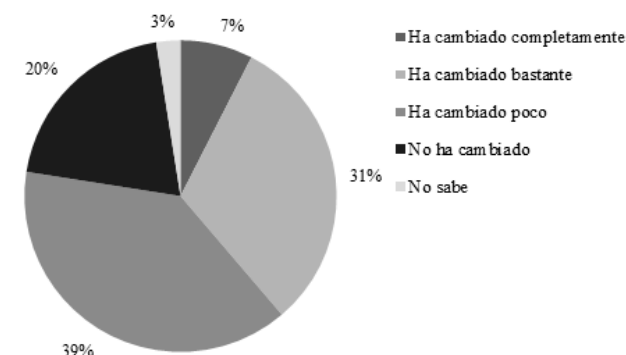
La ética tiene que ver con el largo plazo. Se hace muy difícil separar el liderazgo, del liderazgo ético. No digo que en la práctica se haya dado, se dé, o se pueda seguir dando liderazgo sin ética. Pero un liderazgo sin ética, desde mi punto de vista, es menos liderazgo. ¿Por qué? Porque se inculcan las virtudes propias de la persona, de toda persona, incluida el líder. Si el líder que es persona, no se fundamenta en virtudes, va en contra de la condición humana, por tanto, de su propia condición, de sí mismo. Si va en contra de sí mismo, ¿a quién liderará? Y, sobre todo, ¿cómo ejercerá su liderazgo? El liderazgo no es único pero es personal, en tanto y cuanto se ejerce desde la persona y hacia personas (Moreno, 2001, p. 5).

Por lo tanto, cuando nos referimos a la necesidad de guiarnos, las conductas públicas y privadas en base a la ética, es necesario comprender que el rol de quienes ejercen el liderazgo, pues suelen ser el faro que ilumina el navegar del conjunto de la sociedad, y si su luz es oscurecida por conductas y actos inapropiados o ilícitos, hacen que la comunidad en su conjunto divague en las aguas de la incertidumbre.

- a) En segundo lugar, es primordial una nueva estructura del Estado. Chile necesita reformas que descentralicen efectivamente al país, le den poder real a las autoridades regionales, distribuyan equitativamente impuestos, y sobre todo, le permitan a las municipalidades transformarse desde meras administraciones en verdaderos gobiernos locales. En este sentido, basta observar las experiencias comparadas en países europeos, asiáticos, Estados Unidos e, incluso, América Latina, para darse cuenta que los buenos sistemas descentralizados son el camino
- b) más efectivo para terminar con la pobreza y mejorar la calidad de vida para las personas.

Al respecto, es un insumo interesante el que entrega el estudio exploratorio realizado a través de una encuesta de nivel nacional aplicada a los Consejeros y Consejeras Regionales (CORE) de Chile, entre julio y septiembre del 2015, denominado “Entre la Región y la Comuna, Descentralización y Municipios bajo la mirada de los/as Consejeros/as Regionales” (AMUCH-UTEM 2015). Puesto que la elección popular de los Cores en el año 2013 significó un avance importante en el proceso de descentralización, por lo tanto, conocer sus opiniones en materias asociadas a la democratización que ha implicado su elección, al igual que señalen los avances que observan en la materialización de la descentralización y cómo favorece la democracia, es relevante. En este estudio, y ante la pregunta referida a los cambios en la función que realizan por la democratización de la elección de los CORES, se observa que un porcentaje mayoritario señala que no ha cambiado de forma significativa.

Gráfico 1. Cambios en la función por democratización de la elección de los CORE



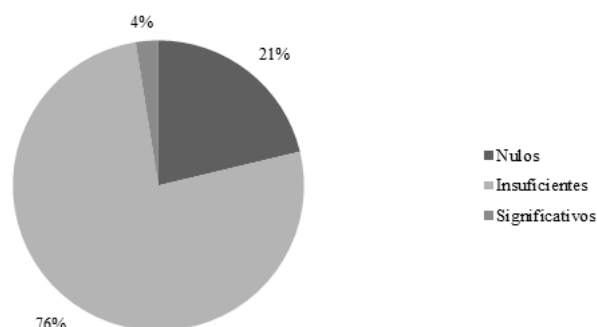
Fuente: Elaboración propia en base a AMUCH-UTEM 2015

Estos datos permiten ilustrar que no basta avanzar en la elección de ciertos cargos mediante la votación popular; es imprescindible que este avance vaya unido a recursos, atribuciones y capacidad de ejercer gobierno de forma efectiva. De lo contrario, se pueden generar escenarios donde choquen las aspiraciones de los ciudadanos que pongan en las autoridades elegidas

vía elecciones y la real capacidad para responder ante las demandas ciudadanas.

- c) En tercer lugar, es imprescindible generar una visión estratégica. En su funcionamiento, el Estado chileno necesita modernizarse sobre todo en un aspecto: la urgencia de adoptar una visión estratégica de la cual hoy carece. En este sentido, las opiniones de los Consejeros Regionales pueden ser un efectivo termómetro de cómo es percibida la descentralización donde se vive: en las regiones. De esta forma, ante la pregunta que les solicita su visión sobre los avances en la descentralización, un 76% señala que son insuficientes. Véase el siguiente gráfico.

Gráfico 2. Avances en la descentralización según los CORE



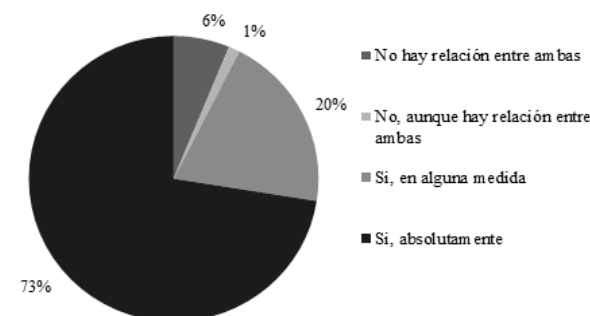
Fuente: Elaboración propia en base a AMUCH-UTEM 2015

Estos nos lleva a concluir que una efectiva descentralización no puede ser pensada, diseñada, implementada y evaluada desde las oficinas de las instituciones gubernamentales en Santiago, sino que debe efectuarse considerando la opinión de quienes la experimentan cotidianamente, y que implica entre otros aspectos, comprender que la descentralización efectiva requiere de descentralización política y fiscal. Este último aspecto es vital, porque implica generar nuevos mecanismos de recaudación tributaria que permitan a las empresas tributar en los territorios donde están emplazadas.

Ciertamente, esta descentralización debe concebirse en las propias regiones, evitando que aquellos municipios de mayor tamaño monopolicen los recursos y, por el contrario, se logre que aquellos con menor desarrollo accedan a recursos que permitan mejorar la calidad de vida de sus habitantes. Esta medida posibilitaría disminuir la conocida desigualdad de los territorios, que sigue estableciendo un desbalance en el desarrollo del país, impidiendo que algunas zonas, debido a su estructura productiva y económica, no puedan aumentar sus niveles de progreso. Y del mismo modo, se permitiría que las que generen riqueza al país, puedan acceder a

esta mediante mecanismos que dejen recursos en las propias regiones. Sin embargo, donde no hay dudas es respecto a si la descentralización favorece a la democracia. Ante esta pregunta las respuestas de los Consejeros Regionales, del mencionado estudio, es clara y contundente: un 73% señala que si la favorece.

Gráfico 3. ¿El proceso de descentralización favorece la democracia? según los CORE



Fuente: Elaboración propia en base a AMUCH-UTEM 2015

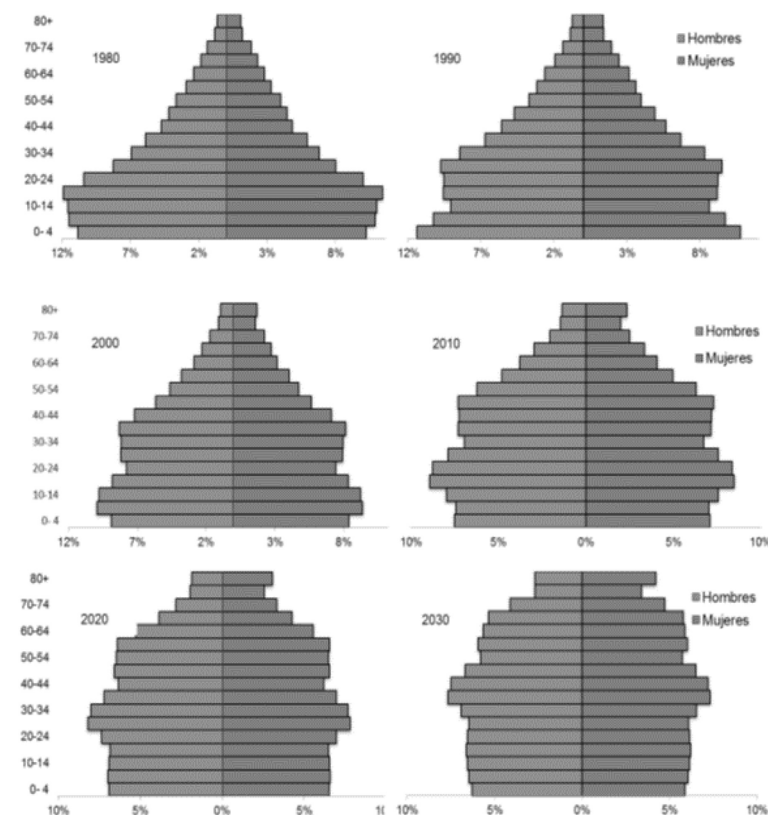
- d) En cuarto lugar, es clave asumir el cambio demográfico que experimenta el país y que sitúa a Chile en un proceso de envejecimiento. Al respecto Barros (1991) señala que el aumento de los adultos mayores está ligado a la baja sostenida de la mortalidad y el aumento de la longevidad, debido a los progresos en medicina preventiva y curativa, al descubrimiento y mejoramiento de medicamentos y vacunas, y la adopción de medidas sanitarias.

En nuestros países, los posibles impactos negativos del envejecimiento demográfico no se relacionan solo con su faceta cuantitativa sino también con el escenario social, político, económico y cultural en que este proceso está teniendo lugar, porque es un hecho empírico que el interés por el tema del adulto mayor está cruzando distintas esferas de la sociedad: ámbito académico, medios de comunicación, congresos científicos, conversaciones privadas, etc.

Barros (1991) señala que este interés tiene sus bases en que el fenómeno del envejecimiento tiene repercusiones en la demografía, donde se visualiza que la proporción de personas mayores sobre el total de la población

alcanza actualmente niveles superiores a cualquier otra época histórica. También implica una fuerte incidencia en la economía de los países, porque supone la existencia de una población pasiva no productiva. El aumento de las personas mayores ha incidido en que los políticos de las distintas tendencias se preocupen de este grupo etario, pues estos componen una parte creciente de los votantes. A esto hay que sumarle que la opinión pública ha comenzado a sensibilizarse respecto a la ancianidad, principalmente debido a lo que hemos señalado anteriormente, que los medios de comunicación constantemente están hablando del tema. Al respecto, la transformación de las pirámides poblacionales es un elemento distintivo del envejecimiento de la población chilena.

Gráfico 4. Pirámides Poblacionales 1980-2030 (porcentajes sobre total de hombres/mujeres)



Fuente: Elaboración propia en base a datos INE

La situación del adulto mayor en Latinoamérica se caracteriza por una alta incidencia de la pobreza, una persistente y aguda inequidad social, una baja cobertura de la seguridad social y una probable tendencia hacia el deterioro de las estructuras familiares de apoyo a los adultos mayores. Por ello resulta interesante investigar si es beneficioso que las personas de la tercera edad deban jubilar anticipadamente y relegarse del quehacer de la sociedad, o si es necesario establecer mecanismos que permitan la inclusión social de los adultos mayores. Esto último debido a los problemas que deben enfrentar día a día, ya que el abandono de la vida laboral conlleva a

una disminución de sus ingresos, dificultando el poder satisfacer las necesidades propias de la edad.

Otro aspecto fundamental al analizar al grupo etario de los adultos mayores se relaciona con los cambios en su sociabilidad, la cual se ve afectada por el alejamiento de los hijos (nido vacío), muerte de los amigos, sedentarismo, jubilación, etc. Por esta razón, se hace necesario manifestar la oportunidad que tienen los adultos mayores de vivir en plenitud y de realizar actividades significativas para su desarrollo y crecimiento personal a través de la participación que les otorga su comuna mediante sus respectivas municipalidades.

En el libro *Asociacionismo emergente en Chile* (DOS 2001), se señala que tradicionalmente en el ámbito de las organizaciones sociales intermedias (familia, organizaciones zonales y culturales, centros de recreación y deportivos) el adulto mayor era excluido de participar, quedando en la más absoluta soledad y marginación social. Esta situación se vio modificada tras la transición democrática, principalmente con la descentralización que ha permitido a los gobiernos locales hacerse cargo de las necesidades más urgentes de la ciudadanía de su comuna. Es a través de los mecanismos de participación ciudadana implementados por cada comuna que el grupo de adultos mayores pueden manifestarse para solucionar los problemas que les afectan más urgentemente.

Este proceso según se menciona en el libro citado arriba (DOS 2001) permite a los adultos mayores vivir procesos de actividad participativa, donde ellos son los principales impulsores en la manifestación y posible solución a sus necesidades, permitiendo el desarrollo de sus potencialidades y mejoramiento de su calidad de vida, demostrando que son miembros tan útiles para la sociedad como los otros grupos etarios.

La consecuencia más inmediata provocada por la transición demográfica es el cambio en la estructura por edad de la población. Se produce la rápida disminución del porcentaje de población joven y aumenta la de edades más avanzadas. Esta tendencia al envejecimiento afecta la demanda de bienes y servicios que requerirá la población en los próximos años.

Las políticas públicas tendrán que considerar las necesidades adicionales que surjan de las distintas etapas del ciclo de vida de las personas. De esta manera, el envejecimiento de la población nos enfrenta como país al desafío de trabajar creativamente en la búsqueda de soluciones que se hagan cargo de esta realidad, abordando en forma sistémica las dimensiones demográfica, económica y social que provoca este fenómeno.

También desde un punto de vista sociocultural, se puede señalar que el rol de los adultos mayores en la sociedad actual es inexistente y que esta carencia está asociada a valoraciones negativas sobre la vejez. El núcleo

de esta realidad constituye el círculo vicioso de la exclusión que afecta a este grupo, y lo reduce a un rol pasivo con relación a sus problemas. Para modificar esta situación es importante tener presente que las causas del deterioro actual de los individuos en la vejez, no son solamente biológicas, sino que responden en gran medida, a una serie de pautas culturales que los limitan y no les permite desarrollarse (SENAMA-Boreal 2011).

Desde el punto de vista económico, la pobreza actualmente es una situación que afecta a un alto porcentaje de adultos mayores. Sin embargo, el problema de la pobreza no se reduce a los bajos niveles de ingresos; esta sumatoria implica carencias de distintos tipos. Este grupo en particular padece de insuficiente integración, de una percepción de poder nula, de ausencia de capacidad para influir en las decisiones que los afectan y de una representación social de la vejez inadecuada a la realidad y culturalmente inadaptada para el tratamiento del envejecimiento.

Al respecto Barros (1991) señala que en la sociedad chilena es cierto que la gente puede llegar con mayor facilidad a viejo, sin embargo, el empeoramiento de la calidad de vida al envejecer sigue siendo un problema sin solución. Para esta investigadora son 4 los factores o cambios sociales que determinan la mala calidad de vida:

1. La respuesta social al deterioro biológico propio del envejecer.
2. La pérdida de la ocupación, la disminución del ingreso y deterioro de la identidad social.
3. La ideología del viejismo y la desvalorización social del que envejece.
4. La ausencia de un rol social de anciano.

En esta perspectiva la participación ciudadana cobra relevancia cuando nos referimos a este grupo etario, pues es vital que los individuos descubran el sentido existencial a su vida, lo cual se logra en dos ámbitos:

1. Desarrollo personal y culminar dignamente la vida.
2. Saber enfrentar los cambios: duelos, limitaciones físicas y sociales.

Es indudable que la participación es una forma de enfrentar la exclusión que experimentan los adultos mayores en el trabajo (jubilación, límite de edad para optar a un trabajo), en la casa (cuando es internado, excluido de las decisiones familiares), de la vida social. Y es aquí donde los municipios por ser instancias de poder cercanas a la comunidad pueden realizar aportes significativos.

- e) En quinto lugar, es necesario un Chile territorialmente más justo e igualitario, con una apreciable disminución de ese gran pecado social

llamado clasismo a través de la equidad territorial. Esto nos lleva a reflexionar respecto a la inequívoca realidad que experimenta Chile respecto a la poca cohesión territorial que posee, la que implica que existan ciudadanos con desigual acceso a beneficios y desarrollo, y no solamente debido a razones de carácter económico, etario o de género, que ciertamente existen y son expresión del Chile desigual que debemos cambiar, sino dado el lugar donde nacen y residen. Basta con observar los resultados educacionales, los accesos a la salud y la posibilidad de acceder a la cultura para dejar en evidencia esta situación. En este sentido se torna urgente generar mecanismos que produzcan alianzas estratégicas entre el sector público y privado, para mejorar la situación antes descrita. Evidentemente, debe sumarse mayores recursos financieros y capital humano avanzado que provea de servicios e insumos en los diversos territorios.

REFORMA MUNICIPAL

Una efectiva reforma municipal debe contemplar diversos aspectos, entre los que se destacan los siguientes: una participación ciudadana vinculante, descentralización de recursos, atribuciones que potencien el desarrollo económico y productivo local, fomento la transparencia y la fiscalización, incorporación de capital humano avanzado y uso intensivo de las nuevas tecnologías de la información.

Todos los tópicos presentados previamente son esenciales para garantizar una reforma municipal acorde a los desafíos que una descentralización profunda implica, incluida la importante desafección ciudadana hacia las instituciones públicas y la necesidad ineludible de avanzar en una democracia mucho más inclusiva y participativa. De esta forma, el primer elemento señalado implica una ciudadanía activa en el ciclo de las políticas públicas locales, lo que determina no solamente el nivel consultivo, sino avanzar en la posibilidad de que las personas puedan tomar decisiones respecto el uso de los recursos públicos y las áreas donde se priorizará la utilización de los mismos. Sin embargo, se observa que:

La descentralización fiscal, si bien aparece como un aspecto clave para avanzar en el proceso de descentralización, se aprecia como estancada, tanto en lo relativo al traspaso de recursos de libre disposición al gobierno regional, como en la posibilidad de instalar algún instrumento que le permita generar recursos propios a los gobiernos regionales (Pressacco, 2009, p. 420).

Ciertamente, una verdadera participación debe ir acompañada de mayores recursos financieros y este aspecto implica la existencia de mecanismos que potencien el desarrollo local, mediante atribuciones tributarias o incentivos que atraigan inversiones o permitan el desarrollo de iniciativas de emprendimiento local que provean de recursos económicos a los territorios, aprovechando la riqueza y diversidad existente.

Asimismo, este incremento de atribuciones debe ir acompañado de perfeccionados mecanismos de control y fiscalización del uso de los recursos, que puedan detectar y sancionar a quienes ejerzan de forma negativa sus funciones públicas. Del mismo modo, deben incorporarse capital humano que junto a altos niveles técnicos deben poseer un reconocida trayectoria de probidad. Por este motivo, es vital que exista transparencia en los procesos de selección de personal y procesos donde el área de recursos humanos apoye constantemente la motivación de los funcionarios municipales.

En este punto el uso de las nuevas tecnologías pueden ayudar a acercar la información a los ciudadanos y mejorar los mecanismos de gestión local. Es decir, se puede generar un círculo virtuoso que incluye nuevos recursos y atribuciones, con mayor niveles de transparencia y fiscalización en el uso de nuevas tecnologías y atrayendo a quienes demuestren su probidad. Para esto es fundamental, como se ha señalado la participación de la ciudadanía, pues la modernización municipal logra una mejor rendición de cuentas de parte de la autoridad y a su vez una mayor flexibilidad en la gestión. En el proceso, se disminuyen sesgos y miradas discrecionales.

En síntesis, se observa que la regionalización, el proceso de descentralización y la reforma municipal aún se encuentran en ciernes en Chile. Y luego de décadas generándose discusiones académicas, diálogos ciudadanos, pareciera que más que avances significativos se ha creado una retórica en torno a estos tres tópicos, impidiendo establecer cambios profundos. Respecto a la reforma municipal es ineludible que los municipios requieren de una profunda transformación, para así dejar de ser meras administraciones a sólidos gobiernos locales, con capacidad resolutoria y gestión política y financiera empoderada con las necesidades ciudadanas.

Al indicar los principales desafíos que genera una reforma municipal acorde al siglo XXI, se resalta el mejoramiento del capital humano. Sin embargo, una incorporación de capital humano avanzado no es una tarea sencilla, pues no solo está dirigida al mejoramiento de las condiciones laborales de quienes ejerzan funciones en los municipios. Es decir, no solo se logra mejorando los sueldos y la estabilidad económica, pues hay otro factor que impide que los mejores técnicos y profesionales sean parte de quienes trabajan en las municipalidades, y especialmente se observa en aquellas comunas alejadas de los grandes centros urbanos o aquellas ubi-

cadadas en zonas geográficamente alejadas. Por lo tanto, la carencia de capital humano en los gobiernos locales se vincula a la desigualdad territorial, que al no ofrecer ofertas educacionales, de salud, culturales y de conectividad de buen nivel, aleja a muchas personas de las comunas más pequeñas, especialmente a las que se ubican en regiones distantes.

De esta manera, es indispensable mejorar las condiciones en los elementos mencionados previamente, para que esta desigualdad no sea un factor de alejamiento de los mejores de las regiones. Finalmente, es indispensable mejorar los climas laborales internos, conformando equipos de trabajo sólidos.

Como se ha mencionado anteriormente, sin un mejoramiento del capital humano es inviable cualquier reforma de gran envergadura. Y si bien, no es el principal elemento para atraer a los mejores, pues como se señaló hay condicionantes del entorno que afectan la atracción del talento a las regiones o de mantener a la gran cantidad de talentos y evitar que emigren hacia las grandes urbes. Es necesario sumar un mejoramiento de las condiciones laborales, incluyendo las remuneraciones y condiciones laborales que permitan un balance de vida, que incluyan los aspectos labores en armonía con la calidad de vida. Por ende, la revisión de las cargas laborales y la eliminación de las constantes presiones que experimentan los funcionarios municipales en los períodos electorales, son medidas absolutamente necesarias.

DESAFÍOS EMERGENTES DE LA REFORMA MUNICIPAL

Si bien la Reforma Municipal que Chile debe emprender implica cambios sustanciales en diversas áreas, incluyendo un cambio de paradigma respecto a cómo concebimos la participación ciudadana, los mejoramientos al capital humano, mayores recursos y atribuciones sumados a mejores niveles de fiscalización para resguardar la probidad, es indudable que no son los únicos aspectos a considerar. Al respecto, hay dos aspectos que son fundamentales y que en esta publicación de forma somera serán enunciados, señalando que en futuras publicaciones deberían ser vistos en mayor profundidad. Los elementos son los siguientes:

1. Cohesión territorial y gobernanza territorial.
2. Correspondencia entre responsabilidades y recursos.

1. COHESIÓN SOCIAL Y GOBERNANZA TERRITORIAL

Estos tópicos en la actualidad son un aspecto medular en una Reforma Municipal integral, pues permiten abordar la necesaria buena relación público-privada y prácticas permanentes de diálogo con la comunidad. Es decir, un efectivo acuerdo nacional basado en un nuevo pacto social debe considerar hacer frente a las desigualdades existentes en el país con una serie de medidas, incluyendo mayor desarrollo de las diversas zonas geográficas del país, considerando sus diversidades. Este desafío implica incorporar de forma central las temáticas de la innovación y el emprendimiento. Del mismo modo, considerar que:

Cualquiera sea su grado de descentralización, en todos los países emergen buenas prácticas de gobierno local, que combinan la efectividad en la gestión con mayor participación. Estas experiencias generan formas nuevas de gobernanza —o buen gobierno local— basadas en una gestión más participativa, que combina medios internos —como el liderazgo democrático y el trabajo en equipos— con capacidades externas para colaborar con otras esferas de gobierno (coordinación pública-pública), asociarse con agentes privados (alianzas público-privadas), ampliar la participación y construir nueva institucionalidad local para consolidar los modelos de gobernanza (Rosales, 2009, p. 161).

Asimismo, es primordial señalar que una de las causas del malestar ciudadano que se percibe en la actualidad es señal de la percepción de un número creciente de ciudadanos que la desigualdad es un tema presente en diversas áreas de sus vidas. Y si normalmente esta desigualdad se avizoraba como parte de diferencias socioeconómicas, o parte de discriminaciones derivadas de visiones religiosas o culturales disímiles, en la actualidad se observa un aumento significativo de personas que en diversas regiones se aglutinan en torno a las demandas de mejoramiento de la calidad de vida en sus territorios; incluso, aúnan las fuerzas personas y organizaciones con visiones ideológicas distintas. Este hecho solamente nos lleva a confirmar que los ciudadanos anhelan o quieren la descentralización (AMUCH-UTEM, 2015).

A esta variable debemos sumar que los municipios son percibidos como una de las organizaciones más cercanas a la ciudadanía. De esta forma, si se busca mejorar los niveles de cohesión social y gobernanza territorial el fortalecimiento de los gobiernos locales es la medida más correcta, debido a que puede generar resultados a corto plazo que fortalezcan la democracia, que en nuestro país derivado de los hechos de corrupción y problemas

de gestión, se encuentra en una etapa de dificultades importantes.

Para avanzar en los niveles de cohesión social, es indispensable que existan consensos respecto hacia donde orientaremos el desarrollo de nuestro país. Por este motivo, es indispensable el acuerdo nacional señalado previamente.

