

José Ignacio Vásquez Márquez\*

# Una reforma urgente: un sistema municipal igualitario y democrático

## 1. Atomización comunal y minifundismo municipal

Desde hace más de 30 años, los municipios han venido asumiendo crecientemente más funciones de las que tradicionalmente correspondían al sistema municipal vigente hasta los años 70. Esta nueva realidad venía impulsada por la Comisión Nacional de Reforma Administrativa (CONARA), la que desde 1974 estudiaba y desarrollaba un proceso de racionalización de la Administración del Estado, basado en los mecanismos de descentralización y la desconcentración administrativas. El resultado de tal estudio fueron los procesos de regionalización y municipalización.

Como consecuencia de lo anterior, las municipalidades fueron concebidas como corporaciones autónomas de derecho público, con funciones relativas a la educación básica y media, atención primaria de salud, asistencia social a familias vulnerables, desarrollo de organizaciones comunitarias, urbanismo, vialidad, obras públicas, áreas verdes, medio ambiente, administración de cementerios, seguridad ciudadana, promoción del deporte, la cultura y la recreación.

Ese diseño de descentralización administrativa a nivel municipal, concibió una enorme e irracional multiplicación de comunas (la división territorial político-administrativa), para lo cual se procedió a subdividir una sola comuna original, en 2, 3, 4 y hasta 5. Esto ha significado una verdadera atomización comunal, que bajo los esquemas de la propia administración municipal, se le denomina en los estudios comparados, “minifundismo municipal”. Y no hay intención de detener esta dinámica, pues, como se comprobó hace unos años atrás, se han creado nuevas comunas, totalizando casi 350 en el país, todas ellas pobres y, por tanto, necesariamente dependientes del gobierno central y de su insuficiente sistema redistributivo.

A todo lo anterior, se han sumado emergentes necesidades, cuya satisfacción la misma comunidad paulatinamente hace responsable al municipio, como los programas del adulto mayor o de asistencia a la juventud, familia, etc., aunque es preciso decir que

\* Profesor de Derecho Constitucional y Ciencia Política, Facultad de Derecho, Universidad de Chile.

muchas de ellas nacen de la imaginación de los distintos alcaldes para aumentar su clientelismo electoral, pero que por cierto, implican exclusivamente gastos, en un marco de escasos recursos que conllevan solo a déficit y endeudamiento.

Esta realidad, que aparentemente se podría ver como un avance y una modernización del Estado, como conveniente al ejercicio de la democracia en la base, así como una mejor y más inmediata forma de acceso ciudadano al Estado mismo, ha generado importantes déficit presupuestarios, y lo que es peor, ha aumentado la inequidad en materia de recursos y en la distribución y calidad de los servicios, todo lo cual también importa una ineficiente administración.

A nivel comparado, en la mayoría de las capitales y de las grandes ciudades, especialmente europeas, pero también latinoamericanas, es posible verificar que ellas son administradas por un solo municipio, incluso en ciudades de grandes proporciones.

En síntesis, y tal como analizaremos a continuación, el resultado de esta división político-administrativa del Estado en el nivel municipal, es el de una división económica y social del país a nivel comunal, que a todas luces contribuye junto al mercado, con altos índices de inequidad y segregación y, en consecuencia, una ruptura de la cohesión social desde el propio Estado.

## **2. Déficit presupuestarios estructurales e ineficiencia administrativa**

El aumento de las funciones, responsabilidades y servicios municipales, excede la actual estructura de financiamiento del sistema, generándose importantes déficit presupuestarios que afectan especialmente, las áreas de educación y salud e impiden realizar inversiones en infraestructura. En los últimos años, los ingresos totales de las municipalidades han tenido un crecimiento estable y, en cambio, los gastos han superado a aquellos, mostrando los gastos corrientes una marcada tendencia alcista.

Lo anterior no debe extrañar en la lógica de este sistema. Si antes de la municipalización y la atomización comunal, una municipalidad administraba varias de las actuales comunas, o sea, una población mayor, con una determinada dotación de recursos humanos y físicos, en la actualidad, cada nueva municipalidad ha debido contar con su propia planta de personal de carrera, más el personal a contrata y los funcionarios a honorarios, que en su totalidad, en los últimos veinte años, se ha más que duplicado. Es decir, la unidad original se ha multiplicado en personal por el número de comunas que nacieron de aquella originaria, las cuales pueden llegar a ser más de 2 o 3. Ello, además, en razón de las mayores funciones traspasadas por el gobierno central (salud y educación) o creadas por el clientelismo edilicio.

A la anterior multiplicación del gasto en personal generado por este sistema, debe añadirse la similar multiplicación del gasto en funcionamiento de cada nuevo munici-

pio, lo que incluye desde luego, establecimientos contruidos o arrendados y muchos gastos operacionales superfluos, inútiles o derechamente despilfarrados.

