

La gerencia pública en el nivel subnacional de desarrollo territorial: aproximaciones al caso de Chile

Jaime Ahumada Pacheco*

Resumen

El documento presentado constituye una aproximación a la Gerencia Pública Territorial que, en los respectivos niveles de la división político-administrativa del Estado, se posesionaría en el fortalecimiento tecno-político de la conducción de los territorios y en mejorar sustantivamente la capacidad de gobierno de regiones, provincias y municipios, tal como se expresa en el caso chileno.

El trabajo consta de tres partes, que se explicitan en las cuestiones principales del fortalecimiento de la gobernación y gestión comunal y del desarrollo del caso chileno, poniéndose énfasis en la figura del Administrador Municipal y su entorno.

Se hace necesario fortalecer la capacidad de los territorios y de la institucionalidad regional y local, reinventando los gobiernos subnacionales, acrecentando sustantivamente los estándares de gestión pública, capacitando a los cuadros de gobierno e innovando en los estilos de hacer política y en la construcción de las alianzas que le den viabilidad a los proyectos de región y de comuna.

En el caso específico de la gestión pública subnacional, tanto la experiencia histórica como las actualmente en desarrollo, nos indican que en la base de cualquier propuesta de solución político-técnica o tecno-política, la participación ciudadana, la descentralización territorial y la calidad de los cuadros disponibles para las nuevas tareas del desarrollo, constituyen determinantes factores de éxito. En esta dirección, privilegiamos el posicionamiento de gerentes territoriales y administradores municipales que junto a una selección responsable de cuadros políticos, pueden constituirse en dinámicos actores de la democracia territorial y del gobierno de la gestión pública subnacional, participativa y autogestionada.

Solamente teniendo gobiernos locales exitosos podremos mejorar la calidad de los gobiernos nacionales y de la democracia.

* Administrador Público, Cientista Político, Codirector del Magíster en Gerencia Pública para Líderes de la Alta Dirección, Escuela de Gobierno y Gestión de la Universidad Academia de Humanismo Cristiano.

Introducción

Este documento constituye una aproximación a la Gerencia Pública Territorial que, en sus respectivos niveles, implica trabajar en el fortalecimiento tecno-político de la conducción de los territorios y mejorar sustantivamente la capacidad de gobierno de regiones, provincias y municipios, tal como se está intentando hacer en el caso chileno.

El trabajo que se presenta consta de tres partes, que explicitan las cuestiones principales del fortalecimiento de la gobernación y gestión comunal y muestran aspectos básicos del desarrollo del caso señalado, poniendo énfasis en la figura del Administrador Municipal y su entorno.

I. Fortalecimiento de la Gobernación y Gestión Comunal

En Chile, es imperativo avanzar en el potenciamiento real de sus municipios, ya que, desde éstos, su población puede intervenir en la solución de sus propios problemas, darle piso territorial a la democracia y establecer niveles de gobernabilidad y desarrollo que los potencien.

Hasta el momento, en su fortalecimiento institucional ya existe una experiencia suficientemente asumida desde los arreglos constitucionales y legales del gobierno de Aylwin. Otro tanto, se puede sostener de los aumentos en los porcentajes de inversión pública convenidos con las instancias regionales y locales y las políticas de fomento productivo y de inversiones públicas del período de Frei Ruiz-Tagle.

Sin embargo, tareas programáticas tales como la descentralización fiscal, la ley de rentas o el fortalecimiento de la gestión, tienden a seguir siendo postergadas o asumidas con debilidades e incluso con poca prolijidad.

Lo notable de todo este juego de negociaciones, supuestos, conexiones, protagonismos y personajes, lo constituye el hecho de que una de las claves de éxito de las tareas programáticas, la Ley de Rentas Municipales II, no es, ni ha sido, la solución de los problemas de financiamiento municipal que requieren de un piso de recursos suplementarios y oportunos que no fueron contemplados, asignados o dimensionados en ninguno de los proyectos (Maldonado, 2002).

En el tema anteriormente mencionado, incluso hoy, la actual subsecretaria de desarrollo regional, Claudia Serrano, le señala recientemente al diario *La Tercera*, que está empeñada en mejorar las finanzas de los fiscos locales, corregir la ley de rentas 2 e introducir indicadores de buen gobierno "para acreditar a los municipios que lo hacen bien y fortalecer a los que tienen más dificultades". Aun más, añade que se hace necesario nuevos programas de fortalecimiento institucional e intercambio de nuevas prácticas, otros de apoyo a la transparencia y la participación, con metodologías de cartas ciudadanas y presupuestos participativos (*La Tercera de la Hora*, Santiago, 26 de octubre de 2006).

De aquí, resulta importante aclarar que el tratamiento general de las políticas de descentralización, regionalización y fortalecimiento de los poderes locales, se va desarrollando en el país como si la estrategia fuera “no tener estrategia”.

Tanto en los gobiernos como en las oposiciones de estos tiempos y en los tiempos de la dictadura militar, la tendencia ha sido instrumentalizar como propaganda populista o política electoral, primero, a la llamada descentralización administrativa o más propiamente desconcentración autoritaria y, en la actualidad, a la descentralización territorial que se focaliza preferentemente en el nivel local o municipal, donde sus autoridades son elegidas por la voluntad popular y no designadas por el Ejecutivo, como sucede con los Intendentes regionales y Gobernadores provinciales.

