

## PRÓLOGO

A mediados de los años ochenta yo vivía en Santiago de Chile trabajando en el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), en la sede de la Comisión Económica de Naciones Unidas para América Latina y el Caribe (CEPAL), a cargo de una División que entonces se llamaba *Gestión Municipal* y que posteriormente cambió el nombre, por indicación mía, por el de *Gestión Local del Desarrollo*, a fin de dar cuenta de la nueva agenda municipal, que no podía limitarse únicamente a los temas sociales y asistenciales, sino que debía avanzar hacia la incorporación de temas sustantivos como el desarrollo económico local y las políticas locales de empleo, entre otros aspectos sustantivos.

La lectura de este libro de María José Becerra e Iván Borcoski, con el título de “*Las huellas del futuro. Entre el estallido social y la pandemia. Gobiernos locales para otro desarrollo*”, me ha llenado de recuerdos entrañables de aquel periodo de mi vida profesional durante el cual acumulé amistades que aún hoy día conservo en gran medida, al tiempo que crecía en mí un cariño especial para ese país ya que, en realidad uno acaba siendo del lugar donde vive y se siente útil. Por ello, en el momento de iniciar este prólogo del libro de Becerra y Borcoski, acabé por tomar la decisión de no hablar de mí mismo, para referirme, sobre todo, a la presentación de los hechos que narran sus autores, a fin de mostrar en definitiva el estallido social de la ciudadanía y de las Municipalidades que están a punto de lograr en este momento histórico objetivos que hace décadas deberían haberse logrado, entre ellos la eliminación de la Constitución chilena heredada de la dictadura del general Augusto Pinochet. Este no es pues un prólogo habitual, sino un relato que da la palabra a los principales actores, esto es, a la ciudadanía chilena en estos tiempos del conflicto social y el cambio.

En el libro, como señalan sus autores, hay dos hitos trascendentales que muestran, de forma fehaciente, la importancia de las manifestaciones colectivas de la ciudadanía chilena desde sus propios territorios, que ha convertido a la Asociación Chilena de Municipalidades (AChM) en un actor fundamental en este decisivo momento de los cambios en el país. Se trata, de un lado, del *estallido social* que ha puesto sobre la mesa la exigencia de cambios en el modelo económico neoliberal predominante en Chile y que ello se concrete en la sustitución de la Constitución de 1980 heredada de la dictadura de Pinochet. De otro lado, se trata de la pandemia del COVID-19, que ha venido a mostrar las carencias del modelo privatizador de la salud en el país y la necesidad de un fortalecimiento de las administraciones municipales como un actor fundamental.

En efecto, como se señala en el libro, la proximidad cotidiana con la ciudadanía facilita a los/las responsables de las administraciones municipales una visión de los problemas y demandas reales de la sociedad, con mucha mayor certeza y sensibilidad que otras instancias del Estado o de los partidos políticos. Por ello, pese a incluir a autoridades municipales de diferente adscripción política, la AChM supo alcanzar en la práctica los consensos necesarios para avanzar de forma decidida ante los importantes problemas planteados en los dos hitos citados.

Las Municipalidades han respondido, pues, con mayor eficacia a estas situaciones de crisis, ofreciendo alternativas ante las diferentes situaciones, repensando oportunamente un programa de reconstrucción social, económica y sanitaria, en la convicción de que las cosas deben cambiar. De este modo, las Municipalidades han facilitado la construcción de *ciudadanía* como sujeto de derecho, siendo éste uno de los aspectos donde hay que seguir avanzando, a fin de pasar desde las actuales administraciones municipales a verdaderos *gobiernos locales*. Tienen razón Becerra y Borcoski al señalar que el municipio es el patio más cercano y próximo de la democracia participativa.

En Chile, la administración de la salud y de la educación fueron trasladadas al nivel municipal en los años 80 por decisión del gobierno del general Pinochet, dentro de una concepción interesada más en la reducción de competencias del sector público y su conversión en un Estado Subsidiario dependiente de la lógica del mercado. Además, el financiamiento de estas funciones traspasadas a las Municipalidades no fue nunca suficiente, lo que facilitó en gran medida la privatización de estos servicios públicos.

Al igual que en otros Estados, en Chile, como resultado de la aplicación irrestricta de las políticas neoliberales de las décadas pasadas, se dan hoy día limitaciones presupuestarias importantes para incrementar el gasto público, tras décadas de primacía de la lógica del mercado, la disminución de impuestos a los grandes grupos empresariales y grandes fortunas, y la privatización de actividades del Sector Público. De este modo, como se señala en el libro, Chile sigue siendo en estos momentos uno de los países con una política económica más liberal del mundo, con una presencia del Estado en la economía que no supera el 21% del PIB, con derechos sociales mercantilizados, con una estructura productiva desigual, con un porcentaje de sindicalización del 9%

de las/os trabajadoras/es formales, alta vulnerabilidad de la clase media emergente y una división sexual del trabajo no pagado que convierte a las mujeres en víctimas principales de esta situación económica y social.

La crisis sanitaria ha puesto en evidencia el rol, muchas veces no visibilizado, de las administraciones locales. Sin embargo, también en Chile son las Municipalidades las que están gestionando la emergencia sanitaria desde la primera línea de atención. Muchas de ellas, sin recursos financieros suficientes, y con escasas competencias y experiencia en el manejo de la crisis a distintas escalas. Pese a ello, las administraciones locales han sabido enfrentar las dificultades atendiendo a la heterogeneidad de las necesidades de los territorios, desempeñando asimismo las asociaciones de municipios un rol central a la hora de articular y ampliar la voz de los gobiernos locales y el apoyo mutuo.

Uno de los aprendizajes en este proceso a nivel mundial es que los gobiernos locales oportunamente identificaron las necesidades básicas de consumo y establecieron medidas de *economía política* que privilegiaron el desarrollo de cadenas cortas de producción y consumo de proximidad contrariamente a las llamadas “*cadenas globales de valor*”, protegiendo tanto a productores como a consumidores locales, interviniendo en la *economía real* con enfoque territorial, creando en algunas localidades nuevas formas de comercialización a través de la priorización, planificación y supervisión de acciones, enlazando o creando nuevas redes con el sector privado, los consumidores, y redes de comercialización sin fines de lucro, tales como compras colectivas.