Asimismo, una verdadera cohesión social implica que la ciudadanía evalúe positivamente a quienes ostentan cargos de elección popular, como también de aquellos que cumplan funciones en los municipios. Por último, la cohesión social se afianza en el ámbito local debido al sentido de pertenencia que generan los ciudadanos con los lugares que habitan y en el ámbito de las políticas públicas es un insumo que debe ser considerado.

Así, el ámbito local es el espacio privilegiado para desarrollar políticas públicas atinentes a las coyunturas actuales, debido a que una de sus principales fortalezas está en la vinculación con la ciudadanía. Al respecto, es importante destacar que el siglo XXI, junto a los significativos avances tecnológicos y científicos, la amenaza global del terrorismo y las incertidumbres provocadas por cíclicas crisis económicas, se presenta un nuevo paradigma: el despertar de los ciudadanos. De esta forma, en la actualidad los ciudadanos no pueden ser percibidos solamente desde la perspectiva electoral, sino como actores activos y determinantes de los procesos políticos, económicos, sociales y culturales de las sociedades.

Entre los diversos mecanismos que esta nueva ciudadanía empoderada aboga por sus derechos, se encuentra la presencia en los espacios públicos que van estableciendo las agendas de gobierno. E indudablemente el factor derivado de las nuevas tecnologías y las redes sociales son centrales en este nuevo mapa del espacio público. Asimismo, la nueva ciudadanía establece alianzas con actores heterogéneos, pues el matiz central de esta cooperación es el alcance de los objetivos propuestos. Sin lugar a dudas, este fenómeno lleva a generar una crisis de la democracia representativa, elitista y tecnocrática. Entre otros factores, debido a que se considera que este concepto de democracia utiliza a la participación desde una perspectiva funcional y no como un mecanismo efectivo de consolidación de la sociedad civil.

De este modo, junto a la gobernabilidad, es fundamental incluir la cohesión social, que provea de elementos para generar mayor inclusión social, y que evidentemente está ligado a mayor niveles de participación ciudadana y avances en disminuir la desigualdad existente en el país.

Una de las mayores fortalezas de los municipios se experimenta en la vinculación que poseen con la ciudadanía. Por este motivo, es necesario incluir otra variable referida a la gobernanza territorial asociada a que no es posible señalar la delimitación geográfica como el único aspecto a consi-

derar cuando nos referimos a regionalismo, descentralización y gobiernos locales, debido a que:

En ocasiones, la delimitación de las unidades regionales y locales de carácter burocrático no coincide con dimensiones sociales, económicas e históricas. En segundo lugar, la relación entre la descentralización y las diferenciaciones regionales al interior de las sociedades nacionales no siempre se corresponde con la realidad. Por último, los flujos financieros, comerciales, tecnológicos, comunicacionales y migratorios de la globalización tienden a hacer olvidar los procesos de “territorialización” de muchos fenómenos que se relacionan con los núcleos locales y su creciente distancia y desigualdad (Arriagada, 2010, p. 50).

Finalmente, el último elemento fundamental para desarrollar una moderna, efectiva e integral reforma municipal, donde la cohesión social sea un factor decisivo, incluye la existencia de una gobernanza territorial que facilita la articulación del Estado, el mercado y la acción civil. Todos elementos centrales en cualquier democracia que se considere moderna. Es decir, una democracia que efectúe desarrollo sostenible con inclusión social, fomentando los liderazgos locales y la pluralidad. Por lo tanto, un aspecto central es comprender que:

El concepto de desarrollo sostenible, y la necesidad de gestionar racionalmente el aprovechamiento de los recursos, abre la puerta a la participación de los ciudadanos en este gran objetivo colectivo. La gobernanza se presenta entonces como la vertiente social del principio de sostenibilidad, y la participación pasa a convertirse en la palabra clave. Así pues, la gobernanza territorial resulta un elemento cada vez más significativo a la hora de lograr objetivos políticos en los territorios (Farinos, 2008, p. 14-15).

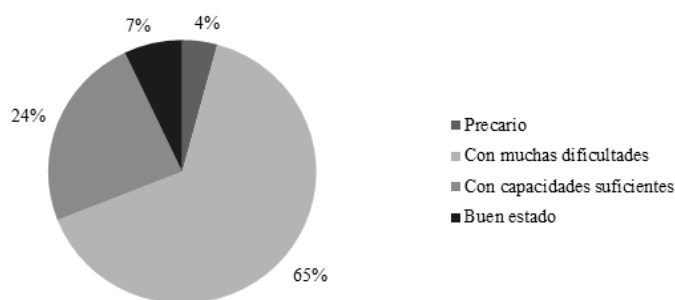
2. CORRESPONDENCIA ENTRE RESPONSABILIDADES Y RECURSOS

El traspaso de competencias hacia el ámbito local es fundamental que esté acompañado de los recursos requeridos. De lo contrario, nos enfrentamos a gestiones ineficientes y, por ende, a malas evaluaciones por parte de los ciudadanos. No es posible solicitar a los gobiernos locales que ejecuten programas sin considerar atribuciones reales unidas a manejo de recursos.

En este sentido, es elocuente lo señalado por los Consejeros Regionales cuando se les consulta respecto a la evaluación sobre el estado actual de

las municipalidades. Un 65% considera que tiene muchas dificultades en su gestión (AMUCH-UTEM, 2015).

Gráfico 5. **Evaluación estado actual de las municipalidades según los CORE**



Fuente: Elaboración propia en base a AMUCH-UTEM, 2015

La cifra que revela el gráfico, implica la necesidad de mejorar de forma ostensible la gestión de los municipios, lo que debe ir acompañado de un mejoramiento del capital humano, el liderazgo de las autoridades, la participación de los ciudadanos y el aumento de los recursos financieros disponibles, dado que:

Los municipios son un organismo integral, aunque se dividan funcionalmente, por lo que para poder observarlos hace falta una mirada amplia que contenga, en forma efectiva, sus problemas y las condiciones en que tienen que resolverlos. En el transcurso de los últimos años, por ejemplo, han recibido una serie de tareas adicionales sin que se les haya agregado el presupuesto o las herramientas correspondientes para realizarlas (Matus, Ibarra, Fuentes y Pérez, 2007, p. 18).

En este contexto, un aspecto que podría ser considerado y ayudaría de forma notable en los ingresos municipales se vincula con la descentralización tributaria. Esto permitiría que las empresas acentuaran su presencia territorial y su vínculo con las diversas comunidades. Al respecto, Frigolett es elocuente cuando señala que:

En el ámbito tributario, se requiere de un modelo descentralizado de recaudación tributaria que obligue al SII a disponer de una huella tributaria que permita relacionar flujos económicos que sean asignados

a unidades productivas localizadas territorialmente, así como la adscripción de la mano de obra del mercado local relevante para cada unidad productiva regional. En la medida que se pueda contar con información que vincule la relación de la unidad productiva con el erario nacional, se facilitan las opciones de política pública que discriminen positivamente en favor del emprendimiento de menor tamaño (Frigolett, 2013, p. 18).

Por ende, si se suman responsabilidades y atribuciones al ámbito local, debido a su cercanía con la ciudadanía y su presencia en los territorios, este proceso debe ser acompañado de un aseguramiento de los recursos financieros que permitan efectuar dichas gestiones de forma autónoma, para así dejar de ser una administración local para convertirse en gobiernos locales que priorizan, asignan, gestionan y controlan el uso de los recursos financieros destinados a los diferentes programas y políticas públicas locales. Por esta razón, es importante destacar que:

La descentralización efectiva supone, además, modernizar la gestión en materia de servicios de logística y apoyo (financiero y de gestión) en las regiones del país. Un modelo de desarrollo productivo debe considerar una estrategia de largo plazo, con un sistema de monitoreo permanente de los grados de integración comercial que sirva para percibir las oportunidades y las amenazas potenciales que se producen en las economías regionales. En este sentido, una banca comprometida con el apoyo competitivo es crucial, al igual que el desarrollo de innovación, (tecnológica y de procesos) como la práctica de mejora continua con acceso fortalecido para los emprendimientos de menor tamaño (Frigolett, 2013; p. 18).

CONCLUSIONES

Las situaciones de corrupción y de nefasto vínculo entre política y dinero, han llevado a nuestro país a una peligrosa situación de baja legitimidad de las instituciones y los diversos actores políticos. Por este motivo, se requieren liderazgos fuertes que sean capaces de aunar una visión estratégica respecto al futuro de Chile, aunado a personas con una intachable trayectoria, lo que implica una ética asociada a principios y conductas que no puedan ser mancilladas ni ligadas a prácticas alejadas del bien común o que pasen a llevar la legalidad imperante.

No obstante, los liderazgos que conduzcan los destinos de nuestra pa-

tría deben sumar una virtud clave de todo gobernante, tanto en épocas pasadas como en este siglo XXI: deben ser líderes con capacidad de negociar y llegar a consensos. Al respecto, una positiva acción es avanzar en un gran acuerdo nacional que implique un pacto social donde la relación entre instituciones, actores políticos y ciudadanía se construyan en torno a la confianza, integrando nuevos paradigmas de vínculo y formas modernas de gobierno.

Asimismo, este pacto social alcanzado en base a un acuerdo respecto al Chile que buscamos desarrollar en las próximas décadas, es fundamental que asuma con decisión y profundidad el paso de un histórico Estado centralista a uno regionalizado y municipalizado, es decir, con estructura y funcionamiento descentralizado.

De esta manera, Chile podrá decir con voz fuerte que es una nación que anhela el desarrollo para el conjunto de sus ciudadanos. Es primordial que la regionalización sea una realidad que implica, entre otros aspectos, mayor descentralización y una reforma municipal acorde a los desafíos del siglo XXI. Tales desafíos se enmarcan en integración de las nuevas tecnologías en los procesos de gestión, pues todas las organizaciones modernas deben hacer un uso intensivo e inteligente de las tecnologías que pueden mejorar los servicios y la relación con los ciudadanos.

Del mismo modo, una profunda reforma municipal debe complementarse con una política de recursos humanos que considere el capital humano avanzado, lo que implica detectar, atraer y mantener a técnicos y profesionales con altas competencias técnicas, habilidades comunicacionales, trabajo en equipo y liderazgo. Y por último, se requieren actitudes éticas que permitan implementar de forma eficiente y concreta la probidad y la transparencia, pues “En un sistema de corrupción generalizada el interés por los sobornos reemplaza los criterios de gestión profesional, destruyéndose los incentivos a desarrollar carreras funcionarias basadas en el mérito y, consecuentemente, reduciéndose el valor social de la formación de capital humano y valores sociales tales como la honestidad” (Soto, 2003, p. 47).

Este último aspecto se conecta con el cambio de paradigma respecto a la ciudadanía, la que se caracteriza en la actualidad por ser mucho más activa, informada y proclive a demandar mediante distintas vías la respuesta a sus problemáticas. Así, esta ciudadanía empoderada y con mayor conciencia de sus derechos, exige la probidad respecto al uso de los recursos públicos y a la forma como se lleva a cabo el ciclo completo de las políticas públicas, pensadas desde su diseño hasta las etapas de evaluación y retroalimentación.

Por último, es indispensable asumir que una efectiva reforma muni-

cipal no puede solo abocarse los temas esbozados previamente. También es indispensable que se comprenda que el momento histórico requiere de una mirada integral de los gobiernos locales, es decir, asumiendo que son el espacio privilegiado para generar mayor cohesión social y gobernanza territorial. Pero para lograr esto es fundamental que existe una correspondencia entre responsabilidades y recursos. Por lo tanto, si bien se buscan municipios con mayor capacidad de acción, deben aunarse el mejoramiento del capital humano, la capacidad resolutive y los recursos financieros acordes a los desafíos que se plantean. De lo contrario, solamente se generará un deterioro de los municipios, respecto a la percepción que tienen de ellos personas y actores institucionales, sin comprender que desde hace varias décadas son el espacio de mayor vinculación con la ciudadanía.

BIBLIOGRAFÍA

- AMUCH/ UTEM. (2015). Entre la Región y la Comuna. Descentralización y municipios bajo la mirada de los/as Consejeros/as Regionales. Santiago: AMUCH. Recuperado de http://www.amuch.cl/pdf/memoria_institucional.pdf
- Arriagada, I. (2010). La desigualdad de género y territorial en Chile. Una primera aproximación. *Estudios Avanzados*, (13).
- Barros, C. (1991). *Viviendo el envejecer*. Santiago: Instituto de Sociología de la Pontificia Universidad Católica de Chile.
- CEPAL. (2007). *Cohesión social: inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe*. Santiago: CEPAL.
- DOS. (División de Organizaciones Sociales). (2011). “Asociacionismo Emergente en Chile. Estudios y reflexiones”. Ministerio Secretaría General de Gobierno. Asociacionismo Emergente en Chile. Estudios y reflexiones. Santiago: Gobierno de Chile, 2001.
- Israel, R. y Villagrán, M. (Eds.). (2012). *Reflexiones sobre la sociedad chilena*. Santiago: RIL Editores – Universidad Autónoma de Chile.
- _____. (Eds.) (2013). *Por un Chile más justo (ideas para fortalecer las regiones y las comunas)*. Santiago: RIL Editores – Universidad Autónoma de Chile.
- Matus, T., Ibarra, R., Fuentes, L. y Pérez, U. (2007). *La Reforma Muni-*

cipal en la Mira. Santiago: Expansiva; Observatorio de Ciudades UC; Escuela de Trabajo Social UC.

- Farinós, J. (2008). Gobernanza territorial para el desarrollo sostenible: estado de la cuestión y agenda. *Boletín de la A.G.E.*, (46), 11-3.
- Frigolett, H. (2013). Economías regionales en Chile: desigualdad y heterogeneidad. *Documento de Trabajo*, (12). Santiago, Chile: Rimisp.
- Mardones, R. (2008, agosto). Descentralización: una definición y una evaluación de la agenda legislativa chilena (1990-2008). *Revista EURE*, 34(102), 39-60.
- Moreno, C. (2001). El liderazgo ético fundamentado en virtudes. *Papeles de Ética, Economía y Dirección*, (6).
- Pressacco, C. (2009). El proceso de descentralización regional chileno: avances y «asignaturas pendientes». *Revista Papel Político*, 14(2), 409-429.
- Rosales, M. (2009). Descentralización del Estado, crisis económica mundial y oportunidades locales en América Latina. *Polis*, 8(22), 159-174.
- SENAMA/Boreal. (2011). *Estudio de Recopilación, Sistematización y Descripción de Información Estadística Disponible sobre Vejez y Envejecimiento en Chile*. Santiago: SENAMA, Gobierno de Chile.
- Soto, R. (2003, verano). La corrupción desde una perspectiva económica. *Revista Estudios Públicos*, 89.

CAPÍTULO 05

DEMOCRACIA LOCAL: INSTITUCIÓN Y PODER MUNICIPAL

Roberto Lagos Flores
Director de Estudios de la Asociación
de Municipalidades de Chile

DEMOCRACIA LOCAL: INSTITUCIÓN Y PODER MUNICIPAL

Roberto Lagos Flores

Director de Estudios de la Asociación de Municipalidades de Chile

RESUMEN

En este artículo se busca instalar la idea de que un nuevo municipalismo es una necesidad de justicia social y política. Nuevo municipalismo concebido como un concepto general y distintivo, una idea tradicional, pero a su vez novedosa, que denota un proceso social propio de las ciencias sociales y de gobierno, que aglutina un doble esfuerzo: una acción práctica y concreta, pero también un anhelo social; ambos de corte democrático y pluralista, cuyo fin es construir una organización municipal que represente los medios y los fines propios de la teoría democrática actual. Este nuevo municipalismo otorga valor a la institución y al poder local que emana de él. Lo que caracterizaría al nuevo municipio, en el camino hacia el modelo de gobierno local, es mayor dotación de poder y de un rediseño institucional acorde a la modernidad y a la sociedad actual, conforme a los criterios de calidad de la democracia que se requieren para el espacio local, en que la institución municipal tiene un rol gravitante. Este artículo es una contribución a repensar la institución municipal como concepto o idea base que debe ser desarrollada en la práctica fortaleciendo y modernizando sus funciones y su propio quehacer, y siendo provista de poder político real para cumplir los desafíos nacionales y comunales de los próximos cincuenta años en Chile.

PALABRAS CLAVE

Democracia local, municipalidades, descentralización, nuevo municipio, gobiernos locales.

1. Roberto Lagos Flores es Cientista Político, Pontificia Universidad Católica de Chile. Diplomado en Seguridad y Magister en Sociología, Universidad Alberto Hurtado. Coordinador Observatorio de Seguridad Municipal de Chile. Investigador Escuela de Gobierno Local. Investigador y consultor en las áreas de seguridad pública y prevención de la delincuencia, estudios municipales, gestión y políticas públicas, modernización del Estado y análisis político y electoral. Director de Estudios de la Asociación de Municipalidades de Chile (AMUCH).

PRESENTACIÓN

Hoy está en marcha un nuevo debate público respecto del municipio que necesita Chile hacia el 2050, con miras al desarrollo y la descentralización verdadera. Algunos actores plantean la necesidad de poner atención a las condiciones del espacio local para asumir un proceso transformador que ha sido esquivo por largo tiempo, errático y superficial. En este contexto, concebir al municipio como el espacio de la democracia local obliga a repensar qué institucionalidad tenemos y a qué institucionalidad nos debemos. Diversos líderes, autoridades y planes nacionales de gobierno han dado importancia a este desafío, pero ninguno lo ha hecho con audacia, compromiso y sistematicidad, con auténtica fuerza. Ningún gobierno, desde 1992, ha trazado una agenda pro-municipalismo, como sí ha acontecido en otras sociedades. Hasta ahora solo se han desarrollado “agendas cortas” a favor de la descentralización y de la modernización municipal. Ha habido ensayos de tibios resultados, se han creado comisiones *ad hoc*, con voluntad y con evidente compromiso de parte de los actores participantes, quienes han trabajado esforzadamente en entregar propuestas y mejoras a la situación de centralización que posee Chile, y de rigidez en el desarrollo de sus instituciones. En este punto cabe recordar los sinceros esfuerzos del Consorcio para la Reforma del Estado de 2009, que tenía capítulos específicos sobre nueva institucionalidad municipal. Un ejemplo clave es el programa de modernización municipal del gobierno de 2006, con medidas concretas para la equidad y la autonomía local o la Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional de 2014.

Sin embargo, ha faltado fuerza y sostenibilidad en la agenda municipalista, puesto que los esfuerzos públicos han olvidado algo importante: una sociedad que se considere verdaderamente desarrollada debe poseer gobiernos locales fuertes. Las decisiones políticas de las últimas dos décadas que han abordado este tema, han sido débiles y precarias. La elite ha demostrado su escepticismo hacia el mundo municipal, con más prejuicios que buenas razones. Frente a este escenario, nuestra tesis busca demostrar que la vida política local (con el municipio como actor de gobierno clave), la vida política asociativa, identitaria y con poder político, le otorga sentido de comunidad, cohesión, prosperidad, desarrollo y mayor democracia a territorios chilenos caracterizados por la inequidad, la desigualdad, con crisis de expectativas, malestar social y con bienes y servicios fragmentados e injustos que acentúan la mediocridad de una forma de Estado que es el municipio, anacrónico y propio del siglo pasado.

Esta tesis se basa en un repertorio teórico sobre democracia, calidad de la democracia y democracia local, que tiene siglos de desarrollo y que no ha perdido actualidad; pero también en un conjunto de experiencias locales y prácticas municipales en diversas partes del mundo que permiten

concluir que la vida política local es una forma de mejora de las relaciones sociales, de crecimiento institucional, de reducción de brechas, en suma, de un conjunto de hábitos y costumbres que permiten que esas sociedades alcancen el desarrollo de una manera más eficaz y oportuna.

DEMOCRACIA DESCENTRALIZADA

La teoría política sostiene que las municipalidades (entendidas como gobiernos locales) son anteriores a la organización del Estado. Se trata de entidades comunitarias que son históricamente la expresión más genuina de la participación del pueblo, poseedores por naturaleza de condiciones innatas para la educación cívica expresada en el espacio local. Las municipalidades siempre han estado presentes en la vida política local, incluso cuando los Estados tuvieron períodos de dominación o intervención externa, ya sea de parte de otras naciones o de imperios, como en Europa, resguardando aspectos esenciales de la sociedad política localista, como la libertad, la autonomía y la solidaridad. Estas entidades locales han permitido la construcción de los Estados-naciones modernos mediante la entrega de un poder político consolidado para el nivel central, dirigido desde la periferia (con poder) hacia el centro (dotado de poder mediante esa delegación). En principio, cualquier estudioso del sistema político de un país debiera detenerse, en primer lugar, en la organización municipal, y a partir de ahí comprender y evaluar la estructura política de toda la nación (Tocqueville, 1957[1835]; Mill, 2003[1861], Dahl, 1999), un camino analítico “desde abajo hacia arriba” de la organización política. Es algo inverso a lo que sucede en el Chile actual, en que el sistema municipal tiene escasa gravitación y peso a la hora de discutir las reformas que se necesitan para avanzar hacia el desarrollo.

Tocqueville ha sido uno de los mayores teóricos de la perspectiva del gobierno local como institución fuerte y dotada de poder. Este autor consideró la libertad como un principio clave que las instituciones municipales son capaces de asegurar y extender: “la comuna es la única asociación que se encuentra de tal modo en la naturaleza, que por doquiera que hay hombres reunidos, se forma por sí misma una comuna” (Tocqueville, 1957, p. 78). Tocqueville caracteriza a los gobiernos locales (teniendo en cuenta las distinciones americanas y europeas) como el lugar en que radica la fuerza de los pueblos libres, como un instrumento esencial para oponerse al despotismo, la mediocridad y la opresión. Cabe recordar que la admiración que surgió en este autor por la administración descentralizada en Estados Unidos, estaba en gran parte adquirida porque esta entidad permitía que la democracia prosperase a nivel local y educara a sus ciudadanos para la libertad. Hecho

político y social fruto de su labor comparativa con el modelo vigente en la Europa de su tiempo. Algo así puede estar completamente en entredicho, viendo la realidad actual de esta forma de gobierno tanto en Latinoamérica como en Chile. Hay signos evidentes de debilidad en las sociedades locales y acciones de los gobiernos nacionales que, con o sin intención, lesionan las competencias y facultades de estos niveles subnacionales.

Bajo este prisma teórico, la municipalidad es percibida como una entidad potenciadora de la democracia, ya que los intereses locales están mejor administrados por los poderes locales y mucho menos por el poder central:

Las instituciones municipales son a la libertad lo que las escuelas primarias a la ciencia; ellas son las que ponen al alcance del pueblo, le hacen gustar de su uso pacífico y lo acostumbran a servirse de ella. Sin instituciones municipales una nación puede darse un gobierno libre, pero carecerá del espíritu de la libertad (Tocqueville, 1957, p. 89).

De la misma forma Mill (2003) estaba convencido que las elecciones populares y abiertas de las autoridades municipales generan virtud cívica en el pueblo y un aprendizaje democrático en el gobierno local, acercando la política a las personas. Con esto obliga a los tomadores de decisiones a pensar en términos de calidad y de creación de instituciones necesarias para cada tipo de sociedad. Por ello, la carencia actual del proceso político chileno, sumido en la apatía, el rezago y la desafección política.

Es pues, imposible entender la cuestión de la adaptación de las formas de gobierno a los niveles de la sociedad, sin tener en cuenta, no solo el paso próximo, sino todos los pasos que la sociedad tiene que dar, tanto los que pueden preverse, como los mucho más distantes que en el presente se esconden a la mirada. De esto se sigue que para juzgar acerca de los méritos de las diferentes formas de gobierno, que si existieran las condiciones necesarias para efectuar sus tendencias beneficiosas, favorecería y promovería en mayor medida que todas las otras, no solo alguna mejora, sino todas las modalidades y grados de mejora (Mill, 2003, p. 70).

En otro artículo se ha sostenido que los conceptos de municipio y comunidad son elementos integrantes y permanentes de la idea de gobierno local, expresada en la teoría democrática. Muchas veces esa interrelación es pasada por alto o ensombrecida por la reflexión que se centra en algunos factores específicos (Lagos, 2010). Esto se afirma sobre la base que para teóricos de la democracia como Dahl (1987; 1999) y Sartori (1997), la “ciudad-comunidad” de los griegos era una formación social difícil de ser retomada, propia de un momento histórico y por ello las municipalidades (o gobiernos locales en otras regiones) emergen en la actualidad como una

formación sociopolítica de suyo moderna y que se emparenta forzosamente con ella, pero que no alcanza a asimilarse a esa tradición democrática de los antiguos. Por ello conviene resaltar acá que “el municipio o el gobierno de territorios locales es claramente una institución formada por la sociedad moderna, aun cuando tenga antecedentes previos al Estado-nación” (Lagos, 2010, p. 135).

En suma, los gobiernos locales son concebidos teóricamente como un requisito del modelo democrático para las sociedades modernas, como una variable central y enriquecedora del poder y de las instituciones democráticas. Cáceres (2015) ha resumido algunas corrientes teóricas de amplio margen que conforman una teoría normativa del gobierno y la democracia local junto con sus propios valores éticos que le justifican; en particular, versiones sobre la autonomía individual y el autogobierno como elementos que argumentan su construcción. Para el pensamiento liberal, en tanto, es un espacio de representación popular, de control ciudadano y de respuestas a las necesidades comunales, como también para una articulación de las fuerzas vivas de la comuna, favoreciendo la gobernanza local (Mardones 2008).