Entendiendo que el fortalecimiento municipal no puede depender del día a día de programas y proyectos reactivos o sujetos a la contingencia política, por lo menos, debe hacerse un esfuerzo sostenido para diseñar ideas matrices que lo definan, le den dirección y posibiliten su gestionamiento oportuno.

1.1. Así, en el terreno de las ideas, estratégicas o tácticas, surge la cuestión del estado actual de la temática

Siguiendo las líneas de análisis de los expertos y académicos de la Universidad de Barcelona, Quim Brugué y Ricard Gomá (1998), se puede desarrollar una perspectiva histórica de la posición institucional, económica y societal que se le ha asignado al gobierno local en el marco de los Estados-naciones, especialmente europeos.

En la tradición francesa, donde se insertaría el caso español, a los municipios se les ha tratado como instituciones sin capacidad para incidir en las condiciones socioeconómicas de su comunidad, ya que en su origen aparecen como entes privados, asociaciones dedicadas a defender o promocionar sus intereses particulares que no comparten la potestad del Estado central para intervenir en asuntos de interés general.

De este modo, se explica la desconfianza que los municipios siempre han despertado en las instituciones políticas centrales, limitándoles competencias, restándoles recursos y estableciendo numerosos mecanismos de control y tutela, o restricciones legislativas a su capacidad de acción. La dimensión política del gobierno se cupulariza y priman los intereses caciquiles en desmedro de los político-partidarios. Aunque los municipios franceses y españoles han transformado su naturaleza jurídica convirtiéndose en entes autónomos de Derecho Público, reconocidos constitucionalmente, a los que el Estado central no puede eliminar ni modificar sin su consentimiento, les ha sido muy difícil liberarse de esta pesada herencia histórica.

En la tradición anglosajona del mal llamado “self-government”, los municipios aparecen como entidades prestadoras de servicios a las órdenes de los decisores nacionales, donde el margen de maniobra de sus representantes políticos es más de carácter simbólico y sus orígenes marcan sus resultados. Los municipios británicos nacen para aumentar la eficacia prestacional de un Estado que no lo puede hacer

todo en el nivel apropiado por delegación de funciones, sirviendo al interés general, pero, también, sin cesiones de poder. El modelo anglosajón es de autoadministración y no de autogobierno.

1.2. Las tesis de la nacionalización y del gerenciamiento de los municipios

A pesar de las contradicciones y del nivel de sus competencias en que, unos, los franceses y españoles, pueden hacer todo, pero sin ir en contra de la ley y otros, los anglosajones, sólo pueden realizar aquellas tareas que expresamente se les han encomendado, sin embargo, ambos modelos alcanzan similares conclusiones:

- a) el gobierno local no es políticamente relevante porque o bien se encuentra sometido a las directrices emanadas desde un centro nacional decisor, o bien carece de recursos o capacidades de actuación. Estos hechos configurarían lo que Brugué y Gomá denominan la tesis de la nacionalización de los municipios, donde prima el centro nacional y el nivel local solo ejecuta lo que viene de los centros; y,
- b) el gobierno local no es políticamente relevante porque concentra todos sus esfuerzos en las tareas gerenciales o administrativas que justifican su existencia. O sea, lo que los mismos autores presentan como la tesis gerencialista de manejo municipal, centrada en lo meramente administrativo y desechando el manejo político local.

En los hechos, la nacionalización de la política local se configura a través del prisma de su creciente partidificación, es decir, la influencia de los partidos políticos que actúan como protagonistas de los escenarios municipales, pero que no asumen o se muestran poco interesados en la política local, transformando las problemáticas políticas nacionales en temáticas propias del ámbito local municipal.

Su tradición más concreta se centra en el dominio de los intereses nacionales sobre los locales, teniendo como agentes a los partidos políticos; al vacío de contenido político específico de la política local, reproduciendo el sistema nacional de partidos en la escala local, lo que conduce a la existencia de unos partidos centralizados que incluso designan candidaturas, representaciones y puestos públicos desde los centros, y a la inexistencia de políticas locales específicas que destaquen la realidad de los territorios.

La tesis de la nacionalización focalizada en el momento electoral, se ha visto superada por el nuevo localismo que postula que cuando los entornos se diversifican y la globalización se extiende a todo tipo de procesos socioeconómicos y políticos, el rol de los gobiernos locales experimenta un fuerte impulso, cabalgando sobre dos variables fundamentales: la diversificación de las demandas locales y la globalización.

La proximidad de los municipios a las sociedades subnacionales y sus acciones de mediación crecientemente dinámicas, ha extendido el ámbito de circulación de los bienes y servicios producidos por las nuevas tecnologías y el desarrollo de las comunicaciones y permitido respuestas a demandas cada vez más segmentadas y especializadas de los sectores medios y de los ciudadanos excluidos por la dualización social.

Tal como lo sostiene el sociólogo Daniel Bell: “el Estado-nación es demasiado pequeño para los grandes problemas y demasiado grande para los pequeños problemas de cada día”, refiriéndose al impacto de la globalización sobre los Estados-nación superados por la supranacionalidad y el dinamismo que, desde fines de la década de 1980, están mostrando las unidades locales para hacerse cargo de los problemas propios de los niveles subnacionales.