Como se recuerda en el libro, en la actualidad, en Chile, el 80% de la población se atiende desde las Municipalidades mediante el sistema de *Atención Primaria de Salud* (APS), lo que supone que las Municipalidades constituyen la primera línea de combate contra la pandemia del COVID-19. En todo ello existe, como señalan Becerra y Borcoski, la certeza de que es en los territorios donde se están construyendo alternativas, acuerdos políticos y esperanzas, guiados por la aspiración de *otro tipo de desarrollo* diferente al actual. Asimismo, como resultado de la crisis sanitaria, que en el caso de Chile muestra una crisis de modelo de desarrollo económico predominante, el municipio es visibilizado como un actor fundamental tanto para la gestión de la emergencia sanitaria y social, como también, para el proceso de reconstrucción económica, social y ambiental.

En este sentido, los autores del libro son explícitos a la hora de señalar su apuesta en favor de la Atención Primaria de la Salud, la cual debe ocuparse de los problemas de salud de los individuos en el contexto de sus circunstancias familiares, sus redes sociales y culturales, y la vida en la comunidad local; estando centrada en las personas, siendo respetuosa de -y sensible con- las preferencias, necesidades, metas y valores individuales y sociales, y viendo al individuo en su contexto biológico, psicológico y comunitario. De este modo, la APS constituye el primer punto de acceso de las personas al sistema de salud, proporcionando una atención integral adecuada al contexto para la mayoría de sus necesidades de salud, y es la base para la prestación de servicios integrados, coordinando con otros niveles de servicios y otros sectores, incluyendo la atención especializada, la atención hospitalaria aguda, la adecuada atención en las residencias para mayores, entregando las medicinas tradicionales y complementarias para la salud pública y los servicios sociales, todo ello de forma continua, lo que permite mantener relaciones duraderas entre las personas y los/as profesionales de la salud, y promoviendo el autocuidado sanitario.

Otra materia derivada de la crisis sanitaria es la visibilización de los trabajos reproductivos y de *cuidados* no pagados, desarrollados principalmente por las mujeres y, por tanto, de la relación que tienen éstas con los municipios, en el entendido que tradicionalmente son ellas las que, bajo la división sexual del trabajo, soportan el principal peso de la crisis económica y sanitaria. Para Becerra y Borcoski, todos estos puntos deben ser la línea base de la discusión de un modelo de desarrollo económico y social que incorpore dimensiones de justicia territorial, con enfoques de género y de derechos y una nueva relación con la naturaleza evitando la sobreexplotación de los recursos naturales. De ahí la importancia de “*territorializar el pensamiento*” y las políticas sociales, según la expresión propuesta por los autores del libro, no tan sólo como un enfoque teórico para la aplicación de las políticas públicas, sino como una categoría de análisis para una nueva fuente de concepción y elaboración, desarrollo y evaluación de las políticas públicas tanto locales como agregadas de carácter nacional.

En efecto, los autores del libro no sólo exponen la trascendencia de los hechos recientes del “estallido social” de la ciudadanía chilena y la importante actuación de las Municipalidades que han puesto en jaque al propio gobierno, sino que incorporan en este relato una conceptualización crítica del análisis de la Economía Política basándose en aportaciones vinculadas a la reflexión sobre la relevancia de la prestación de servicios en la esfera del consumo colectivo, siguiendo lo que Henry Lefebvre llamó en 1974 “*la producción del espacio*”, donde se sugiere que la *reproducción* de las relaciones de producción se vuelve una función cada vez más

determinante haciendo que las luchas sociales giren más en torno a los problemas de la misma que a los existentes en los centros de trabajo.

La aportación de Lefebvre es especialmente importante ya que introduce el concepto de especulación inmobiliaria como un importante elemento del capitalismo contemporáneo, que cuenta con la capacidad estabilizadora de fijar el capital al territorio, pero que también posee importantes efectos perversos o desestabilizadores, al adquirir autonomía respecto a la producción capitalista convencional o lo que ahora denominamos la “*economía real*”. A partir de esta aportación pionera de Lefebvre el mercado inmobiliario ya no es visto como un ámbito exclusivo de las clases rentistas, mostrando la importancia que tiene el flujo de dinero especulativo en la actividad inmobiliaria urbana y, más recientemente, en la *economía de casino* actual, basada en el impresionante volumen de los flujos financieros especulativos internacionales, que sobrepasan varias veces los flujos de dinero para transacciones de la “*economía real*”. Igualmente, Becerra y Boscoski se apoyan en la línea interpretativa de la geografía crítica para explicar la producción de las formas de dominio en el capitalismo contemporáneo, aludiendo de forma especial al trabajo de Neil Smith sobre el “*Desarrollo desigual. Naturaleza, capital y producción del espacio*” (1984), así como a las importantes aportaciones de David Harvey sobre “*La construcción del espacio*” (1994), o “*Los espacios del capital. Hacia una geografía crítica*” (2001), entre otras obras.

Por otro lado, el libro presenta también una panorámica de la situación de América Latina en relación con los procesos de descentralización, una visión continental que ayuda a comprender que, tanto en el “*estallido social*” chileno, como en la epidemia del COVID-19, pueden encontrarse situaciones comunes y aprendizajes válidos para Chile. Estas reflexiones se realizan en el marco de los debates en torno a la *Agenda 2030* sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y corresponden a las realizadas en el importante Congreso Programático de la *Federación Latinoamericana de Ciudades, Municipios y Asociaciones Municipalistas* (FLACMA), realizado en Santiago de Chile a finales de marzo de 2019 y cuyas resoluciones se incluyen en uno de los anexos del libro.

En ese sentido hay que insistir en que los gobiernos territoriales son esenciales para cumplir los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) propuestos por Naciones Unidas para enfrentar las múltiples crisis que afectan a América Latina y el mundo. Pese a las fuertes carencias de recursos humanos, técnicos y financieros, las administraciones territoriales entregan servicios públicos, impulsan el desarrollo y constituyen un espacio principal de participación y aportación de los actores locales. Además, los indicadores promedio nacionales no muestran en ningún caso la fuerte heterogeneidad existente al interior de los Estados, de ahí la necesidad de “*localizar*” los indicadores de *desarrollo sostenible* según las circunstancias concretas de cada ámbito territorial.