CHILE CENTRALIZADO

Pese al esbozo teórico anterior, respecto de la primacía de la democracia de nivel local, Chile posee un régimen presidencialista, una constitución republicana señera y un Estado unitario y, a todas luces, centralista y estricto en ello. A diferencia de otros países de la región, como Ecuador o Colombia, no ha vivido procesos de descentralización profundos, amplios ni democráticos. Tuvo un camino reformista orientado a la desconcentración durante el régimen militar (en los años 80 particularmente) y repartió recursos a través de diversas vías. Una fórmula, aún vigente, y que intentó sortear las brechas territoriales del país, ha sido el Fondo Común Municipal (FCM), que básicamente redistribuye recursos entre municipalidades. Ha logrado éxitos importantes, pero se sostiene en un nivel de desigualdad territorial abismal. Otra fórmula ha sido el traspaso de los servicios de salud, educación y cementerios a las municipalidades (para algunas comunas estos últimos), en el intento inicial de combatir el centralismo¹.

2. Cabe destacar que en 2015-2016, Chile vive un nuevo impulso re-centralizador, pues el gobierno central ha decidido quitarle a los municipios la educación pública y llevarla hacia Servicios Locales de Educación, dependientes del Ministerio de Educación. Es un claro ejemplo de que la centralización es pensamiento y acción de la elite, pero que es poco combatida desde el espacio municipal, sosteniendo esa falta de libertad de los niveles locales que señalan

En tanto, solo una señal descentralizadora, más bien tibia pero primaria, fue la elección popular de los Concejales en 1992 (cuyo personero más votado era Alcalde), y luego la elección separada de Alcaldes y Concejales en 2004, elegidos popularmente y por períodos de cuatro años. En un hecho que le otorgó mayores dosis de legitimidad y de proximidad al proceso político dado entre representantes y electores.

Este hecho político ha cohabitado con el fuerte centralismo por parte del Poder Ejecutivo, que se encarga de supervigilar y controlar a estas entidades locales a través de múltiples herramientas: contraloría, ministerios, servicios públicos, glosas presupuestarias, etcétera. También tiene lugar mediante el (no) traspaso de recursos financieros, técnicos, programáticos y tecnológicos, muchas veces condicionados a contraprestaciones o estándares a veces discutibles. Caso clave de la centralización chilena es que hasta 2016 los intendentes regionales son designados directamente por el Presidente de la República². Los integrantes del Consejo Regional (CORE), fueron recién electos por voto de las personas en 2012, como un símbolo de otra “agenda corta” descentralizadora. No obstante, sus funciones son extremadamente limitadas y están restringidos a un grupo condicionado; las más relevantes siguen siendo absorbidas políticamente por el intendente designado y centralizado. Dentro de este cuadro limitante, burocrático y centralizado, conviven y se despliegan las instituciones municipales, coartadas para desarrollar democracia local.

Acciones de participación ciudadana, democracia directa e innovación local municipal son solo casos aislados y fragmentados, acotados a un liderazgo alcaldicio puntual, que se fulmina con el paso del tiempo. Reflejo de ello son las buenas prácticas municipales, que tienen un gran valor y generan innovación local sin la injerencia del nivel central, pero dificultan la continuidad y transformación real del espacio local (Navarrete, 2014)³. Eso es el reflejo del poder local superfluo de los últimos veinte años. Significa todo lo contrario del proceso descentralizador que entiende la literatura especializada y la normativa internacional, que ha influido en los países que han emprendido esta tarea (Borja, 1987; Bardhan, 2002; Carrión, 2003).

Es por ello que esta transformación debe ser entendida en su amplitud, pero también en su precisión, habida cuenta que no solo es un programa teórico y de entendimiento del desarrollo democrático de los países, sino

3. Al momento de elaboración de este artículo, se discutía su ejecución en el año 2017, en conjunto con elecciones de Consejeros Regionales, Parlamentarios y Presidente.

4. Al momento de elaboración de este artículo, se discutía su ejecución en el año 2017, en conjunto con elecciones de Consejeros Regionales, Parlamentarios y Presidente.

también una vía de acción que sustenta el plano local; es decir, teoría y praxis. De este modo, la descentralización es concebida como:

Aquel proceso de transferencia de poder político, fiscal y administrativo desde el nivel central a los niveles subnacionales de gobierno. En América Latina la descentralización se ha entendido como un medio para alcanzar diversos objetivos, entre los cuales podemos destacar: profundizar y perfeccionar la democracia, fortalecer el desarrollo desde abajo, contribuir a la equidad ciudadana, disminuir el aparato del Estado y hacer más eficiente la gestión pública (Montecinos, 2005, p. 74).

Pressacco ya ha argumentado convincentemente respecto de los riesgos que supone la descentralización para las elites centrales que se oponen a ese proceso, pues dificultan o no están convencidos de ese avance, o se limitan a ver la falta de capacidades de los niveles subnacionales, las amenazas para la disciplina fiscal, el riesgo de estancamiento económico y la insuficiencia de la democracia local (2012). Precisamente factores comunes que se han instalado en las elites y en aquellos actores que han obstaculizado el proceso descentralizador, con o sin intención incluso. No obstante ello, cabe reconocer que es claro que ha habido algunos avances en esta materia, ya sea en cuerpos normativos como en algunas acciones acotadas de participación ciudadana y de estructura de gobierno en el sistema municipal y regional. Pero son del todo muy restringidos y limitados en su impacto real para las comunidades locales y para la aspiración ideal de una democracia de calidad.

Se podría establecer que el debate municipal ha pasado por ciclos bastante evidentes: en los noventa, la presión fue político-partidaria por asentar la democracia y la elección de autoridades en atención al sistema político; en la primera década del siglo XXI, el ciclo estuvo dado por las demandas de ciertas entidades (Asociación Chilena de Municipalidades –Achm–, Subsecretaría de Desarrollo Regional –Subdere– y otros actores sociales, Organizaciones no gubernamentales y centros de estudios), por la redistribución de recursos y por reducir el déficit fiscal, en el marco de un diagnóstico de progresivo rezago del sistema municipal, a diferencia de otros actores estatales que se subían al carro de la innovación, la inserción internacional y la modernización. Ejemplos de ello han sido el desarrollo de empresas públicas de segunda generación, la profesionalización del Servicio Electoral –Servel– o la modernización del Servicio de Impuestos Internos –SII– (temas sobre el que se discutirá más adelante). Finalmente, desde 2014 se vive un nuevo proceso dominado por una agenda de trabajo con miras a mayor recaudación y responsabilidad fiscal, impulsada por la Subdere y el parlamento, que ha tenido apoyo de grupos de interés y de

la clase política en general, no obstante, igualmente carece de una visión global transformadora que ajuste sistemas y mecanismos que están en los cimientos del sistema municipal chileno ya del todo fatigado⁴ (Subdere, 2015).

FATIGA DEL SISTEMA MUNICIPAL CHILENO

La debilidad institucional de las municipalidades es evidente y requiere escasa argumentación para convencerse de aquello: tiene fijas sus plantas municipales desde 1994 (Subdere, 2015); el porcentaje de profesionalización de su capital humano es de 29%, lo que comparado con el gobierno central muestra su nivel bajísimo; el nivel de gasto en capacitación que realizan los municipios para sus funcionarios no sobrepasa el 1% del presupuesto municipal (Escuela de Gobierno Local, 2015); las remuneraciones del personal municipal están por debajo de la remuneración recibida por funcionarios que realizan la misma función en el nivel central. El 82% de los municipios no elabora una planificación estratégica de su gestión (sin definir misión, visión y valores); el 58% de los municipios está endeudado en gran parte debido a la falta de realismo en las proyecciones de ingresos y gastos y la ausencia de sistemas integrados de información financiera (Subdere, 2015). De las 345 municipalidades, más de 300 son receptores y receptores netos del Fondo Común Municipal –FCM–, es decir, obtienen gran parte de sus ingresos por esta vía. Además, el ingreso autónomo municipal oscila entre un 6% y 7% del total de ingresos públicos, muy distinto del 30% de países OCDE descentralizados o incluso de países como Colombia o Costa Rica, con un 15% (Bernstein e Inostroza, 2009, p. 273). Una cifra superior a 200 son las municipalidades chilenas que poseen altas condiciones de ruralidad y niveles escasos de desarrollo humano, diferenciándolas notablemente del segmento de municipios con más recursos, urbanos y de mejor gestión. Estas comunas de menor desarrollo ocupan más del 60% del territorio nacional, pero viven en condiciones de pobreza (17% versus 13% de las comunas urbanas) y de alta dependencia de las políticas centrales de redistribución de recursos (67% de dependencia del Fondo Común Municipal versus 37% de las comunas urbanas), siendo, en suma, incapaces de generar ingresos propios (AMUCH, 2015a).

5. Cabe destacar acá, positivamente, una serie de proyectos y reformas que tienen el fin de generar mejoras y cambios graduales pero importantes en aspectos de responsabilidad fiscal municipal, en el desarrollo del capital humano municipal, en participación ciudadana y su vinculación con el municipio, en la mejora de las finanzas municipales y en el desarrollo de modelos de gestión modernos y flexibles. Es la llamada nueva ley de plantas municipales (Subdere, 2015).

En la práctica, no se respetan las normas que existen en materia de calificaciones para el personal municipal, son débiles los sistemas de ingreso y de retiro de funcionarios, como también los sistemas de mejoramiento de la gestión y de capacitación. Son instituciones que, a diferencia de otros países, no fijan tributos ni remuneraciones; típicamente son capaces de definir su estructura orgánica y no tienen tutela sobre su territorio. Esto se traduce en su escaso poder local, a la hora de compararlo con la teoría democrática de nivel local vigente.

Por otra parte, la educación municipalizada vive una permanente situación crítica, no solo en aspectos económicos, de infraestructura, de especialización de sus cuerpos directivos y docentes, sino sobre todo en materia de calidad de la educación impartida. Basta mencionar que solamente en seis de las 346 comunas del país, en promedio, se superan los 300 puntos en el SIMCE de 2º medio, el rendimiento esperable para esa prueba. Junto con ello, las comunas de peores resultados educativos son al mismo tiempo las comunas más pobres y las que más destinan recursos para subvencionar la inversión en educación de sus habitantes. Es más, la calidad de la educación en las comunas está relacionada con variables socio-territoriales como pobreza, ruralidad, distancia a la capital regional, densidad poblacional. Así, por ejemplo, está comprobado que a mayor distancia de las capitales regionales y más niveles de ruralidad de las comunas, peores son los resultados educativos en esos territorios (AMUCH, 2016)⁵.

En salud municipal la realidad es similar en cuanto a fragilidad y dependencia. De todos los recursos anuales con que cuenta la salud municipalizada, solo el 9% de ello lo aportan los municipios chilenos mediante recursos propios para la salud comunal; el resto viene desde el nivel central, lo que revela su subordinación del sistema central y escaso margen de maniobra. Además, la mayor parte de la población se atiende mayoritariamente en 22 municipios chilenos, que son los que tienen más inscritos y reciben mayores recursos económicos para funcionar (AMUCH, 2015b). Es decir, en este aspecto se aplica una sutil paradoja: la salud comunal está “centralizada” en un grupo reducido de comunas. Se tiene con ello un elemento más que grafica la heterogeneidad del quehacer municipal y de la propia institucionalidad, y la necesidad de cambios urgentes.

En materia de seguridad pública, la realidad es igualmente desigual y deficitaria. De parte del gobierno central se entregan recursos actualmente para 74 comunas, con el fin de establecer Planes comunales y Consejos comunales participativos para prevenir la delincuencia y colaborar con las policías y los alcaldes, desarrollar estrategias colectivas y poseer control so-

6. Incluso, se advierte el contrasentido de que en comunas con mayores niveles de pobreza, los municipios invierten recursos financieros propios para aportar a la educación, y obtienen peores resultados que aquellas comunas con mayor aporte económico de parte del Ministerio de Educación, pues logran mejores resultados educativos donde menos invierten las municipalidades (AMUCH, 2016).

bre las intervenciones sociales; si bien son en comunas de alta población, responden a una ayuda directa tan solo al 21% de las municipalidades chilenas. Igualmente, las municipalidades no poseen direcciones de seguridad o departamentos especializados en el tema de forma mayoritaria, a pesar de ser la principal preocupación ciudadana; solo el 30% de municipios posee una unidad de este tipo de nivel local, y en muchos casos no poseen unidades policiales con quienes coordinarse en sus territorios. Este hecho es una contracara del problema, pues durante 2015 los casos policiales por delitos de alto impacto social llegaron a 3.335,4 por cada 100 mil habitantes. Muchos de ellos son cometidos en comunas urbanas de alta población y recursos, pero también afecta a comunas intermedias y rurales, en delitos diversos pero que causan temor en la población. De hecho, en los últimos diez años, según casos policiales por delitos de mayor connotación social, Santiago, Providencia, San Miguel, Cerrillos y Estación Central son las comunas del país que presenta los peores niveles en esta materia. Pero no se salva de ello ninguna comuna de Chile; las comunas con menores casos policiales presentan sus propias problemáticas, como violencia intrafamiliar y abigeato, condicionantes de riesgo, nudos críticos y dilemas sociales que inciden en el asunto y necesarios de resolver (Lagos, 2016).⁶

Estos datos hablan de una crisis municipal en asuntos públicos locales de alto impacto (educación, salud, seguridad), una crisis financiera permanente, de capital humano, servicios comunales, una fricción organizacional a la hora de recibir planes y programas desde el nivel central, ya que la multiplicidad de ellos en el nivel municipal socava su autonomía, crea conflictos administrativos y duplica funciones (Subdere, 2008), e igualmente fragmenta el espacio local y dificulta las medidas de planeación territorial (OECD, 2013).

Esta crisis también es de malestar social, pues cuando hablamos de un sistema en crisis, estamos identificando un escenario en que detonan y se propagan ideas críticas y demandas de los actores políticos y sociales; surgen programas y políticas nuevas y a su vez complejas, que tensionan una organización estancada, inmóvil, cuya estructura institucional ha sido diseñada hace décadas y alcanzó un límite, para conducir a resultados frustrantes. Esto altera a la institución y crea barreras y obstáculos con la ciudadanía que aumentan la desconfianza y la desafección.

En resumen, pueden mencionarse algunos aspectos críticos de las municipalidades señalados acá, que permiten condensar su caracterización actual:

7. Incluyen los delitos de robo de vehículo, de accesorios de vehículos, robo por sorpresa, con intimidación, hurto, robo con fuerza, en lugar habitado, en lugar no habitado, lesiones, homicidio y violación.

- Fijación de plantas municipales (hasta entrada en vigencia de nueva ley)
- Profesionalización municipal de 29%
- Gasto en capacitación municipal mínimo (menos del 1% promedio de su presupuesto)
- Municipios sin una planificación estratégica de su gestión
- Deudas y altísima dependencia del Fondo Común Municipal
- Mínimo ingreso autónomo municipal
- Sobre el 60% de municipios que se desempeña en altas condiciones de ruralidad y niveles escasos de desarrollo humano
- Comunas más pobres que ocupan el 60% del territorio nacional
- Débiles sistemas de ingreso y de retiro de funcionarios, de sistemas de mejoramiento de la gestión y de sistemas de calificación
- Falta de tutela sobre el territorio en que actúan
- Municipios reciben planes y programas desde el nivel central, lo que socava su autonomía, crea conflictos administrativos y duplica funciones
- Desigual calidad de la educación en las comunas
- Efecto territorial que afecta aprendizajes y acentúa las brechas en educación
- Recursos para la salud comunal exiguos y desiguales
- Alta centralización en temas claves como educación, salud y seguridad, donde no existen recursos traspasados ni atribuciones ni funciones claras.

Algunas de estas materias, como funciones complementarias (con otros niveles de gobierno), son precisamente mayoritarias y de alta demanda para la gestión municipal de este siglo, y por tanto, son hechas a medias, con resultados insuficientes, dadas las restricciones que el sistema local impone en materia de funciones y poder real.

En síntesis, una institución en crisis, como la municipal, no puede encabezar procesos de cambio en el territorio que sean legítimos, participativos y duraderos. Como bien suponen los teóricos de la democracia local, es insustituible un proceso global que mejore este tema. Se necesita de un doble esfuerzo: desde el centro para entregar poder y autoridad, y desde la periferia para administrar y ejercer ese nuevo poder y autoridad. El enriquecimiento de la democracia local será así liderado por una institución municipal fortalecida, que siga el ejemplo comunal de la tradición democrática occidental:

Tocqueville hizo un descubrimiento que lo sitúa en el centro del actual debate en torno al liberalismo y al comunitarismo. Veía en las múlti-

ples formas de la democracia local y en las multifacéticas costumbres sociales de comunidades políticas y religiosas, pero también en las vecinales, un vehículo para crear pertenencia social (...) Es la praxis de la acción política ejercida por ciudadanos libres e iguales, basada en la vigencia general de los derechos cívicos, la que genera cohesión y sentimiento de pertenencia (Vorländer, 1998, p. 10).

Hasta ahora las municipalidades, en su visión clásica, según el sentido dado anteriormente por la teoría democrática, no le pertenecen ni al centro de poder, ni a la comunidad que entrega poder, ni tampoco a sí mismas, pues paradójicamente no tienen poder para ello. Están en un limbo opaco e intransitable, sin capacidad de respuesta.

SUPERAR LA DEMOCRACIA ELECTORAL MUNICIPAL

La democracia electoral municipal, si bien es un elemento central a la hora de evaluar un sistema político, no da cabida a todas las consideraciones que entregan los teóricos de la democracia. Es una radiografía momentánea del proceso electoral, asociado al acto de votar y elegir entre alternativas políticas, una cuestión de procedimiento que está a la base de la democracia, pero que no llega a un nivel óptimo de calidad (Hagopian, 2005). Para ello se requieren muchos ajustes, búsqueda de equilibrios y balances y, por supuesto, avances en el (re)diseño de la organización y del régimen político.

Ahora bien, en las últimas elecciones municipales de 2012, producto de la modificación legal que permitió la inscripción automática de los votantes, se llegó a un padrón de 13.404.084 personas habilitadas, se conformaron 40.818 mesas electorales y 1.669 recintos electorales. Sin embargo, la participación política fue muy escasa, ya que disminuyó en un 17% respecto de las elecciones de 2008; en otras palabras, hubo un millón de votantes menos. En efecto, en 2012 solo participó el 43% de los electores. Para las elecciones municipales de 2016 no se augura revertir la tendencia a la desafección y a la marginación política de parte de los ciudadanos. Esta es una nueva señal de apatía y desinterés por el nivel local, esta vez en cuanto a entrega de poder desde el pueblo hacia las autoridades municipales.

Aun cuando es sabido que en las elecciones municipales existe mayor votación popular que en otras elecciones, como las parlamentarias, de esos 13 millones de habilitados solo concurrieron 5.790.617 votantes a las elecciones de Alcaldes y 5.770.423 a las elecciones de Concejales. Conforman una masa de votantes muy baja, similar a la ocurrida en las elecciones presidenciales de 2013, en que los movilizados a la urnas en todo el país tam-

bién se empujó apenas por sobre las 5 millones 600 mil personas.

En medio de este escenario de desafección, un estudio mostró que hubo menos participación política en las comunas más grandes, y más participación de votantes en comunas que tuvieron un mayor nivel de gasto electoral y en comunas donde postularon una mayor cantidad de candidatos a concejales en cada pacto (Bargsted et al, 2013). Esto ratifica la noción extendida de que existe menos participación política, al menos en el nivel municipal, en aquellas comunas más grandes y con mayor población.

No obstante, hay factores estructurales críticos que inciden en la fatiga del sistema municipal chileno y determinan estos comportamientos, más allá de elementos de corto plazo como la inversión en recursos y las listas de candidatos, o las condiciones del territorio.

Estos factores estructurales pueden dar cabida a una versión superior de democracia local, siempre que se incorporen elementos institucionales y procesales que actúen bajo la lógica de propuestas de mejoras que sean consensuadas y conducidas por el propio sistema municipal; por ejemplo:

- Políticas de proximidad, que aumentan el grado de cercanía y confianza de las personas con sus representantes locales. Son clave los vínculos a la hora de tomar decisiones de bien común local.
- Políticas de comunicación, que valoran el rol de los medios de comunicación nacionales, pero sobre todo locales, y la interacción entre ellos y los ciudadanos.
- Políticas de participación, que aseguran instancias de participación efectiva e influyente en las decisiones comunales, sobre la base de que la conexión con funcionarios municipales y autoridades electas debe llegar a ser constante y efectiva.
- Políticas de servicios municipales, donde urge el rediseño de servicios municipales orientados al ciudadano. Se dota a los municipios de mayor autonomía para ello, gradual, con incentivos y recursos pertinentes. Para la provisión de mejores y nuevos servicios se requieren, paralelamente, funcionarios públicos capaces y talentosos, mediante la contratación y retención de capital humano avanzado.
- Mecanismos de control. En las democracias avanzadas y todavía más a nivel local se requieren sistemas permanentes de control democrático. Como en la antigüedad clásica, el ciudadano elegía al gobernante y al censor de ese gobernante.
- Rediseño organizacional. Esta es una condición axial, pues las municipalidades son entidades heterogéneas y, por ende, el diseño del mu-

nicipio del futuro debe considerar trabajar con versiones diferenciadas del municipio como institución. Algunos operarán con programas y acciones de nivel superior al funcionamiento de otros municipios, dada su diversidad territorial. En este ámbito opera la descentralización de la expresión democrática de los municipios, mediante sus diferencias intrasistema municipal.

Hay casos de municipios europeos que tienen injerencia cabal en materia de acción económica o poseen una fuerza laboral que se emparenta en magnitud con el nivel central. Tales aspectos pueden parecer inasibles para la realidad chilena, pero que otras naciones así lo han diseñado; por ejemplo, Suecia y Finlandia.

Cabe recordar que la visión heterogénea del sistema municipal escasea, tanto en la literatura como en el diseño de políticas, y a la vez afecta la calidad de la democracia que ocurre en estos territorios y les dificulta mejorar. Algunos autores han dado cuenta de esta realidad con miras a establecer puntos de mejora y superación de esta realidad dispar a que se enfrentan los municipios chilenos (Matus et al, 2007; Orellana, 2009). Por ejemplo, se reconoce que el sistema municipal chileno debe enfrentar ciertas condiciones para encausar procesos de cambio:

La diversidad de condiciones de complejidad-calidad sugieren la necesidad de políticas orientadas a aumentar la libertad de gestión de los municipios y tener menos políticas uniformes para todos, junto con (i) la divulgación de experiencias exitosas en la gestión municipal y (ii) la generación de incentivos a prácticas eficientes en el plano financiero y de gestión (Matus et al. 2007: 259).

El rediseño municipal tiene cabida a la hora de plantearse una nueva Constitución en Chile. ¿Qué lugar tienen en ello las municipalidades? Son la forma del Estado más cercana a las personas. Esto naturalmente es un aliado a la idea central de este artículo, que conduce hacia una consolidación y profundización democrática. Este rediseño institucional municipal, no solo debe agotarse en eso, puesto que es también simbólico y social, no solo legal y organizacional. Lo social se entiende a la hora de darle significado y estructura a la relación Estado-sociedad y a la relación entre el municipio y su propia comunidad. Ello le provee a los sujetos un sentido y una forma de interacción con esa estructura. Es por eso que debe pensarse en una municipalidad asociativa e interdependiente de su territorio, y claramente multinivel, un rasgo característico de las instituciones modernas. También cuenta el valor simbólico, pues es una institución que carga con juicios, valoraciones y emociones de parte de las personas, que se dirigen a ella con su propia subjetividad. Este es un aspecto que no hay que dejar de

lado al momento de crear políticas públicas. Un ejemplo de la falta de esta visión es la crisis de la seguridad pública: se descuidó el aspecto subjetivo de la seguridad en las políticas públicas y actualmente se vive en una crisis de la inseguridad fruto de ese mismo vacío. Es necesario aprender de estos casos puntuales para no caer en el error y dejar aristas de lado a la hora de conformar un nuevo municipio para Chile.

Aventurarse a un rediseño institucional para el futuro del municipio es coherente con la teoría democrática, pues hay conocimientos transferibles y experiencias concretas que pueden apoyar este proceso. La historia occidental está llena de ejemplos en torno al mejoramiento de instituciones dentro de un sistema político democrático.

Las organizaciones pueden modernizarse, destruirse, crearse de nuevo, o gestionarse para bien o para mal mediante métodos que recurren a la experiencia histórica de un amplio conjunto de países. La teoría de las organizaciones o la teoría de la administración pública pueden transferirse en la misma medida en que pueden formalizarse (Fukuyama, 2004, p. 54-55).

La democracia electoral local vigente no basta. Existe una abundante literatura que argumenta que una mejor democracia local pasa por la incorporación de mecanismos de democracia directa. Bajo esta teoría se podría contribuir a conformar municipios más fortalecidos. Hay una amplia corriente en teoría de la democracia que analiza y discute este asunto, pero que también reconoce las luces y sombras de este proceso, aplicado a casos prácticos, especialmente en Latinoamérica (Altman, 2005; Hagopian, 2005; Acuña, 2006; Lissidini, 2008).

A nuestro juicio, si bien la instauración paulatina de mecanismos de democracia directa en el sistema municipal es una situación beneficiosa y algo plausible dentro del esquema actual, más importante y prioritario resulta el rediseño institucional, es decir, un primer punto de quiebre fuera de este esquema. En otras palabras, concebimos la democracia como una cuestión no solo de poder y de representación de mayorías y respeto de minorías, o sea, de voluntad general, sino también como creadora de instituciones. Dígase instituciones autónomas, como los bancos centrales o consejos electorales, y descentralizadas como los municipios. Esto inevitablemente lleva a una complejización del sistema democrático, pero también, visto en positivo, le debe exigir al sistema democrático chileno el desarrollo correcto de instituciones, en este caso de un nuevo municipio.