El Estado-nación, sobrepasado desde sus flancos internacionales y desde el plano local-subnacional, tiene necesariamente que abrirse hacia un nuevo Estado descentralizado, localista y donde se posiciona una compleja red de actores y relaciones que convierten a los representantes locales en actores políticos y económicos relevantes. Crecientemente, los gobiernos locales empiezan a cumplir un rol articulador en el marco de la lógica del ritmo global y la carretera territorial. No es una casualidad que como producto de este fenómeno surjan, de hecho, Estados regionales con alto contenido y presencia de las comunidades locales.

1.3. La tesis del nuevo localismo y la repolitización de las instituciones locales

Así como los gobiernos locales pasan desde la tesis de la nacionalización al nuevo localismo, también lo hacen desde el gerencialismo a la repolitización. La vertiente administradora o prestacional se impone en un principio bajo la presión de la demanda ciudadana que, en el tránsito hacia formas democráticas, ofrece la construcción de organizaciones capaces de dar y mejorar servicios y estar a disposición de los requerimientos de la gente.

Este es el reino de la despolitización, del “cosismo”, del mercado político, de la ciudad mercado, de los concejales operadores de la población necesitada, de los partidos políticos como instrumentos para acceder a responsabilidades operativas, empleo y tráfico de influencias. En este escenario, también, los ciudadanos se convierten en “clientes”, se pasa al mito de “los municipios-empresa” y “la participación” convertida en consulta dirigida y encuadramiento social, dando así configuración a la paradoja municipal de una “partidificación” sin política o del gerencialismo de la política manipulada por los operadores, los grupos de poder y las cúpulas partidarias.

En los casos español y portugués, la situación descrita se da plenamente entre el fin del franquismo y el salazarismo y la instalación de las jóvenes democracias, escenario este último en que se sigue desarrollando el conflicto que tiene como

protagonistas a la democracia de supermercado tipo neoliberal y a la democracia participativa que implica la democratización del ámbito local.

1.4. Del análisis de la perspectiva histórica nos queda que el nuevo localismo y la repolitización aparecen como modelos actuales y posibles en los escenarios de las aperturas

Ahora bien, para gobernar estos modelos se requiere un creciente dominio político-técnico y tecno-político sobre los sistemas sociales (PNUD; Ahumada, 1998). En este sentido, los liderazgos como dirigentes de un proceso con plazos y objetivos ejercen su dominio de acuerdo a las correlaciones de fuerza, los proyectos de gobierno y las capacidades históricas necesarias.

Así, gobernar implica una permanente articulación entre los siguientes factores (o pentágono interactivo):

- a) El proyecto o programa de gobierno, constituido por las propuestas de acción para todo un período histórico;
- b) La capacidad de gobierno, referida a los recursos que se posee para gobernar y controlar las acciones;
- c) La gobernabilidad del sistema, que implica las posibilidades de acción resultantes de la correlación entre las variables que controla el gobierno y las que no controla;
- d) La dirección política, como factor táctico-estratégico que media entre las condiciones objetivas, y el grupo, movimiento o partido como elemento subjetivo; y,
- e) La participación, definida como la capacidad de intervenir en los procesos de formulación, elaboración, toma de decisiones y ejecución de las políticas y de los niveles de involucramiento de la sociedad civil, lógicamente, de la movilización de la trama de actores sociales.

Desde la perspectiva teórica, los factores enumerados debieran ser elementos constituyentes del **arte y la ciencia del gobierno municipal y regional**. Sin embargo, en la práctica nos encontramos con déficit de gobernabilidad en los municipios, en su capacidad de gobierno, dirección política y participación ciudadana y, también, déficit regionales de protagonismo y articulación en los niveles intergubernamentales e inserción internacional/global.

La cuestión de fondo está en enfrentar decisivamente los retos del presente:

- Avanzar hacia una democracia que complemente su dimensión deliberativa y representativa con la participativa e incluso autogestionaria, que privilegie la

institucionalidad colegiada, con dirección colectiva y cámaras participativas, tanto en la política social como en la económica.

- Desarrollar una economía democrática desplegada en espacios locales, regionales, transfronterizos y mercados internacionalizados, en función de las particularidades territoriales, ambientales, climáticas, niveles de pobreza y diversas exclusiones que atentan contra los derechos humanos.
- Facilitar la emergencia de una pluralidad y multiplicidad de actores sociales, basada en la promoción de los más diversos mecanismos y canales de participación, protagonismo y dignificación humana.
- Impulsar nuevas síntesis culturales y comunicacionales, una comprensión del tránsito que se vive desde los bloques político-militares de la guerra fría a los bloques económico-financieros de la globalización.
- Promover en los escenarios locales y regionales los grandes temas que inquietan al mundo de hoy como el calentamiento global, la lucha contra la pobreza y cómo hacer trabajar mejor a la globalización y a la prospectiva de una sociedad y de un Estado globalizado.

Sin duda que se necesita imaginar y construir un nuevo municipio, una nueva teoría del gobierno local, nuevas formas de gestión y ejecución de políticas. En otras palabras, se trata de reinventar al gobierno local dotándolo de las experticias necesarias para cumplir sus nuevos roles en el mundo del Estado necesario y la sociedad de las responsabilidades compartidas y las autonomías políticas y territoriales.

En resumen: el desafío municipal es la reinención del gobierno de las comunidades apuntando a una nueva y más dinámica redistribución del poder entre la sociedad y el Estado, así como a una nueva gestión política, administrativa y financiera eficiente, eficaz, oportuna, moderna y orientada a la nueva síntesis local-global o glocal.