Si bien los gobiernos subnacionales latinoamericanos se adhieren a los ODS, los gobiernos nacionales continúan privilegiando las estrategias y políticas centrales sin valorar suficientemente los esfuerzos y el potencial territorial de aquellos. Por ello, para avanzar en los ODS es indispensable lograr acuerdos de *gobernanza* democrática entre el Estado central y los gobiernos subnacionales reforzando la descentralización política y fiscal, fortaleciendo la autonomía municipal y abriendo espacios de colaboración de los actores públicos, privados y sociales en los territorios.

La descentralización latinoamericana ha logrado algunos resultados, pero enfrenta reveses, obstáculos y discrepancias. En Chile, con excepción de las Municipalidades con mayor población o con una producción generadora de suficientes ingresos, gran parte de ellas enfrenta situaciones de funcionamiento precario, una situación que ha obligado en muchos casos a innovar en su gestión para enfrentar las carencias y déficits de recursos. Igualmente, las administraciones locales han aprendido a colaborar entre ellas, con los actores locales públicos y privados y con la ciudadanía en general, ampliando de este modo la *gobernanza democrática*. Como señalan los autores del libro, el rol de las autoridades locales es clave en la implementación de un trabajo intersectorial que se traduce en salud y bienestar, ya que día a día los municipios ejecutan acciones que involucran a diversos sectores y diferentes actores con el fin de mejorar la calidad de vida y el desarrollo de sus comunidades.

El centralismo es una característica general que se encuentra en la constitución y desarrollo de todos los Estados de América Latina, y Chile no es una excepción. Se trata de una larga tradición cuyos orígenes pueden rastrearse desde los tiempos del período colonial español.

Ya en democracia, en Chile no han cesado los esfuerzos por enfrentar el centralismo, hecho que se ha visto reflejado en sucesivas reformas tendientes a consolidar el desarrollo armónico y equitativo de los territorios y

la profundización de la democracia. En este marco, se entregó personalidad jurídica propia a las regiones (1992), se crearon los Consejos Regionales (1992) electos por vía indirecta a través de los concejales y, posteriormente se reformó la Constitución Política (2005), para acabar con la normativa que impedía crear nuevas regiones y ampliar las atribuciones de los Intendentes Regionales. Sin embargo, a juicio de muchos analistas y de la mayoría de los habitantes de las regiones, estos esfuerzos no han sido suficientes. Como señalan los autores del libro, la descentralización es una herramienta fundamental para otorgar un nuevo rol a los gobiernos subnacionales, que no es otro que transformarlos en animadores y promotores de la construcción de espacios de concertación público-privada para el fortalecimiento del desarrollo regional y local.

A partir de la reforma de la Constitución en noviembre de 1991, los alcaldes pueden ser elegidos y tienen lugar las primeras Elecciones municipales, que se realizaron el 28 de junio de 1992. Mientras tanto, en el ámbito regional, los Intendentes Regionales son designados por el poder Ejecutivo, algo que está previsto se modifique mediante la elección directa en este año de 2020. Sin embargo, el restablecimiento democrático se presenta incompleto, ya que se mantiene el concepto de que es el Ejecutivo quien gobierna, mientras los responsables locales y regionales administran. Por ello, los poderes de los gobiernos regionales siguen siendo limitados y no pueden intervenir en el campo legislativo.

Al tratarse del principal instrumento financiero a través del cual el Gobierno Central transfiere recursos fiscales a las regiones, el Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR) representa una de las herramientas más importantes dentro del proceso de descentralización administrativa del país, buscando la profundización del sistema democrático y radicando la toma de decisiones en las instancias más próximas a los problemas locales. Ahora bien, como señalan Becerra y Borcoski, el FNDR no cumple esas funciones ya que no se centra en tareas de desarrollo, llena a medias los vacíos de los presupuestos sectoriales, tiene menos recursos que los previstos y tiene dificultades en aplicarlos oportunamente.

En 1980 entró en vigor una Ley de Rentas Municipales, que buscaba principalmente dotar de mayores recursos a los municipios, incorporar un mecanismo de carácter redistributivo, flexibilizar y simplificar algunos aspectos del financiamiento municipal y crear condiciones para hacer posible el traspaso a las Municipalidades de algunos servicios que tradicionalmente prestaba el Estado central en salud y educación. De este modo, la reforma apuntaba a elevar los recursos municipales y crear un mecanismo con potencial redistributivo como es el Fondo Común Municipal (FCM).

Los ingresos propios permanentes de cada municipio son los siguientes:

- Las rentas de la propiedad municipal.
- El excedente del impuesto territorial que se recaude en el municipio, una vez descontado el aporte al FCM que deba efectuar;
- El 37,5% de lo recaudado por permisos de circulación de automóviles;
- Los ingresos por recaudación de patentes municipales de beneficio directo;
- Los ingresos por patentes mineras y acuícolas correspondientes a la Municipalidad;
- Los ingresos por derechos de aseo y los ingresos por licencias de conducir y similares;
- Los ingresos por los ingresos por concesiones;
- Los ingresos correspondientes a la Municipalidad por el impuesto a las sociedades operadoras de casinos de juegos;
- Los ingresos provenientes de las multas de beneficio directo y sanciones pecuniarias que las Municipalidades apliquen.

En síntesis, en el nivel municipal, lo más relevante es el Fondo Común Municipal, que tiene su base constitucional, definiéndose como un mecanismo de redistribución solidaria entre municipios. Este es, a grandes rasgos, el panorama de las finanzas regionales y municipales de mediados de la presente década, que se puede resumir a nivel regional señalando que la distribución de los fondos desde el nivel central a este nivel sigue sosteniéndose en una definición discrecional que se expresa anualmente en las disposiciones de la Ley de Presupuestos de la Nación. En el libro, los autores exponen también su análisis en torno al origen de las desigualdades territoriales, planteando la importancia del *desarrollo económico local* como un enfoque

necesario ante la crisis económica, social, política y sanitaria, junto a reflexiones que tratan de mejorar el rendimiento de los fondos regionales y los mecanismos de evaluación de inversiones.

