

**ASOCIACIÓN CHILENA
DE MUNICIPALIDADES:**

HISTORIA, HECHOS

DESAFÍOS y REFLEXIONES

Giorgio Martelli

C 98 - 03889

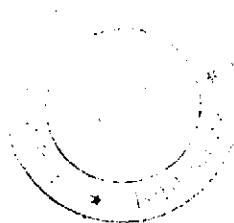
FUNDACION FRIEDRICH EBERT
Darío Urzúa 1763 ■ Santiago ■ Chile
Teléfono (562) 341 40 40 ■ Fax (562) 223 24 74

**Asociación Chilena
de Municipalidades:**

**Historia,
Desafíos y**



**Hechos,
Reflexiones**



GIORGIO MARTELLI - ABRIL DE 1998

C 98 - 03889

PRESENTACIÓN

Aprender es conocer o “aprehender” lo que todavía no se sabe. Por lo tanto, es un proceso que va sobre todo a través de la incorporación de conocimientos y experiencias de otros. Es normal que aprendamos en conversaciones con los demás, cuando estamos dispuestos a escuchar al otro, darle un valor a lo que nos dice e incorporar lo que nos parece interesante. Es un proceso mutuo entre dos o más participantes de una conversación.

En el caso de la publicación de una experiencia, nos hace falta la segunda parte, la retroalimentación. Por lo tanto, invitamos a todos los lectores del texto, a hacernos llegar, tanto al autor como a la Fundación Friedrich Ebert, sus comentarios y observaciones.

Tanto Giorgio Martelli, quien se desempeñó durante toda su fase constitutiva como Secretario Ejecutivo de la Asociación Chilena de Municipalidades, como la Fundación Friedrich Ebert, que ha acompañado en forma intensa el proceso de formación de esta Institución, pensamos que, con la publicación de este texto, podemos contribuir modestamente al aprendizaje. Dar a conocer esta experiencia, puede ayudar a enriquecer las ideas, las concepciones y las realizaciones de otras Asociaciones Municipales. Es más, también se pueden sacar lecciones para la formación de otras instituciones.

Por lo tanto, esperamos que el texto sea de gran utilidad. Agradezco enormemente el trabajo conjunto con Giorgio Martelli, que durante más de cinco años nos ha dado la oportunidad de enriquecernos mutuamente aprendiendo el uno del otro. Más allá del trabajo profesional, en pro de la descentralización y el fortalecimiento de los municipios, como elementos constituyentes de la democracia y de la participación, ha sido ese peregrinar juntos, compartiendo idénticas inquietudes, lo que ha cimentado nuestra real amistad.

Dr. Heinrich Sassenfeld
Representante en Chile
Fundación Friedrich Ebert

Santiago, Mayo de 1998

INTRODUCCION

Mi primer acercamiento al mundo municipal ocurrió en el año 1986, cuando un grupo de profesionales formamos una organización no gubernamental (ONG) denominada Cordillera, Centro de estudios Municipales. Apoyados por la cooperación internacional, era curioso que un equipo profesional se dedicara a conocer lo realizado por el gobierno militar en materia de descentralización municipal.

Si bien los municipios en ese entonces se mantenían políticamente cerrados, siendo designados todos los alcaldes, efectivamente aumentaron sus ingresos y sus competencias. En efecto, cálculos de nuestra propia institución nos indicaban que entre 1973 y 1985, el conjunto de los municipios del país aumentaron 25 veces sus ingresos. Por otra parte, a comienzos de la década del ochenta se les entregó a los gobiernos locales primordiales funciones que históricamente manejaba el Estado central: toda la educación básica y media pública; la atención de la salud primaria pública; la asignación de las viviendas sociales; importantes y voluminosos programas de empleo mínimo; y prácticamente todos los programas sociales

Los cambios anteriores, no obstante se pueden relatar en un párrafo, constituyen tal vez el cambio más profundo del municipio chileno. La cultura política opositora de aquella época era implacable al estimar que todo lo proveniente del gobierno militar debía ser necesariamente malo por su origen. Sin embargo, en Cordillera no sólo fuimos descubriendo que los municipios se estaban transformado profundamente, sino que en la misma relación Estado-sociedad civil los municipios constituían un espacio privilegiado.

Tal vez porque esta relación era individual -y en general estábamos acostumbrados a una presión social que se manifestaba física y volumétricamente- muy tarde descubrimos que los municipios estaban siendo espacios de comunicación real entre el Estado y la gente. Más allá de la valoración positiva o negativa que ello podría tener, era un hecho objetivo e irreversible que se vivió un proceso de descentralización violento y significativo.

De la misma manera, este proceso tuvo un correlato en las juntas de vecinos, instancias que también fueron aprovechadas por el gobierno militar en su política hacia la ciudadanía. Basta sólo reflexionar por qué si el conjunto de instituciones y organizaciones fueron drásticamente disueltas –sindicatos, partidos políticos, parlamento, etc...- las juntas de vecinos permanecieron y su legislación perduró. La relación de los municipios con la comunidad aprovechó la extensa red de organizaciones sociales ligadas a las juntas de vecinos -centros de madres, clubes deportivos, etc...- para extender su política a la gente.

Políticamente los municipios estaban fuertemente controlados por el gobierno central y no había democratización alguna, al igual que a nivel nacional. Pero siempre nos hacíamos la pregunta si todos los cambios que vivieron los municipios tendrían algún sentido en democracia.

Con la llegada de la democracia en 1990 si bien los alcaldes designados por el gobierno anterior continuaron en sus cargos, el país vivía otra época. Además, el presidente Aylwin tenía la facultad de designar a los alcaldes de las comunas más importantes del país. Todo ello contribuyó a que rápidamente, en 1991, se aprobara una reforma a la ley orgánica constitucional de municipalidades, a través de la cual se realizaron elecciones de alcaldes y concejales en 1992.

En 1990 me trasladé gradualmente a trabajar a la Fundación Friedrich Ebert, reemplazando en el cargo a Esteban Valenzuela, quien postuló a la alcaldía de Rancagua, cargo que ejerció entre 1992 y 1996. Mi trabajo en la Fundación se abocó a temas de descentralización, realizando estudios y participando en diversos seminarios nacionales e internacionales. Puesto que la Fundación tiene oficinas en prácticamente todos los países de América Latina, en el tema municipal y regional había un continuo intercambio de experiencias, investigaciones, seminarios, etc...

Fue así como en 1991 asistí a un breve seminario que organizó Fescol, Fundación Ebert de Colombia. Cuando estuve en las oficinas de Fescol en Bogotá me presentaron los diversos programas que había allí y entre ellos el de la Federación Colombiana de Municipios. Fue entonces cuando tuve mi primera aproximación al asunto. Se apoyaba el proceso de constitución y fortalecimiento de la Federación Colombiana. De hecho las oficinas de la Federación estaban en la misma sede de la Fundación, por lo que había una estrecha, aunque extremadamente dependiente, relación.

Cuando estudié un postgrado de urbanismo en la Universidad Católica, en 1985, leí un artículo de José Luis Coraggio, experto urbanista, que se titulaba “La originalidad de la copia”. Siempre me quedó grabada esa frase y por cierto la recordé cuando vi en Bogotá una experiencia tan interesante como la de la Federación Colombiana de Municipios.

Al regresar, rápidamente propuse a los directivos de la Fundación Ebert impulsar un proyecto de debate sobre una entidad asociativa de los municipios en Chile. Teníamos bastante tiempo, puesto que había más o menos un año para que asumieran los nuevos alcaldes y concejales democráticos, período durante el cual nos abocaríamos a preparar el proyecto.

A partir de entonces, y durante más de un año, al interior de la Fundación Ebert comenzó un fructífero período de investigación sobre la materia, que tuvo vital importancia en la posterior creación de la Asociación Chilena de Municipalidades (ACHM)

El apoyo de la Fundación Ebert hacia la AChM continuó luego durante la gestión de la primera directiva, en la cual me desempeñé como Secretario Ejecutivo. Durante aquel período, la Fundación contribuyó al desarrollo de la Asociación sin asomo alguno de paternalismo, demostrando una mentalidad muy lúcida y dando cuenta de gran madurez.

Terminada la etapa fundacional de la Asociación, la Fundación me encomendó esta reflexión final, que presentamos en el presente documento. En el texto nos proponemos transmitir la experiencia de la Asociación Chilena de Municipalidades desde sus inicios, tomando en cuenta al conjunto de los actores involucrados en el proceso.

El tema asociativo adquiere cada día mayor presencia en los países en desarrollo, donde la Fundación mantiene numerosos programas. Resulta importante entonces que la Fundación difunda además su propia experiencia de apoyo a una asociación que hoy en día hace sentir su influencia sobre la vida nacional. Dicho proceso, y mis conclusiones luego de cinco años trabajando en el tema, son los elementos que el siguiente texto analiza.

HISTORIA

ETAPA DE SENSIBILIZACIÓN

En 1991, el tema del asociativismo se incluyó en el programa municipal de la Fundación Ebert en Chile. Se formó para ello un grupo que realizaría una serie de talleres de investigación sobre la materia, y que presentaría un documento al cabo de un año.

La Fundación acordó que los miembros del grupo de estudios provinieran de todos los sectores políticos del país, criterio que probó ser de mucha utilidad posteriormente. Pero además de la diversidad ideológica, el equipo debió cumplir otras exigencias:

- ausencia de candidatos, alcaldes y concejales, porque ellos serían luego los protagonistas de una eventual asociación y como tales, no se justificaba su presencia en un equipo de apoyo técnico;
- pocos miembros, para conformar un grupo pequeño de trabajo real, sin intereses de lucimiento personal;
- representantes del sector privado y del área pública central, regional y municipal, para que desde el comienzo la iniciativa tuviera carácter nacional y descentralizado.

En los talleres participó entonces un equipo de aproximadamente quince profesionales, miembros o representantes de los siguientes organismos: Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, IULA/CELCADEL, FLACSO, Municipalidad de Santiago, CED, ILPES y CEPAL.

Durante diez meses, el grupo debatió sobre temas generales y específicos en torno a una asociación chilena de municipalidades, recibiendo la visita de autoridades municipales del país, y de expertos extranjeros que trabajaban sobre la materia en Alemania, Colombia y España. *La originalidad de la copia* exculpó al grupo de todo complejo y se decidió incorporar todo lo bueno que existía en varios países visitados, tanto de América Latina, Norteamérica y Europa.