El gobierno comunal debe ser más representativo de la sociedad. Constituirse en función de la participación ciudadana y popular y de la solidaridad entre las comunidades, los gobiernos subnacionales y el gobierno nacional. Del éxito de los gobiernos comunales depende la suerte de las democracias en la región latinoamericana y en Chile.

II. El posicionamiento de una gestión pública territorial en los escenarios de la dialéctica local-global con nuevas formas de Estado, gobiernos, relaciones y estilos descentralizados de dirección, políticas públicas y gerencia pública democrática

En los enfoques de los gobiernos de América Latina, El Caribe y de Chile, sobre reforma del Estado y modernización de la gestión pública, se ha privilegiado el tratamiento del gobierno y de la administración central y se avanza con lentitud o se relativiza el desarrollo de los niveles subnacionales. Inclusive, en seminarios y

documentos sobre la gerencia pública del desaparecido Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública de Chile, aparecen excluidos los directivos públicos subnacionales, tanto en los textos como en el universo que abarcan estudios comparativos entre países y en las dimensiones del objeto analizado (Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública, 1998).

Sin embargo, por un lado, los nuevos estándares del cambio democrático tales como la redistribución espacial del poder y la cercanía a la población incentivando la movilización y la participación y, por otro, las nuevas competencias y tareas que demandan la descentralización y las inserciones internacionales, posicionan fuertemente la cuestión de mejorar la gestión pública internacional e incorporar mecanismos inclusivos de acción pública.

En este sentido, no aparecen fuera de lugar planteamientos que postulan la reconstitución del gobierno y de la dinámica del cambio político desde lo local y, también, que los municipios vayan empujando un nuevo modelo federal promovido de abajo hacia arriba de la pirámide gubernamental, revalorizando el rol que le puede caber a Estados y gobiernos locales en la transición democrática (Medellín Torres, 1998, y Cabrero Mendoza, 1996). En esta misma dirección, en Chile, hemos sostenido permanentemente que para que funcionen con eficacia los gobiernos locales se hace necesario democratizar los territorios y la sociedad comunal y regional, incentivando la participación popular a todos los niveles de la gestión pública subnacional y creando gobiernos o administraciones vecinales y barriales. Solamente así, con gobiernos territoriales democráticos, territorializados, descentralizados y participativos podrán activarse realmente las regiones y legitimarse un nuevo estilo de gobierno del país, responsable, transparente, eficaz y proactivo.

En general, han existido avances en materia de gestión pública subnacional y en formas para mejorarla y especialmente en la experiencia de México están los casos de municipios-empresas en Guanajuato, de liderazgo como elemento inyector de la innovación municipal y de organización social en Guerrero y San Luis Potosí, y de trabajar con los instrumentos tecno-políticos de la planificación estratégica y el desarrollo organizacional, y articular redes de participación social en León, Toluca y el Distrito Federal. En Colombia, está el caso muy especial de Bogotá, entre 1995-1997, que en el gobierno de los académicos y de la gubernamentalización de las políticas, delineó un nuevo carácter estratégico del territorio, modificó las relaciones intergubernamentales y marcó una visión de "governance" en la conducción de las reformas.

De más está decir que en el desarrollo de la tendencia indicada, existen experiencias con significativas formas de participación ciudadana en Brasil, Uruguay, Perú, Cuba, Venezuela y Bolivia: los presupuestos participativos, los avances en el transporte público, el modelo de buen gobierno con y sin participación, los intentos de construir nuevos estilos políticos en el antes eleccionario y el después ejerciendo el gobierno, de democracia participativa, de creación de asociaciones vecinales, de organizaciones de poder popular, de círculos bolivarianos, de tránsito desde el gobierno por la gente al gobierno con la gente hasta los movimientos sociales contestatarios y

revolucionarios que, por ejemplo en Argentina, han desplazado a gobiernos de turno, o, en Bolivia, han derribado a Presidentes o construido ciudades como El Alto, que se encumbra sobre La Paz o instalado gobiernos que hablan de refundación, asamblea constituyente y nacionalizaciones. Incluso, no se puede olvidar la experiencia peruana de los pueblos jóvenes o de las villas urbanas o suburbanas.

La mayoría de las experiencias anotadas tienen que ver con los municipios o con movimientos locales o regionales, lo que estaría indicando la importancia que ha adquirido la movilización social y la cercanía en cualquier propuesta de **una gestión pública subnacional democrática**. Resulta casi lógico que a mayor cercanía y proximidad local se hace más posible construir sociedad o abrir espacios de encuentro entre la población y los gobiernos, y asumir capacidad colectiva de dirección, gestión y ejecución dialogando con los múltiples actores e identidades y promoviendo iniciativas territoriales.

En segundo término, la observación nos lleva a precisar que las **agendas**, más o menos visibles, **de los gobernantes locales** postulan que la direccionalidad de abajo hacia arriba se ha ido constituyendo en un factor estratégico para reinventar el gobierno y avanzar en la dinámica del cambio político.

En tercer lugar, **la democracia local, la descentralización política y la activa participación y movilización social**, surgen como garantes para que en el proceso de gobierno y gestión no se pierda la cercanía, la direccionalidad de abajo hacia arriba y los factores de socialización de las políticas, programas o proyectos de desarrollo; ya no se trata solo de buen gobierno sino que se instalen realmente gobiernos subnacionales democráticos y participativos.