Las administraciones locales y el asociativismo municipal han señalado desde muy temprano la necesidad de ser incorporados en el discurso y la práctica de la “reconstrucción económica” ante la crisis económica y la pandemia del COVID-19, lo que exige diseñar instrumentos de gestión para el levantamiento de las demandas o necesidades desde las propias administraciones locales. A su vez, se requiere fortalecer los equipos de elaboración de proyectos y preparar líneas de capacitación en Desarrollo Económico Local, Economía Social y Solidaria (cooperativismo), y Economía Ecológica. En suma, según se señala en el libro, el *desarrollo territorial* constituye una salida a la crisis, ya que es una estrategia que enfoca la reestructuración y el ajuste productivo como una cuestión a resolver en los diferentes ámbitos locales, dando soluciones concretas a problemas específicos. La presencia y participación efectiva de las organizaciones sociales y la ciudadanía en las alternativas de salida a la crisis es, por tanto, uno de los elementos fundamentales de la estrategia a seguir.

Todos estos elementos ayudan a los autores del libro a definir una “Economía política de las disparidades económicas territoriales”, y con ello mostrar la desigual distribución territorial del crecimiento económico, así como el desigual acceso y desarrollo del conocimiento científico, de la educación y de la salud, por nombrar solamente algunos ejes y servicios sociales que se encuentran diferenciados en el territorio, desde el punto de vista del acceso a ellos por parte de la población.

En un estudio de la División de Desarrollo Productivo de la CEPAL (2019), Felipe Correa y Marco Dini señalan que, tras una revisión de los *sitios web* de 158 municipalidades de Chile con más de 20.000 habitantes, sólo el 10% de las mismas cuenta con una Dirección de Desarrollo Económico Local creada formalmente por un reglamento. En contraposición, un 74% de los gobiernos locales tiene radicadas las labores de desarrollo económico local en las Direcciones de Desarrollo Comunitario. Así pues, si bien las administraciones locales desempeñan un rol central en la articulación y el fomento del crecimiento económico desde los territorios, parece que este rol ha sido más bien de carácter subsidiario y asistencialista, más que promotor de un modelo de desarrollo económico local.

Con ello, se insiste en la necesidad de dotar a las Municipalidades de Direcciones de Desarrollo Económico Local, en las que se involucre a los procesos de planificación territorial, ambiental, social y de salud; vinculándose con las instituciones económicas del gobierno central y los gobiernos regionales en una necesaria coordinación vertical, estableciendo asimismo la coordinación horizontal entre los sectores público, privado y comunitario, incluyendo las universidades, los sindicatos y las asociaciones campesinas, el movimiento indígena, así como el conjunto de la sociedad civil.

Sin duda, una de las aportaciones principales del libro es la de mostrar el importante papel de los municipios chilenos ante el estallido social y la pandemia del COVID-19. Para ello hay que recordar que la municipalización de la educación llevada a cabo por el gobierno del general Pinochet en 1981 fue apenas un proceso de “desconcentración administrativa” por el cual las Municipalidades recibieron los establecimientos educativos y el personal docente y no docente, aunque no los recursos financieros suficientes para asegurar el adecuado funcionamiento de estos establecimientos, que descansó básicamente en un sistema de subvenciones, lo cual abrió una fuerte brecha en la educación municipal entre Municipalidades, puesto que éstas tuvieron que hacer frente a los gastos educativos con los ingresos que podían recaudar.

Tras la llegada de la democracia, diversas reformas trataron de vitalizar el sistema de educación municipal, en especial mediante el aumento de los recursos financieros para los establecimientos educativos. Sin embargo, según datos recientes de la AChM los recursos propios transferidos por las 345 Municipalidades chilenas alcanzan los 195.000 millones de pesos, de los cuales casi la totalidad se destina a cubrir gastos corrientes y salarios, dejando a la mayoría de los municipios sin poder hacer frente a inversiones para mejorar la calidad de la educación.

En este contexto, las movilizaciones de estudiantes de enseñanza secundaria en Chile en el año 2006, conocidas como la “*revolución pingüina*”, constituyen la primera protesta colectiva de carácter masivo contra la privatización del sistema de educación chileno. De este modo, como se recuerda en el libro, mientras el debate político “formal” se centraba en propuestas de incremento de las subvenciones financieras al sistema de educación y al incremento de los aportes de capital para la mejora de infraestructuras, las movilizaciones

estudiantiles de 2006 obligaron a las autoridades y partidos políticos a modificar la *Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza* impuesta por la Junta de Gobierno Militar del general Pinochet, publicada el día 10 de marzo de 1990, precisamente el último día de la dictadura militar.

La “*revolución pingüina*” dejó también claro que la dirigencia de los partidos de la Concertación estaba lejos de identificarse con la sensibilidad mostrada por estas movilizaciones estudiantiles y con las propias bases militantes de dichos partidos, que en muchos casos encabezaron las marchas. Posteriormente, las movilizaciones estudiantiles de 2011 realizadas por estudiantes universitarios y de enseñanza secundaria, volvieron a rechazar la privatización del sistema educativo chileno, estimándose según *BBC Mundo* en ese momento que sólo el 25% del sistema educativo es financiado por el Estado. Por su parte, la posición de la Asociación Chilena de Municipalidades subrayó la importancia de la Educación Pública como un derecho social y una herramienta fundamental para el desarrollo del país e hizo suya la demanda ciudadana de que la Educación Pública debe ser gratuita y de calidad.

En suma, lo sucedido en las movilizaciones de 2006 y 2011, donde los partidos fueron desbordados por los movimientos sociales y sus militancias de base, muestra una clara influencia de las manifestaciones y presiones sociales para modificar el diseño político institucional neoliberal en Chile, y poner en la agenda política de los programas de gobierno temas que, según se señala en el libro, es probable que de otra manera no se hubieran colocado.

Por su parte, el motivo desencadenante del “*estallido social*” del 18 de octubre de 2019 en Chile, fue la negativa a aceptar un aumento en el precio del boleto de metro en la ciudad de Santiago. Sin embargo, muy pronto la movilización ciudadana se extendió por todo el país mostrando la exigencia de un cambio en el modelo económico ultraliberal existente en el país desde hace más de 30 años y que ha generado una importante desigualdad social. Por lo demás, el estallido social se vio alentado por la represión con la que el gobierno respondió a los reclamos de la ciudadanía.