Bajo este argumento pasa a un segundo plano —en nuestra tesis— dotar a la institución municipal de mayores formas de participación y de deliberación pública, algo evidente de hacer en cuestiones de democracia directa, por ejemplo; pero aún complementario ya que la esencia está en la

primicia inicial de nuestro argumento: la vida política local con desarrollo y democracia de calidad requiere como condición *sine qua non* de la modernización y el mejoramiento de la institución municipio de la mano de una reforma institucional (nuevo municipio) y procedimental (nueva relación municipio-comunidad). En el plano local, la democracia electoral es intermitente, pero la democracia municipal (fiscalizadora, vigilante, participativa, pluralista) es permanente. Esa es la mirada inicial a la hora de abogar por una reforma estructural del sistema.

En este punto es importante resaltar que aquellas prácticas de democracia directa o participativa, que con insistencia se señala en la literatura, con el fin de que sea asumida desde la institución municipal es, en otras palabras, algo reconocido como positivo y enriquecedor, pero que conlleva también una inquietud, pues estos mecanismos deben ser puestos en juego una vez modernizada la institucionalidad municipal, que actualmente es incapaz de generar mecanismos de representación y participación mínimos, según las normas básicas con las que actúa. Es necesario un primer paso en estructuración y calidad, antes de avanzar en estas cuestiones de procedimientos.

Precisamente esa discusión se debe dar posterior a una nueva arquitectura municipal; solo allí cabrán las posibilidades de revocar el mandato otorgado a los Alcaldes por actos de corrupción o notable abandono de deberes. Solo allí cabrá una nueva forma de ejercer el poder por parte del Concejo Municipal. Cabrá la presentación de proyectos locales ante el patrocinio de un número de ciudadanos poseedores de derechos políticos, siempre y cuando no degeneren en elementos que lleven al populismo delegativo o a la anarquía institucional. Hay casos en que los referéndums elevan la conflictividad y crean polémicas que erosionan a las instituciones. Por ejemplo, Bolivia, Venezuela y Ecuador han instaurado en gobiernos subnacionales, mecanismos de democracia directa que se transformaron en malas prácticas, dependientes de la voluntad de los líderes locales y con usos perniciosos para la población, contraviniendo los intereses que le dieron vida: “la participación a nivel local y departamental se encuentra todavía marcada por el clientelismo político y por valores antidemocráticos (autoritarismo, caudillismo, corrupción)” (Acuña, 2006, p. 13).

Esto es así en diversos países que han ensayado estas prácticas. Lo que importa, en consecuencia, son el fortalecimiento institucional y el paso a la comunidad al sostener redes vecinales locales con un horizonte de conversación, de lazos y cohesión social, vital para el funcionamiento de la democracia, donde alcaldes y concejales democráticos sean autoridades dotadas del poder local tras de sí. Una arquitectura municipal modernizada y gradual que cuide y estudie los cambios en su misma institucionalidad: “Hay que ser moderados con nuestras expectativas, porque una forma de cuidar a la democracia es cuidar lo que le pedimos a ella. Debemos pedirle

cosas, pero no tantas como para que se convierta en una barrera de frustraciones” (Silva-Herzog, 2012, p. 37).

NUEVO MUNICIPIO

A la hora de pedirle cosas a la democracia hay que tener presente la barrera de frustraciones propias del sistema local que estamos hablando. Son frustraciones y crisis de las que ya hemos dado cuenta de modo abundante, pero que se perpetúan más, aunque sutilmente, al conservar una institución municipal anquilosada e ineficiente. No obstante, también deben ser planteadas medidas para remediar esta situación, con miras al desarrollo y crecimiento del sistema municipal chileno. El nuevo municipio tiene que complementar una función práctica y otra abstracta, haciéndose cargo de esta dualidad inherente a la institución

La primera es una nueva organización municipal, dotada de poder y de un rediseño institucional acordes al Chile actual. La segunda es la idea de trazar en el horizonte y perseguir un modelo de gobierno de la localidad, repensando funciones, atribuciones, roles y tareas constantemente, para cumplir los desafíos nacionales y comunales del futuro.

Por lo mismo, la vida social local dinámica con miras al crecimiento, debe contar con poder político de parte de la institución municipal, pues le otorga sentido de comunidad, cohesión, prosperidad y mayor democracia a los territorios sumidos en el atraso y la pobreza. ¿Cómo se logra esto? Mediante la obra de una amplia agenda público-privada para la creación de un nuevo municipio para Chile. Un municipio nuevo fortalecido, legítimo, valorado socialmente, gestor de cambio y unido tanto con la ciudadanía, con poder y control soberano, y con otras instancia de articulación horizontal y vertical.

Si bien la Propuesta de Política de Estado y Agenda para la Descentralización de 2014, obra de una comisión presidencial que en sus documentos de propuesta considera seriamente a las municipalidades, tiene una cronología en que prioriza la descentralización a nivel de gobiernos regionales, y eso, si bien es algo positivo y efectivo, excede el centro de este artículo, enfocado en el aspecto local municipal. Es más, ya políticamente fue descartada esta propuesta de política por parte de la administración gubernamental 2014-2018. Aún no se concreta una primera punta de lanza: la elección directa de intendentes. Las últimas definiciones políticas aún no logran decidir la fecha de la elección popular ni las atribuciones de esta autoridad regional.

En vista de este arduo antecedente, y con mayor razón, esta agenda público-privada para la creación de un nuevo municipio para Chile, debe ser

co-producida entre el Estado y la sociedad, entre la academia y las organizaciones sociales, con la presencia de organismos internacionales, veedores y consultores externos al proceso local, pero conocedores de estos procesos de cambio y fruto de lecciones aprendidas en otros países. Pero ello también debe ser realizado con el aporte insustituible de las comunas y de los alcaldes y concejales, quienes tienen mucho que decir y que son poco considerados en estas materias fundamentales, donde les corresponde liderazgo.

Esto debe realizarse sabiendo de las experiencias pasadas en que la clase política ha entorpecido la agenda descentralizadora y las decisiones han sido fruto de negociación de parte de las elites de siempre, sin participación de los actores locales y municipales.

Esta agenda de trabajo debe ser amplia, inclusiva pero acotada en el tiempo y con plazos y productos concretos. En esta agenda incluso se puede llegar a discutir la visión municipal que tiene el modelo anglosajón (eficiente proveedor de servicios locales) o el modelo europeo continental (eficiente rol de representación política), que ha sido retratado con tanto éxito por Nickson (1998), con el fin de repensar el municipio necesario para el desarrollo del país. De esa naturaleza puede ser esta agenda de trabajo para un nuevo municipio chileno. Sea cuales sean los mecanismos para su funcionamiento y generación de propuestas, fundamental en su resultado debe ser la construcción de un municipio moderno, conectado con reformas claves como regionalización, sistema político e incluso una nueva Constitución donde se consagre el carácter descentralizado del país y el rol de las municipalidades en el desarrollo de Chile. Esto debe ser visto como una oportunidad y un escenario propicio para la transformación institucional.

Hay ejemplos de éxito que pueden ser estudiados. Incluso hay aprendizaje de otras sociedades que han avanzado en esta línea como Colombia o Costa Rica. Los ejemplos deben ser compartidos y conocidos con miras a acentuar el poder local motor del desarrollo.

Se puede comenzar a construir desde cimientos sólidos. Sabido es que las municipalidades ya poseen características positivas, pese a que se pueda pensar lo contrario. Un recurso básico es el capital ciudadano que posee el municipio chileno. Esta es una idea que a veces se esfuma del debate público, pero nos dice que pese a la debilidad del sistema municipal chileno, es una entidad de amplio apoyo y respaldo ciudadano. Las personas conocen y usan los servicios municipales y tienen una subjetividad que los posiciona como entidades importantes en la vida diaria de las personas.

En efecto, pese al malestar social y la crisis de confianza en las instituciones, las municipalidades gozan de buena salud en esta materia. De hecho, del 2008 al presente, según la Encuesta Nacional del Centro de Estudios Públicos (CEP), las municipalidades poseen en promedio un 30,25% de confianza ciudadana; tomando en cuenta las últimas nueve mediciones

anuales (Encuesta Nacional CEP, 2008-2015). En los años 2008 y 2009 tuvo su punto más alto con 38% de confianza por parte de la opinión pública, un punto bajo en 2011 y 2012, con 25%, luego subió hasta llegar a 30% en 2014 y descendió en 2015 a un 24%. En todo el periodo, sin embargo, logra una aprobación más que regular, dentro del contexto de crisis de confianza en el sistema político general.

Gráfico 1. **Confianza institucional: municipalidades (%)**



Fuente: Elaboración propia a base de serie de datos Encuestas CEP (2008-2015)

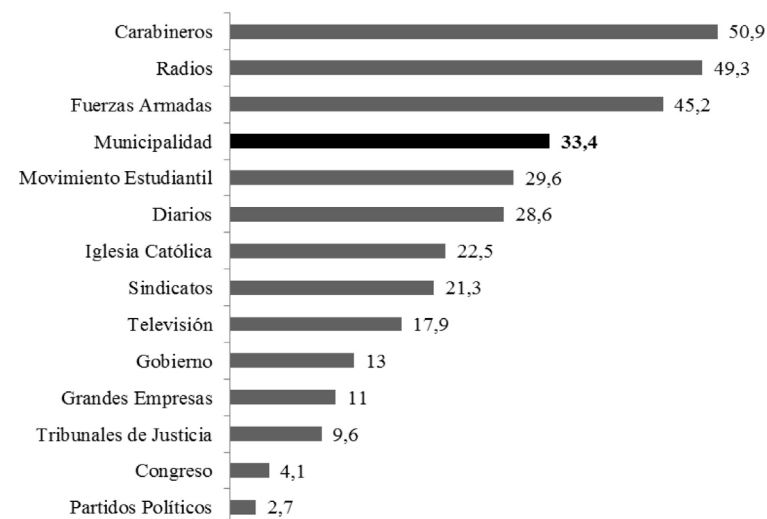
Igualmente, en la medición del CEP siempre las municipalidades han logrado mayor confianza de parte de las personas que los partidos políticos, el parlamento y el gobierno, aun cuando están debajo de las instituciones mejor evaluadas como las Fuerzas Armadas, Carabineros, la Iglesia y los medios de comunicación.

En este punto se establece la hipótesis de que las municipalidades al ser anteriores a la formación del Estado, simbolizan instituciones de largo plazo, iconos de proximidad, familiaridad, elementos clave en la generación de confianza.

Este hecho queda reflejado también en la Encuesta Nacional de la Universidad Diego Portales (UDP) correspondiente al año 2015. Ante la pregunta “¿Cuánta confianza tiene usted en las instituciones que le voy a nombrar?”, los chilenos posicionan a las municipalidades en el cuarto lugar de las preferencias, con 33,4% % de mucha y bastante confianza (del total de la muestra), luego de Carabineros, Radios y Fuerzas Armadas. La cifra aumentó respecto del año 2014, en que estaba este rango de alta confianza en un 30,1%. Estos gobiernos locales que suscitan alta confianza, muestran que en Chile son casi tres veces más confiables que el gobierno central y doce veces más que los partidos políticos (Encuesta Nacional UDP, 2015).

Este hecho social le otorga a las municipalidades un poder clave y se convierte en un capital ciudadano que los encumbra como instituciones que poseen elementos destacados y beneficiosos a partir de los cuales pueden mejorar. Véase el siguiente gráfico.

Gráfico 2. **Confianza institucional* (%)**



*Porcentajes representan la sumatoria de “muchacha confianza” más “bastante confianza”

Fuente: elaboración propia con base en datos Encuesta Nacional UDP 2015.

Sumado a lo anterior, la Encuesta Bicentenario UC-Adimark de 2012 indicó que para el 33% de los chilenos las municipalidades son las instituciones que poseen la mayor capacidad de ayudarle a solucionar los problemas de calidad de vida a las personas, superando al gobierno central (Pontificia Universidad Católica de Chile y Adimark, 2012).

La misma medición de nivel nacional mostró que la confianza en los municipios del país también es destacable. En 2015 el porcentaje de confianza de los chilenos es de un 38% en estas entidades (sumando las categorías algo, mucha y bastante confianza). Este hecho es comparable a la medición del Centro de Estudios Públicos de las líneas anteriores, pues la municipalidad es la quinta institución que cuenta con la mayor confianza de un total

de once entidades evaluadas por la opinión pública (Pontificia Universidad Católica de Chile y Adimark, 2015).

En consecuencia, pese a estar en medio de un escenario de crisis de confianza, a la hora de resolver problemas públicos que le afectan directamente a las personas, los municipios están en una posición de liderazgo clave y sin competencia real. Debemos re-significar el municipalismo, darle un sentido nuevo y moderno, propio de la nueva sociedad humana que se desenvuelve en nuestras ciudades, a las administraciones comunales con poder local para hacer las cosas, para desplegar a la comunidad, para valorizar los procesos identitarios, para trabajar en un territorio diverso y en un paisaje múltiple, para integrar lugares y grupos sociales distantes, para conectar ciudades, para lograr una mejor democracia.

Los gobiernos locales, su desarrollo, profundización, autonomía y mayores trasposos de recursos y de poder, son una materia de discusión actual que en Occidente se ha acentuado durante la última década. Conviven en ello discursos progresistas que hacen uso de la teoría social y política enfatizando la idea de retornar hacia las comunidades de base y entregar mayores poderes a los gobiernos de las localidades (sean municipios, ciudades o condados). Pero también hay discursos tradicionales que estiman que el municipio es la forma asociativa por excelencia que entrega pluralismo y vigor a la democracia en todas sus formas. También hay corrientes liberales que ven en los gobiernos locales beneficios prácticos producto de la menor distancia social y física que hay entre gobernados y gobernantes, entre electores y representantes (Alcaldes y Concejales), y por lo tanto la posibilidad de lograr mayores cuotas de comunicación política, mayor conocimiento de políticas y programas locales. En suma, son opciones de incidencia ciudadana en el proceso político local, lo que añade efectividad a la democracia. Como indican Bowman y Hampton “el gobierno local da legitimidad institucional a los intereses locales; les proporciona un componente basado en el área para una política pluralista” (1993, p. 38).

Nuestro punto de valoración de la democracia local está en que las municipalidades pueden ser un actor y un control, un líder y un vigilante efectivo de la democracia que tiene mayor alcance, compromiso, sentido de oportunidad y participación que otros niveles de gobierno. El nivel de gobierno local que se puede lograr marcaría un punto de equilibrio entre el proceso de cambio político y social (fuente externa para impulsar un nuevo municipalismo) y la cultura y las tradiciones del país que moldean ese desarrollo institucional (fuente interna):

El entendimiento común que tenemos del gobierno local es el de instituciones que están constituidas por alguna forma de procedimiento democrático; que disfrutan de una fuente independiente de ingresos (tributación) al menos para una parte de su gasto y que tienen cierto

grado de autonomía para buscar políticas que puedan estar reñidas con las de otros gobiernos subnacionales o con prioridades preferidas por el gobierno central (Bowman y Hampton, 1993, p. 326).

En este punto, es importante recordar lo señalado por Fukuyama en torno a las ventajas de los gobiernos locales: “resulta necesario autorizar a los agentes locales para que actúen en función de los conocimientos locales, evitando de esta forma todos los costes que genera el movimiento de la información que circula arriba y debajo de las jerarquías” (2004, p. 107). Cabe aclarar acá que si bien Fukuyama aboga por la descentralización desde una óptima funcionalista y apegada al modelo subsidiario, reconoce que los gobiernos locales son capaces de alcanzar un alto grado de autonomía y modernización aún en sociedades en vías del desarrollo, como la chilena. Por ello su modelo cabe de ser conocido y aplicado. Lo esencial es preguntarse por el grado de capacidad decisoria que se debe delegar en estas entidades. Como también por el liderazgo de autoridades locales independientes y autónomas, pero controladas debidamente por agencias públicas y ciudadanas validadas. De esta forma se puede superar los resabios autoritarios y paternalistas que atomizan el poder local. La descentralización y el pluralismo son un decidido combate al centralismo (Fukuyama, 2004).

Cabe recordar aquí los hitos institucionales y procedimentales mencionados anteriormente, pero esta vez en relación con el fortalecimiento institucional y el poder democrático señalado en este capítulo. El servicio público municipal que busca instalar este artículo se basa en la formulación y despliegue de nuevas políticas de proximidad (para generar confianza institucional), comunicación (para la interacción municipios-población), participación (para la conexión de funcionarios, autoridades y personas), servicios municipales garantizados (para la justa provisión de beneficios locales) y mecanismos de control y rediseño organizacional municipal, con el fin de que la democracia logre un mayor grado de avance al desenvolverse de manera criteriosa y equilibrada ante un panorama territorial heterogéneo (está demostrado que las comunas son intrínsecamente heterogéneas), siendo un reflejo palpable de un proceso de descentralización diferenciado y exitoso.

Para el caso chileno ya ha sido demostrado que el fortalecimiento institucional le ha permitido al país dar un salto en su desarrollo, mejorando indicadores económicos y sociales; por ejemplo, mediante los casos del Banco Central autónomo y del Instituto Nacional de Estadísticas confiable y profesionalizado (Corbo, 2015). Dicha situación se puede extrapolar a un servicio público municipal subordinado a la ciudadanía, con mayores cuotas de profesionalismo y carácter técnico en la gestión, y un adecuado y prudente carácter político en la autoridad local, siempre bajo el imperio de la sociedad civil. En este punto es ejemplificador lo señalado por Rojas

(2015), en el sentido de buscar fórmulas para revertir el malestar social imperante en las democracias:

Hay razones de peso que explican los tonos poco optimistas del debate actual sobre la democracia. La necesidad de repensarla y reformarla se ha hecho cada vez más patente, pero también es evidente la falta de consenso sobre el derrotero a seguir y los instrumentos a utilizar para darle, en su existencia real, nueva vitalidad. Tal vez su salvación esté en entender, como no se cansaban de señalar los griegos clásicos, que nada es bueno en exceso. La desmesura, aunque sea democrática, nunca termina bien (Rojas, 2015, pp. 29-30).

La revisión teórica y conceptual que se ha abordado en este artículo debe ser vista como la construcción de una nueva oportunidad para pensar el municipio que Chile necesita. El nuevo municipio debe ser concebido en torno al pluralismo democrático y sus virtudes. Solo así puede mejorar las respuestas que hoy está dando a los problemas locales.

Los gobiernos locales, su desarrollo, profundización, autonomía, sus recursos de poder, deben pasar por una discusión con el poder central, con las elites, pero al final del día deben ser facultados por las personas. Deben ser motivados por ciudadanos y personas comunes y corrientes que, movilizados por sus problemas locales y de base, se hagan conscientes de que solo con mayores cuotas de poder legítimo y equilibrado, con justicia, los gobiernos municipales podrán ayudar todavía más a transformar sus vidas.

BIBLIOGRAFÍA

- Acuña, E. (2008). Colombia: Entre la crisis de la representatividad y la democracia directa. *C2D Working Paper Series*. Suiza: Centre for Research on Direct Democracy.
- Altman, D. (2005). Democracia directa en el continente americano: ¿Autolegitimación gubernamental o censura ciudadana? *Política y Gobierno*, 12(2), 203-232.
- AMUCH. (2015a). Municipales y Diversidad ¿Qué caracteriza a las comunas rurales chilenas? AMUCH. Recuperado de <http://www.amuch.cl/home/sites/default/files/estudios/field-documento/Municipalidades%20y%20Diversidad.pdf> Santiago: AMUCH.
- AMUCH. (2015b). Salud Municipal en Perspectiva: Caracterización del sistema de salud comunal, aportes financieros totales y según

grupos de municipios. Santiago: AMUCH. . Recuperado de <http://www.amuch.cl/home/sites/default/files/estudios/field-documento/Estudio%20Calidad%20de%20la%20Educaci%C3%B3n.pdf>. Santiago: AMUCH.

- AMUCH. (2016, marzo). Calidad de la Educación en las Comunas de Chile. Santiago: AMUCH. Recuperado de: <http://www.amuch.cl/home/sites/default/files/estudios/field-documento/Estudio%20Calidad%20de%20la%20Educaci%C3%B3n.pdf>. Santiago: AMUCH.
- Bardhan, P. (2002). Decentralization of governance and development. *Journal of Economics Perspectives*, 16(4), 185-205.
- Bargsted, M., Valenzuela, S., De La Cerda, N. & Mackenna, B. (2013). Participación ciudadana en las elecciones municipales de 2012: diagnóstico y propuestas en torno al sistema de voto voluntario. *Propuestas para Chile*. Santiago: Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Bernstein, F. e Inostroza, J. (2009). Modernización municipal y un sistema de evaluación de su gestión. *Un mejor Estado para Chile: Propuestas de Modernización y Reforma*. Santiago de Chile: Consorcio para la Reforma del Estado – Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Borja, J. (1987). *Descentralización del Estado. Movimiento social y gestión local*. Santiago: FLACSO-CLACSO.
- Bowman, M. y Hampton, W. (1993). *Democracias locales: un estudio comparativo*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Cáceres, P. (2015). Gobierno, autonomía y democracia local. Apuntes para una teoría normativa. *Revista Iberoamericana de Estudios Municipales*, (12), 197-215.
- Carrión, F. (2003). *Procesos de descentralización en la Comunidad Andina*. Quito: Flacso.
- Centro de Estudios Públicos. (2014). *Encuesta Nacional del Centro de Estudios Públicos*. Santiago: CEP Chile.
- Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional. (2014). *Propuesta de Política de Estado y Agenda para la Descentralización y el Desarrollo Territorial de Chile*. Santiago: Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional.

- Corbo, V. (2015). La importancia de las instituciones: algunas reflexiones. *Revista Estudios Públicos*, (137), 151-163.
- Dahl, R. (1987). *Un prefacio a la teoría democrática*. México: Gernika.
- _____. (1999). *La democracia una guía para sus ciudadanos*. Buenos Aires: Taurus.
- Escuela de Gobierno Local. (2015). Informe Nacional de Capital Humano Municipal. Dirección de Estudios. Disponible en: <http://www.escueladegobiernolocal.cl/investigacion-y-estudios/informe-nacional-de-capital-humano-municipal>. Santiago: EGL.
- Fukuyama, F. (2004). *La Construcción del Estado*. Barcelona: Ediciones B.
- Hagopian, F. (2005). "Derechos, representación y la creciente calidad de la democracia en Brasil y Chile". *Revista Política y Gobierno*, 12(1), 41-90.
- Jouve, B. (2004). La democracia local: entre el espejismo neotocquevillista y la globalización. *Revista de Ciencia Política*, 24 (2), 116-132.
- Lagos, R. (2010, Otoño-Invierno). Gobierno local: una lectura de municipios y comunidades desde la teoría democrática. *Revista Encrucijada Americana*, (1).
- _____. (2016). "Seguridad pública de nivel comunal en Chile: tendencia delictual histórica". (No publicado; en referato ciego).
- Lissidini, A. (2008). La democracia directa en Venezuela: ¿democracia participativa o democracia plebiscitaria? *C2D Working Paper Series*. Suiza: Centre for Research on Direct Democracy.
- Mardones, R. (2008). Descentralización: una definición y una evaluación de la agenda legislativa chilena (1990-2008). *Revista EURE*, 34(102), 39-60.
- Matus, T., Ibarra, R., Fuentes, L. y Pérez, U. (2007). *La Reforma Municipal en la Mira*. Santiago: Expansiva; Observatorio de Ciudades UC; Escuela de Trabajo Social UC.
- Mill, J. (2003). *Consideraciones sobre el gobierno representativo*. Madrid: Alianza Editorial.
- Montecinos, E. (2005). Los estudios de descentralización en América Latina: Una revisión del estado actual de la temática. *Revista EURE*, 31(93), 77-88.
- Morlino, L. (2004, diciembre). What is a 'Good' Democracy? *Democratization*, 11(5), 10-32.
- Navarrete, B. (2014). De la innovación, el desarrollo y las buenas prácticas a nivel municipal. En A. Chacón M. Osorio, (Eds.), *Buenas Prácticas Municipales: Innovación para el Desarrollo Local*. Santiago: CIPOD.
- Nickson, A. (1998). Tendencias actuales de las finanzas locales en América Latina. *Reforma y Democracia*, 12, 71-88.
- OECD. (2013). *Urban Policy Reviews, Chile 2013*. Paris: OECD Publishing.
- Orellana, A. (2009). La gobernabilidad metropolitana de Santiago: la dispar relación de poder de los municipios. *Revista EURE*, Santiago, 35(104), 101-120.
- Pontificia Universidad Católica de Chile y GFK-Adimark. (2012). *Encuesta Nacional Bicentenario 2012*. Santiago: PUC.
- Rojas, M. (2015). El incierto futuro de la democracia. *Estudios Públicos*, (140), 7-32.
- Sartori, G. (1997). *Teoría de la democracia*. Vol. 1 y 2. Madrid: Alianza Editorial.
- Silva-Herzog, J. (2011). La democracia como problema. *Pensamiento global II*. Santiago: Ediciones Universidad Diego Portales.
- Subdere. (2008). Efectos en la gestión y finanzas municipales del traspaso de programas y/o funciones a los municipios. Santiago: Gobierno de Chile.
- Subdere. (2015). Proyecto de ley que modifica disposiciones aplicables a los funcionarios municipales y entrega nuevas competencias a la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo. Boletín N° 10.057-06. Santiago: Gobierno de Chile.
- Tocqueville, A. (1957[1835]). *La Democracia en América*. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica.

- Universidad Diego Portales. (2015). *Encuesta Nacional Universidad Diego Portales 2015*. Santiago: UDP.
- Vorländer, H. (1998). ¿Qué mantiene unida a la democracia liberal? *Boletín SAAP*, 7.