Dentro de las visitas que el equipo de trabajo recibió, destacó la presencia del entonces Subsecretario de Desarrollo Regional y Administrativo del Ministerio del Interior, Gonzalo Martner, y el alcalde de Santiago, Jaime Ravinet. Martner manifestó su interés en la iniciativa y destacó que para el propio gobierno sería importante contar con un interlocutor representativo a nivel municipal.

Ravinet no sólo destacó y apoyó la iniciativa sino que propuso continuarla. En efecto, solicitó a la Fundación Ebert la organización de un seminario en el cual se invitara un grupo de alcaldes para presentarles la iniciativa. En ese momento el equipo de trabajo había concluido su reflexión, exponiéndola a través de un documento denominado *Necesidad y Viabilidad de una Asociación Nacional de Municipalidades*.

En primer lugar, el documento daba **cuenta de siete principios para una asociación nacional de municipalidades**:

- su doble carácter político y técnico;
- su categórico sentido pluralista desde todas las perspectivas, lo que aseguraba que los fines fueran comunes a la naturaleza misma de la asociación;
- su carácter de no obligatoriedad, ya que lo contrario implicaba una óptica centralista y una estructura burocratizada para ejercerla;
- la igualdad de condiciones para sus miembros, independientemente de su tamaño, de sus recursos y de sus características geográficas;
- su carácter institucional, como asociación de municipalidades y no de personas, y su perfil no gremial, ya que no se trataría de un movimiento sólo de alcaldes, concejales o funcionarios;
- su independencia y autonomía frente al Estado central;

- su indesmentible carácter regional, que enfatizaba sus claros propósitos de descentralización.

Después de enumerar los principios, el documento describía varias **estrategias para constituir una asociación de municipalidades**, y se refería luego a las motivaciones para impulsarla. Finalmente, analizaba la forma de concretar la iniciativa a través de sus funciones, estructura, financiamiento, recursos humanos, estatutos, sede y afiliación.

Al documento propiamente tal, se adjuntaron además los siguientes textos: *Experiencias Latinoamericanas de Asociativismo Municipal*, de Mario Rosales; *La Experiencia de la Confederación de Municipalidades de Chile*, de Luis Valenzuela; y *Alternativas de Financiamiento de una Asociación Nacional de Municipalidades*, de Nelson Herrera. A su vez, también se incluyó la transcripción de las opiniones vertidas por Martner y Ravinet en su visita al taller.

El momento para difundir el documento fue el seminario solicitado por Jaime Ravinet, que se realizó el sábado 28 de noviembre de 1992 en la sede de CEPAL. Resulta ejemplar revisar hoy los estatutos y práctica de la Asociación Chilena de Municipalidades y ver cuán vigente están los textos preparados previamente. Esto demuestra un trabajo realista y concreto por parte de dicho equipo de profesionales.

Quienes asistieron al *Encuentro de Alcaldes, Asociación Chilena de Municipalidades: Necesidades y Viabilidad*, quedaron con la firme convicción que se trató del origen de la Asociación Chilena de Municipalidades. De alguna forma la Fundación Ebert y el equipo profesional que venía trabajando por más de un año en este proyecto, entregó la iniciativa al mundo político, es decir, a los cuarenta alcaldes allí presentes.

Se invitó cuidadosamente a los alcaldes más importantes del país, asegurando la presencia de todas las tendencias políticas, una activa presencia regional, municipios de diferentes tamaños, etc... La idea de pluralidad, que iba mucho más allá de la política, estuvo siempre presente en la gestión de la asociación.

El momento político permitía el debate franco y abierto por dos razones. Por una parte porque en la reforma a la ley de municipalidades que permitió la elección de autoridades municipales, se les dio a los municipios la facultad de asociarse. Por otra parte, ya contábamos con autoridades democráticas recién electas.

En un día agradable, tranquilo y productivo, y en un grato ambiente, durante la mañana se expuso el proyecto original y posteriormente se expusieron cuatro experiencias internacionales. En la tarde se trabajó en comisiones, para pasar luego a una plenaria de estrategias de constitución, momento en el cual se hicieron algunas breves observaciones a la propuesta.

Entonces fue cuando se propuso realizar un congreso constituyente para una asociación de municipalidades. A su vez, se decidió también realizar giras regionales para explicar la iniciativa y motivar a los municipios tras ella. Para todo esto se formó una comisión organizadora, formada por varios alcaldes presentes y presidida por el alcalde de Santiago Jaime Ravinet. La Fundación Ebert asumió la secretaría ejecutiva de estas iniciativas.

PROBLEMAS Y SOLUCIONES

Durante dicha etapa se verificaron algunas tensiones, provenientes de los distintos sectores involucrados. En primer lugar, existía **el temor de que no estuvieran representadas todas las tendencias políticas**. También había aprehensiones en el sentido de que se produjeran fricciones entre los alcaldes y concejales en contra de sus partidos. El pluralismo en que nos basamos desde un comienzo resultó de gran ayuda para solucionar dichas tensiones. También fue clave el hecho que el trabajo técnico estuviera ya realizado, porque se operó así con notable rapidez y eficacia.

El segundo punto de conflicto surgió desde **los concejales, quienes temían que la asociación favoreciera a los alcaldes en desmedro de sus propias reivindicaciones**. Al respecto, se insistió en que la asociación era de municipios y no de personas y que por ello, cada resolución iba a requerir del acuerdo de los concejos municipales. Se llevó a cabo también un trabajo directo con los concejales, quienes fueron incluidos en el comité organizador y formaron parte de una propuesta para constituir la primera directiva.

El **tercer problema provino de las regiones** y resultó ser el más difícil de sortear, aun fundada ya la asociación. Para evitar los conflictos regionales, se insistió con gran énfasis en el carácter nacional del organismo. Además se trabajó directamente en cada ciudad del país, con el fin que la directiva las expresara a todas y cada una.

EL CONGRESO CONSTITUYENTE

Finalmente, el Congreso Constituyente de la Asociación Chilena de Municipalidades se llevó a cabo el 7, 8 y 9 de mayo de 1993, en la Universidad Técnica Federico Santa María, organizado conjuntamente entre las municipalidades de Valparaíso y Viña del Mar. El lema del encuentro fue *Cooperación, Desarrollo y Autonomía*, y en su discurso de apertura, el presidente de la Comisión Organizadora, Jaime Ravinet, detalló los tres conceptos.

Ravinet definió la cooperación como el permanente intercambio, que resultaba vital para los municipios pequeños, aislados y lejanos. Puntualizó también que un desarrollo vigoroso del sistema municipal era un elemento clave para el crecimiento armónico de todo el territorio nacional. Y manifestó que para ello, se requerían mayores grados de grados de autonomía expresados en más recursos, en mayores atribuciones y en una estructura perfeccionada.

A la asamblea constituyente asistieron 321 de los 334 municipios del país, con un total de más de mil doscientos delegados, entre alcaldes y concejales. Los asistentes se agruparon en dieciocho comisiones de trabajo para el análisis de diversas materias, y el plenario ratificó los estatutos de la asociación. Se fundó así la Asociación Chilena de Municipalidades el 10 de mayo de 1993, con un 96 por ciento de los municipios existentes en el país, y con una directiva presidida por Jaime Ravinet. A partir de ese momento, comenzaba su labor la AChM, cuyo paso siguiente era definir los cargos, funciones y atribuciones de la estructura ejecutiva.

HECHOS Y REALIZACIONES

LAS PRINCIPALES ESTRUCTURAS DE LA ASOCIACIÓN

Organos Rectores

Cuatro son los órganos rectores de la AChM: la Asamblea Nacional, el Consejo Directivo Nacional, el Comité Ejecutivo Nacional y la Directiva.

La **Asamblea** está compuesta por todos los municipios socios representados por sus alcaldes y hasta tres concejales por municipio. Sus funciones son definir políticas generales y aprobar el plan de acción bienal, ratificar su incorporación a organismos nacionales o internacionales, evaluar y fiscalizar la gestión del Consejo Directivo, aprobar la cuota anual ordinaria, aprobar modificaciones al convenio y acordar la disolución de la Asociación. Se reúne cada dos años, ocurriendo en Valparaíso y Viña del Mar en mayo de 1993, en Valdivia en Noviembre de 1994 y La Serena en mayo de 1997.

Luego viene el **Consejo Directivo**, integrado por los 25 miembros del Comité Ejecutivo Nacional más tres representantes por Capítulo Regional, quienes deben proponer a la Asamblea el plan bianual para su aprobación, aprobar las metas, estrategias, programas y proyectos de la Asociación para cada año, aprobar el presupuesto anual conjuntamente con la estructura y planta del personal, aprobar el reglamento del funcionamiento interno del Comité Ejecutivo Nacional, aprobar la incorporación de la Asociación a los organismos internacionales, suspender a los asociados de sus derechos societarios cuando existan incumplimientos reiterados de sus obligaciones con la Asociación, y proponer a cada Concejo Municipal cuotas extraordinarias para proyectos específicos. Se reúne cada semestre, alternativamente en distintas ciudades del país.

A su vez, el **Comité Ejecutivo Nacional** se forma con 25 miembros elegidos por la Asamblea Nacional, que deben velar por la ejecución de los planes, programas y proyectos de la Asociación dentro de lo acordado por la Asamblea y/o el Consejo Directivo, supervisar la ejecución de los acuerdos adoptados por los organismos ya señalados, designar de entre sus miembros a nueve vicepresidentes, a los cuales les asigna la dirección de áreas temáticas, y determinar las entidades y personas que pueden integrar el Comité Técnico Asesor. Su periodicidad es bimensual, reuniéndose la mitad

de las veces en Santiago y el resto de las veces en regiones.

Por último, la **Directiva** está integrada por once miembros elegidos por el Comité Ejecutivo Nacional. Sus funciones son representar públicamente los intereses de la Asociación y velar por el cumplimiento de las políticas de la organización, a través de la Secretaría Ejecutiva. Durante los cuatro primeros años las reuniones de esta instancia eran generalmente semanales, pero en los últimos años las reuniones se realizan cada quince días. Todas estas reuniones se realizan en la sede de la Asociación.

Tres son las figuras más relevantes de la entidad: el Presidente, el Primer Vicepresidente y el Secretario General. En el primer y segundo período asumió como Presidente el alcalde de Santiago Jaime Ravinet, como Primera Vicepresidente la concejal de La Florida Lily Pérez, y como Secretaria General la alcaldesa de Huechuraba Sofía Prats. Estos tres cargos intentaban mantener la representatividad y pluralidad política, toda vez que eran ocupados por el centro, derecha e izquierda, respectivamente.