Tras diversos acercamientos entre las autoridades municipales y el poder Ejecutivo, el gobierno anunció en los últimos meses de 2019 que se encontraba estudiando modificaciones al Fondo Común Municipal, principal medio de financiamiento de los municipios. Sin embargo, tal como señalan los autores del libro, el planteamiento ciudadano trataba de alcanzar un gran Acuerdo Nacional para reducir la desigualdad, donde la formulación de un nuevo sistema de financiamiento municipal permitiera debatir los mecanismos de redistribución del poder, permitiendo que la descentralización y la autonomía de las administraciones locales fuera una realidad, lo que desde el municipalismo se considera elemental para cimentar las bases de un país desarrollado.

Como señalan Becerra y Borcoski, a partir del estallido social del 18 de octubre, el mundo municipal, territorial y local, agrupado en la Asociación Chilena de Municipalidades, mostró una importante capacidad de articulación y coordinación para responder y canalizar las necesidades de la ciudadanía, razón por la cual gozan hoy de la legitimidad social e institucional para ponerse a disposición del país y contribuir en una salida política a la crisis.

La Ley Orgánica de Municipalidades en Chile permite a las Municipalidades realizar consultas no vinculantes sobre temas que tengan relación con los problemas que aquejan a sus vecinos y vecinas. Por ello se decidió que la consulta fuese más allá de lo político, incluyendo preguntas sobre demandas sociales que los alcaldes y alcaldesas conocían en sus propios territorios. Para ello, la AChM buscó la colaboración de otras organizaciones sociales y universidades como la Universidad de Santiago, la cual se hizo cargo del sistema de cómputos y la Universidad de Chile, que se ofreció para acompañar a los alcaldes y alcaldesas en el recuento final. Asimismo, los alcaldes y las alcaldesas tuvieron el coraje de entender que los derechos de los jóvenes comienzan, según la *Convención de los Derechos del Niño*, en el momento en que nacen. De este modo reivindicaron y reconocieron el derecho a la participación política de los jóvenes desde los 14 años. En cuanto a las modalidades de votación, se combinó adecuadamente el voto digital con el voto presencial, eligiendo cada Municipalidad su propio camino.

La consulta ciudadana del 15 de diciembre de 2019 habló desde la realidad de los vecinos, ya que les abrió una vía de expresión donde manifestar sus demandas y aspiraciones y, así, poder canalizar las múltiples necesidades que el Estado debe resolver para hacer de Chile un país con más igualdad y mayor justicia social. En efecto, la consulta organizada por la AChM, constituyó una experiencia histórica e inédita de participación ciudadana, que se inscribe dentro de las grandes movilizaciones de carácter masivo –y profundamente políticas– que ha habido desde el 18 de octubre de 2019.

La consulta logró movilizar a más de dos millones de personas mientras que otras manifestaciones como la “*Marcha más grande de todas*”, que tuvo lugar el 25 de octubre de ese año en Santiago de Chile, organizada por distintos movimientos sociales contra de la desigualdad de ingresos, la privatización de servicios básicos (educación, electricidad, agua potable y saneamiento, entre otros), la mejora en la previsión social, y la creación de una Asamblea Constituyente para decidir una nueva constitución en el país, entre otras reivindicaciones, logró una participación de 1,2 millones de personas sólo en Santiago de Chile, estimándose una participación superior a los tres millones de personas en todo el país. Por su parte, el despliegue nacional e internacional de las mujeres contra el patriarcado, llevado a cabo por el colectivo “*Las Tesis*”, el 25 de noviembre de ese mismo año en Santiago de Chile se hizo viral, alcanzando una reproducción estimada en las redes sociales de 1,4 millones de personas en la difusión de sus cánticos en todo el mundo:

*“El patriarcado es un juez que nos juzga por nacer, y nuestro castigo es la violencia que ya ves”. “Y la culpa no era mía, ni dónde estaba ni cómo vestía”.*  
*“Son los policías, los jueces, el Estado, el presidente. El violador eres tú”.*

Por supuesto que la consulta ciudadana no es la solución a la crisis social, pero, sin duda, como señalan los autores del libro, ella constituye un instrumento de legitimidad social para viabilizar el sentir de la ciudadanía frente a los abusos y la desigualdad que hoy afecta a Chile y, en particular, a las Municipalidades y sus territorios. Es, además un gran instrumento para vivir con intensidad la participación a nivel local, participación para que los vecinos y vecinas puedan tomar decisiones para el futuro de los territorios donde viven cotidianamente.

En la histórica consulta ciudadana del 15 de diciembre, se logró la participación de 221 comunas, con un total agregado de más de 2,5 millones de votantes, de los cuales, más del 92% se inclinó a favor de una nueva Constitución, y más del 71% prefiere una convención constitucional elegida en un 100% por ciudadanas y ciudadanos a tal efecto, en contraposición a una convención mixta, la cual estaría constituida por ciudadanos electos y parlamentarios en ejercicio. Las respuestas están también mayoritariamente de acuerdo con la entrega a las administraciones locales de un mayor nivel de atribuciones y de recursos, siendo el promedio nacional de aprobación a esta iniciativa el 87 por ciento. De otro lado, un 95% de las respuestas a la consulta municipal a nivel nacional considera que no deben postular a cargos de representación popular y a empleos públicos las personas condenadas por corrupción, lavado de dinero o narcotráfico. Finalmente, el 93% de las respuestas es categórico al señalar que exista un IVA reducido para productos de primera necesidad.

La concentración de las preferencias a nivel nacional se centró en la mejora de las pensiones y la dignificación de la vida de los adultos mayores; la mejora de la calidad de la salud pública y su financiamiento; el acceso y calidad de la educación pública; y la reducción de la desigualdad de los ingresos. Los resultados de la consulta se pronunciaron, pues, de forma abrumadora, por la mejora de las pensiones, la salud y la educación, y por abrir una Asamblea Constituyente para cambiar la Constitución heredada de Pinochet.

Como señalan los autores del libro, el ámbito municipal ha sido el único espacio político que incluyó claramente lo que estaba en el aire desde el estallido social del 18 de octubre, esto es, la necesidad de cambios, no de forma cosmética, sino de manera estructural. La consulta ciudadana municipal mostró también que la *democracia participativa* sitúa a la ciudadanía o los actores territoriales en el centro mismo del proceso de toma de decisiones y que la democracia participativa no nace de un vacío, sino del desarrollo evolutivo de la democracia representativa, a la que no sustituye, sino que la complementa.