En cuarto lugar, existe la preocupación por **la gestión responsable**, abierta a la sociedad, participativa, solidaria y eficiente en sus procesos y eficaz y oportuna en sus resultados. Las responsabilidades y las autonomías se dan la mano en profundizar la gestión pública subnacional democrática y la descentralización política y societal.

De este modo, en la tarea de gobernar en democracia y de gestionar los espacios subnacionales aparecen como nudo estratégico la articulación dialéctica de las siguientes líneas de análisis y acción:

- a) La Comuna y sus ejes constitutivos: proyecto de comuna y desarrollo del pentágono de acción;
- b) La participación popular y sus mecanismos de implementación: a todos los niveles a través de compromisos entre el gobierno local y la diversidad social comunal;
- c) La democracia local y regional y sus articulaciones con el gobierno nacional en los distintos escenarios: descentralización, regionalización y fortalecimiento municipal; y,

- d) Las nuevas articulaciones sociedad-Estado: división del trabajo al interior de los gobiernos y estilos de desarrollo descentralizados y relacionales.

Brugué y Gomá (1998), lo mismo que Gomá y Blanco (2002), al analizar a los gobiernos locales, las políticas públicas y las redes participativas, dicen que no se pueden seguir tratando estas temáticas bajo la lógica de las jerarquías y de la direccionalidad descendente. Hoy se imponen estilos políticos relacionales que priorizan gestionar los gobiernos y administraciones a través de redes de actores interdependientes. De esta manera, la lógica relacional o de proximidad cristaliza, por una parte, impulsando instrumentos renovados de participación personal, comunitaria, social y empresarial y, por otra, a través de la nueva realidad del gobierno multinivel, de políticas a múltiples escalas territoriales, promoviendo, de esta manera, esquemas de integración flexible de la multiplicidad de niveles. A manera de ejemplo, se puede citar la articulación de políticas de promoción económica y urbanística, o acuerdos y convenios interinstitucionales de programas municipales o regionales de servicios personales, con las redes de educación, salud o cultura de alcance nacional o estatal. La exigencia de calidad y profundidad democrática preside la acción de los estilos políticos relacionales y descentralizados.

Este desafío para la gestión pública subnacional implica, además, avanzar hacia programas de formación y capacitación de administradores municipales y gerentes territoriales, creando, por lo tanto, institutos regionales y locales para la gestión pública estratégica.

La programación, la formación y el perfeccionamiento de los recursos humanos, su entrenamiento y capacitación en las áreas de gerencias territorial y administración municipal, constituyen una inversión local estratégica sobre todo en los países que están llevando a cabo procesos de descentralización y donde los poderes subnacionales asumen nuevas competencias, atribuciones, capacidades, y gestionan recursos.

La Escuela de Gobierno y Gestión de la Universidad Academia de Humanismo Cristiano, entiende que es determinante para el éxito de estos procesos un compromiso decidido de las Universidades, ya que en nuestros países, la descentralización forma parte de una profunda reestructuración del Estado, que impacta a la sociedad y que se despliega en los escenarios territoriales en una doble dinámica de creación de instituciones y de nuevos niveles de gestión y de toma de decisiones, movilizandolos millones de personas, iniciativas y acciones colectivas.

El desafío de activar política y socialmente a las regiones y de fortalecer a los municipios y comunidades locales para ser protagonistas de su propio desarrollo e interlocutores válidos de los gobiernos centrales, implica enfrentar con decisión la tarea de crear el capital tecno-político indispensable para que la transferencia de competencias, atribuciones, recursos y capacidades desde los centros se transformen en capacidad de gobierno, mayores niveles de gobernabilidad, participación y democracia en los territorios subnacionales.

La necesidad de cooperación y de alianzas en la consecución de este esfuerzo por formar Administradores Municipales y Gerentes Territoriales, casi inédito en la región, y de crear instituciones de formación y capacitación de cuadros locales y regionales, tiene como escenario territorios donde existen 34 países, 16.500 municipios; cerca de 1.300 unidades territoriales repartidas entre regiones, Estados, provincias, departamentos o distritos; alrededor de 30 institutos de capacitación nacionales, 22 asociaciones nacionales de municipios; no más de 16 asociaciones o mecanismos de encuentro de gobernadores, prefectos o consejeros regionales, y 12 millones de personas involucradas directa o indirectamente, entre actores nacionales o locales que se encuentran ubicados en lugares claves de las administraciones y niveles subnacionales, y aquéllos que participan en los espacios comunitarios, sociales y culturales.

III. Aproximaciones al caso de Chile

Desde 1974 el país ha realizado diversas experiencias descentralizadoras, primero, con la desconcentración autoritaria hasta 1990 y, después hasta el presente, con los gobiernos democráticos, donde han jugado importantes roles las reformas a la ley municipal y la elaboración de la ley de gobiernos regionales en la fase inaugural de Aylwin, así como distintas aproximaciones institucionales, de manejo presupuestario y de inversiones públicas durante los gobiernos de Frei Ruiz-Tagle y Lagos. Todo esto ha tenido en las administraciones locales su principal vehículo para avanzar en la democratización, la participación y el desarrollo de las iniciativas territoriales.