Los Capítulos Regionales

En tanto, los capítulos regionales que integran el Consejo Directivo Nacional provienen de Tarapacá, Antofagasta, Atacama, Coquimbo, Valparaíso, O'Higgins, Maule, Bío Bío, Araucanía, Aysén, Magallanes, y Antártica, más los Capítulos Provinciales de la Región de Los Lagos, ubicados en Valdivia, Osorno, Llanquihue y Chiloé. Esta región es la única que no cuenta con capítulo regional, además de la metropolitana, por su gran heterogeneidad.

Secretaría Ejecutiva: La Red de un Pequeño Equipo

Tres son los factores que caracterizaron a la primera Secretaría Ejecutiva: el **pluralismo** en la designación de sus principales integrantes, el **tamaño reducido del equipo**, y su **responsabilidad sobre temas financieros**.

Urgía en primer término, definir con agilidad el nombre del secretario ejecutivo y el de su equipo. Los funcionarios debían garantizar suma eficiencia técnica en sus tareas, pero además, debían ofrecer confianza a todos los sectores ideológicos.

Resulta fundamental consignar que en la Asociación, la **repartición de los cargos según criterios políticos**, más conocida como *cuoteo*, fue una

herramienta útil para mantener la estabilidad. Pese a que lo mas importante era la eficiencia y la responsabilidad, se procedía también con amplitud y pluralismo, equilibrando siempre un sector con respecto al otro. El cuoteo se llevaba a cabo con transparencia y por lo tanto, no constituyó nunca un factor de descrédito para la entidad. Se respetaban los acuerdos políticos, y por eso se optó clara y abiertamente por incluir a todos los sectores en cada actividad. Tal posición venía planteándose ya desde los orígenes más tempranos de la Asociación, y resultó extremadamente útil para cohesionarla.

Para la Secretaría Ejecutiva entonces, se designaron sólo tres profesionales: Giorgio Martelli como Secretario Ejecutivo, Víctor Maldonado a cargo de Capacitación, y Mario Cortés a cargo de los temas técnicos. En la parte administrativa de la Secretaría Ejecutiva fueron contratados cinco funcionarios. Posteriormente al dejar Mario Cortés el cargo asumió el abogado Sergio Núñez, mientras que en reemplazo de Víctor Maldonado asumió la profesora Mónica Luna.

Se constituyó un equipo pequeño y liviano que desde el comienzo externalizó gran cantidad de servicios administrativos y profesionales. Para tales servicios, contamos con un grupo de personas muy similar al que redactó el documento original sobre la Asociación, ampliado hacia otros profesionales, instituciones y municipios. Nuestro sistema de trabajo se asemejaba más a una *red* que a un *edificio* –vale decir que **era más parecido a un entramado de convenios que a un organismo centralizado y vertical.**

Dicha estructura se mantuvo con mucha fuerza, porque consideramos que un equipo pequeño permitía una relación diaria cercana, eficiente y consolidada. Con mucho orgullo podemos decir que durante nuestra toda gestión, en la AChM trabajaron los mismos ocho colaboradores con que entregamos la institución finalmente.

Por otra parte, contábamos con la absoluta confianza del Presidente de la entidad en la gestión administrativa y financiera de la Asociación. Decidimos responsabilizarnos del tema porque consideramos que sin el control sobre los recursos, no había gestión posible.

En términos laborales, desde el comienzo impusimos un **ritmo más cercano al de la gestión privada que al del funcionamiento municipal.** Los horarios eran más largos, la exigencia y la responsabilidad mayores, pero también los salarios eran suficientemente más elevados que los municipales, especialmente en los cargos administrativos.

Las Asociaciones Temáticas

A lo largo del período fundacional, la Directiva estimuló fuertemente la creación y el funcionamiento de asociaciones municipales temáticas. Es así como se establecieron cuatro asociaciones, que agrupan a los municipios puertos, a los municipios rurales de la Primera Región, a los municipios turísticos y a los municipios fronterizos de la zona sur.

Además de las anteriores, existen numerosas agrupaciones de municipios que se reúnen para actividades específicas tales como la adquisición de bienes y servicios, programas sociales conjuntos, actividades recreativas, administraciones de servicios, etc. Dichas agrupaciones existen en forma orgánica o estacionalmente, según el servicio que presten a los municipios socios. En general se trata de municipios colindantes, a excepción de aquellos reunidos por funciones de fuerte especificidad, como los puertos o las localidades turísticas.

Los principios Fundamentales

Cinco son los principios fundamentales de la Asociación Chilena de Municipalidades, los cuales fueron respetados durante toda la práctica asociativa:

- La AChM agrupa a las **instituciones municipales** como tales, promoviendo sus intereses corporativos.
- La AChM es una institución de **carácter político-técnico**, y estas dimensiones determinan su campo de actuación.
- Consecuentemente con el principio de autonomía municipal, la afiliación a la Asociación es **voluntaria**, de acuerdo a la decisión de cada Concejo Municipal.
- La AChM propicia la participación de los municipios en **igualdad de condiciones**, privilegiando así los intereses de aquéllos más pequeños, aislados y/o pobres.
- La AChM es una institución de **carácter pluralista**: favorece la participación igualitaria de alcaldes y concejales, independientemente de su filiación política o región de procedencia.

Temas de Oferta, Temas de Demanda

Apenas comenzó el trabajo de la Asociación, se hizo evidente que los contenidos se agrupaban en torno a temas *de demanda* y temas *de oferta*. Los temas *de demanda* eran los más requeridos por alcaldes y concejales, y se relacionaban con problemas políticos, financieros, de administración en salud y educación, y de transparencia/corrupción. Durante los últimos dos años, aparecieron además los temas urbanos y los temas de aseo, ambos como materias de reciente y urgente importancia.

Pero la AChM amplió su espectro, y puso en el tapete los temas denominados *de oferta*, que no eran de interés masivo entre los asociados, pero que abrían espacios para cubrir las inquietudes municipales emergentes. La discusión se extendió hacia asuntos nuevos o tradicionalmente relegados a un segundo plano. Así, además de las comisiones tradicionales, se formaron comisiones especiales para tratar temas como infancia, drogas, consumidores, cultura, desarrollo económico o medio ambiente, entre otros.

Preocupándose de tales asuntos, la Asociación marcó un camino de vanguardia, donde no sólo se interpretaron las necesidades requeridas expresamente por los municipios, sino que también se los instó a diseñar nuevas ámbitos de acción.

Así, las comisiones de trabajo, encabezadas por integrantes del Comité Directivo, o por concejales o alcaldes de municipios socios, abordaron las más diversas materias, realizando análisis y elaborando nuestra opinión, y dando a la organización una gran capacidad de respuesta ante la contingencia de las variadas áreas que afectaban al quehacer municipal.

Comisiones de Trabajo

Durante los cuatro primeros años de la AChM, las comisiones de trabajo permanentes funcionaron en torno a las siguientes materias: cooperación técnica, internacional, finanzas municipales, educación, salud, desarrollo social, ley orgánica, recursos humanos, control, desarrollo económico, seguridad ciudadana, deportes, recreación y juventud, cultura y comunicación, desarrollo urbano, infraestructura y transporte, desarrollo rural, turismo, medio ambiente, municipios fronteras, comunicación y difusión y capítulos regionales.

Además, la Mesa Directiva conformó comisiones transitorias de trabajo de acuerdo a la contingencia, para abordar materias específicas del quehacer municipal. Entre otras, las materias que trataron dichas comisiones incluyeron el cobro de derechos de aseo, la prevención de la drogadicción, el proyecto de ley sobre colectores de aguas lluvia, la promoción de la inscripción en los Registros Electorales, la modernización de las direcciones de obras municipales, y la nueva ley de Policía Local.

PROPOSITOS, ACTIVIDADES Y REALIZACIONES

Una vez establecidos el organigrama, los principios y los contenidos prioritarios de la AChM, se definieron los objetivos principales de la institución, que consisten en promover la autonomía comunal y en perfeccionar la gestión municipal.

Promover la Autonomía Municipal

La autonomía municipal ha sido definida como la **obtención de mayores recursos, de mayor poder y de más competencias** para los municipios. Para lograrla, la AChM ha formulado propuestas y aportes críticos en el ámbito de las políticas públicas, representando la opinión e intereses de los municipios frente al poder ejecutivo, el poder legislativo y los partidos políticos.

Hacia el gobierno, la relación fluyó a través de numerosas conversaciones con funcionarios y secretarios de Estado. A las relaciones con el parlamento ayudaba la pluralidad de nuestros asociados, que negociaban con los senadores y diputados afines. Y la relación con los partidos resultó ser la más débil pues en general se estableció mediante conversaciones con parlamentarios.

Hubo dos factores que contribuyeron a allanar el escenario. En primer término, la **Asociación proyectó una identidad fuertemente cohesionada**, porque las iniciativas se llevaban a cabo sólo con la unanimidad de sus miembros. En segundo lugar, la institución **se perfiló como una entidad despartidizada y esencialmente técnica**, que operaba con información concreta y no con juicios de valor.

Tanto con el gobierno central como con el Parlamento y los partidos políticos, uno de los temas recurrentes del debate fue el **del proyecto de reforma a la legislación municipal**, presentado al Parlamento en mayo de 1995. Acerca del proyecto, la Asociación puntualizó que éste carecía de normas que profundizaran, promovieran y preservaran la autonomía municipal, y lamentó que no consultara disposiciones que precisaran las competencias de los municipios en relación a aquellas propias de otros organismos estatales.

Por otra parte, la Asociación tuvo una importante participación en la etapa final de la discusión sobre la **Ley de Rentas Municipales**, cuya ceremonia de firma contó con la participación del Presidente de la República, Eduardo Frei Ruiz-Tagle, y con la asistencia de la Directiva de la AChM.

Además, la Asociación Chilena de Municipalidades se reunió en diversas oportunidades con los ministros de Estado, para discutir acerca de las siguientes materias:

- Estatuto Docente y Reforma Educacional: diversos proyectos y temas vinculados al financiamiento.
- Cobro de Isapres y evaluación de la Atención Primaria de Salud, y búsqueda, implementación y adecuación de sistemas de financiamiento en el área.
- Iniciativas en Desarrollo Urbano, relacionadas con seguridad ciudadana, desarrollo social, inversión local, medio ambiente y pobreza.
- Finanzas y Plantas Municipales.
- Reavalúo de Bienes Raíces.
- Juzgados de Policía Local.

Junto con ello, la Asociación se reunió permanentemente con diversas comisiones del Senado y de la Cámara de Diputados, y con otras entidades públicas, entre las cuales figuraron la Contraloría General de la República y la Oficina Nacional de Emergencia.