La ACHM fue capaz de representar a sus municipios socios y de invitar a la participación de gobiernos locales sin vinculación a la asociación. Asimismo, además de representar al municipalismo, la AChM fue capaz de convocar al conjunto de actores sociales. La Consulta Ciudadana de 2019 se inscribe, pues, en los anales de la historia del municipalismo chileno por su audacia en recordar que los gobiernos locales son esenciales en la construcción de un modelo de desarrollo económico y social sostenible, y que los modelos de cooperación y asociatividad son relevantes, sobre todo en estos tiempos de incertidumbre.

Conscientes de que nos encontramos en medio del proceso espacio-temporal abierto el 18 de octubre de 2019, tanto en lo referido al “estallido social” como al impacto de la pandemia del COVID-19, los autores del libro se arriesgan a realizar algunas recomendaciones hacia el futuro entre las cuales cabe citar las siguientes:



- A pesar de que desde fines de 2012, Chile cuenta con un marco legal que regula el asociativismo municipal, se hace necesario repensar el valor de las mancomunidades municipales, en especial las de carácter regional, las cuales pueden llegar a cumplir un destacado rol como *agentes de desarrollo local* en sus territorios, más aún en un marco de procesos de descentralización que, en el corto plazo, tienen como hito la elección directa de Gobernadores Regionales en 2020.
- En Chile hay una importante descarga de tareas del Estado central hacia los municipios, de modo que la vieja concepción de las funciones de la Municipalidad de los años de 1980, preocupada básicamente del aseo y ornato municipal y sólo algunas funciones más, tiene hoy más de 80 tareas y programas sociales que debe ejecutar y administrar.
- Las Municipalidades deben postular a los diversos fondos regionales a fin de conseguir recursos para inversiones y programas de mejoramiento comunal, pero las Municipalidades con menos capacidad de generar ingresos financieros no suelen tener los recursos humanos con capacidades técnicas adecuadas para poder realizar su postulación a estos proyectos. Se hace necesario, por tanto, recurrir a la asociatividad municipal para construir agencias de desarrollo territorial.
- La Asociación Chilena de Municipalidades ha estimado que el impacto de la crisis financiera tendrá un efecto negativo en las arcas municipales cercano a los 900 mil millones de pesos, razón por la cual se cree necesario realizar propuestas concretas para que las administraciones locales puedan enfrentar de la mejor manera posible esta crisis financiera, en especial en aquellos territorios más carenciados.

Entre las propuestas para enfrentar la crisis financiera municipal Becerra y Borcoski señalan la mejora de los sistemas de recaudación, distribución y aportes al Fondo Común Municipal; la refocalización de recursos del Ministerio de Educación a la educación municipal; la exención temporal del pago del IVA a las Municipalidades; el establecimiento de Fondos de Emergencia y recursos extra para la Salud Municipal; replicar las mesas sociales de COVID-19 a nivel territorial; la transferencia de los programas de impacto local a las Municipalidades, como el Fondo de Solidaridad e Inversión Social, el Instituto de Desarrollo Agropecuario, el Programa de Mejoramiento Urbano y Equipamiento Comunal, los Programas del Servicio de Vivienda y Urbanización, y los Programas de Seguridad Ciudadana, entre otros; la reorientación de programas de inversión con el fin de apoyar a los municipios en temas de salud y luego convertirse en programas de empleo local; y finalmente, la transparencia de datos del Servicio de Información Laboral de la Subsecretaría del Ministerio de Trabajo y Previsión Social, y de la Tesorería General de la República.

En resumen, a través de estas propuestas los autores del libro buscan alcanzar mejores condiciones financieras para las administraciones locales, organismos que ya están gastando importantes recursos para enfrentar la pandemia del COVID-19 y la crisis social y económica, en especial en los territorios con mayores carencias. Por otro lado, es evidente que la cuarentena ocasionada por la pandemia del COVID-19 va a tener un severo costo económico, de modo que es preciso reaccionar con un paquete fiscal a la altura de las circunstancias. Según se señala en el libro, el Ejecutivo chileno no ha respondido a la creciente demanda social ni tampoco está respondiendo al inmenso costo social provocado por el coronavirus. Asimismo, las grandes empresas, los bancos, las Administradoras de Fondos de Pensiones y las entidades del sistema privado de seguros de salud, implantado en Chile en 1981 a través de las Instituciones de Salud Previsional (ISAPRES), siguen ausentes a la hora de compartir los costos de esta crisis. Hasta ahora, esos costos recaen fundamentalmente en los trabajadores formales e informales, en los sectores más vulnerables y en el Estado, financiado mayoritariamente por los impuestos indirectos que recaen principalmente en los sectores de ingresos bajos a través del IVA. Evitar la expansión de la pandemia y el colapso económico obliga, pues, a un esfuerzo solidario donde los que más tienen deben ser los que más aporten.

Tal como señalan Becerra y Borcoski, ante una crisis inédita, se debe reaccionar con instrumentos y montos también inéditos. Entre ellos se encuentra el *“ingreso familiar de emergencia”* que se estima puede beneficiar, aproximadamente, a dos millones de personas, con un costo mensual para el Estado cercano a los 770 millones de dólares. Este aporte, por lo demás, será un importante dinamizador de la economía local ya que permitirá activar la demanda agregada de la economía, siendo un empujón considerable para el consumo de productos básicos. Sin embargo, puede que ello no sea suficiente para enfrentar la difícil situación actual. Ante ello algunas voces y organizaciones señalan la posibilidad de reasignar recursos del Fondo Estratégico Militar (Ley Reservada del Cobre); hacer uso de los Fondos Soberanos (que equivalen al 9% del PIB); o el aumento de la deuda pública, situada en el 32,7% del PIB, un nivel bajo en comparación a la de los países de la OECD.



La pandemia del coronavirus ha mostrado, pues, la incapacidad de los sistemas privados de salud para asistir a sus usuarios. La intervención estatal y la acción pública han sido claves en esta situación. Asimismo, la desigualdad social muestra también su incidencia en las tasas de mortalidad durante la pandemia. Según es conocido, las Municipalidades de la Región Metropolitana de Chile con menores ingresos, mayor pobreza y hacinamiento, son las de mayor impacto del COVID-19 en cuanto a contagios y fallecimientos de su población. La pobreza constituye así uno de los principales factores de riesgo frente a la pandemia.