CAPÍTULO 06

DESAFÍOS DEL NUEVO MUNICIPALISMO

Andrés Chacón Romero

Director Ejecutivo de la Asociación de
Municipalidades de Chile

DESAFÍOS DEL NUEVO MUNICIPALISMO¹

Andrés Chacón Romero

Director Ejecutivo de la Asociación de Municipalidades de Chile

RESUMEN

Las profundas transformaciones experimentadas por la sociedad chilena en un escenario de interconexión global han llevado a que las demandas e inquietudes de la ciudadanía se complejicen y exijan respuestas más rápidas e innovadoras por parte de las instituciones públicas. En este contexto, el nuevo municipalismo se enfrenta a desafíos que requieren cambios innovadores en su estructura y en los mecanismos de comunicación con la ciudadanía. Asimismo, es primordial avanzar en el capital humano que ejerce funciones laborales en las municipalidades, asumiendo la dualidad de toda institución pública, asociada a la existencia de funcionarios poseedores de competencias técnicas y aquellos ligados a la confianza política. Por último, uno de los desafíos centrales del nuevo municipalismo surge de la necesidad de establecer un nuevo contrato social, donde los municipios pasen de ser administraciones a gobiernos locales, que asumen de forma efectiva la participación ciudadana. Y así, desarrollar gobiernos inteligentes en contextos de ciudades inteligentes.

PALABRAS CLAVE

Nuevo municipalismo, innovación, capital humano, contrato social.

1. Andrés Chacón Romero es abogado, Universidad Central de Chile. Diplomado en Estudios Políticos, Universidad de Chile. Magíster en Gerencia y Políticas Públicas, Universidad Adolfo Ibáñez. Magíster en Psicología Organizacional, Universidad Adolfo Ibáñez. Diplomado de Estudios Avanzados (DEA) de la Universidad de Sevilla y doctorado en Educación por la misma universidad. Se ha desempeñado como profesor de las cátedras de Derecho Municipal, Administrativo y otras, en las universidades Central, Autónoma, De las Américas y Cardenal Raúl Silva Henríquez. En la actualidad es director ejecutivo de la Asociación de Municipalidades de Chile (Amuch).

BREVES CONSIDERACIONES ACERCA DE LA SOCIEDAD ACTUAL

repensar la sociedad, poniendo a la comuna como el espacio territorial primordial en las relaciones que las instituciones públicas establecen con los ciudadanos. De esta forma, en este artículo se insta a revitalizar el espacio local, comprendiendo que la proximidad de lo municipal con la ciudadanía implica la posibilidad de responder de forma más eficiente y eficaz a las demandas cada vez más complejas que los ciudadanos requieren de las políticas públicas. Asimismo, las nuevas urgencias provenientes de ciudades que experimentan su desarrollo y sus problemáticas desde una estructura de red determinan que los municipios deben forjar sus respuestas alineando la innovación, la tecnología y la riqueza social de las diferentes comunidades y actores que conforman el espacio local.

Esta confluencia posibilitará mejorar la calidad de vida de los ciudadanos, profundizando la democracia, pues la base de este accionar deriva de la participación, la que provee elementos para construir gobiernos locales que gestionen la agenda pública con la ciudadanía, desde una base de corresponsabilidad. Es decir, con una ciudadanía que no solo plantee demandas e inquietudes a las autoridades locales, sino que mediante procesos institucionalizados aporte soluciones y propuestas que ayuden a generar estrategias acordes a las realidades que cada territorio experimenta.

Es indudable que los casos de corrupción política identificados en los últimos años, al involucrar a diferentes sectores políticos y a niveles heterogéneos de autoridades, han generado una fuerte desafección ciudadana hacia la actividad política. Por este motivo, este tipo de situaciones son remezones que deben ser aprovechados por los diferentes liderazgos. Es decir, no puede ser solamente un destape de situaciones anómalas e ilegales que nos lleven a cuestionar el accionar político, sino que también el escenario que posibilite una nueva forma de gobernar, donde las autoridades y las instituciones no se queden en las respuestas tradicionales, pues el malestar ciudadano y el cambio en la forma de vincularse con las instituciones gubernamentales y las autoridades exige una nueva forma de gestionar lo público.

Este malestar ciudadano implica que las autoridades no pueden seguir incumpliendo las promesas propias de los períodos electorales. Por el contrario, deben asumir compromisos programáticos en conjunto con la ciudadanía, designándola a esta como contralor efectivo del cumplimiento de los planes de gobierno local, llevando la rendición de cuentas a un nivel mayor de control, evaluación y retroalimentación. Y ciertamente, hacer de la transparencia, la participación ciudadana y la eficiencia en la gestión

pública local los ejes articuladores del nuevo municipalismo, pues es indudable que

En épocas de crisis financiera global, en momentos en que la actividad pública está desprestigiada, la corrupción política se manifiesta alarmantemente y la brecha entre electores y elegidos parece acrecentarse en la mayoría de los contextos. El sentimiento de desafección y desinterés es rampante entre la ciudadanía. La participación política se manifiesta, según muchos, como la receta necesaria con qué reconstruir lo político y el espacio local se proyecta como lugar preferente para probar estrategias que acerquen a la ciudadanía a los procesos democráticos (Ruiloba, 2014, p. 57).

Asimismo, la sociedad chilena enfrenta profundos cambios en diferentes ámbitos. Cambios que determinan mayores niveles de conflictividad entre una ciudadanía, que indudablemente ha experimentado avances significativos en su calidad de vida, pero que aún aprecia desigualdades e incapacidad de las autoridades para abordar de una forma efectiva sus problemáticas. Entre los aspectos que el conjunto del sistema político tiene que hacer frente, encontramos una sociedad con altos niveles de endeudamiento, propios de una economía que fomenta y amplía la capacidad de endeudarse de grupos sociales que hace unas décadas no podían acceder a variados bienes; es decir, el consumo se ha democratizado, significando para algunos grupos sociales una distinción importante y un mejoramiento en su calidad de vida. Sin embargo, esta democratización del consumo, al ser acompañada con altos índices de endeudamiento, ha generado una clase media altamente vulnerable, que en períodos de restricción económica, derivada de cesantía u otras situaciones, se encuentra rápidamente en un escenario de fragilidad económica; y es ahí donde percibe al municipio como una instancia real para recibir apoyo.

De igual forma hay que indicar que la sociedad chilena experimenta un proceso —aún con situaciones de discriminación y desigualdad— constante de inclusión de la mujer en el mundo laboral. Aspecto que ha cambiado las relaciones familiares tradicionales, determinando la postergación de los embarazos, desvalorización de las tareas del hogar, cuestionamiento al modelo de pareja basado en la dependencia económica y disminución de los matrimonios. A estos escenarios emergentes en las dinámicas sociales es necesario sumar dos variables significativas: el aumento del nivel educacional de las mujeres y que el envejecimiento poblacional en Chile es claramente femenino; hay más mujeres mayores y con una expectativa de vida mayor que los hombres, viviendo situaciones de precariedad económica derivadas de sus mermadas pensiones; todos elementos que conflu-

yen para considerarlas como grupo prioritario en la gestión pública local.

Del mismo modo, los desafíos al que se enfrenta el nuevo municipalismo requieren considerar las percepciones de los chilenos en diversas materias. Al respecto, la Encuesta Nacional Bicentenario UC-Adimark, año 2015, se convierte en una valiosa herramienta que permite identificar algunas tendencias de los chilenos en la actualidad. En esta consulta se observa una creciente desconfianza de los chilenos hacia diversas instituciones. Es así que solo un 26% dice confiar en las Fuerzas Armadas; un 24% en la Iglesia católica; un 18% en los medios de comunicación; un 12% en los municipios; 8% en las empresas; 7% en los Tribunales de Justicia y Gobierno; 2% en los partidos políticos y un 1% en los parlamentarios. De esta manera, es impostergable abordar la falta de legitimidad que afecta al conjunto de instituciones públicas y privadas y, por lo tanto, ineludiblemente al municipio, asumiendo la relación de cercanía y vínculo directo que establece en cada territorio; hecho que hace indispensable modificar esta percepción para así desarrollar una gestión pública local que genere impactos directos y profundos en el bienestar de los ciudadanos.

Otro aspecto relevante del escenario actual surge de la percepción de conflicto que los chilenos expresan en la Encuesta Bicentenario (2015). Se observa que los ciudadanos consideran que el conflicto entre diferentes actores sociales y políticos ha aumentado, como por ejemplo: un 77% indica que existiría un importante conflicto entre mapuches y Estado chileno; un 71% destaca el conflicto que perciben entre Gobierno y oposición; un 61% se inclina por un fuerte conflicto entre trabajadores y empresarios; por último, un 59% señala la existencia de conflicto entre ricos y pobres.

Asimismo, es importante señalar que también los chilenos consideran que el país se encuentra en un proceso de estancamiento económico, estableciendo que las expectativas sobre el futuro del país sean bajas. Existe una sensación por parte de los encuestados de que el país no podrá derrotar la pobreza y reducir la desigualdad de ingresos. Sin embargo, sí se reconoce la existencia de una movilidad social, que les permite vivir en mejores condiciones que sus progenitores.

Por último, es absolutamente atinente considerar el aumento significativo que ha experimentado la percepción de los chilenos respecto a que Chile es un país corrupto. Así, observamos que un 80% cree que es un país corrupto, y a su vez un 62% declara la existencia de mucha corrupción. De esta forma, este aumento de la percepción de conflicto unido al incremento de la desconfianza, las bajas expectativas sobre el futuro económico y un aumento en la creencia de que el país es corrupto conllevan un deterioro de la democracia y una crisis de legitimidad preocupante.

ALGUNOS DESAFÍOS DEL NUEVO MUNICIPALISMO

Estas observaciones preliminares nos llevan a constatar algunos elementos que son fundamentales, cuando nos referimos a la generación de un nuevo municipalismo. En primer lugar, destacar que la estructura del sistema municipal tiene cimientos propios del siglo XIX, pero con las urgencias y demandas de un siglo XXI que se ha caracterizado por una fuerte incidencia de fenómenos políticos, económicos, sociales, culturales y tecnológicos de carácter global. Sin embargo, no hay que obviar que estos eventos globalizadores generan incertidumbres y complejidades que han desembocado en la urgencia por parte de los ciudadanos de encontrar en las particularidades de sus territorios respuestas orientadas a mejorar su bienestar; incluida una mayor inclusión y cohesión social, que evite o disminuya las desigualdades y segregaciones aún presentes en nuestra sociedad.

La constatación del escenario indicado previamente revela la necesidad de tener un sistema municipal en que el espacio local sea el eje articulador de las demandas ciudadanas. Es decir, la estructura municipal debe implementar innovaciones integrales, permitiendo dar el paso de administraciones a gobiernos locales. Asimismo, implica innovaciones en el ámbito estructural como también en la forma de relacionarse con los ciudadanos, destacándose la necesidad de establecer procesos de gestión participativa y abierta.

El nuevo municipalismo significa, entre otros aspectos, innovación en la gestión pública local, considerando un uso eficiente de los recursos económicos, nuevos mecanismos para abordar las demandas ciudadanas y estrategias locales orientadas a generar autonomía efectiva de las administraciones locales: municipios que cumplan la función de gobiernos locales eficientes y eficaces frente a una revitalizada sociedad civil. Ciertamente, los actores sociales exigen nuevas formas de relación con las instituciones públicas; renovados vínculos que permitan profundizar los procesos democráticos que están generando transformaciones en las relaciones de los diversos actores, donde la gestión territorial se presenta como una de las propuestas para hacer frente a las nuevas urgencias ciudadanas.

Una gestión donde el desarrollo local vaya ligado a una mirada holística de la ciudad y de las personas que las habitan. De esta forma, se debe considerar el desarrollo de una ciudadanía activa que forja sus vidas en ciudades cada vez más complejas e interconectadas. También es importante destacar que dentro de la agenda de gobierno la descentralización, los procesos de reforma y modernización municipal no se encuentran en las prioridades ciudadanas, exceptuando claramente cuando suceden si-

tuaciones de emergencia. Y es ahí cuando se constata empíricamente el excesivo centralismo y la nula autonomía de los gobiernos locales respecto al manejo presupuestario; específicamente la posibilidad de generar soluciones concretas a los requerimientos ciudadanos. Asimismo, es importante subrayar que la descentralización puede ser asumida desde el fortalecimiento del regionalismo, pero esto no significa una nueva forma de percibir el rol de los gobiernos locales.

En segundo lugar, y derivado del centralismo histórico que ha experimentado nuestro sistema político, económico, cultural y educacional, se observa una falta de comprensión de lo municipal. De esta forma, en los estudios que se han llevado a cabo desde el mundo académico y organismos técnicos ha predominado una visión tecnócrata surgida de una elite que no encuentra un correlato entre la heterogeneidad municipal, las exigencias ciudadanas y las políticas de reforma y modernización. Asimismo, este centralismo tiene varios elementos que lo constituyen, destacándose una falta de descentralización asociada al capital humano. Por una parte, las cúpulas de los partidos políticos y algunos legisladores visualizan a la autoridad municipal en un rango de inferioridad. Por otra parte, los profesionales y técnicos más capacitados no siempre están presentes en las municipalidades más pequeñas y, especialmente, en aquellas que se sitúan en zonas alejadas de las grandes urbes debido a la falta de incentivos de carácter económico, pero también de acceso a aspectos fundamentales para lograr una buena calidad de vida.

Por ende, las urgencias de un capital humano avanzado requieren de instituciones educativas regionales que asuman su rol formador de técnicos y profesionales que conozcan las realidades locales, poseyendo competencias integrales en tres dimensiones: conocimiento teórico, desarrollo de habilidades e incorporación en su ámbito laboral de la ética. Así, se podrá conformar cuadros de funcionarios públicos con dominio de las materias específicas que trabajen, con habilidades comunicacionales y de liderazgo y, por último, con altos estándares éticos que posibiliten comportamientos laborales acordes con la probidad y la transparencia que la ciudadanía exige en la actualidad.

Sin embargo, esta necesidad de configurar un mayor capital humano en el ámbito municipal no debe obviar que los municipios son instancias donde siempre habrá funcionarios seleccionados por sus competencias técnico-profesionales, y aquellos que son nombrados por la confianza que generen en las autoridades elegidas en cada período electoral.

En tercer lugar, es importante señalar que el nuevo municipalismo involucra un compromiso real con la participación ciudadana, pues la crisis de legitimidad del sistema político, sumado a la apatía propia de las nuevas generacio-

nes, determina que no se puede aceptar que siga creciendo la divergencia entre la oferta pública y las demandas ciudadanas, dado que está generando un exiguuo desarrollo regional y un alejamiento de lo público por parte de las personas; distanciamiento que puede ser un peligro para el fortalecimiento democrático y la puerta para que se configuren propuestas populistas.

Al respecto, se observa que la clave es establecer un nuevo contrato social, donde se pase de administraciones a gobiernos locales; es decir, llevar una agenda política que articule el espacio local respondiendo directamente a los ciudadanos. Es primordial que se comprenda que el valor central de los municipios deriva de la riqueza de su entramado político, económico, cultural y social. Entramado que genera un tejido de redes de protección social que pueden identificar y abordar las demandas ciudadanas en su inicio, evitando que los males endémicos de nuestra sociedad, como la desigualdad, la exclusión y la segregación se profundicen. No obstante, para evitar esta situación el nuevo municipalismo deberá articular una reingeniería que provea una descentralización política efectiva.

Para alcanzar estos objetivos se requieren liderazgos locales que eviten construir participación desde el clientelismo; por el contrario, lo primordial es desarrollar instancias institucionales para que los heterogéneos actores sociales articulen sus demandas, estableciendo un control social que oriente su accionar a dos temáticas centrales: gestión territorial que aplique políticas de bienestar integral y participación que abogue por un fortalecimiento de los lazos sociales.

Finalmente, la factibilidad de un nuevo contrato social mediante la existencia de gobiernos locales, que funcionen mediante el posicionamiento en la agenda pública local y estableciendo una efectiva participación ciudadana, puede ser una de las formas para combatir la histórica exclusión social existente en nuestro país y que posee características estructurales y multidimensionales. Por este motivo, la riqueza económica, social y cultural presente en los territorios se torna la herramienta más concreta para superar las desigualdades espaciales, propias de un sistema político excesivamente centralizado. De esta forma, se podrán establecer gobiernos inteligentes en ciudades inteligentes.

INNOVACIONES URGENTES

En el siglo XXI la innovación se ha convertido en uno de los tópicos centrales en el desarrollo de todas las disciplinas del conocimiento. Por este motivo, es ineludible que las instituciones públicas y privadas deben abocarse a la innovación de la estructura que las rige, los procesos que deter-

minan su accionar y su relación con el entorno. Al respecto, se constata que el nuevo municipalismo debe implementar estrategias de innovación integrales, es decir, la innovación actuando como el eje articulador de su estructura y funcionamiento operativo. Sin embargo, cuando nos referimos a innovaciones no solamente hay que hacer hincapié en las buenas prácticas o en la incorporación de las nuevas tecnologías, sino asumir que la innovación es un área que requiere de apoyar el capital humano de quienes son parte de los municipios. De esta forma, la innovación en el ámbito municipal significa instalar el conocimiento que genera esta época, para así proveer servicios que mejoren la calidad de vida de los ciudadanos. Por lo tanto, se requiere una estrategia que sea capaz de alinear la gestión de la innovación, asociada a la incorporación tecnológica y un análisis profundo de las tendencias políticas, sociales, económicas y culturales que enfrentan los gobiernos locales del siglo XXI.

Sin embargo, si se busca superar las resistencias propias de los procesos de cambio, es necesario visualizar la innovación holísticamente; es decir, generar una cultura organizacional pro innovación, donde la clave surja del capital humano, expresado en administrativos, técnicos, profesionales y autoridades estableciendo relaciones en ecosistemas de aprendizaje continuo, orientado a la utilización de la inventiva en la generación de soluciones para servicios públicos innovadores, que permitan responder a las demandas de los ciudadanos cada vez más informados y empoderados en sus derechos.

Indudablemente las acciones conducentes a innovar y, por ende, transformar prácticas llevadas a cabo por décadas generan suspicacias y resistencias derivadas muchas veces de razonamientos antagónicos. En este sentido, es importante destacar que: “Para innovar no se requieren implementar prácticas completamente novedosas o tecnológicamente avanzadas. Innovar implica incorporar, por vez primera para un municipio, prácticas ya empleadas en otras organizaciones; pero, considerando las particularidades de la organización receptora” (Aguilar, 2008, p. 9).

No obstante, dada la pérdida de legitimidad del sistema político en su conjunto, debido a situaciones asociadas a la corrupción, malas prácticas y distanciamiento de las autoridades que toman decisiones frente a los ciudadanos, se hace imprescindible efectuar cambios estructurales al sistema municipal chileno, pues “en un mundo de constantes transformaciones las organizaciones públicas y privadas no pueden permanecer como espectadoras del diario acontecer, deben cambiar en la medida que el contexto y las necesidades internas lo demanden” (Aguilar, 2008, p. 7).

Debido a los alcances de este artículo, solamente se entregarán algunas propuestas que podrían apoyar el desarrollo del nuevo municipalismo. Entre ellas se destaca la necesidad de utilizar mecanismos de comunicación pública, que asuman el uso masivo de las nuevas tecnologías de la información por parte de los ciudadanos. Proceso relacional que se enmarca en la existencia de demandas por participación y estructuras de gobierno en red. Asimismo, se desataca la necesidad de generar innovaciones orientadas a establecer una gestión local de excelencia en sus distintas etapas, incluyendo la existencia de liderazgos transformacionales que permitan superar las resistencias organizacionales propias de procesos de cambios.

A) COMUNICACIÓN PÚBLICA EN LA ERA DE LA INFORMACIÓN Y EL CONOCIMIENTO

Lo indicado por Aguilar permite visualizar que en la actualidad los municipios deben ser capaces de adaptarse a los profundos cambios que el sistema político está experimentando. Cambios propios de instituciones pensadas para un mundo donde la verticalidad en las relaciones de poder es la norma, y que sin embargo se enfrentan al desafío de establecer relaciones de horizontalidad, sumado a tecnologías de comunicación que reproducen la información y el conocimiento desde una perspectiva de ubicuidad, determinando que las exigencias sean cada vez más complejas y que se anticipen de mejor manera a escenarios que, de no preverse, entregando respuestas integrales, facilitarán el descontento y la apatía hacia los procesos políticos.

En este sentido, uno de los aspectos necesarios a modificar son los mecanismos de comunicación pública entre los municipios y la ciudadanía. Si bien este aspecto puede ser percibido solamente desde la arista del marketing y la propaganda asociada al quehacer de los líderes locales, suponiendo como trasfondo la necesidad de comunicar su accionar para futuros apoyos electorales, es importante recordar “que el interés que despierta el ente municipal entre los ciudadanos por la proximidad de su gestión y la inmediatez de sus decisiones es mucho mayor que el que se manifiesta respecto a otras instituciones de gobierno” (Campillo, 2010, p. 46).

La existencia de mecanismos de comunicación modernos requiere del uso de la tecnología, pero también de una empatía por parte de las autoridades y funcionarios municipales. Empatía que permite asumir que el ciudadano que busca una solución a sus problemas o necesidades en muchas oportunidades experimenta frustraciones por años, asociadas a la escasa o nula respuesta a sus demandas por parte de la institucionalidad pública. Por este motivo, la comunicación en el ámbito público es menester que se forje en torno a la asertividad, y así evitar desencadenar escenarios de

conflicto entre municipios y ciudadanos. Para esto es central responder con inteligencia emocional a dificultades donde la burocracia se observa como la lejanía de los organismos públicos de las personas, que en muchas ocasiones solamente buscan una orientación o acompañamiento en sus demandas, pues no debe olvidarse que “la comunicación pública en el contexto municipal se erige como una poderosa herramienta en manos de los equipos de gobierno que permite explicar, justificar y, en consecuencia, legitimar las decisiones políticas asumidas en cada periodo legislativo” (Campillo, 2010, p. 47).

Del mismo modo, la comunicación pública debe estructurarse en torno a un proceso estratégico. Un proceso donde el ciudadano asuma al municipio como un socio estratégico y, por ende, confiable y cercano. Un socio estratégico que le permita canalizar sus demandas a través de mecanismos transparentes, sintiéndose acogido por el municipio, y este comprender “que su función no consiste simplemente en informar, sino que debe servir como instrumento para asegurar la participación de los ciudadanos en la vida pública y hacerles responsables de sus elecciones personales dentro de un contexto democrático” (Campillo, 2010, p. 49).

Las instituciones públicas que se vinculan desde una posición verticalista han perdido legitimidad ante la ciudadanía. Entre otros motivos, por una sociedad cada vez más informada y con propuestas concretas para hacer frente a sus problemáticas. Los municipios están situados en un espacio territorial donde su accionar es percibido de forma inmediata por las personas: son actores a los cuales se les exige permanentemente actualizarse en sus heterogéneas funciones. En este contexto, no quedan fuera los procesos comunicacionales. De esta forma, “en el momento actual, el antiguo modelo clásico-burocrático, basado en procesos de comunicación unidireccional, ha sido sustituido por modelos de gestión mucho más relacionales y participativos” (Campillo, 2010, p. 50).

La comprensión de este punto por parte de los municipios determina la existencia de coordinaciones internas que confluyan de forma eficiente hacia ciudadanos ávidos de los insumos comunicacionales provenientes de las diversas acciones municipales. Para esto es necesario utilizar aquellos soportes tecnológicos que en la actualidad se disponen. Esto significa pensar en todos los grupos sociales y etarios, asumiendo sus heterogéneas dinámicas de relaciones sociales; no debe olvidarse también el uso de la red de asociatividad local, que en muchos territorios es la base para vincularse con grupos de personas mayores o aquellos que aún no utilizan de forma intensiva las nuevas tecnologías de la información, pues

En los contextos democráticos, una de las principales obligaciones de cualquier gobierno es informar a los ciudadanos de aquellas decisiones o acuerdos alcanzados en la gestión político-administrativa que les influyen o pueden afectarles; pero además, es necesario explicar y justificar a la ciudadanía el porqué de tales actuaciones así como la planificación del gasto público. En consecuencia, podemos afirmar que, dentro de la estrategia de comunicación externa de cualquier organización pública, la función que posee mayor grado de incidencia por su repercusión, tal y como ya ha sido apuntado, es la gestión de las relaciones informativas (Campillo, 2010, p. 55).

La innovación en la comunicación pública conlleva posicionar agendas públicas que no siempre son guiadas o surgidas desde la institucionalidad, ni siquiera de los propios ciudadanos, sino desde las múltiples plataformas informativas que pueden elevar problemas menores a causas de una envergadura o atingencia no siempre asociada a las funciones o capacidades inherentes a la institucionalidad municipal. De esta forma,

Si los responsables político-administrativos no son capaces de desarrollar una gestión suficiente y eficaz de la información que atañe a la entidad municipal, serán los propios medios de comunicación, a través de otras fuentes informativas (con intereses contrapuestos a los de la organización), los que, lanzando mensajes de diversa naturaleza, se conviertan en los principales artífices de procesos de formación de opinión pública no controlados por la institución pública (Campillo, 2010, p. 58).

Las organizaciones públicas y privadas experimentan ciclos de vida que incluyen instalación, desarrollo, consolidación, mantención y reformulación de su gestión. En este contexto, si bien la naturaleza de lo público y privado es evidentemente diferente, al igual que sus metas, ambos escenarios requieren de organizaciones que sean capaces de replantearse nuevas formas de acción, asumiendo un aprendizaje continuo; aprendizaje suscitado por los desafíos que emergen del entorno. Por este motivo, la innovación de la comunicación pública necesita de estrategias comunicacionales donde el análisis de escenarios sociales, culturales, políticos y económicos posibles permita identificar las exigencias de los beneficiarios de su gestión, permitiendo a los liderazgos locales tomar decisiones sobre los programas, presupuestos y control de la gestión municipal.