3.1. Dentro del contexto de las reformas estatales democráticas de los años 90 recién pasados, uno de los más significativos aprontes a la participación de la comunidad en la elaboración de los planes comunales, reguladores y del presupuesto municipal, lo constituyen las cuentas públicas anuales del Alcalde a la comunidad. Esta iniciativa, si se incentivara adecuadamente, produciría el efecto local de aumentar y darle contenido a la participación de la sociedad comunal, además de constituirse en una instancia de renovación anual de la confianza de los electores y del público en la capacidad de dirección y gestión de los representantes elegidos. Aun más, activaría la real participación de los actores locales como los líderes barriales, los gremios, los partidos políticos, los movimientos sociales y las diversas asociaciones profesionales y públicas.

Quizás, pensando en la activación de la participación de la comunidad en las tareas de la administración local y de mejorar la gestión, se creó la figura del Administrador Municipal, en todas aquellas comunas donde el Concejo y el Alcalde deciden y proponen articular los niveles político-técnico y tecno-político.

De una u otra forma, el Administrador es un funcionario, hasta el momento, clave en la administración pública territorial y su capacidad técnica, profesionalismo y conocimiento se pone a prueba en los escenarios locales y es uno de los factores que debieran configurar decisivamente el proceso de conducción, gestión y ejecución de las políticas, programas, planes y proyectos comunales.

Sin embargo, no existe en los niveles regionales la figura tecno-política de un gerente territorial que desarrolle la capacidad de administración y gestión de ese importante espacio a nivel subnacional.

3.2. El Administrador Municipal es un gestor de políticas y de elaboración y diseño de propuestas tecno-políticas a ser presentadas al Alcalde y, por su intermedio, al Concejo, sobre todo en lo referido a las tareas de coordinación y gestión permanente del municipio.

Este importante nivel de asesoría y elaboración de políticas, asumirá las funciones que le señale el reglamento municipal y las que le delegue su superior jerárquico en la elaboración y seguimiento del Plan Anual de Acción Municipal, de acuerdo a los artículos 31, 65 y 67 de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades N° 18.695, en lo referido a las facultades alcaldicias para dictar un reglamento que regule la organización interna, funciones y coordinación del municipio, las materias que requieren acuerdo del Concejo, y la Cuenta Pública del Alcalde y sus contenidos.

3.3. Si se hace un análisis de la experiencia chilena en la gestión de los Administradores Municipales, existen en 205 de las 346 Municipalidades, encontrándose cubiertas especialmente aquellas plazas que son cabeceras regionales y provinciales.

Las condiciones o requisitos para ejercer el cargo son aquellas establecidas en el Estatuto Administrativo y sus requerimientos profesionales y técnicos se asimilan a las de Administrador Público, Ingeniero Comercial u otra carrera con énfasis en la gestión pública.

Si bien urge mejorar la gestión de las administraciones regionales y locales y aumentar la autonomía en el manejo de los recursos, todavía persisten patologías políticas y clientelares que acondicionan los requisitos para ejercer los cargos de administración municipal a las exigencias electorales y los compromisos de campaña. Por lo demás, ni la Asociación Chilena de Municipalidades ni los diversos niveles de gobierno del país, han tomado iniciativas para generar, como en el caso francés o inglés, centros nacionales o regionales de formación de los cuadros de la administración territorial.

No se puede decir que incorporar a la gestión municipal a los administradores sea un factor de éxito inmediato, más aún si no está acompañado de reformas o modernizaciones que cubran todo el nivel subnacional, tal cual como ya se está planteando en los medios de comunicación, los centros de estudio y por los expertos y analistas de estas temáticas.

3.4. Teniendo en consideración los puntos anteriores y el manejo de los tiempos del desarrollo de las políticas comunales, me permito enfatizar sobre aspectos que recalcan la urgencia de una mayor autonomía en el manejo de los recursos, el grado de avance de la descentralización y en la necesidad de fortalecer aún más a las administraciones locales, pasando de la etapa administrativa propiamente tal a la etapa de gobierno de los territorios locales.

En la perspectiva indicada, incorporo algunos aspectos de un interesante artículo de la directora ejecutiva del Instituto Libertad, “tanque de pensamiento” en políticas públicas de la Unión Demócrata Independiente (UDI), María Luisa Brahm. Otro tanto realizo, tomando notas de una edición especial del periódico “La Tercera de la Hora” sobre gestión municipal, ya mencionada, donde la experta en políticas locales, Claudia Serrano, pone énfasis en la importancia de los problemas de gestión y en el uso eficiente de los recursos locales. Del mismo modo, destacamos aspectos de lo que se ha dado en llamar la gestión territorial integrada, como aprendizaje de “un nuevo saber hacer”.

3.4.1. Compromisos presidenciales

La Presidenta de la República en su programa de gobierno, señaló que promovería un gran pacto fiscal entre el Gobierno, las municipalidades y la ciudadanía, orientado a ampliar los recursos, las capacidades, la eficiencia y la rendición de cuentas en las comunas. Al respecto, la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo ha manifestado que pronto se enviarán al Congreso las modificaciones a la Ley de Rentas Municipales II para disminuir el tramo de exenciones por el pago de derechos de aseo y darle un carácter “más redistributivo” al Fondo Común Municipal, hecho con el cual se lanzará oficialmente el “proceso de reforma municipal”, que en definitiva permitirá que los municipios se constituyan en verdaderos gobiernos locales, superando su actual concepción de meros administradores.