Igualmente, según señalan algunas declaraciones del Colegio Médico de Chile y miembros de la comunidad científica, debe existir una transparencia plena disponible sobre el alcance y profundidad de la pandemia del COVID-19, ya que la ausencia de cifras confiables puede ocultar las reales dimensiones del problema y los impactos negativos de no tomar las decisiones correctas. La opacidad en el tratamiento de la información pública viola los principios fundamentales de la democracia, siendo el acceso a la información un derecho consagrado en la Declaración Universal de Derechos Humanos y en otros convenios internacionales.

En definitiva, la crisis y la pandemia del COVID-19 han supuesto una revalorización del territorio, en lo que el profesor Precedo (2004) ha denominado la *“paradoja de la territorialidad”*, puesto que ha sido una excesiva no-espacialidad y fuertes procesos de dislocación lo que han permitido volver la mirada y el pensamiento a los aportes de la variable espacial como una manera de corregir el proceso de globalización, en lo que al papel del territorio se refiere. Pero el territorio, como señalan Becerra y Borcoski, es también un sujeto por construir, esto es, un objetivo histórico y político con capacidad de cambiar la gestión. Entender el territorio, esto es, la *“inteligencia territorial”* es una tarea colectiva que incluye el esfuerzo por abarcar de forma rigurosa la realidad desde el conocimiento y la acción. Y precisamente ahí radica la necesidad de *“territorializar el pensamiento”* y nuestra capacidad de análisis. De esta forma frente a la consigna habitual de *“pensar globalmente y actuar localmente”*, el libro propone que hay que pensar a partir de lo local, ya que para pensar las relaciones hay que partir de las realidades locales, pero sin dejar de considerar los impactos que determinadas decisiones globales tienen en los niveles regionales y locales. En medio de esta crisis económica y sanitaria, ha quedado demostrado que donde al mercado no le es rentable estar y donde el Estado central tarda en llegar, ahí precisamente, se necesitan *gobiernos locales* de verdad y no sólo administraciones territoriales.

Como se ha señalado, la Atención Primaria de Salud (APS) es la base y puerta de entrada al sistema de salud en Chile, ya que es el principal soporte con capacidad para identificar población de riesgo, tomar medidas preventivas, realizar test, rastrear la trazabilidad de los contagios, y señalar la necesidad de los confinamientos en los casos de contagio. Sin embargo, en el inicio de la crisis sanitaria la APS no fue tenida en cuenta entre los recursos para contener la pandemia. Tal como señalan Becerra y Borcoski, es posible que esta decisión de dejar inicialmente a un lado a la APS, fuera parte de la visión del equipo a cargo de la gestión de la crisis ya que sus miembros provienen del sector privado de atención sanitaria, sin mucho conocimiento del funcionamiento de la salud pública y de la Atención Primaria de Salud. Sin embargo, pese a no ser considerada en la estrategia inicial del Estado Central, la APS estuvo siempre comprometida en las acciones frente al COVID-19 aunque esta labor no fue originalmente visibilizada de forma adecuada en los medios de comunicación, ni reconocida desde el Ministerio de Salud de Chile.

Frente al aumento de casos activos de COVID-19, el Ministerio de Salud dictaminó el 6 de junio 2020, la atribución de funciones para que la Atención Primaria de Salud asumiera el diagnóstico e implementación de medidas de aislamiento de casos del COVID-19, junto al estudio de sus contactos, aprovechando su capacidad instalada y vinculación con los territorios y sus comunidades. La mencionada resolución se refiere, además, al reforzamiento del diagnóstico y estudio de contactos definiendo los roles, funciones y responsabilidad entre las Secretarías Regionales Ministeriales y la Atención Primaria de Salud.

Así pues, para una estrategia más efectiva, es preciso dar más protagonismo a los territorios y a las comunas, y dar mayor rol a los gobiernos regionales y locales, dejando atrás una mirada segmentada y con lógica centralista. Es en el territorio donde mejor se conocen las necesidades de la ciudadanía, y desde dónde se pueden desarrollar mejor las medidas para el manejo de la pandemia, con los apoyos materiales correspondientes. Asimismo, se precisa avanzar en estrategias territoriales que identifiquen los recursos, iniciativas y cohesión comunitarios para el cuidado mutuo, reconociendo la riqueza de la diversidad intercultural y las necesarias adecuaciones con enfoque de género y de integración de personas con capacidades diferentes. Junto a todo ello, se hace necesario fortalecer las redes comunitarias e intersectoriales presentes en los territorios y es desde allí, desde los barrios y los sectores que atienden los Centros de Salud Familiar, desde donde es posible estimular el autocuidado y los apoyos comunitarios. De este modo, han

debido fortalecerse los equipos de la APS buscando su articulación con las organizaciones solidarias y autónomas que surgen en la comunidad en periodos de crisis, como son los comedores comunitarios, las ollas comunes, y las organizaciones vecinales.

La gobernanza y la coordinación multinivel cobran una vital importancia en materia de salud. Como señala el libro, durante los primeros días, fue evidente la incapacidad para establecer un sistema de *gobernanza* de la salud, así como también la incapacidad para actuar coordinadamente. A nivel de prestación de servicios, parece importante, por tanto, generar una nueva gobernanza para redes integradas de servicios de salud. Una de las tareas urgentes en la gobernanza de la salud pública se refiere a mejorar la integración de la red asistencial entre los equipos de nivel primario y terciario, estableciendo en cada urgencia hospitalaria un referente para la comunicación directa entre equipos.