Finalmente, es clave que la comunicación que ejerzan los municipios derive de la comprensión de que sus contenidos y valores son la base para la imagen que perciban los ciudadanos de los gobiernos locales. Por este

motivo, deben explicitarse desde sus diversos niveles organizacionales, expresando con claridad su forma de abordar los desafíos que los profundos cambios de la sociedad del siglo XXI están generando en la vida cotidiana de las personas. No obstante, es requisito esencial la incorporación de estos valores en las personas que conforman las organizaciones, es decir, el nuevo municipalismo debe ser capaz de internalizar en la cultura organizacional municipal los tópicos de la innovación, la participación y la gestión de excelencia. Y ciertamente, para lograr estos objetivos se requieren liderazgos locales dinámicos, flexibles y orientados a llevar a la organización a estados más complejos de integración y relación entre sus diversos componentes internos.

B) GESTIÓN DE EXCELENCIA

Otro de los desafíos innovadores centrales de la estructura municipal se orienta a generar una gestión de excelencia, comprendiendo que el concepto de excelencia puede ser analizado desde variadas perspectivas y enfoques, pero donde lo primordial es lograr que la relación que ese establece entre los aparatos municipales y los ciudadanos involucra aspectos como: sinergias positivas, relaciones de cercanía, altos niveles de satisfacción y capacidad institucional de adaptarse a las nuevas demandas; incluidos los cambios sociales, tecnológicos, económicos y culturales.

Al respecto, es ineludible observar que

Es base de la racionalidad administrativa buscar mecanismos para que las acciones del gobierno se realicen de forma óptima: reducir tiempos de espera, incrementar el valor del producto final, buscar la calidad de los servicios públicos. Para lo que se utilizan procedimientos simplificados, maximización de recursos humanos, materiales y financieros, flexibilización de métodos de control y evaluación, entre otros. La búsqueda de la calidad y mejora continua en las prácticas gubernamentales es una tendencia reciente de orden mundial. La adopción de sistemas de gestión basados en teorías de calidad es una tendencia que rápidamente se populariza dentro de la administración pública nacional y los municipios no son la excepción (Aguilar, 2008, p. 2).

En este sentido, una gestión de calidad involucrará a las diversas etapas del proceso de gestión, desde la planificación hasta la retroalimentación propiciada en la relación directa con los beneficiarios de la gestión municipal. Es indudable que en la actualidad la eficiencia se ha convertido en un valor central en la existencia de todas las organizaciones, sean públi-

cas o privadas. Al respecto, es necesario destacar que en Chile hace varios años se concibe este objetivo central en la gestión pública local. De ahí que “muchas organizaciones chilenas han usado el modelo chileno de gestión de excelencia para mejorar su desempeño”. Así, la Subsecretaría Desarrollo Regional (Subdere), mediante el Modelo de Gestión de Calidad de los Servicios Municipales (2011), destaca las características excepcionales que poseen los municipios: liderazgos elegidos por un período de cuatro años, con un accionar delimitado territorialmente y en realidades heterogéneas derivada de la multiplicidad de escenarios en que se encuentran presentes en el territorio nacional.

También es necesario destacar que el Modelo de Gestión de Calidad de los Servicios Municipales asume su accionar apoyándose en los siguientes principios:

- Liderazgo y compromiso de la dirección superior.
- Gestión orientada hacia la satisfacción de los clientes.
- Apreciación de las personas como el principal factor estratégico.
- Considerar el mejoramiento permanente de la productividad y la calidad.
- Flexibilidad y capacidad de respuesta rápida a los requerimientos de los clientes.
- Perfeccionamiento permanente de los sistemas de planificación y decisión.
- Valoración de la responsabilidad pública, protección del medioambiente y del aporte social de la organización.
- Orientación de la gestión a los resultados.
- Adhesión a la no discriminación.

Los elementos señalados van en la línea correcta, ya que la eficiencia se expresa en múltiples dimensiones, destacándose las siguientes: económica, social, de la producción y del trabajo.

Respecto a la dimensión económica es fundamental la comprensión de que en el nuevo municipalismo es central la eficiencia en el manejo de los recursos disponibles. Evidentemente, al no ser una organización empresarial, la dimensión económica no se asocia a la rentabilidad prevista desde la óptima del mercado, pero sí a una gestión que haga buen uso de los recursos, considerando el mejoramiento y la mantención de los programas y beneficios asociados a la gestión local.

Por su parte, la dimensión social hacia la que debe orientarse la eficiencia

es la esencia del quehacer municipal, por ende, no es un aspecto emergente. Obviamente, los municipios cumplen un rol social, asociado a gestiones orientadas a proveer servicios en diferentes áreas. Lo importante es que la gestión de estos servicios involucre liderazgo, participación efectiva, sustentabilidad e inclusión.

Asimismo, la dimensión productiva está vinculada, en el ámbito municipal, a la rapidez para responder a las demandas ciudadanas, lo que requiere de la incorporación de nuevas tecnologías y adopción de modelos de gestión orientados a formas de organización del trabajo, permitiendo mejorar cuantitativamente y cualitativamente los servicios entregados a los ciudadanos, pues

Aunque no existe un concepto universal de calidad, pues se le asigna un sentido subjetivo y se utiliza una gama diversa de atributos al describirla, es posible definirla como el cumplimiento de estándares máximos para ofrecer productos y servicios que cubran o superen las expectativas de clientes específicos por medio de una gestión que utilice en su producción los mejores recursos materiales, humanos, tecnológicos, etc.; restringiendo al mínimo posible los errores y desperdicios (Aguilar, 2008, p. 8).

Por su parte, la dimensión del trabajo está vinculada a la efectividad de quienes se desempeñan laboralmente en los municipios, y debe estar asociada al cumplimiento de metas. Sin embargo, es sabido que las gestiones que aboguen por un mejoramiento integral de la eficiencia suelen enfrentar resistencias internas que en muchas oportunidades, por prejuicios ideológicos o mala comprensión del concepto eficiencia o calidad, asumen como una forma para mermar sus derechos laborales. Es así que

Cambiar la cultura organizacional utilizada largamente, por una cultura de calidad no es un proceso sencillo y espontáneo, requiere del esfuerzo continuo de la alta dirección, quien debe adoptar en primera instancia este cambio paradigmático y difundirlo entre sus subalternos. El cambio necesario implica modificar las visiones, actitudes, prácticas, hábitos y conocimientos nocivos para la calidad (Aguilar, 2008, p. 16).

Si nos referimos a un mejoramiento sustancial en el desempeño de quienes ejercen funciones laborales en los municipios, es primordial comprender que el mejoramiento está asociado a diferentes variables, destacándose: competencias asociadas al capital humano; motivación asociada a la comunicación interna y los climas laborales existentes; y por último, las

condiciones estructurales de la organización donde se desempeñan los funcionarios.

Todas las dimensiones señaladas previamente, si son gestionadas desde una perspectiva integral, permitirán que el nuevo municipalismo sea una expresión de lo que los ciudadanos demandan hoy de las instituciones públicas: organizaciones innovadoras que gestionen eficientemente servicios de calidad, lo que ineludiblemente requerirá de la incorporación progresiva de capital humano avanzado al desarrollo interno de los municipios, convirtiéndose en uno de los factores críticos del éxito en la gestión municipal.

CAPITAL HUMANO AVANZADO EN LOS MUNICIPIOS

El siglo XXI se ha caracterizado por uso intensivo del conocimiento. Al respecto, Brunner y Elacqua (2003) destacaban hace unos años que el capital humano surge esencialmente de dos aspectos fundamentales: el origen sociofamiliar y la efectividad de la escuela. Respecto al primer factor, debemos considerar que el origen sociofamiliar diverso de nuestro país implica capital cultural desigual, pues este depende de diferentes variables que las familias transmiten de forma directa o indirectamente, como serían las siguientes:

- Ocupación, ingreso y nivel educacional de los padres.
- Organización familiar y clima afectivo del hogar.
- Alimentación y salud de la madre durante embarazo.
- Alimentación y salud del niño durante primeros años de vida.
- Prácticas de socialización temprana.
- Prácticas informales de educación empleada por los padres.
- Desarrollo lenguaje del niño.
- Entorno lingüístico del hogar: oportunidades para pensar e imaginar.
- Régimen de conversación e interacciones en el hogar.
- Lectura de cuentos al niño por parte de padres y adultos.
- Rutinas diarias, desarrollo actitudes y motivación.
- Recursos de aprendizaje del hogar: escritorio, libros, diccionarios.
- Hábitos de trabajo de la familia.
- Estimulación para explorar y discutir ideas y eventos.
- Expectativas de los padres respecto futuro niño.
- Capital social de la familia, vecindario, interacción con pares.

Considerando que en este artículo nos concentraremos en el capital humano de los funcionarios municipales, solo es importante, dada la contingencia nacional, precisar que el mejoramiento de la educación requiere de acciones conducentes a lograr escuelas que provean de aprendizajes efectivos junto a un mejoramiento económico de las familias chilenas, que así les permita entregar mejores condiciones familiares para el desarrollo integral de los niños chilenos. Y sin lugar a dudas, la mejor estrategia para alcanzar estos objetivos es lograr un crecimiento económico sostenible en el tiempo, evidentemente asociado a políticas públicas que eviten las externalidades negativas que en algunos casos el mercado puede ocasionar.

Respecto al segundo tópico, efectividad de la escuela, esta conlleva la existencia de un sistema educacional orientado preferentemente al mejoramiento de la gestión institucional de las escuelas, formación de docentes de excelencia e incorporación de las nuevas metodologías de enseñanzas, pensadas para desafíos de un milenio estructurado en base a la tecnología, el conocimiento surgido de la red de internet y escenarios de constante cambio que requieren una educación de calidad; y que indudablemente no será posible alcanzar en base a eslóganes como la gratuidad y la desmunicipalización.

En la actualidad, los municipios han pasado a ser instituciones que abordan una multiplicidad de temáticas, en escenarios de escasa autonomía respecto a la planificación de los presupuestos, debido a legislaciones y normativas obsoletas, si se piensa en planificaciones estratégicas que deben en muchas oportunidades cambiar sus criterios de acción, para así responder de forma efectiva. Y donde claramente, en muchas oportunidades, las normativas dejan de cumplir su rol fiscalizador y se convierten en cortapisas para una gestión moderna: con capacidad de gestionar el cambio y las incertidumbres a las que deben enfrentarse las diferentes organizaciones en la actualidad.

Al respecto, uno de los desafíos del capital humano que debe incorporarse a la gestión pública local deriva de funcionarios que posean variadas competencias, entre las que destacarían las siguientes:

1. Creatividad e innovación.
2. Pensamiento crítico, global y transcultural.
3. Capacidad de trabajar en equipo.
4. Habilidades comunicacionales, de liderazgo y gestión de las emociones.
5. Manejo intensivo de las nuevas tecnologías de la innovación.

Estas competencias son requeridas para lograr innovación real en los municipios, pues la incertidumbre del mundo global requiere la capacidad de enfrentar las demandas ciudadanas enmarcadas en escenarios sociales altamente tecnológicos y saturados de información. Por lo tanto, se exigen funcionarios responsables, autónomos, flexibles, colaborativos y con conocimientos provenientes de diversas disciplinas. De este modo, hoy es imprescindible ser capaz de discriminar la información que proviene de heterogéneas fuentes, que no son siempre válidas y confiables.

Respecto a las competencias indicadas previamente, la primera es sustancial al capital humano del siglo XXI, pues es la semilla para estructuras procesos de innovación. En este sentido, la creatividad y la innovación son las habilidades que permiten seguir progresando para abordar de forma efectiva la alta competencia del mundo actual. De ahí que sea necesario generar una cultura de la creatividad y la innovación, generando nuevas ideas y asociaciones no previstas previamente. Por este motivo, es urgente que las diversas instancias que abordan el ámbito municipal sigan haciéndose preguntas referidas al futuro de los municipios, desde una perspectiva estratégica y en alianza con instituciones públicas, académicas, privadas, entre otras.

Por otra parte, las competencias asociadas al pensamiento crítico implican una mirada global y una comprensión de la diversidad cultural a la que paulatinamente se están enfrentando los gobiernos locales. En Chile el aumento de las personas provenientes de otros países es un desafío respecto a cómo sumarlos al desarrollo local, aceptando la diversidad y enriqueciéndose con sus conocimientos, experiencias y culturas distintas a las nuestras. Por último, este pensamiento crítico y global implica la comprensión de que las economías integradas requieren capacidad de gestionar amplios volúmenes de información; por lo tanto, la gestión del conocimiento necesita un análisis de los problemas, asumiendo distintos puntos de vista, sopesando las diferentes variables y eventuales escenarios futuros, para así llegar a resoluciones que sean efectivas en el abordaje de la contingencia y en las planificaciones futuras.

La colaboración y el trabajo en equipo también son un factor esencial en el éxito de las organizaciones, pues permiten establecer mecanismos orientados a resolver problemas complejos, y donde ciertamente la colaboración se torna esencial. Es indudable que el trabajo colaborativo y la formación de equipos multidisciplinarios permiten generar sinergias positivas para lograr mejores resultados. En este sentido, el trabajo en equipo requiere desarrollo de habilidades interpersonales, especialmente la capacidad comunicacional.

En este sentido, las habilidades comunicacionales van íntimamente ligadas a la gestión de las emociones y el fortalecimiento de los liderazgos. Hoy se necesitan funcionarios municipales líderes en sus áreas de desempeño, lo que presenta la necesidad de poseer las competencias del liderazgo emocional y transformacional. El primero contribuye a la motivación interna en las organizaciones, al desarrollo de conductas empáticas y asertivas, que ayudan a generar climas laborales positivos. No hay que olvidar que los liderazgos efectivos son un equilibrio entre habilidades técnicas, emocionales y personales. Asimismo, implica la capacidad de establecer una visión compartida con los diferentes miembros de la organización; partir principalmente de la credibilidad que propicie; la integridad que demuestren en su accionar; un dominio de los cambios que experimenta la organización; capacidad de anticiparse a los aprendizajes; y un dominio de la interdependencia y del diseño de la organización.

Por su parte, el liderazgo transformacional determina funcionarios que se esfuerzan en reconocer y potenciar a los miembros de la organización, orientando su labor a transformar las creencias, actitudes y sentimientos de los colaboradores de la organización. De este modo, este tipo de liderazgos ayuda a modificar el contexto cultural donde trabajan las personas, y en el caso de la innovación en el nuevo municipalismo se aprecia como un elemento esencial.

Finalmente, las competencias tecnológicas son un elemento sustancial en todos los trabajos de esta época. Por lo tanto, se requieren administrativos, técnicos y profesionales con capacidad de aprender, comprender e interactuar con las tecnologías de manera significativa, desarrollando habilidades de razonamiento deductivo y claves de contexto, pues las herramientas electrónicas exigen nuevas competencias como: la manipulación de bases de datos electrónicas, la utilización de múltiples motores de búsqueda y la navegación de guías jerarquizadas por temas.

POLÍTICOS Y FUNCIONARIOS DE CARRERA UNIDOS POR UNA GESTIÓN LOCAL INNOVADORA

El nuevo municipalismo debe lograr establecer un equilibrio entre la presencia de funcionarios con un origen estrechamente ligado a las estructuras políticas y aquellos que son nombrados debido a sus competencias técnico-profesionales. Es utópica la existencia de organismos públicos totalmente distanciados de los actores políticos; esta posición es propia de nociones que perciben a la gestión pública desde una postura aséptica, es decir, considerando que debe ser incólume y libre de toda vinculación

política. Por el contrario, el nuevo municipalismo debe inferir que politización y profesionalismo son nociones complementarias en el ámbito administrativo; de manera que ambas pueden coexistir armónicamente. También se debe considerar que la acción administrativa en la actualidad se sustenta en una tecnificación que le permite optimizar los procesos, mejorando las metas que la sociedad de la información y el conocimiento exigen a las diversas instituciones públicas.

Por este motivo, pensar que la política y la profesionalización de la gestión pública local son incompatibles es señal de un reduccionismo de la teoría y la práctica de lo público, que no permite asumir de manera integral la manera como la sociedad y el Estado se conforman e interactúan. Ciertamente, la politización “excesiva” de la administración pública —principalmente en ámbitos de Estados totalitarios o de carencia de competencia democrática— puede llevar a hacer desaparecer los principios fundamentales para una eficiente y eficaz administración pública, como son la objetividad, imparcialidad, transparencia, accesibilidad, independencia y neutralidad del Estado para con todos los ciudadanos. No obstante, no podemos creer en el mito de la autarquía de la administración pública respecto a la política pues, como señala Florentino Rico,

No se puede concebir a la administración separada de la política, se requiere familiarización del administrador con la política aplicando el sentido político y el tacto para poder percibir con presteza el alcance de una situación dada, facultad de lograr que las cosas se hagan a pesar de la oposición que despierten y hacer colaborar a las personas en los objetivos propuestos (Rico, 2002, p. 14).

Este último punto será esencial para lograr que confluyan la política y la profesionalización, situando a la gerencia pública y capacitación de los funcionarios municipales como un valor catalizador de la eficiencia y eficacia de la administración pública local, con una proyección significativa, debido a que nos permite una mayor racionalidad y eficiencia en la gestión y las políticas públicas en sus variadas etapas: diseño, ejecución y evaluación.

Es indudable que requerimos un municipio técnico, moderno, planificado, regulado y orientado al logro, pero estos elementos deben considerar la mirada y el accionar tanto ideológico como de intereses pragmáticos electorales de los actores políticos, dado que en un sistema político como el chileno —donde existen significativos consensos respecto a la economía de mercado, libertades individuales, Estado regulador, acuerdos y consensos de las coaliciones políticas, alternancia en el poder, entre otros— se puede señalar objetivamente que estabilidad política, desarrollo económico y paz social van unidos a representación de la diversidad de la sociedad.

Si postulamos que la gestión pública local puede aunar equilibradamente politización y profesionalización, es imprescindible aumentar la fortaleza de nuestra democracia. De esta forma, la presencia de agentes politizados en la gestión pública local puede darse si somos capaces de empoderar como sociedad a los ciudadanos y también a los municipios en forma permanente, ligándolos a procesos de meritocracia. Pero no podemos negar ni asumir que es factible un ámbito público absolutamente alejado de los procesos políticos, dado que los gobiernos locales llevan a la práctica sus proyectos políticos y, claramente, los proyectos o programas no son entelequias virtuales que se expresan y desarrollan simplemente porque se llega al poder; requieren de personas que comulguen y establezcan una lealtad con la autoridad política de turno, es decir, que exista un equilibrio entre funcionarios de carrera o elegidos vía sistemas concursables y funcionarios que posean en su actuación la tarea de apoyar las acciones del gobierno local, sin que esto afecte la transparencia, eficiencia y optimización de los procesos públicos y administrativos.

Para esto es clave que existan mecanismos, estructuras, metodologías y prácticas institucionalizadas en el ámbito público que aminoren la discrecionalidad implicada a la presencia necesaria de actores políticos en los municipios. En este sentido, Florentino Rico especifica que “en el Estado moderno la gestión pública se fundamenta en la planificación, que se constituye en un instrumento de control del cambio, en tal forma que, las reformas que se originen permitan subordinar los intereses particulares a los colectivos”. No obstante, como precisa la Carta Iberoamericana, la administración pública profesional se entiende como “dirigida y controlada por la política en aplicación del principio democrático, pero no patrimonializada por esta, lo que exige preservar una esfera de independencia e imparcialidad en su funcionamiento, por razones de interés público” (Rico, 2002, pp. 5-6).

Si asumimos que politización y profesionalización pueden complementarse, es preciso avanzar en la perfección democrática. Al respecto, recurrimos a los criterios expresados por Dahl (1992), quien indica que son fundamentales para alcanzar niveles elevados de democracia los siguientes aspectos: participación efectiva de los ciudadanos en la agenda pública; igualdad de voto en la fase decisoria, es decir, que cada ciudadano debe tener la seguridad de que sus puntos de vista serán tan tomados en cuenta como los de los otros. También es necesaria la comprensión informada de los ciudadanos, en relación a que deben disfrutar de oportunidades amplias y equitativas de conocer y afirmar qué elección sería la más adecuada para sus intereses. Y finalmente, un control de la agenda por parte de los miembros de la sociedad de forma inclusiva.

Estos elementos pueden ser coadyuvantes a la modernización del Estado y la gestión pública local, permitiendo la presencia de agentes políticos y profesionales en el ámbito administrativo, generando escenarios donde el sistema político apunte a la gobernabilidad, entendida como la satisfacción de las demandas públicas donde los ciudadanos determinan los fines del gobierno; en tanto los tecnócratas gestionan los medios administrativos con el fin de que los fines ciudadanos sean eficazmente alcanzados. Por su parte, la gobernanza debe ser concebida como la relación que se establece entre la sociedad civil y el Estado, entendida como una relación cooperativa entre ambos para la formulación de políticas públicas.

Ciertamente, no perfeccionar nuestra democracia y lograr aunar la gobernabilidad y la gobernanza en la lógica de la gestión pública local puede llevarnos a los vicios de concebir a los gobiernos locales como la cooptación del sector político que ostenta el poder, donde el cuoteo y la discrecionalidad en la selección de los recursos humanos conllevan corrupción, ineficiencia y un círculo vicioso que puede afectar de forma decisiva a todo el sistema político, pues como destaca Patricio Orellana,

La administración no puede ser vista como política. La tarea de los gerentes o ejecutivos públicos no es la de venir a jugar con el poder, repartirlo, redistribuirlo, concentrarlo y acrecentarlo. Su tarea es técnica y de cooperación. Esto significa dos desafíos: el primero es capacitarse, no sentir que el poder es capacidad. Por ello tiene gran importancia la capacitación de ejecutivos, tarea muy frustrante por que los ejecutivos dicen no tener tiempo para esas cosas. Y la segunda, es lograr la cooperación de los funcionarios, para ello la herramienta fundamental es la participación, dejar de creer que el nombramiento solo los dotó de poder y que eso basta. La capacidad tienen que desarrollarla estudiando y con el apoyo de los que saben y de los que tienen experiencia, para ello es necesario democratizar el poder y abrirlo a los funcionarios para que puedan aportar soluciones racionales a los problemas que se enfrentan (Orellana, 2004, p. 5).

Es indudable que para alcanzar estos niveles de complementariedad de la politización y la profesionalización de la función pública local, debe predominar la orientación que considera que la política cumple un rol para mejorar las condiciones de vida de los habitantes de un país. Es decir, que esta concepción sea más fuerte que aquellas ligadas a vincular a la política con alcanzar el poder, y así beneficiar a aquellos pertenecientes a los partidos políticos, mediante situaciones de nepotismo u otras similares, forjándose sociedades donde el acceso a los bienes públicos se asocia a pertenecer a una ideología o grupo determinado. Pero esto requiere un

perfeccionamiento democrático que permita que las expresiones ciudadanas posean ámbitos de canalización de sus intereses y sean una fuerza de equilibrio para evitar la instrumentalización de la administración por parte de los actores políticos ligados a los gobiernos.

Lamentablemente en Chile se confunde la reforma del Estado con la reforma a la gestión pública; la primera con carácter político y la segunda ligada a aspectos de administración. Esto incide en que aún no logremos avanzar de forma significativa en la profesionalización ni en aminorar las incidencias negativas ocasionadas por la politización de la administración, pues como indica Orellana Vargas “hay que distinguir los méritos políticos y la capacidad administrativa, lo ideal en un ejecutivo público es que se combinen ambos méritos, pero un desequilibrio en favor de lo político suele ser fatal (Orellana, 2004, p. 7).

Esta postura Orellana la sustenta en la comprensión de que

Aquel gerente público que solo tiene el compromiso político, pero que tiene un manejo rudimentario de las técnicas administrativas, normalmente verá su cargo y toda la administración pública desde una perspectiva política, lo que se traduce simplemente en poder, poder para sí (Orellana, 2004, p. 7).

En este sentido, una profesionalización efectiva de la administración local se sostiene en variados elementos. En primer lugar, es fundamental que los funcionarios municipales profesionalizados o gerentes públicos posean capacidad de negociación y de responsabilización ante el sistema político. En segundo lugar, es fundamental que los funcionarios municipales posean capacitaciones permanentes, situándolos en los conocimientos y prácticas más actuales de la administración municipal, en ámbitos normativos, de gestión y comunicación. Y, por supuesto, en tercer lugar, un elemento que está ligado a los aspectos de mejoramiento de los salarios y comportamiento ético y de probidad. Sin duda que la profesionalización es necesaria para disminuir el clientelismo, pero esta profesionalización no puede ser la generadora de un *statu quo* burocrático que impida que funcionen los controles de gestión y los controles sociales de los actores políticos y de la ciudadanía.

Es indudable que la sociedad exige la modificación de las instituciones formales que rigen el funcionamiento de los órganos del Estado. Y la gran complejidad de las sociedades modernas le establece grandes desafíos a la administración pública local, los que, claramente, no podrían ser res-

pondidos por los modelos weberianos de burocracia que fueron diseñados para sociedades muy diferentes a la actual. Y donde la gerencia pública y elementos propios de la administración privada pueden ser muy positivos, siempre y cuando no se excluya la presencia de la política y sus actores en las respuestas a las demandas que la sociedad exige.

En definitiva, la administración municipal, en un contexto tradicional, parece un simple ejecutor de lo que dice la autoridad política, sin embargo, en el mundo actual, donde los tiempos de la política pueden ser más lentos que los tiempos de la sociedad y sus demandas que van cambiando rápidamente, la gestión municipal debe tener el suficiente espacio para maniobrar y generar soluciones que agreguen valor a los planteamientos políticos.