3.4.2. Los tiempos de la descentralización

Ha transcurrido más de una década desde que se iniciara una segunda etapa en el proceso de descentralización del país, que en el ámbito de las municipalidades, se concentra en las reformas que se han anunciado y en la elección democrática de los alcaldes y concejales que se vienen realizando desde 1992. Desde entonces, la ley orgánica de municipalidades ha sufrido diversas modificaciones tendientes a profundizar dicho proceso, en el que destaca la reforma de 1999 que amplió las atribuciones de las municipalidades e incorporó normas sobre participación ciudadana, así como los intentos de las dos leyes de rentas municipales por allegar más recursos a las arcas locales. La discusión en el Congreso Nacional de los proyectos de ley que creaban las regiones de Los Ríos y de Arica-Parinacota han reactivado el interés y el diálogo sobre la descentralización, exigiendo de las autoridades la concreción de los cambios comprometidos durante años, y respecto de los cuales, sin perjuicio de los avances, es posible observar un cierto estancamiento, derivado principalmente de dos problemas fundamentales.

Cuando se habla de descentralización, se hace en el contexto de una serie de problemas que tienen una dimensión nacional, pero que se particularizan en sus expresiones locales, de modo que urgen la elaboración y puesta en marcha de políticas que permitan en el nivel de las administraciones regionales y locales una mayor autonomía de recursos y de gestión, transformándolos así en efectivos gobiernos y no meros depositarios de políticas del gobierno central o nacional. Es decir, si

bien se han concebido mejoras al proceso descentralizador en el ámbito de las municipalidades, es también evidente que ellas han carecido de elementos esenciales para su éxito: mayores recursos y el debido financiamiento correspondiente a las competencias que se les han ido traspasando, así como la necesaria autonomía en la gestión de aquellos y en su manejo administrativo, que les permita adecuarse a sus propias realidades.

3.4.3. Necesidad de acuerdos transversales

En los marcos del acuerdo transversal que existe en torno a la necesidad de avanzar en la descentralización y fortalecer los “gobiernos locales” es imperativo realizar un esfuerzo eficaz para enfrentar con realismo la falta de recursos y la autonomía de gestión de las municipalidades. Así, por una parte, es necesaria una reforma al sistema de financiamiento de las municipalidades, a través del rediseño del Fondo Común Municipal y de la incorporación de mayor flexibilidad para el acceso a recursos, cuyo destino sería, en parte, hacerse cargo de las mayores atribuciones que se les otorgarán al momento de definir las que hoy son de competencia compartida con otros niveles de la administración del Estado y que es posible ser asignadas. Al mismo tiempo, serán necesarios mayores grados de autonomía en la gestión tanto de los recursos financieros como del capital humano de las municipalidades, sin que aquella mayor flexibilidad resulte un perjuicio para sus funcionarios, sino que, por el contrario, sea una herramienta eficaz para que las autoridades puedan entregar soluciones locales a problemas que tienen asimismo su especial expresión local.

3.4.4. Más recursos, atribuciones y autonomía

“Más recursos, atribuciones y autonomía de gestión requieren de un contrapeso, que debiera pasar por un fortalecimiento de las facultades de fiscalización del concejo municipal y la profesionalización de sus integrantes, la tecnificación en los procesos de selección del personal, así como por una mejora de la institucionalidad para la participación de la ciudadanía y de la cultura político-administrativa para entender esta última, con el objeto de lograr exitosos procesos de control ciudadano en relación con sus autoridades locales y el uso de los recursos públicos en sus comunas”. (El Mercurio, 9 de agosto de 2006).

3.5. El Programa Ciudadanía y Gestión Pública de la Universidad de Los Lagos y de la Corporación Innovación y Ciudadanía, ambas de Chile, publicaron, en diciembre de 2005, un interesante libro sobre “Nuevas Experiencias de Gestión Pública Ciudadana” donde se presentan los 20 artículos más destacados del Premio 2004.

En el libro de las “Nuevas Experiencias de Gestión Pública Ciudadana”, existen algunas referidas a la gestión territorial y a la gestión en salud que apuntan a mostrar los avances en las áreas de presupuesto participativo en las Comunas de Illapel y Cerro Navia y de modelos de gestión en salud en las Municipalidades de Quillota, Talcahuano y de Los Lagos. En su conjunto, estas experiencias constituyen una muestra de los nuevos caminos que se abren en Chile en el fortalecimiento de la

ciudadanía, los nuevos vínculos entre la sociedad civil y el Estado y formas de gestión participativa en los territorios. Esto, sin lugar a dudas, apunta a instalar en los territorios un tipo de gerencia y gestión pública democrática, al servicio de la población y donde las administraciones locales juegan un rol clave.

3.6. Es indiscutible que se hace urgente activar un tipo de gerencia pública territorial democrática desde las comunas hasta las regiones y darle sustento tecno-político a los programas y proyectos que se desarrollan en los territorios.

En Chile y en América Latina, la gobernación subnacional ha estado sometida a una serie de transferencias de competencias, atribuciones y capacidades que apuntan a mejorar la capacidad de gobierno y los espacios de gobernabilidad. Lastimosamente la normativa en desarrollo no ha contemplado la necesaria puesta al día de estos niveles.