Por último, entre las tareas más urgentes e inmediatas, la Comisión de Salud de la ACHM ha planteado activar los Comités de Vigilancia Epidemiológica, los cuales tienen una presencia municipal e informan periódicamente a la respectiva Autoridad Sanitaria de Salud de todos los casos que cumplen con las definiciones del Sistema de Vigilancia. La AChM ha señalado que cuenta para ello con cincuenta laboratorios clínicos municipales, los cuales requieren financiamiento para insumos, aunque se considera que la inversión se justifica, pensando en el gasto que se hace en la compra de servicios a laboratorios privados. Hay que tener en cuenta que el coronavirus puede llegar a estar presente un tiempo considerable, según señalan las autoridades de salud, por lo que ampliar la cobertura y disponibilidad de laboratorios municipales se convierte en un hecho crucial para el enfrentamiento de la pandemia. Según se señala en el libro, en la actualidad, cerca del 40% de los muestreos se analizan en laboratorios privados, que atienden al 20% de la población que concurre a las clínicas y centros médicos privados, mientras que la APS municipal atiende a más del 70% de la población en Chile. En síntesis, como lo ha reafirmado el Colegio Médico de Chile y varias instancias académicas, sin suficiente testeo, rastreo y aislamientos efectivos, con el suficiente apoyo económico que lo facilite, nos enfrentaremos al dramático dilema de producir para sobrevivir. Solo el test, las actividades de rastreo, el confinamiento y el apoyo a las familias nos puede sacar de ese fatal dilema.

Asimismo, dado que no es posible asegurar la no aparición de otra pandemia, o el rebrote continuado de la misma, parece obligado plantearse la existencia de un Consejo Nacional de Salud que reúna a los Ministerios y actores sociales clave, con objeto de mejorar la gobernanza para la conducción efectiva frente a la pandemia. Esto debería replicarse en cada región, articulando municipios, salud y desarrollo regional, una especie de Oficina Nacional de Emergencia de la Salud Pública. De la misma forma, hay que atender a otras materias relevantes como la Salud Sexual y Reproductiva, así como la Salud Mental, y que las medidas necesarias en cada establecimiento en los diferentes niveles, aseguren la continuidad de la atención de estos servicios.

Se hace necesario igualmente implementar un modelo de gestión de las Nuevas Tecnologías de Información y Comunicación (TIC) en la Atención Primaria de Salud, con el fin de mejorar la cobertura y la calidad de la atención sanitaria y entregar algunos servicios de manera virtual. Un uso correcto de estas nuevas tecnologías puede garantizar una mayor participación comunitaria, el acceso universal, la gobernanza municipal, el cumplimiento de metas, y el establecimiento de compromisos y acuerdos internacionales. Igualmente, es indispensable garantizar la seguridad de las personas que trabajan en el sistema de salud como primer punto de abordaje en la pandemia, ya que de ello depende la posibilidad de llevar adelante todas las demás estrategias. En este sentido, hay que atender a problemas como la existencia de situaciones contractuales muchas veces insuficientes y precarias pese a enfrentar a diario riesgos claros de perder la vida o sufrir secuelas en el cumplimiento de su trabajo. Por ello, es indispensable asegurar la disponibilidad de los equipos de protección frente a contagios no sólo para el personal clínico sino para todas las personas profesionales de la salud.

En síntesis, la experiencia ante la pandemia, muestra para los autores del libro varios aspectos esenciales: (i) por una parte, la capacidad de las administraciones locales de conducir una respuesta rápida y eficaz; (ii) por otra parte, ha quedado claro que el componente de la *gobernanza* es vital, en especial en su relación con la Atención Primaria de Salud, a fin de potenciar la capacidad de actuar en los territorios, identificando y conteniendo a la pandemia; (iii) asimismo, el COVID-19 ha venido a desnudar la profundidad de las desigualdades sociales, que se expresan en la relevancia de los determinantes sociales de la salud; (iv) igualmente, hemos visto también la importancia de los soportes materiales básicos que puede ofrecer el

Estado y la sociedad a los grupos más vulnerables de la población; y (v) ha sido significativa la capacidad asociativa y la voluntad de las personas para actuar de forma organizada, disciplinada y solidaria, con sentido del bien común. Por ello, esperamos que todo esto sea un activo que pueda mantenerse en el tiempo puesto que la dura crisis económica que estamos viviendo y que seguramente se prolongará, requerirá de toda la solidaridad, acompañamiento, redes de apoyo y vínculos comunitarios.

Para ello, como señala el libro, surge la imperiosa necesidad de construir un nuevo Pacto Social y Territorial para Chile, a fin de dar más vigor e intensidad a la democracia participativa, lo que requiere que los actores sociales y la ciudadanía visualicen a sus autoridades como propias, lo que requiere, en especial en el nivel territorial, generar procesos democráticos como los que están en curso para elegir directamente los Gobernadores Regionales este mismo año, lo cual supone la necesidad de construir una institucionalidad política regional potente y reforzar al mismo tiempo la institucionalidad municipal. Los autores del libro creen que el ciclo de reformas municipales que hasta aquí se han llevado a cabo en el país se encuentra ya agotado, y debe darse un salto cualitativo que instale a las Municipalidades como un actor de mayor relevancia en materias de participación ciudadana y generación e implementación de políticas públicas. Asimismo, para ser coherentes con el discurso a favor de la descentralización y la autonomía, hay que trabajar igualmente en la modernización de la gestión municipal, esto es, actuar en consecuencia, promoviendo la asistencia técnica y medioambiental, la capacitación, los estudios y la formación de los recursos humanos utilizados en las administraciones locales.

El municipalismo chileno tiene, pues, ante sí un gran desafío, cual es el de contribuir a la discusión de este nuevo Pacto Social y Territorial que debe contemplar las modificaciones constitucionales que permitan dar el salto desde las actuales administraciones municipales para convertirlas en gobiernos locales de verdad. Vinculado a lo anterior, se necesita avanzar en pos del asociativismo municipal; generar acuerdos sobre la mejora del financiamiento municipal y la descentralización fiscal; y reformular el Fondo Común Municipal, a fin de convertirlo en un verdadero instrumento económico y social territorialmente redistributivo, con un aporte fiscal suficiente. De igual manera, no se debe perder de vista la imperiosa necesidad de mejorar la gestión municipal y la calidad de sus recursos humanos, siendo también importante promover mayor participación e involucramiento de la ciudadanía en el control de la gestión municipal y pensar en el nuevo rol que todo ello conlleva para los concejales y concejalas. Como concluyen Becerra y Borcoski, la descentralización no se agota en reformas de tipo administrativo, requiere de actores locales y regionales empoderados, y necesita comprender que los territorios no son solamente la realidad geográfica, sino que son el resultado de procesos históricos y sociales.

Francisco Alburquerque

Comunidad de Madrid, 26 de agosto de 2020