La innovación, entonces, es deseable. Pero no la innovación de manera aislada y solo en algunos servicios. La administración pública local requiere cambiar, necesita sufrir un remozamiento y esto desde el punto de vista global. Mejorar la calidad de la atención y de las prácticas es una tarea urgente; de modo que se pueda mejorar la efectividad del municipio. Se requiere un mejoramiento que contribuya a elevar los estándares de relación y comunicación entre el agente público y la ciudadanía.

lo anteriormente expuesto no podemos dejar de agregar que siempre hay límites que todo funcionario público debe tener internalizado, como por ejemplo que los temas partidistas deben quedar siempre fuera del horario de trabajo, pues así lo establece la ley. Para muchos parece claro, sin embargo no lo es, y por este motivo es que muchos actores políticos visualizan al municipio como el premio para quienes comulgan con su pensamiento político, llenando a las diversas instancias municipales con los denominados “operadores políticos”, los cuales en sus funciones no responden al principio de bien común, ni siquiera a sus partidos, sino más bien a caudillos.

Para la gestión pública local esto es muy dañino, pues debemos tener claro que esta es la herramienta de acción para ejecutar las políticas públicas de un gobierno local, y cuando la administración pública local se desprestigia, es el alcalde y el concejo municipal el que sale perjudicado, y lo peor, con el tiempo también el sistema democrático; quizás por eso podemos explicarnos el bajo porcentaje de votación en las elecciones, o el desinterés de los jóvenes por la política. Lamentablemente se han cometido vicios que dentro de la administración pública deben estar fuera, pues terminan por oscurecer cualquier proyecto político, privilegiándose las redes de poder sin ideas: el amiguismo, el “pituto” y todas las formas de clientelismo para acceder a la administración pública local.

De esta forma, podemos decir que pueden convivir la politización y el

profesionalismo, siempre y cuando todo aquel que acceda al poder político sepa que hay límites, y para que estos límites se respeten, debemos lograr tener altos estándares de exigencia de probidad administrativa; y es aquí donde el rol de la participación ciudadana es fundamental, en el sentido de ser el actor central de fiscalización del accionar administrativo y gubernamental que le corresponde a los funcionarios y autoridades municipales.

NUEVO CONTRATO SOCIAL

En Chile desde el retorno de la democracia se puede observar un proceso constante orientado a modernizar la gestión pública local. Por este motivo, y comprendiendo que las iniciativas destinadas a modernizar han sido múltiples, y sumado a que debemos analizar este tipo de acciones en el marco del fenómeno de la globalización, más la revolución de las nuevas tecnologías de la información y los nuevos paradigmas de cómo gobernar, es que de acuerdo a la tipología presentada por Minzberg (1999) Chile debería privilegiar en su organización y gestión el modelo de gobierno de red. No obstante, precisando que es indudable que ningún modelo otorga explicación e instrumental absoluto para el mejoramiento de la gestión pública local. Por ende, es fundamental considerar tópicos y argumentos surgidos desde otros modelos, que actúan como coadyuvantes en el proceso de modernización de la organización y gestión pública local.

Minzberg señala que en el modelo de gobierno de red,

Se percibe al gobierno como un sistema único entrelazado, una compleja red de relaciones provisionales diseñada para resolver los problemas a medida que surgen, y conectada mediante canales de comunicación informales. En el nivel micro, el trabajo se organiza en torno a proyectos, como por ejemplo un proyecto para desarrollar una nueva política de bienestar o para planificar la construcción de un nuevo edificio. ‘Conectar, comunicar y colaborar’ podría ser el lema de este modelo (1999, p. 8).

Ciertamente este modelo es el que mejor interpreta las profundas transformaciones que hemos experimentado estos últimos veinte y cinco años en nuestras sociedades, y donde el manejo de la información, la innovación y el conocimiento son claves para el desarrollo.

Es evidente que las transformaciones derivadas de la globalización e innovación tecnológica han obligado a redefinir los ámbitos de la econo-

mía, las relaciones sociales y la forma como se constituyen los gobiernos, porque es indudable que hoy

La especialización y el monopolio gubernamental dejan paso a nuevos conceptos que intentan incorporar una realidad donde son muchos los que participan en la actividad de gobernar (redes y gobierno multinivel) y donde la jerarquía deja paso a la negociación y la interacción (Brugué, Gomà y Subirats, 2005, pp. 8-9).

En la misma línea argumentativa, Stephen Goldsmith y William Eggers (2006) indican que cuatro fenómenos actuales promueven la creación de estas redes:

- Gobierno tercerizado: cada vez son más las actividades de gobierno que son administradas y operadas por ONG y empresas privadas.
- Gobierno compartido: cada vez son más las agencias de gobierno que trabajan colaborativamente para ofrecer servicios integrales a los ciudadanos.
- Revolución digital: las tecnologías de información ofrecen posibilidades de comunicación y coordinación que hasta hace poco tiempo eran difíciles de imaginar.
- Demanda ciudadana: los ciudadanos buscan que los servicios ofrecidos por el gobierno sean de la calidad que reciben del sector privado.

Estas cuatro características de la forma de gobernar tensionan a los municipios y a la forma de organizarse y, a su vez, reformulan los roles que los distintos actores societales poseen, dado que “la nueva capacidad de gobierno, por lo tanto, se concentra en la gestión de unas redes que muestran pautas simultáneas de competencia y colaboración” (Brugué, Gomà y Subirats 2005, p. 6). Por ello, este modelo permite asumir que las nuevas tecnologías de comunicación e información, como todos los formatos de redes sociales, han implicado una revolución en los procesos económicos, sociales, políticos, pero fundamentalmente transformaciones respecto a cómo los sistemas que conforman la sociedad interactúan. De este modo, no es posible concebir que sea factible un gobierno tipo máquina o de carácter burocrático weberiano.

Del mismo modo, aquellos modelos que solo utilizan o buscan insertar, en muchos casos mediante la lógica del *fórceps*, elementos provenientes del mundo privado y principalmente del *management*, deben sopesar y considerar que “hay que tener cuidado con pensar que se puede traspasar las técnicas gerenciales a lo público olvidando sus especificidades y mar-

cos ideológicos” (Brugué, Gomà y Subirats, 2005, p. 2).

También cabe destacar que la modernización de los municipios debe ser sustentada en el hecho de que hoy la ciudadanía es un actor decisivo en la forma como el sistema político y los gobiernos manejan el poder. Es indudable que los nuevos formatos de comunicación han incidido en que la gestión pública local debe insoslayablemente considerar a las personas, entendiendo que quienes hacen a la gestión son personas y el impacto de estas gestiones recaen en personas, pues

en América Latina, el Estado Moderno se ha concebido como una necesidad en tanto contribuya a una profundización de la democracia y, con ello, a la participación ciudadana, siendo esencial para garantizar una relación eficiente entre el Estado y el mercado y para tener políticas públicas que respondan a las demandas y aspiraciones de los ciudadanos (Doña, 2006, p. 4).

El tópico de la participación ciudadana nos lleva a analizar y pensar que hoy el poder se encuentra más disperso; además, las fronteras entre lo público y lo privado, tan claras en épocas pasadas, hoy se presentan de forma difusa y con la presencia de mayores demandas por parte de la ciudadanía. Estas temáticas requieren una gestión más dinámica, proclive a la descentralización política y administrativa. Por tanto, “el liderazgo local y regional, junto a una mayor *accountability*, participación y transparencia son fundamentales si el Estado busca responder de manera más efectiva a las necesidades y demandas de los ciudadanos” (Consortio para la Reforma del Estado, 2009, p. 23)

Asimismo, la gestión participativa tiende a asumir que lo público requiere estar más vinculado a la sociedad civil, al mundo privado y donde la cooperación y asociatividad deben ser los ejes prioritarios de una gestión pública local moderna y eficiente; una gestión orientada a maximizar el valor público y aprovechar las potencialidades presentes en el sector privado y en la sociedad civil, para así fomentar la innovación en el ámbito municipal, entregando servicios de calidad a la ciudadanía, pues

El Estado está al servicio de las personas. La sociedad debe ofrecer a todos sus integrantes las condiciones y oportunidades que, de acuerdo con su realidad histórica, permitan su máximo desarrollo posible, en un ambiente de democracia política y sana convivencia social. El progreso solo es posible cuando el respeto a los derechos fundamentales de las personas está asegurado y cuando la sociedad y sus autoridades alientan y promueven esos derechos, propendiendo hacia formas de convivencias más justas. En consecuencia, las personas deben ser el centro de la preocupación y de las acciones y esfuerzos que realiza el

Estado (Consortio para la Reforma del Estado, 2009, p. 5).

Es indudable que una gestión de este tipo otorga más agilidad a los procesos y mayor capacidad de afrontar los múltiples desafíos que el siglo XXI requiere de sus gobiernos y administraciones. No obstante, un modelo de gobierno local como el de red implica que se necesitan funcionarios capacitados y potenciados en habilidades de comunicación y cooperación. Este punto no se alcanza solo con capacitaciones aisladas, estas deben ser parte de un proceso integral de modificación de la cultura organizacional, en cuanto a conocimientos y habilidades que permitan alcanzar metas ligadas a políticas públicas adaptables a los continuos cambios y requerimientos de los ciudadanos. Por eso la importancia de “la transparencia debe complementarse con una participación ciudadana enfocada en el diseño de políticas públicas, en el control de la acción del Estado y en el empoderamiento del ciudadano en relación al resultado final de las políticas públicas”. (Consortio para la Reforma del Estado, 2009, p. 21).

Es así que podemos afirmar que el modelo de gobierno de red es el que más se adecua a esta época de la información, donde los flujos de esta se producen de forma virtual y en múltiples planos. Este punto está modificando la forma de gobernar, de ejercer el poder y de vivenciar las relaciones entre los municipios y los ciudadanos, y es indudable que es uno de los aspectos centrales del impacto de la globalización y el predominio de la comunicación global, donde

Los actores gubernamentales, políticos y no gubernamentales son productores y consumidores de datos relacionales de importancia vital para la gestión de instituciones públicas ya que pone en marcha un tipo de sistema de mejora continua, además de mejorar los procesos administrativos, el acceso a la información y el control de la gestión misma (Mariñez, 2009, pp. 52-53).

Asimismo, no podemos dejar de mencionar que este tipo de modelo de gobierno permite que acentuemos los lineamientos de la democracia participativa, mediante la incidencia que la sociedad civil puede ejercer en los ámbitos de poder. Este aspecto es central, incidiendo fuertemente en el fomento de los canales institucionales para que los diversos grupos que conforman la sociedad puedan expresar sus intereses, y así elevar los niveles de capital social, alcanzando una buena gobernanza

En este contexto, el voto voluntario, junto a los mecanismos de expresión que poseen las nuevas generaciones, conllevan un desafío importante para los liderazgos políticos, que deben ser capaces de generar atractivo

para poder sustentar su legitimidad frente a los actores ciudadanos. De esta forma, un nuevo contrato social debe concebir a la participación ciudadana como el eje central de la gestión pública local. Participación que no solo debe ser percibida desde la presencia de los ciudadanos en organizaciones comunitarias, sino también considerando el uso de las nuevas tecnologías de la información, que provean la estructuración de un sistema más eficiente de rendición de cuentas. Es decir, pasando de administraciones a gobiernos locales, pues

La gestión municipal es política en la medida en que intervienen grupos que representan intereses individuales y colectivos, los cuales instituyen reglas de juego, establecen relaciones entre sí y desempeñan distintos roles en los procesos de decisión. En ese sentido, la gestión municipal, no debe entenderse únicamente como la habilidad gerencial para administrar recursos sino como la capacidad para negociar las decisiones y resolver los conflictos (Instituto de Desarrollo Municipal, 1999, p. 155).

Desde la década de los noventa del siglo pasado observamos una particular configuración sociocultural que enmarca las coordenadas del accionar social y político. Al respecto, para Carmona y Masbernat,

El tema de la profundización de la democracia y de la modernización de la gestión pública en Chile, ha traído el debate sobre la participación de la comunidad como una forma inherente del ejercicio democrático, que no se restringe a la elección de representantes, sobre todo en un proceso político de descentralización (1997, p. 2).

Ciertamente que hay experiencias que vienen de nuestra historia pasada, pero es desde el retorno a la democracia cuando asistimos, como actores y espectadores, a una nueva experiencia histórica: apertura de los mercados, globalización y era informática, telecomunicaciones y *mass media*, re-iniciación de la convivencia democrática y ampliación de las ofertas de sentido y consumo. En otras palabras, en los años noventa comienza nuestra entrada a lo que se ha denominado la modernidad. Este contexto estructura nuevas modalidades de ciudadanía, es decir, nuevas modalidades de participar en el espacio público que problematizan el intento de definir la ciudadanía de manera unívoca.

Se precisa que en los años noventa asistimos a una multiplicación de las ofertas de sentido y, por lo tanto, a una ciudadanía que reconoce distintas cristalizaciones y donde, al parecer, ninguna cristalización satisface los esfuerzos de la politología. Es por ello que hemos visto desfilar ante nuestros

ojos eufemismos tales como la ciudadanía pasiva, la invocación problemática de la sociedad civil, el ciudadano consumidor y, más recientemente, la ciudadanía electrónica (División de Organizaciones Sociales, 2001).

No obstante, es un hecho ineludible que se han cuajado diversos factores que se venían fortaleciendo a lo largo del período anterior, y que en mutua definición han confluído para fortalecer una nueva reaparición de la atención sobre los procesos participativos. Este nuevo escenario intelectual arrastra una serie de temas asociados que se vuelven a poner en agenda: se retoma el tema de la gobernabilidad. También junto con la reaparición del Estado resurgió consecuentemente el desafío de las relaciones adecuadas entre este y la sociedad civil.

En este contexto, Rivera (1998) plantea que el carácter público de la acción estatal se manifiesta no en la distribución selectiva de beneficios, sino que busca afirmar un rol neutral y regulatorio, garantizando la equidad a través de la corrección de las dinámicas excluyentes del mercado. En este contexto, la legitimación de la relación Estado-ciudadano puede ser ubicada en dos ejes:

- *Modernización de la administración pública*: se busca una mayor eficiencia y eficacia del aparato público en la mejora de la calidad de los servicios públicos y de los instrumentos de apoyo al desarrollo económico y en la superación de la pobreza.

- *Democratización del espacio local*: los municipios han sido vistos como el escenario privilegiado para desarrollar espacios de participación ciudadana. Es así como se han diseñado diversos instrumentos de participación, entre los cuales destacan: leyes reguladoras de las organizaciones comunitarias, la inclusión directa de estas organizaciones en el gobierno local, a través de los Cescos, la participación de la ciudadanía en los programas sociales, la posibilidad de acceder a fondos concursables para proyectos de desarrollo, entre otros (Rivera, 1998).

Por lo tanto, cuando las sociedades se tornan más problemáticas y los grupos que la componen crecen y se vuelven más desiguales en sus demandas y conductas, el Estado debe asumir nuevas obligaciones si su propósito es el bienestar de las personas que componen el tejido social. Desde esta perspectiva, los cambios sustanciales experimentados durante la segunda mitad del siglo XX hicieron que el Estado debiera experimentar una transformación desde ser el promotor y pilar central del desarrollo a realizar labores subsidiarias e inclusive solo reguladoras. Con esto el Estado pierde la capacidad de controlar la agenda pública.

Es necesario mencionar que en el caso chileno el proceso político re-

vela cambios de actores, ocaso y surgimiento de otros, produciéndose un debilitamiento del Estado nación y de los articuladores tradicionales de la sociedad que eran los partidos políticos, dando paso a nuevos actores emergentes: grupos ecologistas, minorías sexuales, clubes de adultos mayores, etc. A esto se debe sumar una desinformalización del proceso de toma de decisiones, densificación y tecnificación de la política y obsolescencia de sectores de la clase política, sumado a un inédito rol de los medios de comunicación, que pasan a ser quienes configuran la agenda pública. Este proceso significa acercar la toma de decisiones al lugar en el cual surgen las demandas sociales. En este ámbito es de suma importancia el rol de la municipalidad, principalmente en lo referente a la desconcentración del poder y profundización de la democracia, generando mayores instancias de participación ciudadana.

En cierto modo se puede señalar que la municipalidad implica una nueva forma de hacer política, la cual deriva de varios factores, como son la alta personalización del poder, donde el alcalde representa la política de la antipolítica, en la que se evita la confrontación y las actitudes que lo relacionen con el político tradicional. A esto hay que sumar la cercanía que provoca una mayor identificación, lo cual se ve amplificado con el hecho de que el discurso de los alcaldes apunta a la solución de problemas concretos, lejanos de cualquier consideración ideológica, produciéndose una percepción ciudadana positiva.

En suma, se puede decir que la política municipal se caracteriza por ser más pragmática, respondiendo de mejor forma a las inquietudes básicas de la población dado que funcionan con una perspectiva pragmática y de urgencia, donde se necesitan ejecutores que posean una visión realista frente a las demandas de la sociedad. Al respecto, Miklos (2000) destaca cómo la eficacia es primordial en las acciones políticas, o sea, la concreción de resultados, buscando el objetivo final que es influir sobre las realidades.

Como se puede observar, los principios fundamentales que han promovido la profundización de la democracia en el país son el desarrollo integral de la ciudadanía, la equidad, la participación y la autonomía. Para lograr la realización efectiva de estos aspectos ha sido clave el nuevo rol del municipio, el cual se enmarca dentro del proceso de descentralización política y administrativa, que —aunque aún insuficiente— ha permitido acercar la gestión pública a la ciudadanía.

También se indica que en el espacio local la participación se traduce en una gestión más eficaz, donde el vínculo entre la comunidad y el municipio se hace más cercano y, por lo tanto, más acorde a los intereses de todos; porque en la comuna, como instancia de decisión más pequeña, se comien-

za a actuar a través de distintos instrumentos que combinan la solución de problemas de las personas con participación de ella, en el contexto de modelos más eficaces de toma de decisiones para aportar a la superación de la pobreza, que se ha propuesto como uno de los principales objetivos de las sucesivos gobiernos que hemos tenido en el inicio del siglo XXI.

Actualmente, el municipio tiene mayor conciencia de la importancia de contar con la participación de la comunidad en la identificación de necesidades como un aporte al diagnóstico que hacen los técnicos con el objeto de tomar decisiones que realmente satisfagan las necesidades de los ciudadanos, contribuyendo al mejoramiento de la calidad de vida en las comunas. En síntesis, podemos señalar que las demandas hacia todo actor político —sea alcalde, parlamentario, presidente o activista político— se funden en una operatividad pragmática: menos discursos, menos promesas y más soluciones para el aquí y el ahora. Este relato (hacedor) tiene que ver con la gestión, la implementación de políticas y la solución de los problemas inmediatos de las personas. La cuestión de la inmediatez de los problemas de la vida cotidiana y, con ello, la aparición del político como un agente que debería gestionar su solución.

Esta inmediatez de los problemas nos trae a la mano el horizonte materialista que parece existir en nuestra cultura, en oposición al horizonte posmaterialista que parece reinar en las sociedades más desarrolladas (Inglehart y Abramson, 1995). El horizonte materialista en el cual se encuentra la mayoría de nuestra población tiene una explicación socioeconómica, esto es, la gran mayoría de los ciudadanos en Chile —los sectores bajos y medios— viven su cotidianidad bajo el régimen de la necesidad. El horizonte materialista le imprime su marca al carácter de la ciudadanía: no se trata de un ciudadano activo que ponga en movimiento un proyecto, sino que de una ciudadanía que espera que le den algo, ya sean prebendas, seguridad frente a la delincuencia y al desempleo; que se preocupa de lo inmediato, de aquello que lo circunda y, por lo tanto, que busca soluciones específicas. La política pragmática encuentra su fundamento en el ciudadano masa y su circunstancia.

Sin embargo, el nuevo municipalismo requiere de un nuevo contrato social donde se pase de administraciones a gobiernos locales, con capacidad de estructurar la agenda: es decir, gobernar, y por cierto, fortaleciendo la participación ciudadana, haciendo que deje de ser un instrumento propagandístico o populista, sino que una realidad propia de las democracias que asumen los nuevos paradigmas que estructuran a la sociedad global en convergencia con lo local, fortaleciendo los procesos democráticos.

En esta línea argumentativa surge un concepto respecto al que no existe un consenso total: gobernabilidad. Sin embargo, se comprende que es

un concepto orientado al fortalecimiento de las instituciones, buscando asegurar su estabilidad. Al respecto, Parker (1997) señala que se trata de un concepto que involucra como su foco la legitimidad, la eficacia y el respaldo en el manejo de asuntos públicos. Se relaciona con la manera de concertar eficacia y legitimidad, orientada a la estabilidad democrática. Por esto, para Parker la gobernabilidad no puede entenderse independientemente de los derechos ciudadanos y la participación. Ello se refiere a la ciudadanía o sociedad civil. Es cierto que estos términos no son sinónimos, sin embargo, hay una vinculación estrecha, debido a que no hay ejercicio efectivo de la ciudadanía sin sociedad civil. Esta última puede entenderse aquí como la amalgama de relaciones sociales no reglamentadas por el Estado o conjunto de aparatos desarrollados por la sociedad y no sometidos expresamente al poder coercitivo de ella.

Así, Parker señala que gobernabilidad se puede entender como “la suma de las muchas maneras en que lo individuos y las instituciones, lo público y lo privado, manejan sus asuntos comunes. Es un proceso continuo por el cual los intereses conflictivos o diversos se van acomodando, así como emprendiendo acciones cooperativas” (1997, p. 11). Es decir, para la preservación de la gobernabilidad es necesario no solo mantener los equilibrios económicos, sino también lo que Parker llama los equilibrios macrosociales, o sea, debe existir un adecuado equilibrio entre las entidades que conforman la sociedad. Ni Estado, ni mercado, ni sociedad civil deben regir todas las esferas de la vida social. Tales agentes deben lograr la adecuada articulación, coherencia y correspondencia, de modo que confluyan democracia política y democracia social. No se da un equilibrio macrosocial si contamos con una sociedad civil débil. Por esto el equilibrio macrosocial solo se consigue cuando existe una sociedad civil fuerte y organizada. La nueva ciudadanía exige ser concebida en toda su complejidad y diversidad, en términos de diferencias de género, etnia, intereses e identidades sociales, pluriculturalidad, intereses corporativos, lógicas socioculturales, etc.

En el caso de América Latina actualmente se impone una sociedad donde el cálculo de beneficio orienta las conductas sociales y el individualismo no valora las nuevas formas de sociabilidad, las organizaciones comunitarias, los lazos de reciprocidad y las motivaciones valóricas. Esto implica un debilitamiento de la gobernabilidad, debido a que la sociedad actual experimenta un proceso de fragmentación caracterizado por una considerable proliferación de actores e intereses. En este sentido, Parker (1997) señala que el primer elemento que identifica el debilitamiento de la gobernabilidad es el *aumento del número de actores*, entre los cuales podemos citar algunas agrupaciones que se hacen cada vez más comunes:

movimientos medioambientales, de derechos de la mujer, de derechos humanos, grupos religiosos, grupos deportivos, grupos de adulto mayor, etc.

Otro elemento que señala el debilitamiento de la gobernabilidad es la *caída de los movimientos sociales* característicos en las décadas de los sesenta y setenta. Este tipo de movimiento social implica un sentido de identidad y de pertenencia de sus miembros que se construye sobre la base de la especificidad del conglomerado.

En cambio, lo que hoy en día se distingue son agrupaciones cuya articulación es esporádica, y que se orienta a promover o resistir cambios específicos que afectan directamente la vida cotidiana de los individuos. Estas agrupaciones no son expresión de un conglomerado social, sino de una necesidad comúnmente de carácter inmediato y cortoplacista. Se trata de grupos que se construyen a partir de un mismo estímulo o de una misma circunstancia, más que a raíz de un rasgo particular del conglomerado. De ahí que al interior de las agrupaciones sociales contemporáneas se observe una amplia heterogeneidad de actores orientados temporalmente por un mismo interés.

Otro aspecto a considerar para visualizar y comprender la crisis de gobernabilidad que afecta a Latinoamérica está dado por la *crisis de representatividad de los partidos políticos*. Es un hecho que hoy existen múltiples agrupaciones de actores sociales movidos por diversos intereses e inquietudes. Ellos, a su vez, se agrupan según las diferentes y difusas ideas que tienen sobre la forma más conveniente de abordar estas problemáticas. En este contexto, los partidos políticos se tornan incapaces de representar tan diversos intereses y formas a través de las cuales abordarlos. Frente a esta incapacidad se percibe la crisis de representatividad de los partidos políticos. Los ciudadanos no los consideran como la vía capaz de hacer llegar sus demandas al Estado, debido a que tienen una percepción negativa de ellos, como entidades alejadas y ajenas.

Por este motivo, el sector público en todos sus niveles: gobierno central, regional y local, debe motivar y estimular a los diversos actores de la sociedad para que aporten en el diagnóstico de sus propias necesidades, señalen prioridades, establezcan relaciones de cooperación, negocien y se forjen alianzas estratégicas con la autoridad pública; y de esta forma, prueben y pongan en práctica soluciones ante diversas situaciones que los afectan. Al respecto, Correa señala que

La participación existe cuando hay sociedades vivas, cuando hay ciudadanía fortalecida, cuando se generan conflictos en los que efectivamente la ciudadanía logra o gana la posibilidad efectiva de participar.

La participación no es una deducción cartesiana de una teoría oficial sustentada por el Estado (1998, p. 83).

Para rescatar los beneficios de la participación es necesario hacer referencia a Carmona y Masbernat (1997), quienes coinciden en que uno de los beneficios es incrementar valores en la sociedad civil, tales como:

- La solidaridad entre las personas que viven en un espacio en común.
- El desarrollo de un estilo de vida que incentive el compromiso al bien común.
- Fortalecimiento de la identidad local.
- Responsabilidad ciudadana en la preocupación de los problemas y sus soluciones.

