

ROLES E IMPORTANCIA DEL MUNICIPIO EN EL PROCESO DE MODERNIZACION DEL ESTADO Y FORTALECIMIENTO DE LA DEMOCRACIA Y LA PARTICIPACION

ALEJANDRO SANTIBAÑEZ H

HAYDEE ELGUETA C.

1.- ALGUNAS CUESTIONES DE ORDEN GENERAL

Es un lugar común el planteamiento de que las Municipalidades constituyen instituciones que cada vez con mayor relevancia coadyuvan al fortalecimiento del sistema democrático. En efecto, son instituciones que forman parte de la base de participación ciudadana, son la instancia de contacto directo de la institucionalidad del estado con la sociedad civil, por lo tanto las consecuencias de su acción son de inmediato efecto en la población.

Tan trascendente es el rol municipal que un enfoque inadecuado para su tratamiento puede significar el fracaso de las políticas públicas impulsadas, ya sea desde el nivel regional como nacional. Luego amén de ser la base del fortalecimiento de los valores de la democracia, también constituyen un factor determinante para los efectos de la administración del desarrollo. Es ocioso discutir la importancia política de las Municipalidades, no cabe duda, que ello es reconocido cada vez con mayor fuerza, y también su importancia como factor de desarrollo.

Lo anterior nos lleva a sostener y afirmar que las municipalidades son indispensables no sólo en el ámbito político sino que también en el ámbito del desarrollo, por lo que les cabe asumir una doble dimensión en este sentido, obligando a los actores municipales a desplegar esfuerzos por compatibilizar una legislación restrictiva en este sentido con unas demandas amplias de acción y liderazgo exigidas por las comunidades locales.

El esfuerzo de los agentes locales para lograr compatibilizar dichas circunstancias se ve dificultado muchas veces por las incomprensiones, que se manifiestan abiertamente a la hora de legislar en favor de fortalecer la autonomía local para responder a las exigencias de las respectivas comunidades, lo cual significa visiones contradictorias entre el deber ser expresado en los discursos y el ser manifestado en las acciones, obligando por lo tanto a una organización cada vez mas eficiente para afrontar los retos de una mayor capacidad de acción local, que implica necesariamente más competencias y mayores recursos, que deben desplazarse desde el centro hacia la base local, que es donde realmente se conocen los problemas y por lo tanto con mayor grado de pertinencia sus soluciones manera directa de, tal como lo exige la sociedad hoy día.

El documento tiene como finalidad entregar algunos elementos de juicio en relación a lo que se visualiza como los roles de un municipio moderno, a la luz de las exigencias de la comunidad y los contextos socio-políticos e institucionales derivados de cuestiones de orden jurídico.

A saber, se plantea un enfoque que pretende ubicar al municipio en una perspectiva de modernidad, de tal manera que pueda resolver en forma óptima las exigencias a las que está actualmente sometido.

2. ROLES DE UN MUNICIPIO MODERNO

La situación del Municipio Chileno de hoy contrasta fuertemente con la situación de la década de los 60 y 70 . En aquel entonces, éste se caracterizaba por jugar un rol que si bien era importante como agente articulador social y político, en el plano del desarrollo económico tenía un protagonismo relativo debido a su endémica escasez de recursos y a la centralización existente. Los cambios experimentados en los años 80 más la reforma municipal de 1991 han significado una transformación sustantiva en las funciones y el rol del municipio, en tanto aparato político - administrativo del Estado y de gestión de los servicios urbanos y sociales y en lo que se refiere a la generación del poder local

La institución municipal, al ser creada por el constituyente y desarrollada por el legislador , se la concibió como destinada y proyectada al cumplimiento de ciertos roles públicos dentro del ámbito comunal. Dichos roles dicen relación con la consecución de los fines últimos que justifican y legitiman a la organización dentro del cuerpo social comunal, por una parte y por otra, por el ejercicio y acción que ejecutan.

Parece de la mayor relevancia establecer los criterios y énfasis que distinguirán los roles y la acción municipal en el próximo tiempo, por cierto que teniendo en consideración el ordenamiento jurídico como primer sustrato de información orientadora, pero también considerando las nuevas tendencias que plantea la doctrina municipalista, así como la práctica municipal cotidiana y las definiciones políticas del gobierno central, que tienen en cuenta los cambios y evolución de la sociedad y el estado . En función de estos elementos es que se plantea la necesidad de concordar una nueva tendencia y acción municipal que considere los contextos nacional y regional en sus respectivos ámbitos de acción en base a los lineamientos que se observan en las acciones de los gobiernos en dichos niveles.

Para lo específicamente municipal, la Constitución y la ley establecen dichos roles de manera general. Por ejemplo en el art.1 del D.S. 662, se define el papel administrador que el Municipio tiene respecto de cada comuna, así como la participación que como tal le corresponde en la satisfacción de necesidades de la comunidad y el carácter de garante que el municipio debe asumir al asegurar la participación de dicha comunidad en el progreso económico social y cultural de la comuna, recogiendo al respecto lo que establece la propia Constitución Política.