Y desde sus primeras actuaciones, la Asociación Chilena de Municipalidades adquirió **gran notoriedad en la prensa**, fruto de un trabajo persistente y sistemático de posicionamiento. A través de los medios transmitimos la importancia de los municipios, de la cual la opinión pública tomó conciencia en forma sostenida y ascendente.

En ocasiones incluso, se produjeron negociaciones y se solucionaron conflictos a través de los medios, con declaraciones públicas en las cuales hacíamos saber nuestra posición sobre un determinado tema. En una oportunidad por ejemplo, publicamos una declaración instando a los parlamentarios a agilizar el trámite acerca de la Reforma a la Ley de Plantas Municipales –atrasada porque durante el período, los congresistas se encontraban en campaña. La declaración fue tensa y agresiva porque amenazamos con sacar una lista de los parlamentarios que no estaban cumpliendo con su deber legislativo. Como resultado, la reforma se aprobó a los pocos días, sin demora.

Modernizando la Gestión Municipal

Nuestro concepto de descentralización incluía también la **capacidad de los propios municipios para administrar los recursos, para actuar con democracia y para ejercer eficientemente sus competencias**. Para ello, pensábamos que los municipios debían modernizar su gestión, reconociendo sus deficiencias y mejorándolas con capacitación y asistencia técnica. No bastaba con reclamar al Estado central mayor poder, recursos y competencias para los municipios, si éstos mantenían problemas de gestión, faltas administrativas, personal no capacitado, en fin. El proceso de descentralización no se agotaba con la mera petición y reivindicaciones hacia el gobierno, parlamento y partidos políticos. Era indispensable asumir problemas y desafíos de los propios municipios. De allí que una labor tan importante como promover la descentralización era el modernizar la gestión propia. Constituía un acto de consecuencia y de realismo.

Para estimular dicha modernización, las **actividades fundamentales** se centraron en la asistencia técnica, capacitación, estudios, sistemas de comunicación, información, publicaciones y relaciones internacionales.

En el ámbito de la asistencia técnica y la capacitación, la AChM mantuvo una **constante relación con numerosas instituciones** que participaron activamente en iniciativas impulsadas por la Asociación, transformándose en actores permanentes de nuestras actividades. Entre dichas instituciones se encuentran la Fundación Friedrich Ebert, Fundación Frei, Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, Agencia Española de Cooperación Iberoamericana, Unión Iberoamericana de Municipalidades, International Union of Local Authorities, Instituto Libertad, Carabineros de Chile, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Instituto Libertad y Desarrollo, Contraloría General de la República, Fundación Konrad Adenauer, Centro de Estudios del Desarrollo, CIPMA, Cordillera, Taller de Estudios Andino, Universidad de Santiago, Programa Naciones Unidas para el Desarrollo, Programa Educación y Trabajo, Instituto de la Mujer, COR-Chile, Colectivo de Atención Primaria, Ideas, Federación Mundial Ciudades Unidas, Centro de Promoción Universitaria, Programa Educación para el Desarrollo, CESOC, Fundación Paz Ciudadana, Educación y Comunicaciones, LOCUS, CEYFOS, Instituto de Desarrollo Municipal, Cuerpo de Paz de los EE.UU., Servicio Alemán de Cooperación Técnica, Instituto Nuevo Chile, Centro Interdisciplinario de Educación, Fundación Naumann, SUR, Policía de Investigaciones y Fundación Ford.

Los espacios de encuentro que se generaban durante las jornadas de capacitación llenaron una importante carencia de los alcaldes y concejales: después de la primera elección democrática, éstos desconfiaban de un entorno heredado del régimen militar. Se sentían aislados y desinformados, y necesitaban urgentemente intercambiar experiencias con sus pares. En varias ocasiones, ese intercambio resultó mucho más provechoso que la charla de un experto venido de afuera.

Sin embargo, las **actividades de capacitación tuvieron dos problemas** que nunca pudieron ser totalmente subsanados: en primer lugar, se decidió que los grupos se compondrían tanto de alcaldes y concejales como de funcionarios. La opción tuvo indesmentibles beneficios, ya que al juntar a diversos actores, se enriqueció el debate. Sin embargo, la disparidad del conjunto obligó siempre a adecuarse al nivel más bajo.

Por otra parte, la programación de las jornadas no consideró las diferencias de tamaño entre los municipios participantes. Al mezclar realidades completamente distintas, la capacitación perdía eficacia. La situación empeoraba porque en la mayoría de las ocasiones, se aplicaba la metodología profesor-alumno, sustentada en la verticalidad y en la uniformidad de los contenidos. Además, muchas actividades de capacitación carecieron de un punto de vista técnico más concreto, basándose en contenidos rutinarios y poco innovadores.

Pese a lo anterior, la **capacitación tuvo gran impacto para la cohesión interna de la institución**. Dicha identidad se reforzó además con una serie de publicaciones e informaciones difundidas periódica y puntualmente en todas las regiones. Entre ellas, las más importantes fueron el Boletín Informativo y el Manual Técnico de Gestión Municipal, que se distribuían mensualmente, y los Manuales Didácticos, sobre gestión de servicios municipales, provisión y administración de bienes y servicios, planificación, finanzas, gestión ambiental, desarrollo económico local y desarrollo de recursos humanos para la gestión municipal. Además, se publicaron los Cuadernos de Trabajo, cuyo objetivo fue aportar al quehacer de los municipios tanto desde el punto de vista de la reflexión y el debate como de la gestión, y el Directorio Nacional de Proveedores Municipales, del cual se editaron dos versiones.

Junto con lo anterior, se creó la Red Telemática Municipal, MUNITEL, uno de los proyectos más importantes desde la fundación de la Asociación. Munitel es una moderna red de microcomputadores que enlaza a todos los municipios del país, ofreciéndoles a alcaldes, concejales y funcionarios una vía rápida de acceso a una variada gama de servicios y productos ideados para mejorar la gestión de los gobiernos locales.

La primera fase de su instalación comenzó en agosto de 1996, y luego se dio paso al diseño lógico y a la implementación de los servicios. El período de marcha blanca del sistema comenzó en abril de 1997, y la red estuvo en pleno funcionamiento en julio del mismo año.

Entre sus servicios básicos se encuentra *Munitel Informa*, que pone a disposición de los usuarios las noticias más importantes del acontecer en materias relativas a los gobiernos locales. La red cuenta también con una versión electrónica del Boletín de la AChM, con una amplia red de expertos en temas municipales, con un registro electrónico de proveedores, con acceso al Centro de Documentación y a Internet, y con un gran número de servicios adicionales.

Financiamiento

La Asociación Chilena de Municipalidades tiene como principal fuente de financiamiento las erogaciones de sus propios miembros. Complementariamente, percibe ingresos de la cooperación internacional y de aportes públicos.

En junio de 1996, las cuotas de los socios representaban un 60,5 % de los ingresos de la AChM, en tanto que un 26,2 % provenía de programas internacionales. De dichos ingresos, un 64,65% se destinó al desarrollo de programas, y un 34,40 % a gastos de operación.

Es notable señalar que el nivel de **morosidad de la Asociación durante este período fue inferior al 5%**, cifra que demuestra la gran utilidad y representatividad de la institución

Programas Internacionales

La AChM ha estado vinculada al ámbito internacional desde sus comienzos, que contaron con el apoyo favorable de la cooperación internacional. En su diseño además, se recogieron diversas iniciativas europeas y norteamericanas, donde en general, el desarrollo histórico del Estado comienza de abajo hacia arriba, es decir, las estructuras más antiguas son los municipios de los condados.

En la actualidad, la política de relaciones internacionales de la Asociación estimula la formación y desarrollo de asociaciones de gobiernos locales en América Latina y en el mundo. Privilegia también la creación y el fortalecimiento de vínculos de cooperación técnica e intercambio de experiencias, tanto con organismos de naturaleza similar como con municipios y otras instituciones extranjeras. Los principios fundamentales de esta política son el de la reciprocidad y el apoyo a iniciativas asociativistas en pos de propósitos compartidos.

Por la activa inserción de la AChM en los foros internacionales de municipios es que el alcalde Jaime Ravinet, Presidente de la Asociación, fue unánimemente elegido Presidente de la International Union of Local Authorities, IULA, desde 1995 a 1997. La IULA es la más antigua y prestigiosa organización internacional de gobiernos locales, y agrupa a más de noventa países. La elección de Ravinet fue, además de un logro personal para el Alcalde de Santiago, un éxito real de la Asociación, que recibió el reconocimiento de más de noventa países pese a su corta existencia.

Es así como el Comité Ejecutivo de la IULA sesionó por primera vez en Chile en abril de 1996. A la reunión asistieron delegados de más de veinte países, quienes visitaron al Presidente Eduardo Frei para intercambiar conceptos acerca de la importancia de los gobiernos locales en el mundo.

Además de participar en IULA, la AChM es miembro de la Red de Asociaciones de Municipios de América Latina, de LACDE, y de la Federación Mundial de Ciudades Unidas, FMCU.

Por otra parte, la cooperación internacional ha sido uno de los pilares en el trabajo de la AChM, desde que la Fundación Ebert contribuyera a formarla en 1992. A partir de entonces, la Fundación también ha brindado apoyo técnico, y participó directamente en la edición de dos manuales didácticos referidos a la temática ambiental y al desarrollo económico local.

En general, la cooperación alemana ha sido fundamental para el desarrollo de la AChM, y se han establecido convenios con la DSE en capacitación, con el Servicio Alemán para el Desarrollo Social-Técnico y con el programa *Expertos Integrados* del Ministerio Federal de Cooperación Económica.

Además, la Asociación Chilena de Municipalidades ha establecido los siguientes convenios con organismos internacionales:

- Programa de apoyo técnico municipal, con aportes de la Cooperación Española.
- Proyecto de Capacitación para la Gestión Municipal, con aportes de la Comisión Europea.
- Convenio con la Unión de Municipios de Quebec para el intercambio de autoridades y funcionarios municipales y hermanamiento con los municipios de Maule, Ovalle, Villarrica y Quillota.
- Programas de planificación urbana, con intercambio de la oficina de cooperación sueca.

REFLEXIONES Y DESAFÍOS

Puede afirmarse que el periodo narrado aquí constituye la etapa fundacional y de consolidación de la Asociación. Al cabo de cuatro años, la Asociación Chilena de Municipalidades es hoy una institución claramente perfilada en la vida política nacional.

Pero siempre habrá desafíos nuevos y caminos abiertos hacia el futuro. De allí que en este capítulo se abordan algunas reflexiones sobre los desafíos de la Asociación para con ella misma, para con los municipios, hacia el Estado en su conjunto y hacia la política en general. La Asociación está inserta en la vida pública, de allí que sea necesario y correcto plantearse en esta gama amplia de actores y escenarios de la vida nacional.