Bibliografía

1. Ahumada, Jaime (1994). "El gobierno y la administración pública local en los escenarios de la descentralización", Dirección de Políticas y Proyectos Sociales, ILPES-CEPAL, NN.UU, Santiago de Chile.
2. Ahumada, Jaime (1998). "El proceso de descentralización en los años '90", Dirección de Estudios de la Presidencia, Santiago de Chile.
3. Ahumada, Jaime (2002). "Desarrollo, gobierno y fortalecimiento municipal: claves para la profundización y gobernabilidad democrática", en LIDER N° 10, Municipios y Desarrollo: Diagnóstico y Desafíos, Centro de Estudios del Desarrollo Local y Regional, Universidad de Los Lagos, Osorno, Chile.
4. Ahumada, Jaime (2003). "La participación ciudadana y las identidades locales como componente esencial en el modelo descentralizador", en El Futuro de la Descentralización. Algunas visiones académicas, políticas y sociales, Instituto Chileno de Estudios Humanísticos, Santiago, Chile.
5. Banco Interamericano de Desarrollo (2000). "Capital Social y Cultura: claves estratégicas para el desarrollo", Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, Argentina.
6. Blanco, Ismael y Gomá Ricard (2002). "Gobiernos Locales y Redes Participativas", Ariel Social, Barcelona, España.
7. Brahm, María Luisa (2006). "La esperada reforma municipal", en Diario El Mercurio. Editorial. Miércoles 9 de agosto de 2006.
8. Brugué, Quim y Ricard Gomá (1998). "Gobiernos locales y políticas públicas. Bienestar social, promoción económica y territorio", Editorial Ariel S.A., Barcelona, España.

9. Bowman, Margaret y William Hampton (1989). "Democracias locales: un estudio comparativo", Fondo de Cultura Económica, México.
10. Cabrero Mendoza, Enrique (1996). "La nueva gestión municipal en México. Análisis de experiencias innovadoras en gobierno locales", CIDE, Grupo Editorial Miguel Porrúa, México, D.F., México.
11. Cassen, Bernard (2000). "Las instituciones de Bretton Woods en crisis"; en *Le Monde Diplomatique* N° 2, Santiago, Chile.
12. Castells Manuel (2005). "Globalización, Desarrollo y Democracia: Chile en el contexto mundial". Fondo de Cultura Económica, Santiago, Chile.
13. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (1998). "Una nueva gestión pública para América Latina", Documento institucional, Caracas, Venezuela.
14. Dror, Yehezkel (1990). "Enfrentando el futuro", Editorial Fondo de Cultura Económica, Mexico, D.F., México.
15. Franco, Carlos (1979). "Perú: Participación popular". Ediciones CEDEP, Lima, Perú.
16. Fukuyama, Francis (2004). "La construcción del Estado. Hacia un nuevo orden mundial en el siglo XXI", Ediciones B, Grupo Zeta, Barcelona, España.
17. Fundación Dag Hammarskjöld (1986) "Desarrollo a escala humana", CEPUR, Santiago de Chile.
18. Gobierno de Chile (2002). "Los Administradores Públicos que el país necesita", LOM ediciones, Santiago, Chile.
19. Gore, Al (1995). "Common Sence Government. Works Better and Costs Less". Editorial Randon House, New York, USA.
20. Gore, Al (1996). "Los secretos mejor guardados en gobierno", Editorial Randon House, New York, USA.
21. Lliset-Borrell, Francisco (1986). "Manual de Derecho Local", Madrid, España.
22. Maldonado, Víctor (2002). "A todo esto, no olvidemos a los municipios", *La Nación*, 19 de agosto, Santiago de Chile.
23. Matus, Carlos (1998), "Adiós Señor Presidente", LOM ediciones, Santiago, Chile.

24. Mayor, Federico (1998), "Gobernabilidad democrática y desarrollo urbano", Revista Diálogo, Oficina UNESCO-México, DF, México.
25. Medellín Torres, Pedro (1998). "El retorno a la política. La gubernamentalización del gobierno", TM Editores, PNUD, Alcaldía de Bogotá, CIDER, Bogotá, Colombia.
26. Ocampo, José Antonio (1998). "Pacto Fiscal, Gobiernos Locales y Descentralización en América Latina y el Caribe", CEPAL, Santiago de Chile.
27. Ohmae, Keniche (1997). "El fin del Estado-nación". Editorial Andrés Bello, Santiago, Chile.
28. Osborne, David y Gabler, Ted (1994). "La reinención del gobierno. La influencia del espíritu empresarial en el sector público", Editorial Paidós, Buenos Aires, Argentina.
29. Programa Ciudadanía y Gestión Pública (2005). "Nuevas Experiencias de Gestión Pública Ciudadana: Las 20 destacadas del Premio 2004", Coedición Universidad de Los Lagos – Corporación Innovación y Ciudadanía.
30. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD (1998). "Cooperación política para la descentralización del Estado", Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Santiago de Chile.
31. Rufián, Dolores y Eduardo Palma (1991). "La Descentralización: problema contemporáneo de América Latina", Dirección de Políticas y Proyectos Sociales, ILPES-CEPAL, NN.UU. Santiago de Chile.
32. Sen, Amartya (1999). "Desarrollo y libertad", Editorial Planeta, Buenos Aires, Argentina.
33. Stiglitz, Joseph (2002). "El malestar en la globalización", Aguilar, Taurus y Alfaguara S.A., Buenos Aires, Argentina.
34. UNESCO (1998) "El gobierno local, ¿puente democrático hacia la utopía?", Revista Diálogo, Oficina UNESCO-México, DF, México.