El rol del Municipio de acuerdo a la definición del gobierno central es clara al explicitar que: " La descentralización, el desarrollo de las regiones y el fortalecimiento del municipio son objetivos fundamentales del Gobierno de la Concertación. La descentralización responde a la profunda convicción de que ésta es necesaria para el perfeccionamiento de la democracia y la participación ciudadana, así como para avanzar en el desarrollo económico y social del país en la lucha para superar la pobreza. La descentralización del Estado es indispensable para acercar las decisiones a quienes ésta afectan. Ello supone la transferencia de competencias, facultades y recursos desde el nivel central hacia los gobiernos regionales y los municipios. En este sentido, el Gobierno de la Concertación expresará su voluntad política de avanzar hacia un Chile con un Estado más descentralizado"

La moderna doctrina municipalista plantea que la actual etapa de administración local esta centrada en la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos. La cual se acompaña por serios intentos de mejorar la eficiencia y la calidad en la prestación de los servicios, por lo que ha sido calificada como "segunda reforma administrativa o modernización de la administración local motivada por razones de orden económico, político y tecnológico".

La recurrida idea de la Reinención del Gobierno, en el marco de la redefinición de las formas como se materializa en cuanto a gestión de, implica una trascendencia digna de ser comentada en la actualidad, máxime cuando se puede constatar una tendencia clara a la realización de cambios, sobre todo en los modos de gobernar. El planteamiento de George Latimer es interesante cuando dice que para tener éxito en el futuro, "El gobierno municipal tendrá que realizar ajustes y, en cierto modo, redefinir su papel tradicional. Creo que el ayuntamiento definirá más a menudo la función como la de un catalizador y un facilitador. Se descubrirá a sí mismo más en la función de definir problemas y de reunir luego recursos para que otros los utilicen en la solución de estos problemas..."

El gobierno municipal tendrá que dirigir más aún sus esfuerzos a entretejer los escasos recursos públicos y privados a fin de alcanzar las metas de nuestra comuna.

Esta nueva perspectiva sitúa a la administración local ante el reto de modificar sus roles y funciones, situación que mantiene ocupados a buena parte de los tratadistas en temas municipales, que pueden resumirse en : Mejorar los servicios a los ciudadanos y gestionar los recursos públicos locales con eficacia y eficiencia.

De acuerdo a las definiciones citadas, se vislumbran los roles que asume un municipio moderno, dinámico, participativo, democrático, eficiente y eficaz en la prestación de servicios de calidad al ciudadano, dichos roles se desprenden de los conceptos de participación y de mejoramiento de la calidad de los servicios que provienen de la definición de la segunda reforma administrativa o de la modernización de la administración local. Luego tenemos que, los roles de catalizador y facilitador, tienen directa relación con la labor normativa y reguladora del municipio, así como el rol de fomento, que subyace del principio de subsidiariedad y finalmente agregamos un rol de carácter articulador que supone la coordinación con los actores sociales, económicos y culturales, tanto públicos como privados, que intervienen en los niveles comunales, provinciales, regionales y nacionales.

A partir de estos roles generales se pueden establecer otros, particulares, que se consideran a continuación y que ilustran claramente el quehacer municipal como institución referida al ámbito comunal.

- **Rol Articulador:**

La Municipalidad moderna tiene cada vez más que erigirse como una entidad coordinadora de los agentes que intervienen en el proceso comunal, principalmente articular la acción del resto del aparato institucional del Estado en su área espacial.

Los mecanismos de articulación entre el Municipio y el sector público y privado de la comuna, buscan una contribución al mejoramiento del quehacer institucional y que representen un aporte trascendente al esquema que debe asumir la administración local en virtud del rol y funciones que le asigna la ley 18.695 Orgánica Constitucional de Municipalidades.

Para el análisis del rol articulador del municipio, pareciera ser adecuado enfocarlo desde dos puntos de vista, uno fundamentalmente legalista y que visualiza este rol en el marco del ordenamiento jurídico vigente en el cual se desenvuelve el accionar del municipio, en función del principio de legalidad considerando el origen constitucional y legal de la institucionalidad municipal, así como su carácter de órgano público. Luego un segundo aspecto que se basa en el ámbito funcional, y que tiene como objetivo establecer mecanismos de articulación de carácter funcional, definiendo los instrumentos técnicos de gestión Municipal.

En el marco normativo jurídico de la gestión municipal, la Constitución Política de la República, establece el principio de la coordinación en su artículo 112 cuando expresa que "la ley establece la formula de coordinación para la administración de todos o algunos de los municipios, con respecto a los problemas que les sean comunes, así como entre municipios y los demás servicios públicos. De otro lado, el artículo 107 de la Constitución Política señala que "los municipios y demás servicios públicos existentes en la respectiva comuna deberán coordinar su acción en conformidad a la ley".

En el tenor de lo preceptuado por la Constitución Política, el artículo 7 de la Ley Orgánica de Municipalidades precisa que "estas deben actuar, en todo caso, dentro del marco de los planes nacionales y regionales que regulen la respectiva actividad....." . A su vez, el artículo 8 de este mismo cuerpo legal, establece que la coordinación entre ellas, como asimismo la coordinación de estas y los servicios públicos que actúen en sus respectivos territorios, se efectuará mediante acuerdos directos entre estos organismos....".