Tal vez aquí se encuentra una de las reflexiones más importantes de este periodo: la Asociación ha tenido influencias no sólo hacia los municipios, lo cual es natural, sino también hacia el Estado y el sistema político. El estilo de trabajo, esencialmente pluralista y transversal, ha dado una señal al mundo político en general. La forma abierta, transparente, ágil y cohesionada de actuar, uniendo actores políticos diferentes en un objetivo común, demuestra que son posibles otras coaliciones y acuerdos, no necesariamente controlados y ceñidos al sistema partidario y político imperante.

HACIA LA ASOCIACIÓN CHILENA DE MUNICIPALIDADES

Un Pacto Local

En noviembre de 1994 fue entregado al Presidente de la República el documento *Propuestas para un Nuevo Municipio: Autonomía, Competencias, Estructura y Financiamiento Municipal*. El texto fue el resultado de un intenso debate nacional en el que participaron todos los municipios del país, y fue elaborado por un amplio equipo profesional que acogió los aportes de las directivas y de los capítulos regionales. La propuesta exponía las reivindicaciones en materias de descentralización que la AChM consideraba necesario manifestar, de cara a una posible reforma municipal presentada por el gobierno al parlamento.

Los capítulos centrales del documento se referían a la autonomía local y a las competencias, estructura y financiamiento de los municipios. El texto sostenía la necesidad de un cambio cultural, jurídico y administrativo verdaderamente revolucionario para llegar a una auténtica autonomía. En el análisis de las competencias municipales, el texto se detenía en las duplicidades, interferencias y superposiciones que desdibujaban el radio de acción de los municipios, y presentaba propuestas de aplicación general.

Respecto a la estructura, manifestaba la necesidad de elecciones directas tanto para alcaldes como para concejales, en forma separada e independiente, y detallaba las atribuciones de cada cual. Y en relación al financiamiento, daba cuenta de las limitaciones establecidas por la Ley de Rentas Municipales, asegurando que en gran medida, las rigideces del sistema administrativo limitaban la eficiencia en la administración de los presupuestos. El documento consignaba además las dos posiciones fundamentales en torno a la existencia del Consejo Económico y Social Comunal -CESCO-, sobre la cual no se había llegado a consenso.

Propuestas para un Nuevo Municipio se transformó así en un texto orientador, que contenía la definición estratégica de la Asociación. Según ésta se trazaron los lineamientos políticos de la AChM, plasmados luego en diversas propuestas legislativas.

Gran parte de aquellas propuestas se concretaron posteriormente a través de un conjunto de reformas incluidas en la **Ley Orgánica de Municipalidades**. Por eso se hace necesario ahora elaborar un nuevo documento de similares características al anterior pero con dos innovaciones: por una parte, que se amplíe el espectro de temas tratados, y por otra parte, que se proponga un pacto local con el gobierno.

La gama temática debería incluir, por ejemplo, una reflexión profunda sobre el tamaño del Estado. Al interior de la Asociación hay diversas posiciones sobre la materia, y sería un gran aporte al debate público la difusión de dichas posiciones, especialmente si arribaran éstas a un consenso. Asimismo, corresponde también a la Asociación Chilena de Municipalidades pronunciarse respecto a los gobiernos regionales, su sistema de elección, sus funciones y competencias, etcétera. En el ámbito municipal hay también mucho que decir respecto a temas que atingen a la labor de los municipios, como la policía municipal o los tribunales vecinales.

En segundo lugar, pensamos que dicho proceso de redefinición estratégica debe ser planteado políticamente, con el objetivo de establecer negociaciones con el gobierno y el congreso. Sería recomendable que tales negociaciones se fundamentaran en medidas cuantificables y concretas porque en esta oportunidad, el texto no se enmarcaría exclusivamente en una discusión legislativa como en su primera versión, y porque además, influiría en ámbitos más extensos que los de la anterior propuesta.

En relación a aquello –y parafraseando nuevamente a Jose Luis Coraggio-, es posible citar la experiencia de la Federación Española de Municipios, FEMP, que en los años ochenta estableció un pacto local con el gobierno. Pero aquel convenio no estaba sólo planteado en términos de peticiones al Estado central. También se basó en compromisos de los propios municipios, que recibirían determinadas compensaciones por ciertos logros previamente especificados. Así, las municipalidades se situaron en un nivel de igualdad frente al Estado.

Sin embargo, lo más importante se refiere a contar con una carta de navegación de la Asociación, que entregue una cierta *línea política* a la entidad. En cierta medida el documento *Propuestas...*, sirvió para dichos efectos pero está agotado. De allí que se requiere que la entidad mas importante representativa de los municipios del país realice un esfuerzo nacional, regional y comunal de reflexión acerca del futuro de los municipios y del país.

Los Capítulos Regionales

Cuando se formó la Asociación, muchísima energía fue destinada a la constitución de los **capítulos en regiones**. Los esfuerzos sin embargo, no rindieron los frutos esperados por diversas razones. Principalmente por la débil identidad regional, y porque los capítulos regionales tienen baja interlocución con los gobiernos regionales y por lo tanto, tienen pocos espacios reales de acción.

Efectivamente, los capítulos regionales en general respondieron en su comienzo a una motivación de la Asociación a nivel de su directiva central. Si bien algunas regiones más organizadas ya contaban con instancias de organización de los municipios entre sí, el impulso orgánico lo colocó en la constitución de la Asociación. A la Secretaría Ejecutiva le era útil una agrupación regional para coordinar sus políticas y canalizar información a dicho nivel.

Sin embargo, posteriormente y en forma gradual los capítulos comenzaron a adquirir vida propia. A tal punto esto fue así que en algunas regiones –las más cohesionadas– se comenzó a vivir un proceso de mayor autonomía respecto a la organización municipal regional. En efecto, se comenzaron a crear las asociaciones regionales de municipalidades, estructuras paralelas pero con funciones bastante similares a los capítulos regionales. Estas asociaciones no se colocaron al margen de la AChM, sino que más bien han sido explicadas como complementarias a la misma, aunque se advierte una cierta intención autónoma.

Si bien el hecho de que existan asociaciones en lugar de capítulos regionales no cambia demasiado el escenario en la práctica, **es hora de hacer una reflexión más profunda respecto al régimen de las entidades regionales.** En concreto, pasar gradualmente de una estructura menos centralizada y más federativa de la Asociación.

Creemos por lo demás, que en regiones existe hoy un nivel político, técnico y profesional superior al que antes se daba. Hay también una conciencia sobre los beneficios de vivir fuera de la Región Metropolitana que denota un cambio sustancial en la sociedad y que estimula a que gran cantidad de santiaguinos prefieran emigrar a las regiones.

Junto con ello, los gobiernos regionales adquieren cada vez mayor importancia, y se van convirtiendo así en interlocutores más válidos para los capítulos regionales de la Asociación. Los factores anteriormente mencionados apoyan entonces la instauración de un **proceso federativo**, que si bien requiere de largo tiempo para consolidarse, representaría un nuevo enfoque en relación al tema de la autonomía regional.

Capacitación para la Acción

Un aspecto clave en el futuro de la Asociación es la existencia de un sistema de capacitación para la acción. La AChM no es una universidad ni un instituto de educación superior. De allí que es necesario identificar muy claramente qué se busca con la capacitación de alcaldes, concejales y funcionarios municipales. A nuestro juicio la capacitación debe estar orientada a la acción, a la gestión.

Sabemos que una corriente importante de personas favorece la creación de un instituto nacional de capacitación municipal, siguiendo el ejemplo de los países centroamericanos entre otros, donde se han fundado incluso escuelas de administración municipal. En nuestra opinión sin embargo, tal idea conlleva en su seno la mentalidad centralista, porque con toda seguridad un instituto de capacitación se convertiría finalmente en una instancia burocrática y centralizada.

Sostenemos en cambio que los propios municipios son los que mejor saben dónde y cómo capacitarse. Por ello, resultaría conveniente el diseño de un proceso exhaustivo de formación para alcaldes y concejales, concebido como una matriz de información e intercambio. Al respecto existen diversas demandas e inquietudes hacia las ONG y el mundo académico, respecto a las cuales la Asociación podría cumplir un eficiente rol articulador.

Pero más allá de la forma y estructura que el sistema de capacitación adquiera, lo más relevante se refiere al sentido de la capacitación. Pretender formar alcaldes, concejales y funcionarios a través de la AChM es ilusorio, desproporcionado y está fuera de los objetivos de una entidad de esta naturaleza.

Más bien se requiere ir supliendo falencias específicas y enfrentando desafíos nuevos. Para ello las instancias de capacitación son necesarias, pero siempre en forma puntual y respondiendo a desafíos limitados en el tiempo. En este sentido a lo que se debe orientar la capacitación es a la acción, a la gestión. Con ello estamos pensando en **instancias de capacitación breves en el tiempo, específicas temáticamente, que respondan a problemas o desafíos puntuales, y que siempre tengan como objetivo optimizar la gestión municipal.**

Se ha hecho mención anteriormente que la capacitación en la AChM tuvo un cierto período de crisis y estancamiento, producto a nuestro juicio que el éxito que tuvo en un comienzo se debió más a la necesidad de contar con espacios de interacción, a la necesidad específica de contar con la información que se entregaba. Sin embargo, una vez logrado el posicionamiento de la Asociación y creado un espacio de articulación entre los municipios, los objetivos de la capacitación debieron ceñirse a la entrega de información, al entrenamiento en políticas nuevas, al conocimiento de formas novedosas de gestión, etcétera. Pero esto no siempre se lograba y existían una tendencia a *academizar* la capacitación.

Con el fin de reorientar esta visión y aportar al debate sobre el rol de la capacitación en una asociación de municipios, postulamos una política práctica y concreta que se centre en objetivos de corto plazo. No creemos que la AChM deba ni pueda solucionar lo que muchas veces se pretende cuando se alude a contar con una carrera municipal: la falta de capacidad del personal municipal, y la falta de experiencia de alcaldes y concejales.

HACIA LOS MUNICIPIOS

No creemos que la o las asociaciones de municipalidades debieran ser entes ciegamente *representativos* de los municipios, en el sentido de asimilarse a lo que ellos son en forma plana. Una asociación de municipios debe **tener también una visión de mediano plazo y es fundamental que cuente con una visión estratégica** de lo que deben ser los municipios. En tal predicamento se basa también la propuesta del *pacto local*.