En la actualidad, tanto el concepto como la práctica de la democracia representativa se encuentran sujetos a un importante cuestionamiento. Autores como Boissier (1997) afirman que en la década de los noventa del siglo pasado, América Latina debió enfrentarse a un proceso de “redemocratización”; en este sentido, la tradicional democracia representativa deberá ser complementada con participación ciudadana. El concepto de democracia representativa deberá ser ampliado hasta llegar a conformar una práctica democrática de carácter participativo, en el que el ciudadano sea asumido como un medio dinámico en la generación de desarrollo económico, político y social, más específicamente en el alza del nivel de calidad de vida.

La democracia representativa se caracteriza por mantener una relación Estado-ciudadano de carácter puntual y estática. A través de mecanismos de vinculación puntuales y directos (votaciones, plebiscitos y referéndum). A juicio de Carmona (2001, p. 4), “el ejercicio de participación de los ciudadanos está dado por la elección de representantes, cuyos procedimientos están reglamentados y los derechos garantizados”; vale decir, los ciudadanos eligen quienes los representan en la toma de decisiones y son estos los que ejercen el poder delegado.

Dicho proceso de elevada formalización reproduce una relación Estado-ciudadano en la cual la población se siente alejada y ajena de la gestión estatal. Si a esto se le agrega la crisis de representatividad experimentada por los partidos, se obtiene como resultado no solo una sociedad civil aislada de la gestión pública, sino también marcada por altos índices de desconfianza y desinterés en torno a este tema. Por ello la democracia necesita ampliar la esfera de la elección de representantes; es una participación que hace la ciudadanía y que necesita de un complemento más profundo, poniendo un mayor énfasis de expresión de la comunidad en el sistema político mediante la participación ciudadana. Para ello Carmona (2001, p.

5) señala que “se debe traspasar las fronteras de representación, expresado solo en la acción de votar en las elecciones de los representantes, a otra más participativa, donde las personas se comprometan como ciudadanos en los asuntos públicos”.

El vínculo establecido entre el Estado y la ciudadanía a través de mecanismos puntuales y estáticos deberá ser complementado con una participación continua y dinámica; es decir, instancias como votaciones, elecciones, plebiscitos, etc., serán imprescindibles, sin embargo, deberán complementarse con instancias de participación activa de la ciudadanía en el espacio público. Tal como lo señalara Sartori (1988, p. 166), “la participación es tomar parte en persona. No es el mero hecho “de ser parte de”, la participación es automovimiento, es la esencia de las microdemocracias, que proporciona una base vital a la superestructura global, o sea, al sistema político democrático”.

GOBIERNO INTELIGENTE

Es indudable que la participación ciudadana se alza como uno de los elementos centrales del nuevo municipalismo, pues el contexto actual permite observar que el despertar de la ciudadanía y las mayores exigencias a los líderes políticos y las instituciones públicas evidencia que el mayor desafío de los gobiernos locales es y será la existencia de gobiernos orientados a los ciudadanos, y así lograr establecer un nuevo pacto, donde las ciudades posean sistemas de interconexión en las diferentes acciones que se producen en ellas. Sin embargo, el desafío más relevante es el desarrollo de gobiernos inteligentes en ciudades inteligentes.

En el siglo XXI las ciudades, debido al masivo crecimiento urbano, están enfrentándose a grandes cambios y esto determina importantes definiciones. Por ejemplo, en la actualidad el desarrollo de las naciones va asociado al crecimiento de las ciudades. Por este motivo, las ciudades buscan atraer el mejor capital humano, demostrándonos que estas están compitiendo entre sí. A esto hay que sumar que en los últimos años la población mundial ha experimentado crisis económicas de gran envergadura, donde los territorios de los espacios urbanos pasan a ser el escenario en el que se viven las situaciones de mayor precariedad, pero a su vez, deberían ser donde se aborde esta situación, incorporando las innovaciones tecnológicas para forjar ciudades sostenibles e interconectadas: ciudades con planificaciones que contribuyan a la cohesión social, asumiendo que en la actualidad “ser ciudadano supone ejercer derechos políticos y participar en los acontecimientos que determinan la evolución de los diferentes lu-

gares en los que vivimos y/o de los que, de alguna manera, formamos parte (pertenecemos)” (Gascó, 2005, p. 56).

Es decir, ciudades gestionadas y lideradas por gobiernos que utilicen de forma intensiva y profunda las nuevas tecnologías de la información, y de esta forma incluir en el contexto de mayores transformaciones tecnológicas de la historia el uso de estas en el arte de gobernar.

Los gobiernos locales están determinados por tres aspectos fundamentales. En primer lugar, retos más complejos y mayores presiones por parte de una sociedad cada vez más demandante, pues las temáticas que los ciudadanos buscan que sean solucionadas son variadas en cuanto a las áreas y a la posibilidad de abordarlas. Entre los temas que deben ser destacados en la actualidad, se destacan los siguientes:

- Seguridad ciudadana.
- Densidad poblacional.
- Demandas de servicios públicos accesibles y transparentes.
- Empleo.
- Salud.
- Educación.
- Transporte.
- Cambio climático.

En suma, se observa que los retos de la actualidad se asocian a todas las dimensiones del desarrollo. De ahí que cuando nos referimos a gobiernos inteligentes, surge como elemento primordial la forma como se abordan estos desafíos.

El segundo aspecto que los gobiernos locales deben considerar se refiere a que la mayoría de las administraciones enfrentan la realidad de poseer recursos escasos respecto a los retos señalados previamente. De ahí que la capacidad de priorizar y estructurar proyectos frente a esas necesidades se torna como una función indispensable de los organismos públicos, pues

La capacidad operativa para generar resultados trata de esto, de la definición primero de las metas cuantificadas, es decir de los resultados técnicos a alcanzar por el gobierno y por cada uno de sus servicios, como también de los resultados percibidos por los ciudadanos; y luego trata de la ejecución y de la capacidad para resolver y/o comunicar de acuerdo a esas metas (Alessandroni, 2016, p. 6).

No es posible abordar todas las acciones; por ende, esa priorización debe ser elaborada respecto a las apremiantes de los territorios, que efectiva-

mente varían de acuerdo a las características geográficas, económicas y de desarrollo que posean. De esta manera, es indudable que las estructuras organizacionales de lo público deben ser bien estructuradas y bien gerenciadas; es decir, el éxito y la transformación de los territorios es una gerencia eficaz, debido a que

Ante el avance en los gobiernos locales de iniciativas para mejorar sus servicios de cara al ciudadano siempre se piensa en sistemas que permitan un acceso más fácil, simple y ágil tanto a los mismos como a los trámites que tengan que realizar. Esta decisión, si bien es un paso muy importante, debe entenderse como el comienzo de un proceso de mejora de la capacidad de gobierno, ya que el desafío real es construir capacidad operativa para generar resultados, aquellos resultados que espera el ciudadano (Alessandroni, 2016, p. 3).

Es decir, un liderazgo local donde los criterios técnicos, políticos y de vínculo con las comunidades deben generar una sinergia positiva. Al respecto, es esencial una estructura organizacional que a través de una estrategia de gestión integral converja con el área de los recursos humanos; es decir, conformación de equipos de trabajo con criterios técnicos y no solo políticos. Y de esta forma efectuar una mayor distribución del trabajo, aprovechando los recursos humanos y tecnológicos, ya que

Es absolutamente necesario enfocarse en un plan de mejora de las capacidades de los recursos humanos del gobierno local, tanto las que hacen a las personas como las que hace a la organización. La mejora de la gestión de la calidad de los servicios ocurre también si hay personal capacitado y organización coordinada, y eso debe trabajarse de manera continua (Alessandroni, 2016, p. 11).

Asimismo, hay una necesidad de que las agendas ciudadanas no sean empañadas por las agendas políticas que en muchos casos se ha visto están estructuradas en base a los intereses de determinados grupos, y que lamentablemente debido a su poder e influencia determinan el derrotero de los gobiernos, afectando las necesidades reales de los ciudadanos. Del mismo modo, es fundamental que los líderes locales posean una agenda que asuma la continuidad de proyectos de administraciones anteriores y que, a su vez, incluyan las nuevas acciones que surjan de la colaboración con los ciudadanos, pues

Para que un ciudadano pueda juzgar si sus representantes realmente tienen en cuenta sus intereses y pueda determinar si actúan conse-

cuentemente a sus expectativas, para que pueda participar con criterio y responsabilidad con los procesos electorales y consultivos o para que pueda disentir de las decisiones públicas de manera coherente necesita estar informado. Los ciudadanos informados están mejor preparados para comunicar sus ideas, participar en elecciones, aprovechar oportunidades, obtener servicios, velar por sus derechos, negociar eficazmente y controlar tanto las acciones del estado, como las de los demás actores de la sociedad. Todos estos factores son claves para la construcción de nueva ciudadanía (Gascó, 2005, p. 59).

En síntesis, se hace imprescindible que los gobiernos locales que anhelan configurarse en gobiernos inteligentes incluyan en su accionar la gestión de riesgos, gestión del talento, entre otras modalidades de trabajo para así sistematizar y virtualizar todos los servicios de la ciudad, pues también lo público debe apropiarse de las plataformas tecnológicas que en la actualidad el ámbito empresarial y la vida cotidiana de las personas utiliza de forma intensiva.

En tercer lugar, los gobiernos que poseen recursos escasos y enfrentan demandas de creciente complejidad, deben acotarse a tiempos muy breves para abordar los grandes desafíos que una ciudadanía más empoderada e informada exige sean resueltos de forma diligente. Por este motivo, la forma de organizarse gerenciando y ejecutando los proyectos que permitan evidenciar resultados eficaces y eficientes se torna la variable central de los gobiernos inteligentes, para así poder contribuir al logro de la gobernanza urbana.

Es importante destacar que las transformaciones que está experimentando el planeta en áreas diversas son de una magnitud que seguramente aún no hemos logrado dimensionar. Hoy la circulación de ideas se produce a una velocidad vertiginosa. Así, una persona o institución que divulgue una idea, un producto innovador o cualquier acción creativa mediante la red que establece internet puede perfectamente hacer que sea conocido y asimilado por personas de lugares geográficos, culturales, sociales y económicos absolutamente distintos. Incluso, hoy se plantea que la innovación no es solo una acción de las empresas o de quienes desarrollen investigación científica, por ejemplo. Efectivamente, hoy si tuviéramos una masificación de las impresoras 3D niños y adultos podrían fabricar múltiples objetos en sus hogares.

Por este motivo, los desafíos para lograr que las tecnologías posibiliten gobiernos inteligentes en ciudades inteligentes implica atacar con capacitación y educación las importantes brechas digitales, destacando los aportes de las tecnologías de la información y las comunicaciones en todas las es-

feras de la vida de las personas, pues en la actualidad el poder y rol de las redes sociales, especialmente en los jóvenes, implica un cambio de paradigma respecto a la relación de los gobiernos con los ciudadanos, quienes exigen transparentar y hacer más eficiente los procesos, apelando a gobiernos abiertos, cercanos y con respuestas innovadoras. De ahí que los gobiernos locales deban forjar visiones de largo plazo que trasciendan los diversos ciclos políticos, estableciendo acuerdo con los ciudadanos mediante cooperación, transparencia y colaboración, dado que es innegable que

El intercambio de información y opiniones es también otro ámbito en el que las tecnologías pueden ofrecer múltiples posibilidades. Y es que la tecnología enriquece los canales de participación ciudadana en la elaboración de las políticas públicas y permite una mayor interacción entre los representados y los representantes, mejorando los canales de comunicación y las capacidades de interpelación de la ciudadanía a los políticos. Asimismo, aporta importantes apoyos en el debate público, la deliberación y, consecuentemente, en la formación política de la ciudadanía (Gascó, 2005, p. 59).

Es incuestionable que los gobiernos locales no pueden quedar fuera de estos cambios, sino que deben ser capaces de internalizar estos nuevos paradigmas que generan cambios en las formas de vivir. Así, será factible contribuir al aumento de riqueza que generan los territorios, aprovechando el capital humano existente en las propias comunidades.

Asimismo, es imprescindible favorecer los nuevos roles que en la actualidad establecen los ciudadanos, asumiendo su papel de colaboradores que inciden en los resultados positivos de los gobiernos locales. Es indudable que los cambios acelerados que genera la globalización, sumado a mayores expectativas por parte de las personas respecto al mejoramiento de su calidad de vida, se ven incididos por los éxitos económicos que Chile ha experimentado en los últimos 30 años, la presencia en la sociedad de las redes sociales y nuevas generaciones que se han desarrollado en un marco de mayores accesos a bienes y servicios.

Por último, es claro que los gobiernos locales deben derivar en gobiernos inteligentes, los que usarán las nuevas tecnologías para favorecer la accesibilidad, el vínculo, la transparencia y la participación de los ciudadanos, pues “la ciudad inteligente tiene que suponer un beneficio en la calidad de vida de todos los ciudadanos, pero también un mecanismo de participación ágil y directo al alcance de todos los ciudadanos, sin exclusiones” (Sánchez y García, 2015, p. 136).

De esta forma, la construcción de gobiernos inteligentes en contextos

de desarrollo de ciudades inteligentes debe considerar como un aspecto central los liderazgos y los recursos humanos que se desempeñan en los gobiernos locales; es decir, líderes y funcionarios municipales que sean capaces de abordar los desafíos que el presente complejo y el futuro colmado de incertidumbres nos revela para la gestión efectiva, donde la toma de decisiones se lleve a cabo a partir de análisis integrales, dado que

Ciudades inteligentes no es solo un tema de más capacidad económica para comprar más tecnología; las ciudades inteligentes requieren de una trama mucho más compleja de componentes, en donde la capacidad del gobierno que la gestiona es el tema central a debatir. No habrá ciudades inteligentes sin gobiernos inteligentes (Alessandroni, 2016, p. 3).

Del mismo modo, este cambio en la gestión en el ámbito local debe ir acompañado de una nueva forma de establecer las comunicaciones y los vínculos con las personas. Es decir, se requieren de mecanismos de gestión que actúen de forma participativa, pero cuando nos referimos a participación debe estar enmarcada en instancias que posibiliten participar en la toma de decisiones y una información que fluya de forma bidireccional; así podremos generar democracias locales más acordes a los mecanismos de comunicación y de accionar de las personas, donde muchos anhelan ser parte de los cambios que inciden en su entorno y no actuar reactivamente, pues

Por el momento, solo puede anticiparse la noción de lo que deberían encontrarse los ciudadanos. Básicamente, proactividad por parte de la Administración. Si, hasta la fecha, la secuencia normal era/es que el ciudadano acuda a la Administración para la obtención de un determinado servicio y esta última ‘reaccione’ ofreciéndolo, la Administración inteligente supone un cambio de ‘actitud’: de la reacción a la proposición. Es decir, que en el momento en que el ciudadano acuda a la Administración, esta, gracias a la información ya disponible sobre el mismo, ofrezca toda una serie de servicios ‘personalizados’ sin que este tenga que pedirlos: proponer servicios (Del Álamo, 2008, p. 5).

BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar, I. (2008). “Gestión de la calidad en los municipios mexicanos. Un estudio de caso: Ecatepec de Morelos, Estado de México, 2003-2006”. XXI Concurso del CLAD sobre Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública, Calidad y Excelencia en la Gestión Pública, Caracas, Venezuela.
 - Alessandroni, P. (2016). “Gobierno inteligente. No habrá ciudades inteligentes sin gobiernos inteligentes”. *IC Latinoamérica*. Recuperado de: http://www.ic-latinoamerica.com/descargas/pdf/articulos_interes/2016-02-gobierno-inteligente.pdf
 - División de Organizaciones Sociales (2001). *Asociacionismo emergente en Chile. Estudios y reflexiones*. Chile: Unidad de Investigación y Desarrollo. División de Organizaciones Sociales. Ministerio Secretaría General de Gobierno. Gobierno de Chile
 - Boissier, S. (1997). “Sociedad civil, participación, conocimiento y gestión territorial”. *Documento de la Dirección de Políticas y Planificación Regionales del ILPES*. Santiago: CEPAL.
 - Brugué, Q.; Gomà, R. y Subirats, J. (2005). “Gobernar ciudades y territorios en la sociedad de las redes”. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, n.º 32. Caracas: CLAD.
 - Brunner, J. y Elacqua, G. (2003). *Informe Capital Humano en Chile*. Santiago de Chile: Universidad Adolfo Ibáñez.
 - Campillo, C. (2010). “Comunicación pública y administración municipal. Una propuesta de modelo estructural”. *Pensar la Publicidad*, vol. 4, n.º 1, pp. 45-62.
 - Consorcio para la Reforma del Estado (2009). *Un mejor Estado para Chile. Propuestas de modernización y reforma*. Chile: Pontificia Universidad Católica de Chile, BID y Gobierno de Chile.
- Carmona, E. (2001). *La escasa influencia de organizaciones de la comunidad en temas de decisiones públicas en el nivel local*. Tesis de pregrado. Santiago: Pontificia Universidad Católica de Chile.

- Carmona, E. y Masbernat, N. (1997). “Gestión participativa local”. *Documento de trabajo* N° 40. Santiago: Corporación de Promoción Universitaria (CPU).
- *Carta Iberoamericana de la Función Pública* (2003). Aprobada por la V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, 26-27 de junio de 2003. Respaldada por la XIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno. Recuperado de: http://www.serviciocivil.gob.cl/sites/default/files/161009_carta%20iberoamericana%20de%20la%20funcion%20publica.pdf
- Correa, E. (1998). “Participación ciudadana y gobernabilidad”. En: *Nociones de una Ciudadanía que crece*. Santiago de Chile: Flacso-Chile.
- Dahl, R. (1992). *La democracia y sus críticos*. España: Paidós.
- Del Álamo, O. (2008). “La profecía de la administración inteligente”. *Revista de los Estudios de Derecho y Ciencia Política de la UOC*, n.º 6. Recuperado de: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2556814>
- Doña, K. (2006). “Documentos de Apoyo Docente”. N°6. Santiago de Chile: Departamento de Gobierno y Gestión Pública del Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile.
- Gascó, M. (2005). “El rol de las nuevas tecnologías en la construcción de la nueva ciudadanía”. VII Escuela Internacional del Verano UGT Asturias. Recuperado de: http://fundacionasturias.org/escuela/pdflibro8/01_Mila_Gasco.pdf
- Goldsmith, S. y Eggers, W. (2006). *Gobernando en red. El nuevo paradigma de la gestión pública*. Venezuela: Cedice.
- Inglehart, R. y Abramson, R. (1995). *Value Change on Global Perspective*. Estados Unidos: Michigan University Press.
- Instituto de Desarrollo Municipal (1999). *ABC del gobierno municipal*. México: Centro de Producción Editorial Cámara de Diputados.

- Mariñez, F. (2009). “El capital informacional en la gestión pública. Una aproximación al análisis de redes”. *Revista Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública*. Recuperado de: http://www.politicay-gobierno.cl/documentos/enfoques/11/2_articulo.pdf
- Miklos, T. (2000). *Las decisiones políticas: de la planeación a la acción*. México D.F. Siglo XXI.
- Mintzberg, H. (1999). *Gestionar el gobierno, gobernar la gestión. De burócratas a gerentes*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Orellana, P. (2004). “Apuntes de las clases dictadas en la Universidad de Chile y en la Universidad Central entre los años 1990 y 2004”. Cuarta versión revisada. Santiago. Recuperado de: <http://www.probidenchile.cl/wp/?p=266>
- Parker, C. (1997). “Gobernabilidad en América Latina: la importancia de la sociedad civil”. *Diplomacia*, n. ° 72, Santiago: Academia Andrés Bello.
- Pontificia Universidad Católica de Chile y GFK-Adimark (2015). *Encuesta Nacional Bicentenario 2015*. Santiago: PUC.
- Rico, F. (2002). *Nuevo Enfoque de la Gestión pública*. Online. Recuperado de: <http://publicaciones.unisimonbolivar.edu.co:82/rdigital/indo/index.php/Indo/article/view/33/32>
- Rivera, A. (1998) “América Latina: sistema político en reparación”. *Documento de la Dirección y Gestión Local del ILPES*. Chile: CEPAL.
- Ruiloba, J. (2014). “¿Es el gobierno local un nuevo espacio para la participación ciudadana? El punto de vista de los alcaldes. El caso español”. *Estudios Políticos*, enero-junio, pp. 55-73. Colombia: Universidad de Antioquia.
- Sánchez, J. y García, F. (2015). “Gobierno y participación ciudadana en el nuevo modelo de ciudad. Las TIC como herramienta de desarrollo de la ciudad”. *Revista Economía Industrial*, n.º 395, pp. 135-145. España.
- Sartori, G. (1988). *Teoría de la democracia*. Madrid, España: Alianza Universidad.

CAPÍTULO 07

LOS AUTORES

SOBRE LOS AUTORES

SR. MARIO OLAVARRÍA RODRÍGUEZ

Abogado de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Magíster en Gerencia Pública de la Universidad Adolfo Ibáñez. Presidente de la Asociación de Municipalidades de Chile (Amuch). Alcalde de la Municipalidad de Colina. En su trayectoria profesional ha sido abogado y director jurídico de la Municipalidad de Talagante (1987-1989), director jurídico y secretario municipal de la Municipalidad de Quinta Normal (1989-1990) y abogado y asesor de la Municipalidad de Las Condes (1995-1999). También fue concejal electo por la comuna de Providencia (1996-2000), subsecretario general de la Asociación Chilena de Municipalidades, además de presidir la Comisión de Justicia de la misma (1996-1998) y ejercer como vicepresidente (1998-2000 y 2003).

SR. JOSÉ MIGUEL ARELLANO

Egresado de Derecho de la Universidad Finis Terrae. Alcalde del municipio de Padre Hurtado desde el año 2008 hasta la actualidad. Presidente del Estamento Municipal de Alcaldes de Renovación Nacional (RN). Es vicepresidente de la Asociación de Municipios Rurales de la Región Metropolitana y miembro de la Asociación de Municipalidades de Chile (Amuch).

SR. RICARDO ISRAEL ZIPPER

Doctor y máster en Ciencia Política, Universidad de Essex, Inglaterra. Abogado, Universidad de Chile. Licenciado en Derecho de la Universidad de Barcelona, España. Ha sido director del Instituto de Ciencia Política de la Universidad de Chile y decano de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Autónoma de Chile, además de abogado integrante de la Corte de Apelaciones de San Miguel y suplente de ministro del Tribunal Constitucional. Como académico, dirigió también el Centro Internacional para la Calidad de la Democracia y el Instituto Chileno de Estudios Municipales, además de presidir el Comité de Fuerzas Armadas y Sociedad de la International Political Science Association. Académico con una dilatada experiencia en el área de la ciencia política, de la gestión pública y del derecho. Es autor de libros publicados tanto en Chile como en el extranjero. Actualmente es vicepresidente ejecutivo de la Corporación de Universidades Privadas.

SR. ROBERTO LAGOS FLORES

Cientista político, Pontificia Universidad Católica de Chile. Magíster en Sociología, Universidad Alberto Hurtado. Diplomado en Seguridad Ciudadana, Universidad Alberto Hurtado. Es investigador de la Escuela de Gobierno Local. Coordinador del Observatorio de Seguridad Municipal de Chile. Es además director de estudios de la Asociación de Municipalidades de Chile (Amuch). Ha sido investigador titular del Ichem de la Universidad Autónoma de Chile (2006-2011). Ex asesor en políticas públicas de la Presidencia de la República de Chile, Gabinete de la Primera Dama (2011-2014). Sus investigaciones y publicaciones se concentran en las áreas de seguridad pública y prevención de la delincuencia, sistema municipal chileno, gestión y políticas públicas, modernización del Estado y análisis político y electoral. Autor de publicaciones y artículos como “Políticas de seguridad, la experiencia chilena (2003-2011)”, *Revista de Análisis Público*; “Gobierno local: una lectura de municipios y comunidades desde la teoría democrática”, *Revista Encrucijada Americana*; “Desarrollo de la seguridad pública en nueve casos urbanos”, *Universidad Autónoma de Chile*; “Las elecciones municipales en Chile, octubre 2008”, *Revista Iberoamericana de Estudios Municipales*. Editor del libro *Gobierno electrónico municipal* (2010).

SR. ANDRÉS CHACÓN ROMERO

Abogado, licenciado en Ciencias Jurídicas de la Universidad Central de Chile. Diplomado en Estudios Políticos, Universidad de Chile. Magíster en Gerencia y Políticas Públicas, Universidad Adolfo Ibáñez. Magíster en Psicología Organizacional, Universidad Adolfo Ibáñez. Diplomado de Estudios Avanzados (DEA) de la Universidad de Sevilla y doctorado en Educación de la Universidad de Sevilla. Se ha desempeñado como profesor de las cátedras de Derecho Municipal, Administrativo y otras, en las universidades Central, Autónoma, De las Américas y Cardenal Raúl Silva Henríquez de Chile. Ha sido exponente y conferencista en las áreas de liderazgo y gestión pública. Panelista y comentarista en diversos medios nacionales sobre reforma municipal y otras temáticas locales. Es editor del libro *Análisis y perspectiva del derecho municipal chileno* (2013), del libro *Buenas prácticas municipales: innovación para el desarrollo local* (2014) y del libro *Manual de asociativismo municipal* (2015). Ha dirigido instituciones ligadas al estudio y modernización de las municipalidades. En la actualidad es director ejecutivo de la Asociación de Municipalidades de Chile (Amuch).

Se terminó de imprimir en mayo de 2016 en Grafhika.
Para los títulos se utilizó la tipografía Elemental Sans
Pro (LATINOTYPE) en sus variantes Regular, Italic,
Bold y Bold Italic, así como para capitulares
y portada. Para el texto continuo
se utilizó Karmina y Karmina Sans
(TYPETOGETHER) en sus
variantes Light,
Regular, Italic,
Bold y Bold
Italic.