El municipio debe ser generador de oportunidades para los habitantes de su comuna. Su función, en este sentido, se orienta a articular estrategias de desarrollo que se traduzcan en acciones que beneficien a la comunidad en su conjunto con la finalidad de aumentar las potencialidades locales, optimizar el uso de las potencialidades existentes, y procurar el desarrollo equilibrado a nivel local. Ello requiere definir objetivos claros y concensuados, para lo cual es necesario articular a los agentes de desarrollo presentes en la comuna, establecer relaciones de colaboración con el sector privado y coordinarse con otros municipios, la provincia, la región y el gobierno central.

En el ámbito funcional, se consideran instancias que tienen un efecto y una potencia articuladora indiscutible, en virtud de que enfatizan los procesos y los flujos tanto de decisiones como de ejecución, es decir, la actividad pública comunal propiamente tal. Los instrumentos articuladores de carácter funcional los define la propia Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades al establecer las funciones de carácter exclusiva y privativas del Municipio y que corresponden a instrumentos técnicos de gestión Municipal, como son el Plan de Desarrollo Comunal y Plan Regulador Comunal.

El plan de desarrollo comunal puede ser entendido como "El conjunto de objetivos, metas, programas, proyectos y presupuestos que informan y guían la gestión municipal, orientada a llevar a la comuna de una situación actual de déficit a otra de mayor bienestar y calidad"

La Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades menciona el Plan de Desarrollo Comunal en su art. 68, y por lo tanto establece la obligatoriedad de formularlo, como uno de los principales instrumentos de desarrollo de la comuna, que permite conocer por anticipado las acciones que se ejecutarán en el futuro y con ello lograr efectos sinérgicos de los esfuerzos no sólo de inversión sino que también de la producción y las prestaciones.

Es un instrumento articulador que esta estrechamente vinculado a las políticas públicas en tanto, instrumento de ejecución que reúne las dinámicas socio - económicas y culturales de la comuna y aporta los elementos a través de los cuales será posible conseguir los objetivos de desarrollo comunal.

A través del Plan de desarrollo se busca proporcionar mecanismos de orientación acerca de la realidad que se vive al interior de la región, la conversión de su marginalidad, de su vulnerabilidad étnico- cultural, de sus hábitos de producción y de sus ventajas competitivas y desarrollables.

El Plan de Desarrollo Comunal constituye, en consecuencia, un instrumento de articulación en la medida que esta representa el compromiso de la administración comunal y la sociedad civil a fin de tomar decisiones en conjunto para lograr el desarrollo político, económico, social y cultural. Este Plan de Desarrollo representa por los tanto una instancia de participación y de compromiso de todos los actores sociales, económicos y culturales, tanto públicos como privados, así como su armonización con los planes regionales y nacionales.

A modo de ilustración y como una manera de ejemplificar mejor nos parece trascendente citar el caso de la ciudad de Barcelona, España, donde el éxito del "Plan Estratégico Económico y Social Barcelona 2000", radicó fundamentalmente en el establecimiento de una estructura participativa de los agentes locales, tanto en la elaboración y definición de estrategia, como en el compromiso, financiación y ejecución de las acciones. Los diferentes niveles de Administración Pública, los Sindicatos, Cámara de Comercio, las Universidades, etc. pactan y actúan al mismo tiempo, asumiendo cada actor la parte de compromiso que le corresponde. Se prima la participación ante la calidad técnica de equipos especializados y la profundidad de los estudios a realizar aunque, lógicamente, esta se deba tener siempre en cuenta.

El Plan Regulador Comunal es un Instrumento fundamental del desarrollo local , cuya implicancia no sólo afecta a las materias territoriales, sino también tienen enorme repercusión en los aspectos económicos, sociales y ambientales de los espacios comunales

Este instrumento de planificación local sin lugar a dudas está íntimamente relacionado con el Plan de Desarrollo Comunal, es más, se puede asegurar que está inserto en el plan de desarrollo, vale decir es parte integral de este, toda vez que en él se señalan los lineamientos de desarrollo territorial y planificación urbana de la comuna, en cuya aplicación se debe velar fundamentalmente por el principio de crecimiento armónico del territorio de la comuna.

Otro instrumento de carácter articulador y que no está establecido taxativamente en la legislación municipal, pero que si es indispensable para la toma de decisiones es el sistema de información comunal, este sistema tendría como finalidad encauzar el esfuerzo fundamentalmente a superar los déficit de información, a fin de atenuar la incertidumbre de los efectos de las decisiones y aumentar la autonomía institucional y de los agentes en el ejercicio de sus atribuciones.

Esta surge de la necesidad de que existan los canales suficientes de información integrada sobre los diversos sectores y áreas de actividades a nivel comunal, provincial, regional y nacional. Por lo tanto, el objetivo general del sistema es la optimización del uso de los recursos públicos y el mejoramiento de su gestión como producto de la disposición e intercambio de parte de los actores decisoriales de más y mejor información.