En este caso nos referimos a la pregunta: ¿qué municipios queremos y necesitamos para Chile? Sin pretender que la respuesta a esta pregunta deba ser la atención central de la AChM –pues su rol principal se juega día a día en cada proceso de negociación–, es importante contar con una imagen objetivo de lo que se busca. Si bien no creemos que la Asociación deba desgastarse en debates que pueden resultar teóricos y eternos, al menos en este espacio es importante hacerse la pregunta y plantear algunas ideas al respecto.

Pese al importante papel que cumplen los municipios en relación a la ciudadanía, nos parece que al interior de las instituciones existe una visión autocentrada –una **cultura ombliguista**– del quehacer municipal. Los municipios están excesivamente cerrados en lo propio, en sus funciones, atribuciones y competencias.

Lo anterior responde a un comportamiento habitual en ciertas áreas de lo público, donde pareciera ser que la defensa de lo propio pasa por competir contra el ámbito de lo privado. En nuestra opinión en cambio, la lógica de la sociedad civil se debería incorporar a la esfera estatal, armonizando dos mundos actualmente divididos. Dicha incorporación contribuiría a la promoción de la autonomía comunal y al perfeccionamiento de la gestión municipal.

En tal sentido, el municipio debería tener una perspectiva menos sesgada y parcial, que se extendiera no sólo a los problemas de la ciudadanía, sino también a sus riquezas y potencialidades. De esta forma, la municipalidad se convertiría en la instancia a la que en forma natural, confluirían todos los ciudadanos.

Para ejemplificar lo anterior, hemos desarrollado aquí tres temas de gran importancia en la dinámica civil —el desarrollo económico, el factor local y la flexibilización de los recursos humanos—, analizando la manera en que podrían incorporarse al sistema municipal.

Desarrollo Económico

Tradicionalmente, a los municipios se les ha asignado la administración de las funciones domésticas de su jurisdicción, centrada especialmente en el manejo de los gastos. Sin subestimar dichas funciones, pensamos que los municipios deben superarlas. Sería de **gran provecho que la gestión comunal interviniera en materias de desarrollo económico** donde además de distribuir los gastos, hubiese también planificación de ciertos ingresos. Creemos además que el trabajo con los habitantes de la comuna no sólo debe considerar su carácter de ciudadanos, sino también su rol de trabajadores.

La producción tiende hoy día a una progresiva segmentación. La escala económica es cada vez más reducida, y las empresas disminuyen día a día su tamaño y se flexibilizan. Territorialmente la producción de dichas características se acerca crecientemente al ámbito de acción municipal. La adopción del tema por parte de los municipios, contribuiría a que éstos se estableciesen con más horizontalidad frente al Estado, dejando de ser entidades que sólo solicitan recursos. Trabajando para desarrollar la actividad productiva, se tendería por consiguiente a un genuino proceso de autonomía.

No sugerimos con esto un retorno del Estado empresario. Sólo proponemos que además de elaborar políticas para superar la pobreza, se planifiquen estrategias para incentivar la actividad económica privada, aumentando así la riqueza: la gran modificación del municipio chileno pasa porque estimule éste la productividad comunal.

Mientras el municipio siga administrando y desarrollando sólo políticas sociales y domésticas —las que obviamente son fundamentales en la vida de las personas y por lo tanto debe continuar y perfeccionar su gestión para ello— nunca llegará a tener *mayoría de edad* en relación a otros niveles del Estado. Aunque suene despectivo, el municipio tiene un rol *segundón* en la estructura del Estado, que sólo superará si asume el desarrollo económico como una función inherente a su concepción.

La concepción tradicional del empresario como el *dueño* de la empresa, el que sólo tiene como objetivo el *ganar dinero*, el que se enriquece con el trabajo ajeno, etcétera, pareciera que es la que aún prevalece en el mundo municipal. Sin embargo una visión más moderna y real del empresariado, entendido más como emprendedor, conllevaría una actitud diferente de los municipios.

Los empresarios emprendedores son elementos activos del cambio, de la renovación, del crecimiento, del desarrollo y del progresismo, y sin embargo los municipios aún se encuentran de espaldas al empresariado, con una actitud típicamente estatista, donde la regulación de los impuestos y las normativas urbanas parecen ser las únicas relaciones posibles.

Se requiere de un municipio dinámico y abierto a la empresa privada, que la promueva, la incentive, la favorezca. Una situación en que la relación entre lo público y lo privado sea activa y sinérgica, como parte de una relación entre estado y sociedad civil más fluida y dinámica.

Una Educación Comunal

Ante la pregunta si la educación pública básica y media se encuentra municipalizada, la respuesta es afirmativa. Sin embargo, los municipios en la práctica se dedican a administrar el sistema educativo. Prácticamente no existen municipios en los cuales se hayan incorporado contenidos locales en los programas educativos. Desde el punto de vista de los contenidos, los programas escolares no difieren entre una comuna y la otra, y no se distingue en ellos la presencia del elemento local. Allí recién podríamos comenzar a afirmar que existe una educación municipalizada.

Resulta curioso que en el sector salud en cambio, donde el tema local tiene menos relevancia aparente, se enfaticen más contenidos locales. Es verdad que en el ámbito de la salud hay ciertos aspectos de raigambre netamente geográfica. Sin embargo, la empatía del sector hacia el tema excede con mucho lo estrictamente práctico y por cierto, resulta mucho más notoria que en el ámbito de la educación, donde impera el centralismo.

En nuestra opinión, la **proyección de contenidos locales es entonces el elemento que realmente definiría una educación municipalizada**. Programas que enseñaran, por ejemplo, la historia y geografía de la comuna, gravitarían fuertemente en el fortalecimiento de la identidad sociocultural de los alumnos, y en la consiguiente preocupación por su hábitat. Acercándose a su entorno, los estudiantes le tomarían mayor arraigo y afecto, y se generaría en ellos mayor voluntad de desarrollarlo. Se conformaría así una cadena de crecimiento que incidiría notablemente en la cultura y productividad comunal.

Otra de las distorsiones que a nuestro juicio se producen en torno al tema de la educación y los municipios, es la creencia por parte de éstos que su acción es sólo relativa a los establecimientos municipalizados. La municipalidad desconoce a las escuelas particulares subvencionadas y a los establecimientos particulares pagados, y pensamos que esto se debe a la tradición de *egocentrismo* municipal ya mencionada. Frente a ello, sostenemos que los estudiantes no municipalizados deberían también ser incluidos en la gestión municipal, recibiendo contenidos locales en sus programas tal como cualquier otro alumno.

La educación es una sola y es deber del Estado —en este caso el municipio a nivel local— asegurar su entrega. La relación competitiva que establecen los municipios con los sostenedores privados, subvencionados o pagados, es perversa pues en vez de perfilar el rol del Estado y el rol de los privados, los hace competir en desigualdad de condiciones.

Flexibilización de los Recursos Humanos

Existe una idea generalizada de que los funcionarios municipales son los menos preparados y más ineficientes del sector público. Contribuye en esto el hecho que en los grados más bajos los municipales son los más mal pagados de la administración pública. Esta imagen no sólo es generalizada afuera del municipio sino por los propios funcionarios, quienes tienen una autovaloración claramente negativa.

Se suele afirmar que esta situación es estructural y no hay más cambios que despedir funcionarios y contratar nuevos. Sin embargo, la experiencia de municipios exitosos demuestra claramente lo contrario: consideremos un municipio A y un municipio B, ambos con las mismas características de población, ingresos municipales, grado de desarrollo económicos, número y calificación del personal municipal, etcétera.

El municipio A funciona normalmente, ni mal ni bien, *marcando el paso*. El municipio B, sin embargo, es dinámico, atrae inversiones externas, desarrolla los recursos internos, se *vende* como exitoso hacia fuera, la comunidad lo apoya ampliamente, los funcionarios municipales trabajan positiva y motivadamente.

¿Cuál puede ser la diferencia entre ambos municipios? Efectivamente, el alcalde que tienen. Un alcalde tradicional versus un alcalde emprendedor. Entonces se descubre que los funcionarios municipales del municipio B no eran tan descalificados, ni tan desmotivados, ni tan ineficientes, sino al contrario. **Con incentivos, con reglas claras, con apertura e incorporación, es posible crear un clima laboral más dinámico e integrado.**

Un aspecto fundamental de este esfuerzo requiere **mayor flexibilidad** en el tratamiento de los recursos humanos. Y flexibilidad en dos sentidos: que los municipios tengan la **capacidad de remover y cambiar personal**, y que los funcionarios tengan posibilidades de **obtener mayores salarios** en relación a su desempeño.

Mientras los municipios no dispongan de facultades para un **manejo autónomo de los recursos humanos** —y, para decirlo abiertamente, facultad para despedir personal—, nunca contarán con todos los instrumentos para desarrollar una gestión eficiente. Con la misma claridad es necesario afirmar que mientras los funcionarios municipales no cuenten con salarios no sólo dignos sino justos, tampoco podrán los municipios desarrollar su labor en forma efectiva.

Creemos que la inamovilidad debe ser eliminada en forma gradual, con planes de retiro anticipado, o con plantas paralelas que incorporen trabajadores en un nuevo régimen. Lo anterior por supuesto, implica también aumentar el nivel de remuneraciones como compensación, estableciendo salarios de mercado atractivos para el personal.

Reiteramos al respecto nuestra experiencia en la Secretaría Ejecutiva de la Asociación Chilena de Municipalidades, donde el horario era mas intensivo y exigente que el de los funcionarios municipales y sin embargo, se trabajaba con mayor mística y motivación porque, entre otras razones, era más satisfactorio el nivel de remuneraciones.

HACIA EL ESTADO

¿Municipio Autónomo?

En el mundo municipal es frecuente encontrar un cierto municipalismo exacerbado, que a fin de cuentas resulta tan totalitario como el estatismo a ultranza. El mismo concepto de autonomía es inmensamente relativo ¿el municipio puede en realidad ser totalmente autónomo, siendo parte del Estado?

Resulta paradójico hacerse esta pregunta en un Estado con tan altos grados de centralismo como el nuestro. A pesar de ello, es imprescindible precisar no las palabras sino lo que se busca.

Quienes abogan por la autonomía reclaman mayor poder para los municipios. En concreto mayor poder es libertad política, facultades legales y recursos financieros. Todo ello es necesario en cualquier proceso de descentralización y si no existen dichos elementos estamos hablando de poesía.

Pero diferente es decir que los municipios deben ser totalmente autónomos, porque ello conlleva una visión autárquica y autoreferente que pelagra contra el propio proceso de descentralización.

¿Varios Estados Autónomos, o Un Estado Descentralizado?