Implica, además el desarrollo de una acabada base de información acerca de los planes, programas y proyectos que el resto del sector público tiene en carpeta o en ejecución en la comuna, para lo cual la Municipalidad debe establecer la forma mas adecuada de lograr que los agentes públicos consideren y asuman que es la Municipalidad la que coordina el desarrollo en su territorio, además de lograr que sus autoridades se inserten eficazmente en los ámbitos de poder e influencia, tanto locales, provinciales, regionales como nacionales.

En este sentido entonces, la Municipalidad no puede ni debe abstraerse de entregar los lineamientos orientadores al resto del sector público y a los particulares, respecto de lo que se debe hacer en la comuna. Es claro que el desarrollo comunal no estará supeditado a la capacidad

inversora de la Municipalidad, sino que más bien lo estará de la capacidad del resto del sector público y del sector privado, por lo que la Municipalidad debe transformarse en una eficaz instancia de captación de recursos de terceros.

- **Rol Participativo:**

Se asume que la Municipalidad ejerce su acción en un sistema político democrático, por lo tanto ello supone modificar determinadas prácticas y promover la participación de la comunidad en su máxima expresión. El sistema democrático se basa en la participación, es más, se sostiene y justifica en la participación ciudadana por lo tanto la Municipalidad debe incorporar a la comunidad en la gestión de su propio desarrollo.

El tema de los instrumentos de participación social en la gestión de los asuntos relativos al desarrollo económico, social y cultural de la comuna en nuestro ordenamiento jurídico institucional, es una función sustantiva de un municipio democrático.

La participación social en la gestión de los asuntos que atañen al interés y progreso de la comunidad, a la vida cotidiana de la gente, al bienestar del pueblo, asoma, por consecuencia, como elemento esencial de la acción del municipio.

Así, adquiere una mayor y decisiva relevancia promover, en la materia, la reforma de la actual Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades encaminada a crear instancias operantes de efectiva participación social. Se trata de facilitar las cosas y sobre todo de comprometer a los habitantes de la comuna agrupados en las organizaciones de base territoriales y funcionales en la administración local.

En la medida en que las instancias de participación social cumplan funciones y posean las atribuciones y capacidades necesarias para transformar su gestión en hechos que demuestren eficiencia, eficacia y efectividad, se fortalecerá y consolidará el rol participativo de la municipalidad.

La ley 18.695, orgánica constitucional de municipalidades, con las reformas introducidas en 1992, señala en su artículo 1 que la corporación tiene como finalidad relevante asegurar la participación de la comunidad local en el progreso económico, social y cultural de las respectivas comunas.

En el marco del proceso democratizador y modernizador del Estado, la participación social en la gestión del municipio, la asegura la elección popular de los Concejales, acontecimiento periódico que en la tradición cívica chilena siempre está marcado con un signo político - partidista.

Otra institución destinada a asegurar la participación de la comunidad en las variadas actividades de la administración local, es el Consejo Económico y Social Comunal, que la ley define como un órgano de consulta de la municipalidad, que tiene por objeto asegurar la participación de las organizaciones comunitarias de carácter territorial y funcional y de las actividades relevantes, en el proceso económico, social y cultural de la comuna.

Otra instancia de participación que establece la ley de municipalidades es la facultad que otorga al Alcalde, con acuerdo del Concejo Municipal o a requerimiento de un 15 % de los ciudadanos inscritos en los registros electorales de la comuna al 31 de diciembre del año anterior, para

someter a plebiscito materias de administración local relativas a inversiones específicas de desarrollo de la comuna.

Es preciso, ahora, en un período de inminente reforma de la ley de municipalidades, perfeccionarla en la mayor medida posible, ampliando las materias de gobierno y administración local susceptibles de ser sometidas eventualmente a la consulta plebiscitaria, y facilitando, al mismo tiempo, los procedimientos de la convocatoria.

El plebiscito comunal constituye una instancia efectiva, una forma eficaz de participación social. Está calificado legítimamente para involucrar de manera soberana y responsable a los habitantes de la comuna en decisiones trascendentes relacionadas con la gestión del municipio.

El rol participativo implica no rebajar al ciudadano a la mera categoría de cliente sino que resaltar y respetar sus derechos y exigir el cumplimiento de sus deberes, propendiendo a una Municipalidad como entidad centrada en la acción de servir y plenamente consciente de su importancia estratégica para superar las carencias de los grupos sociales más vulnerables.

El rol participativo de la Municipalidad es al ámbito político, social y cultural de la comuna e importa una acción destinada a promover la organización comunitaria y la incorporación de los vecinos a la gestión de su desarrollo, única manera de lograr el compromiso y fortalecimiento de las identidades locales, no sólo importa la participación electoral propia del sistema democrático representativo sino que se amplía a la búsqueda de mecanismos de participación directa, y sobre todo a la incorporación de los ciudadanos en las decisiones trascendentes de su comuna.

Uno de los factores a favor de la modernización de las administraciones locales, es la relación existente entre voto y calidad de servicio, con una marcada tendencia a la despolitización del voto, visualizándose una nueva concepción del ciudadano como cliente de los servicios de la administración que asegura la base de legitimidad política de la administración del Estado. Para los ciudadanos " el Estado no se justifica por el respeto a las leyes, la división de poderes y los procedimientos de la toma de decisiones, sino por las prestaciones del Estado que exigen los ciudadanos" Las relaciones entre ciudadanos y administración ya no pueden circunscribirse únicamente al momento del voto. Ello no es suficiente para asentar la nueva legitimidad política de la administración pública; ni resulta recomendable ni adecuado para averiguar con propiedad el impacto de las actuaciones públicas o el grado de satisfacción de los ciudadanos ante los servicios.

Los electores cuando votan no se confunden; quizás no logren identificar o diseccionar con pulcritud las diferencias entre los distintos programas electorales, pero lo cierto es que los votantes buscan una eficacia de gestión. Creemos que los electores esperan que los cargos electos mejoren y amplíen los servicios que el municipio presta a los ciudadanos .

Alrededor de esta nueva base de legitimidad de la administración municipal debe situarse la relación entre voto y calidad de los servicios. La propia práctica municipal en estos últimos años demuestra la preocupación que los gobiernos locales han tenido por vincular el voto político con la prestación de servicios.

- **Rol de Fomento:**

Este rol municipal se plantea como una consecuencia de la aplicación del principio de subsidiariedad del Estado considerado por el gobierno y a la tendencia cada vez más

asumida, de la necesidad de que los servicios de la Municipalidad sean prestados por particulares, primando la idea de que no importa quien lo hace sino que más bien importa que se haga y de buena forma.

En otros términos la aplicación del principio de subsidiariedad, postula como premisa básica la externalización de lo externalizable, la característica principal del servicio público es su objetivo y no quien lo realiza directamente. Por lo tanto es perfectamente factible que el Estado entregue, dentro del marco de la ley, algunas tareas a particulares siempre y cuando fije las normas y ejerza una efectiva supervisión sobre las mismas. Es indispensables que se conserve la capacidad de ejecutar estas funciones en caso de que el sector privado no concurra a la licitación o efectúe trabajos de mala calidad. La externalización exige transparencia absoluta en los procedimientos, razón por la cual lo ideal es contratar mediante licitación pública y procurar que concurra el mayor número de postulantes. Esto fomenta la competencia y asegura la calidad del servicio. Mario Marcel advierte " la delegación en el sector privado de funciones públicas requiere de importantes capacidades de supervisión y control, para asegurar el cumplimiento de los objetivos y metas ligadas a dicha función"

El rol de fomento de la Municipalidad tiene que ver principalmente con su papel relacionado con los sectores económico-productivo. En este ámbito está cada vez más claro que la mayor autonomía y capacidad de los particulares hace innecesaria la prestación directa de servicios por parte de la Municipalidad, es más la entidad debe vigilar que los servicios se presten bien. Ello contribuirá al desarrollo de la autonomía empresarial de personas y grupos que se incorporen a la prestación y desarrollo de servicios, como un objetivo estratégico deseado.

Al proponer que los municipios incorporen la promoción económica a su quehacer, esto es propiamente el rol de fomento productivo, no se esta pensando en algo ajeno a la historia. De hecho, las ciudades siempre se han estructurado sobre la base de la actividad económica. Y la primera ley de Municipalidades en Chile, que data de 1854, otorgaba facultades a las municipalidades en materias de salud, educación, desarrollo industrial, comercial, agrícola, obras públicas y vialidad. Estas competencias fueron siendo traspasadas gradualmente a los organismos centralizados del Estado, traspaso que se consolidó con la promulgación de la Constitución de 1925.

Desde esa fecha, el gobierno central ha sido quien ha marcado los ejes sobre los cuales se ha construido el desarrollo, con un enfoque sectorial de los problemas económicos.

El nuevo entorno económico mundial ha generado un cambio sustantivo en la estrategia de desarrollo, y la descentralización se ha transformado en uno de los componentes claves de la modernización del Estado, para hacer más eficiente la gestión pública y redefinir el marco de la inversión social.

El proceso de descentralización en Chile, aún no completado, ha asignado nuevos roles y funciones a los gobiernos regionales y comunales, orientados a proporcionar herramientas para procurar el desarrollo armónico de sus territorios.

El rol del municipio en el desarrollo económico se fundamenta en acciones a lograr un desarrollo espacial armónico con el crecimiento de la ciudad, creando condiciones favorables a la actividad empresarial apoyar el desarrollo y fortalecimiento de las empresas existentes en la comuna, mejorar las condiciones para la actividad empresarial, de modo de atraer empresas e inversiones, fomentar la integración y/o diversificación de la estructura productiva y de servicios, coordinar con otras entidades territoriales, programas y proyectos con impacto potencial en la

economía local en términos de uso del suelo, infraestructura vial y de comunicaciones, facilitar el acceso a la innovación tecnológica y a otros servicios que den soporte territorial a la competitividad de las empresas.