Extremando el análisis y propuestas de muchos sectores autonomistas, cabe preguntarse si en definitiva lo que se busca es fragmentar la unidad nacional en 341 países/municipios diferentes.

Nuestra opción es claramente la contraria: un estado descentralizado, que no es lo mismo que 341 municipios autónomos. **El Estado se fragmenta sólo cuando se producen procesos de descentralización inadecuados.** Así ha ocurrido durante los últimos años en diversos lugares del planeta, donde la descentralización mal entendida ha conducido a violentas y lamentables manifestaciones de nacionalismos. Un proceso adecuado en cambio, considera acrecentar la autonomía municipal bajo la seguridad de que por más autónomo que sea el municipio, el Estado al cual se integra es uno solo, es decir que existe unidad en el proceso.

Igual cosa puede señalarse para las regiones, pues éstas con mayor fuerza han presentado fenómenos independentistas en algunos casos bastante violentos. En Chile si bien la descentralización a nivel regional tiene un desarrollo menor al nivel municipal, está adquiriendo un ritmo más acelerado. De allí que sea necesario también plantear la integralidad del proceso de descentralización, incluyendo no sólo a los municipios sino también a las regiones.

La vertiente autonomista recoge más bien la cultura europea que nada tiene que ver con la conformación del Estado y los municipios en nuestro continente. En Europa se vive un proceso de fortalecimiento del nivel regional y local y del nivel continental, perdiendo importancia relativa los gobiernos nacionales. En esta realidad el proceso de municipalización tiene una connotación muy diferente a nuestra realidad.

Sin embargo, es interesante estar atento al fenómeno de la unidad europea, pues también en América Latina se piensa y comienza a general un interesante proceso de *continentalización*. Mercosur, Alca, las dos Cumbres de Jefes de Estado, etcétera, aunque sean más hechos que procesos, hacen percibir un cierto clima en que los países de nuestro continente comienzan a *derribar* sus fronteras, primero comerciales, pero inevitablemente también se arrastrarán las políticas y culturales.

Si ese proceso cobra importancia, aunque sea a mucho menor escala que en Europa, es de suponer que también el proceso de descentralización se verá impulsado con una nueva energía. Ahí las regiones y los municipios cumplirán un nuevo rol, en todo caso más activo y productivo.

En Chile, al igual que todos los países latinoamericanos, el Estado central fue fundado antes que los municipios. De hecho éstos fueron creados a partir del Estado y en función de éste. Por ello que descentralización implica por cierto entregar más poder desde el nivel central al local, pero sin perder la unidad y el sentido público de los gobiernos locales.

En este sentido es adecuado hacerse la pregunta de si son todos los centralismos negativos. Existe la sensación que esto es así, pero nos parece una visión minimalista que carece de asidero. No creemos que el centralismo sea perjudicial en sí mismo: más aún, reconocemos por ejemplo que en relación al Estado, los grandes ministerios creados en la década del cuarenta y cincuenta constituyeron entidades eficientes y determinantes en la vida nacional. Recordemos también que en sus comienzos, el desarrollo industrial chileno se basó en el centralismo, aunque la industrialización centralizada sea hoy crítica e ineficiente.

Lo anterior no significa desconocer las realidades locales: la identidad europea por ejemplo, atraviesa actualmente por una etapa de centralización que sin embargo, no lleva a derribar los regionalismos y localismos sino a potenciarlos. En Estados Unidos en tanto, el sistema federativo opera eficientemente, manteniendo un equilibrio entre el gobierno central y la autonomía de los estados.

Descentralización y Privatización

Al comienzo de este texto se señalaron ciertos aspectos rescatables del proceso de descentralización llevado a cabo por el gobierno militar. En dicho gobierno hubo dos vertientes ideológicas que inspiraron el proceso: por una parte existía un sector nacionalista que entendía la municipalización en un sentido geopolítico, en que estratégicamente se aseguraba la soberanía en todo el territorio nacional. Por otra parte, el sector neoliberal entendía la descentralización como un continuo del proceso de privatización, siendo la municipalización un estado intermedio.

Nada bueno es **confundir municipalización con privatización**, ni menos aprovecharse de aquélla para promover esta última. En rigor, sin embargo, para el sector neoliberal el proceso quedó inconcluso. Por ejemplo, en salud y educación se pretendía ir mucho más allá que la municipalización, pero precisamente las diferencias al interior del gobierno de la época *limitaron* el proceso hasta el nivel municipal.

Todo lo anterior sirve para preguntarse si la municipalización implica privatizar y en qué sentido. Más allá de respuestas ideologizadas, lo importante es **definir claramente el rol del Estado y de los privados**. Un ejemplo interesante en este sentido en la externalización de servicios, puesto que efectivamente se produjo una privatización de numerosos servicios a la comunidad que antes los municipios ofrecían directamente, como es el caso de aseo.

En el caso de la **externalización de servicios, o concesiones, lo importante es siempre definir el rol que mantiene el Estado**, en el sentido de definición de políticas y control del proceso de ejecución de las mismas por parte del sector privado. Asegurado esto, la privatización adquiere otra connotación que no necesariamente implica entregar al sector privado en forma absoluta la propiedad de los bienes, ni el monopolio de los servicios, ni el control absoluto del proceso en manos del mercado.

Es común encontrar oculta en el proceso de descentralización o municipalización de muchos países una motivación privatizadora. Con ello comúnmente lo que se hace es exactamente lo contrario de lo que se promueve: se debilitan los gobiernos locales y en definitiva el Estado pierde importancia a nivel local. Las empresas privadas, comúnmente monopólicas en las áreas de servicios municipales y con altos grados de centralización, no participan del proceso de desarrollo local y las comunidades a lo más ganan servicios más eficientes pero a costos bastante más elevados.

La tarea es pues desenmascarar lo que se entiende por municipalización y privatización. No nos oponemos a ésta, pero siempre que declare sus objetivos transparentemente y no supere el rol político del Estado.

Descentralización y Democracia

La debilidad del actual sistema democrático que vivimos, evidenciado sobretudo por la **ausencia de instancias de participación**, obliga a plantear aquí la relación entre descentralización y democracia. Efectivamente todo proceso de descentralización bien conducido implica extender el horizonte de la democracia a la escala individual.

El mismo hecho que las decisiones se extiendan y amplíen, implica que la democracia es también más amplia y diversa. Pero más allá de la democracia representativa, la virtud del nivel local son las potencialidades de la democracia participativa. En tal sentido no es posible afirmar que en los últimos veinte años en Chile exista una correlación positiva entre municipalización y democracia participativa.

A comienzos de los noventa han existido movimientos importantes de potenciación de las juntas de vecinos, pero es necesario admitir que al parecer éstos estuvieron más marcados por la contingencia política que por contenidos efectivamente locales.

El panorama es francamente desalentador en cuanto a participación

ciudadana y los municipios no están entregando señales alternativas interesantes al respecto. Por ello que más que propuestas, este es un serio desafío a considerar. Es cierto que es un desafío político y social, pero indudablemente los municipios debieran estar atentos a encontrar caminos replicables, que son los que se requieren, para motivar a la gente a evidenciar que trabajar en conjunto es mejor, incluso para el beneficio individual, que actuar aisladamente o no hacerlo.

Lo único claro, en todo caso, es que las soluciones y las recetas tienen que ser prácticas y empíricas. No es hora de discursos ni planteamientos teóricos al respecto. De allí la importancia de los gobiernos locales, pues son de las pocas instancias públicas que efectivamente tienen las herramientas y sobretodo la cercanía con la sociedad civil para llevar a cabo esta tarea.

Estado, Municipio y Sociedad Civil

Es evidente que existen diferencias entre los ámbitos de lo público y lo privado. Pero también hay una brecha que los divide más de lo necesario. El Estado se encuentra bajo una estrecha influencia de los partidos políticos, e incluso éstos admiten que sus relaciones con la ciudadanía se mantienen ajenas y distantes. Es por ello indispensable que dicha interacción sea más fluida, y que se consolide en un espacio del que implícitamente, hoy ninguna institución se apropia.

Al constituir los municipios el último eslabón de lo público, éstos deberían adueñarse de dicho espacio para reinventarlo y reposicionarse en él. Es cierto que al ampliar su escenario, aumentaría también el radio estatal. Pero al mismo tiempo, ese radio se diluiría al acercarse a la sociedad civil. Con ello, el Estado no sólo recogería más directamente las demandas de las personas, sino que también estaría proponiendo nuevas salidas conjuntas a los problemas. Y ése es, a nuestro juicio, el gran desafío de la democracia hacia el futuro.

Hoy la distancia entre lo público y lo privado es extremadamente amplia. Se requiere acercar ambos mundos, pues en definitiva es en esta relación entre Estado y sociedad civil donde se ejerce la democracia y la participación. Esa debiera ser la verdadera *área chica* de la política y no los pasillos de las sedes de partidos o palacios. La democracia sería muchísimo más rica y diversa si el espacio de contacto entre la gente y el Estado fuera más denso y pesado.

Para ello la responsabilidad está en manos de los municipios, pues éstos

deben recomponer la fragmentación e individualismo de nuestra sociedad civil a través de procesos concretos de encuentro. Está abierta la posibilidad y de lograrse algún avance al respecto, valdrá más que miles de discursos y seminarios.

HACIA LA POLÍTICA

Al demostrar la fuerza de la pluralidad, la Asociación Chilena de Municipalidades dio una señal política al país. Al comienzo, temimos que la coexistencia de posiciones tan distintas no diese buen resultado. Pero los resquemores fueron rápidamente disipados y se establecieron confianzas inmediatas. Entonces, descubrimos que la coexistencia no constituía un problema, y que al contrario, tenía un sentido y una finalidad.

Sin embargo, el pluralismo no se producía siempre en forma automática. Las condiciones tenían que estar dadas, y en eso la Secretaría Ejecutiva tuvo un importante rol como articulador de confianzas. Debimos jugar dicho papel en diversas ocasiones, ya sea para la contratación de instituciones, para enviar a alguien al extranjero o para decidir algún aspecto práctico.

Una vez logrado el pluralismo, nuestras demandas adquirieron una fuerza impresionante hacia el parlamento y hacia el gobierno. Precisamente porque estaban representados todos los sectores, quedaba siempre claro que nuestros objetivos no eran político partidarios, sino verdaderamente institucionales. Tanta presencia adquirimos, que luego comenzó a hablarse del *partido municipal*, o del *partido transversal*.