La aplicación del rol de fomento tiene que ver además con la necesidad de establecer los equilibrios necesarios, para una acción municipal coherente con la idea de crecimiento económico, por lo que a través de él se fijan los contrapesos a la acción reguladora. No parece conveniente que la Municipalidad se retire completamente de los sectores económico-productivo, parece más adecuado que asuma un protagonismo estratégico, entregando información y creando condiciones para la inversión privada y tendiendo puentes para incrementar la riqueza a nivel comunal. Para la materialización de una acción de carácter regulador, la municipalidad cuenta con instrumentos de gestión que le son de carácter privativos en su ámbito de acción, y que procuran entregar los lineamientos generales en los cuales debe enmarcarse la actividad económica, social y cultural de los sectores públicos y privados enmarcados en las atribuciones y potestades que le asigna la legislación vigente en el marco de su competencia legal y jurisdiccional .

Los instrumentos de gestión municipal que puede utilizar en pos de impulsar una política de fomento local y apoyar el fortalecimiento de la actividad económica de la comuna, pueden ser definidos a través del Plan de Inversiones y Presupuesto Municipal y Comunal, para crear condiciones de implementación propicias; el Plan Regulador Comunal para administrar oportunamente el uso del suelo en relación a la actividad empresarial y a la instalación de nuevas empresas.

El presupuesto municipal, es una herramienta financiera que permite hacer una estimación de los ingresos a percibir y de los gastos en que incurrirá la municipalidad en el periodo de un año. Será una herramienta para el fomento productivo en la medida que la municipalidad haya definido un plan al respecto, que esté articulado con el Plan de Desarrollo Comunal y considere el financiamiento de un Plan de Inversión Anual.

El Plan de Inversiones, es un instrumento que se realizará anualmente. Al estructurarlo, es necesario identificar aquellos proyectos que ayuden a alcanzar los objetivos propuestos para la dinamización de la economía local. Así como también se requiere armar un conjunto de proyectos de inversión cuya lógica sea el que se potencien unos a otros.

El Plano Regulador Comunal, es un instrumento de planificación local que está inserto dentro del Plan de Desarrollo Regional y Comunal. Como tal debe considerar lineamientos estratégicos, de acuerdo a las políticas de desarrollo socioeconómico, sus áreas de influencias, metas de crecimiento, prioridades y oportunidades de inversión en infraestructura sanitaria, vial, energética, de comunicaciones, de equipamientos, u otros. De esta forma el plano regulador comunal se constituye en un instrumento básico de gestión municipal en el ámbito del desarrollo económico local, ya que regula y orienta las inversiones a través de la localización de actividades productivas en un territorio determinado. Esta localización tanto pública como privada, se determina al establecer los usos de los suelos y sus normas técnicas. Estas últimas son de especial relevancia ya que fijan las características de ocupación del suelo referidas a densidades máximas y mínimas, coeficientes de constructibilidad, rasantes, distanciamientos, alturas de edificación, que en definitiva van configurando que un sector sea más o menos atractivo para invertir.

Esta acción es perfectamente compatible con el actual ordenamiento jurídico y sólo importa la modificación de las formas y visiones tradicionales. La creación de condiciones para el desarrollo empresarial en la comuna tiene que ver con el cumplimiento de los fines del estado y sobre todo la satisfacción del bien común.

Las administraciones locales preocupadas por la promoción de su desarrollo local en un contexto de alta competitividad, convencidos de que con ello se mejoraba el bienestar de sus conciudadanos, se han convertido en corporaciones públicas dinamizadoras de la cooperación de los diferentes agentes sociales y económicos. Ello es reflejo de la propia transformación operada en el clásico modelo del Estado de bienestar. Este ha ido evolucionando hacia un modelo más abierto a la cooperación múltiple entre los distintos agentes sociales y económicos, públicos y privados. En la actualidad se puede hablar ya de la existencia de un modelo mixto bienestar social basado en la capacidad relacional del propio Estado. Este cambio de orientación ha influido notablemente en el propio gobierno y gestión de la administración local

Hoy las corporaciones locales, a fin de asegurar la prosperidad de sus ciudadanos, compiten entre sí para atraer inversiones. La dinámica abierta por esta competencia intermunicipal altera los métodos clásicos de gobierno y gestión de las corporaciones locales, orientándolos hacia el "marketing city" de sus proyectos de desarrollo económico y social local. Debido al incremento de la competencia intermunicipal los municipios deben relacionarse activamente con los agentes económicos de su propio terreno atraerlos al mismo. Estos agentes económicos encontrarán atractivo el marco territorial para sus inversiones si el municipio tiene bastante dinamismo gestor y es lo suficientemente hábil para facilitar el encuentro entre oferta y demanda. Por otra parte, la competencia intermunicipal obliga a los municipios a transformar su gestión para adquirir legitimidad gestora ante los ojos de los posibles inversores y ofrecer garantías de eficacia, además de intentar diferenciar sus ofertas del resto de competidores públicos.

Quizá un factor de mayor relevancia en favor de un Marketing Municipal es la creciente competencia entre los municipios. Los municipios compiten cada día más fuertemente en cuanto a localización (económica) y espacio vital en donde se vive, se trabaja, se compra o se recrea. La calidad de vida juega un rol cada vez más importante en cuanto a la elección de residencia y del puesto de trabajo. Además, la sociedad posmoderna asigna al recreo y al ambiente el mismo rango que la economía y al trabajo.

Según Roman Antinoff, todos los municipios han de perseguir tres objetivos fundamentales: el crecimiento económico, el crecimiento demográfico/biológico, y el crecimiento de prestigio

El objetivo principal del marketing es el aumento del atractivo del municipio y el desarrollo de una imagen positiva. Razón por la cual una nítida política de identidad e imagen corporativa deben ser hoy un instrumento fundamental de la conducción del municipio. La identidad se traduce en imagen y ésta es un capital importantísimo para el desarrollo de la gestión del municipio. Este capital debe ser utilizado en buena forma para que sea rentable.

Karl Ganser considera incluso la imagen como un "instrumento de regulación condicionante del desarrollo local". Una imagen positiva constituye un enorme apoyo en cuanto al desarrollo económico, cultural y social de un municipio. La imagen de un municipio es el mejor medidor, o mejor dicho "barómetro" de éxito de la política local. Planificar, posicionar y cuidar la imagen municipal es una tarea de enorme relevancia para los responsables del municipio.

A modo indicativo cabe señalar que el Plan Estratégico aplicado en la ciudad de Barcelona, España. Consideró un 50% del presupuesto de elaboración del plan a la operacionalización de actividades de marketing en el sentido más amplio: seminarios públicos, exposiciones participativas, anuncios, actos de prensa, etc. La importancia, tanto en el sentido conceptual como de volumen económico, del plan de comunicación obligó a la contratación de asesores externos. La aplicación de un Plan de marketing en el proceso de elaboración del plan estratégico, Actuó como un mecanismo facilitador y motivador a la participación de los actores sociales y económicos, así como también crear una imagen de identidad y compromiso hacia el logro de un objetivo común " metrópolis europea emprendedora, equilibrio social, calidad de vida moderna,....."

- **Rol regulador y normativo:**

La regulación es un ejercicio normativo practicado por el sector público respecto de una actividad productiva, normalmente privada, en casos de falta de mercado o por razones sociales. En tal concepto se incluyen tanto la regulación estructural (referida a la estructura de una industria) y la regulación de conducta, referida a la actitud de los participantes en un sector industrial.

Mediante la regulación en general se busca normar diversas imperfecciones del mercado o suplir la inexistencia de éste; de allí que con ella deba buscarse la creación de condiciones lo más semejantes posibles a las de mercado para la operación de la empresa respectiva; la protección e información de los consumidores, la reglamentación de tarifas y de calidad de servicios. La regulación debe entregar señales e incentivos correctos que promuevan la eficiencia en la asignación de recursos.

Una función importante del Estado y sus órganos descentralizados, según Angel Flisflisch F. "... es aquella que puede ser descrita como función de regulación de los mercados, tanto a partir de objetivos de logro de mayores niveles de eficiencia en la operación de esos mismos mercados, como de otros, originados en la evolución de la sociedad y las sensibilidades colectivas que ellas cristalizan, tales como la defensa del medio ambiente y los recursos naturales, la protección de los derechos de los consumidores, o el ordenamiento de la vida urbana."

La regulación económica puede tener varios objetivos, no siempre coincidente. El más importante es el de promover la competencia, entendida ésta como un fin en si misma o como un mecanismo para aumentar la eficiencia, individual y agregada.

Además de la regulación económica existe la regulación social, la que tiende a corregir una amplia gama de efectos colaterales o características externas de la actividades económicas, en relación a la salud, el ambiente, la seguridad del trabajador, y el interés de los consumidores; ella también puede incluir medidas antidiscriminatorias y que garanticen los derechos de la ciudadanía, ella tiene diversos criterios inspiradores entre los que se encuentran la defensa de valores no comerciables, tales como la libertad, la diversidad y la virtud cívica; la reprobación moral de alguna actividad, el deseo de garantizar la verificación del resultado que se busca obtener con otras regulaciones; el paternalismo, y la redistribución de la riqueza. Como es evidente, algunos de estos criterios pueden dar fundamentos a políticas contradictorias.

La capacidad reguladora del Estado esta determinada por la existencia de elementos de carácter interdependientes, un marco normativo adecuado, equipos técnicos de alto nivel y una institucionalidad que garantice la efectividad del regulador.

La actividad de regulación debe operar con reglas claras y preestablecidas, y en los temas más importantes, sus resoluciones deben poder ser apeladas, por ejemplo, ante la autoridad antimonopolios.

La existencia de equipos técnicos de alto nivel permite mayor efectividad para la realización y cumplimiento eficaz de la función de regulación, además este ejercicio de la regulación tiene como prerequisite el disponer de información especializada sobre la dinámica y las tendencias de evolución del mercado o sector respectivo. Por lo tanto, se requiere proveer a los organismos de personal calificado y de reconocida capacidad que pueda efectuar esta difícil tarea.