A nuestro juicio, lo anterior refleja en parte el vacío de conducción de los actuales movimientos políticos, los cuales ejercen una suerte de absolutismo institucional. Claramente hoy en día el discurso político no refleja las necesidades de la gente. La ciudadanía se agrupa hoy en torno a consignas muy diferentes a las del sistema partidista, el cual se enfrasca en discusiones donde no se incluyen los asuntos que realmente inquietan a la sociedad civil.

Pensamos que frente a ello, los partidos deberían abrir su gama temática. Y para eso el rol de los municipios es fundamental, porque es a ellos que la ciudadanía se acerca: los municipios pueden *oxigenar* la dinámica partidaria y contribuir en su aproximación a la realidad cotidiana del país.

En ese sentido, la señal dada por la AChM puede ser tremendamente útil, porque tal como nos encontramos cerca de los municipios, estamos cerca de los ámbitos de poder y somos capaces de poner otros temas en el tapete.

De hecho, abrimos la discusión a muchas materias que no existían en el discurso tradicional de los partidos, y nos convertimos en un genuino hecho social. Lo novedoso es que en este proceso, nuestra institución está al interior del Estado, lo que refuerza la utilidad del pluralismo y el sentido de lo transversal: sin siquiera imaginarlo, y así como rompimos con las tradiciones políticas en nuestros comienzos, nos constituimos luego en un actor de primera línea que aún tiene muchas señales que mostrar al país.

CONCLUSION

En rigor, muchos de los contenidos anteriores tienen el carácter de conclusión de una experiencia de cinco años de gestación, fundación y consolidación de la Asociación Chilena de Municipalidades. Sin embargo hay un aspecto que no queda suficientemente expresado en un relato que ha colocado el énfasis en los procesos, los resultados y las reflexiones.

Es por ello que en esta última sección hemos querido abordar una experiencia que tiene que ver con la rutina diaria y cotidiana que de no señalarse en forma explícita difícilmente aparece. Me refiero a la **importancia de las formas en relación al fondo.**

En el medio del sector público y político chileno siempre se ha privilegiado cuidadosamente el contenido y la sustancia por sobre las formas o los mecanismos de gestión. Tal vez nuestra herencia legalista en el aparato público, sumada a una huella marcadamente sociológica del análisis político, ha privilegiado las amplias discusiones y debates sobre los asuntos públicos. Si bien esta situación ha tenido grandes ventajas para la planificación de las políticas públicas, no es menos cierto que ha conllevado una práctica extremadamente discursiva, la que retrasa la puesta en marcha y en general el proceso de gestión de dichas políticas. En otras palabras, **nuestro aparato público y político tiene un buen discurso pero una práctica débil.**

La mayor experiencia durante nuestra gestión en la gerencia de la AChM dice relación con descubrir hasta qué punto la forma de gestión determina con igual o mayor importancia que los contenidos, el resultado final de las políticas.

Un buen ejemplo en este sentido tiene que ver con la estética en general, un aspecto que está formalmente tan alejado de las preocupaciones públicas y políticas tradicionales. Desde el comienzo tuvimos la preocupación que las oficinas de la Asociación mantuvieran una imagen diferente a la administración pública tradicional, con una decoración moderna, funcional y práctica. Internamente, esta *forma* determinó en parte importante no sólo una sensación subjetiva de agrado, sino una productividad mayor. Externamente, la imagen que la Asociación daba era de una institución moderna, ágil, y con una dinámica muy diferente a las de la administración pública en general.

Otro ejemplo interesante en esta materia se refiere a las publicaciones e impresos. Nuestra política fue que las publicaciones masivas para alcaldes, concejales y funcionarios tuvieran una calidad superior a la tradicional del sector público. Hubo allí una preocupación muy especial por la imagen corporativa de la institución, tanto en la calidad de la papelería como en los documentos que se editaban.

Habitualmente recibimos críticas al respecto, pues muchos consideraban un derroche de recursos. Recuerdo claramente la sugerencia de un importante alcalde del país, durante una reunión de Directiva de la Asociación, de que la serie Manuales Didácticos podría editarse en papel *normal* y a un color, con el fin de aumentar su tiraje.

Sin embargo a la postre, nuestra persistencia en mantener la calidad de las publicaciones tuvo un efecto positivo: no es lo mismo leer un documento impreso artesanalmente que hacerlo en uno de edición cuidadosa y atractiva. En este sentido, el efecto final no sólo tiene que ver con una consideración subjetiva de mayor agrado para el lector, sino que los mismos contenidos son asimilados con mayor profundidad y los resultados son por ende mas permanentes y profundos.

Hay muchos ejemplos en este sentido. Lo que hay en el fondo es un cambio profundo de mentalidad, en el sentido de pensar las políticas a partir de los beneficiados y no del promotor de las mismas. Evidentemente la empresa privada tiene años de adelanto en estos aspectos, pues el cliente es su norte y dispone hacia ellos todos sus esfuerzos de atracción.

En el sector público es muy incipiente –aunque es importante destacar que existe una interesante evolución– este cambio de mentalidad. La naturaleza *monopólica* de las municipalidades, sumado a su carácter *ombligista*, mas una tradición de vinculación con grupos organizados de la sociedad civil, ha dificultado enormemente una política personalizada de atención al ciudadano.

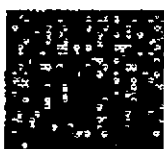
Las municipalidades no sienten que tengan nada que *vender* a los ciudadanos, por ello que su preocupación por el marketing, y por ende por la estética, es débil. Volviendo al tema de las publicaciones, la calidad de nuestras publicaciones en la Asociación tenía como objetivo influir en los municipios al elevar los estándares que éstos tenían para sus propias ediciones. Esto tuvo tal repercusión que era común recibir consultas sobre los procedimientos de edición que la Asociación tenía.



Si concordamos que las formas y la estética gravitan sobre el resultado final de las políticas, estaremos de acuerdo también que quien controla dichos procesos concentra un gran poder. Nuestra experiencia en la Secretaría Ejecutiva es que efectivamente eso fue así, pero tal vez no en el sentido tradicional que los actores públicos y políticos concentran el poder. Por ejemplo, los profesionales siempre tuvimos un especial cuidado por mantener un perfil bajo en los medios de prensa, pues es ese un mecanismo muy codiciado por los sectores políticos.

Nuestra preocupación era mantener un control estricto sobre el sistema financiero de la institución y sobre los recursos humanos. Con menos figuración y probablemente en forma más silenciosa, sentíamos que contábamos con una buena dosis de poder. Y el poder es simplemente capacidad para realizar, ejecutar, concretar.

Para ejercer este poder resultó clave no sólo preocuparse de los asuntos políticos y de los grandes temas institucionales, sino en la misma proporción cuidar los aspectos de forma. Todo ello demuestra la enorme necesidad que los municipios desarrollen las cualidades gerenciales de sus recursos humanos. La gerencia pública es un gran desafío de los gobiernos locales y nuestra experiencia puede resultar un buen ejemplo a replicar.



PUBLICACIONES
FUNDACIÓN FRIEDRICH EBERT, CHILE

I. DEBATE SINDICAL

1. Política social e integración económica, Mayo 1995.
Ernst Breit
2. La experiencia del sindicalismo alemán en los procesos de negociación colectiva y el rol del Estado en la política social, Julio 1995.
Ernst Breit
3. NAFTA-MERCOSUR y políticas sindicales, Agosto 1995
Mario Alburquerque/Gabriel Sanhueza
4. Modelo económico e inserción internacional de Chile. Noviembre 1995
Eugenio Rivera
5. Chile y el Foro de Cooperación Asia-Pacífico (APEC) y sindicatos en los países asiáticos, Abril 1996.
Hernán Gutiérrez/Gerhard Reinecke
6. El debate sobre la Seguridad Social en América Latina. La posición del sindicalismo de la región, Noviembre 1996
Jaime Ensignia
7. El Estado en la economía social de mercado. El modelo y la realidad alemana, Junio 1997
Alfred Pfaller
8. Full Employment in the EU within ten years, Marzo 1998
Fundación Friedrich Ebert, Instituto de Investigación, Departamento de Investigación de Política Exterior, Bonn, Alemania.

II.- ANÁLISIS LABORAL

1. Modernización de las relaciones laborales en el Chile actual, Mayo 1996
Malva Espinoza/Mario Velásquez/Emilio Morgado
2. Transición democrática y movimiento sindical en Chile, Mayo 1997.
Adolfo Arrieta/Jaime Ensignia
3. ¿Un sistema a punto de desaparecer? La Seguridad Social en Alemania, Junio 1997.
Alfred Pfaller
4. Dimensión Social de la Integración, Marzo 1998
Pablo Lazo Grandi
5. El Estado de Bienestar Alemán después de la Unificación, Abril 1998
Dr. Alfred Pfaller
6. El Mercosur: ¿Generador de Empleo?. Los mercados laborales en los países del mercosur y Chile a la luz del proceso de integración, Junio 1998
Dr. Wolfram Klein

III.- ANÁLISIS POLÍTICO COYUNTURAL

- El socialismo chileno frente al siglo XXI. El 25avo. Congreso del Partido Socialista de Chile, Julio 1996. Jaime Ensignia
- 2. Algunos extractos del libro: ¿Bajo el yugo del lucro? Una respuesta alemana a la globalización. Junio 1998
Klaus von Dohnanyi
- 3. Los efectos de la crisis asiática y su impacto en la economía chilena, Julio 1998
José Miguel Insulza

IV-. LIBROS

- Relaciones Laborales y modelos de acción sindical. Experiencias europeas y latinoamericanas, ILET-FES, 1994.
Jaime Ensignia/Malva Espinosa/Luise Rürup (Ed.)
- CHILE-MERCOSUR y estrategias sindicales en la región, 1996.
Jaime Ensignia/Heinrich Sassenfeld
- El nuevo sistema de pensiones. Los intereses de los trabajadores y su repercusión en América Latina, UAHG-PET-FES, 1997.
Jaime Ruiz-Tagle (Editor)
- Modernización de las relaciones laborales. Un desafío para la VIII región, 1997.
Jaime Ensignia/Heinrich Sassenfeld (Editores)
- Libre Comercio, Integración Regional y Dimensión Social: Desafíos para el Sindicalismo Latinoamericano, 1998
Jaime Ensignia y Gerardo Castillo (Editores)

V . DOCUMENTOS

- Los Tratados de Libre Comercio y el rol del sindicalismo latinoamericano. Aportes desde el sindicalismo chileno
Gerardo Castillo (OIT), Jaime Ensignia (FES), Carlos Vásquez (CUT), (Editores)
- Asociación Chilena de Municipalidades: Historia, Hechos, Desafíos y Reflexiones, Abril 1998
Giorgio Martelli