Ciertamente, varias son las razones que hacen necesaria una mayor capacidad regulatoria del Estado, pero quizá si la más compartida sea aquella que dice relación con el hecho de que el propio crecimiento pone en evidencia fallas del mercado que amenazan con bloquear el ciclo de prosperidad. A este propósito, bien vale la pena señalar la paradoja de un crecimiento económico sostenido con un deterioro simultáneo de calidad de vida y paralelamente a ello la sobreexplotación del medio ambiente y la naturaleza que ponen en peligro las bases de un desarrollo sustentable. Es sabido que por razones ideológicas la liberalización de los mercados no se llevó a cabo teniendo en cuenta el desarrollo correspondiente de una institucionalidad reguladora que hiciera frente a las imperfecciones clásicas de los mercados y que pudiera controlar los procesos generadores de externalidades negativas. Para responder a estas dos situaciones, el desafío que le esta planteando al Estado reside no sólo en la identificación de instrumentos de regulación adecuados, sino, a la vez, en el fortalecimiento de las capacidades tecnocráticas y fiscalizadoras requeridas para la construcción y empleo eficaz de esos instrumentos.

La Municipalidad, como entidad pública inserta en el ordenamiento jurídico del país, debe cumplir con funciones, atribuciones y competencias, en las que se encuentra contenida una acción tendiente a la regulación en un ejercicio normativo de las actividades en su ámbito jurisdiccional, para estos efectos la legislación otorga instrumentos de gestión aplicables en su territorio, en esta perspectiva, la Municipalidad norma, regula y controla la acción de la comunidad en distintas materias, para lo cual debe también considerar la estructura orgánica en la cual se radiquen las funciones que emanan de las normas, y de las acciones de regulación y control consiguientes.

Una de las acciones clásicas de la Municipalidad tiene que ver con su función reguladora, la que no puede abandonar por razones de equilibrio y necesidad de desincentivar aquellas actividades que se considere que producen externalidades negativas.

El rol regulador implica una gran eficacia de gestión y capacidad de interlocución con empresarios y ejecutivos del sector privado por razones de intereses ya sea corporativos o individuales.

La acción reguladora municipal es una de las funciones tradicionales, que se ejerce en diversos ámbitos como la construcción y urbanismo, el tránsito y transporte público, planificación y regulación urbana de la comuna y la confección del plan regulador comunal, la aprobación y modificación del plan de desarrollo comunal cuya aplicación deberá armonizar con los planes regionales y nacionales, el aseo y ornato de la comuna y el medio ambiente por ejemplo, y su realización constituye garantía de los derechos de las personas, por lo que la Municipalidad debe fortalecer su función de regulación.

Por tanto, un papel indelegable del Municipio es el de supervigilar la operación del sistema regulatorio. Dicha supervigilancia debe hacerse con criterios similares para los diversos sectores regulados, sin discriminaciones, si bien reconociendo las diferencias relevantes.

3.- RESUMEN Y CONCLUSIONES GENERALES

No hemos pretendido agotar el tema, sino mas bien ponerlo en la perspectiva de una discusión sobre una materia que nos parece de la mayor relevancia para consolidar nuestro actualmente frágil sistema democrático.

Si bien es cierto se ha avanzado con la aprobación de reformas municipales que han significado restablecer en parte el derecho de participación a través de la elección directa de autoridades comunales, aún subsisten algunas deficiencias que es necesario resaltar y elevar a nivel de voluntad de cambio y decisión política. En este marco se inscribe la separación, por ejemplo de las elecciones de concejales y alcalde cuya confusión ha significado graves consecuencias para la unidad política principalmente de los partidos. Ello no sería tan preocupante si la sociedad contara con organizaciones alternativas a los partidos políticos para organizarla políticamente, pero como ello no es así, es que se hace indispensable compatibilizar el fortalecimiento de dichas organizaciones por cuanto ellas son irremplazables hoy para la mantención y desarrollo de la democracia.

Otro aspecto que nos parece central plantear, es la asunción de mayores competencias por parte de las autoridades municipales y establecer marcos jurídicos claros en relación a la delimitación de las competencias, para lo cual se hace indispensable utilizar las técnicas jurídico - legislativas disponibles hoy día. Es de obligación señalar que las municipalidades no ejercen un conjunto de competencias por no haber claridad en relación a su ámbito y grado.

Otro aspecto a tener en cuenta es el aumento de las capacidades de decisión en cuanto a disponer con mayor libertad de instrumentos de gestión que permitan desburocratizar sus sistemas administrativos a la vez, tecnificar y profesionalizar sus cuadros de gestión.

ALEJANDRO SANTIBAÑEZ H

Administrador Público, Académico, Investigador y Consultor de la Escuela de Ciencias Políticas y Administrativas de la Universidad de Los Lagos Puerto Montt Chile en materias de Administración Regional y Municipal.

HAYDEE ELGUETA C.

Administradora Pública, Ayudante de Investigación y Coordinadora del Plan de Desarrollo de la Mujer de la Escuela de Ciencias Políticas y Administrativas de la Universidad de Los Lagos Puerto Montt-Chile