Cabe tener presente que el patrimonio municipal se compone principalmente de ingresos de derecho público, bienes propios o de origen tributario, como contribuciones de bienes raíces, impuestos por permisos de circulación de vehículos motorizados, patentes comerciales y derechos por servicios o concesiones, participación en el Fondo Común Municipal, donde la función reasignadora corresponde al gobierno central, es decir, se mantiene la dependencia de los municipios a éste. Para disponer de financiamiento y regular las rentas municipales, se dictó a fines de los años 70 el D.L. 3063.

No es algo desconocido públicamente, que con los recursos municipales propios no es posible financiar las múltiples funciones ni tareas que encomienda la ley a los municipios ni las que emprenden los alcaldes; ciertamente tampoco los déficit que se han generado por lo anterior y las ineficientes administraciones. Se han aprobado tres iniciativas legales con la finalidad de superar el déficit financiero del sistema municipal, las denominadas leyes de rentas I, II y III, las que han aumentado los tributos propios, entre otros, las contribuciones de los bienes raíces no agrícolas, producto del reavalúo de éstos. Sin embargo, ninguna de estas iniciativas legales ha generado recursos financieros suficientes para paliar los déficit de los municipios. Es decir, el legislador no ha tenido otra idea que recurrir al bolsillo de las personas para financiar el déficit de su propia administración municipal, en vez de haber traspasado recursos del gobierno central que debieran ser administrados por los municipios.

La administración de los sistemas educacionales y de salud municipales se financian principalmente con transferencias desde el gobierno central bajo modalidad de subvenciones por alumno y cuantificada según su asistencia. La mayoría de los municipios no puede financiar la educación, pero sólo los municipios ricos –relativamente–, por su nivel de ingresos, pueden suplementar la minúscula subvención educacional que entrega el Estado y que actualmente asciende aproximadamente a \$ 55 mil pesos promedio para la educación básica y \$ 65 mil pesos promedio para la educación media. Esta forma de financiamiento de la educación municipal genera graves problemas de déficit presupuestario, los que impiden mejorar su calidad y mantienen a los docentes con remuneraciones miserables y en situación contractual y previsional precarias.

Además, en los últimos años el número de matrículas ha experimentado un considerable descenso. Si en el año 2002 la participación de la enseñanza municipal en el total de la educación chilena alcanzaba un 52%, el 2013 alcanza alrededor del 30%.

El sistema de educación municipalizada constituyó en la práctica, una especie de privatización de la educación pública, sacándola de la administración del gobierno central y entregándola a la multiplicación de comunas, concebidas como pequeñas unidades económicas autárquicas. El éxito de este modelo era imposible al estar basado en una estructura de desigualdad, tanto respecto de ingresos municipales propios como de ingresos per cápita por habitante de la comuna.

### 3. Municipalización como sistema de inequidad y segregación social

Como se puede apreciar, esta política de atomización comunal solo conduce a incrementar la pobreza, la segregación social y constituye una fuente de inequidades sociales, económicas, culturales y educacionales.

En efecto, en este sistema las diferencias en la generación de ingresos propios de cada comuna son enormes. La diferencia entre el quintil más pobre y el más rico es de 130 veces. El quintil más pobre en los municipios de escasos recursos, dispone de no más de 10 mil pesos por habitante al año, sin embargo, los municipios ricos (3 o 4) disponen de más de 250 mil pesos al año, es decir, más de 40 veces. Esto es una realidad cuando se comparan los niveles de ingresos promedio per cápita entre una comuna como La Pintana, cuya población al año 2011 era de 202.969 personas y presenta un ingreso medio per cápita de \$ 116.11 (Fte. Subdere) u \$ 88.000 (Sabatini, Revista CEP, verano 2010), lo cual es casi la mitad del ingreso medio mensual del Gran Santiago, que asciende a \$ 222.024, en contraste con las comunas de Las Condes y Vitacura, con más de un millón y novecientos mil pesos, respectivamente. La población socioeconómica de La Pintana es mayoritariamente de los quintiles I y II, con 37% de los hogares en quintil I y 29,3% en el quintil II, mientras que el Gran Santiago posee 25,8% y 20,8% en los quintiles I y II. En Vitacura, Providencia y Las Condes, los porcentajes de pobres alcanzan al 1,4%, 2,5% y 3,4%, respectivamente.

Existe una concentración de recursos enormes en las comunas ricas y sus municipios captan los mayores ingresos provenientes de permisos de circulación, patentes comerciales, derechos municipales por edificación e impuestos territoriales. Esto implica que las municipalidades generan recursos completamente desiguales entre sí, lo que además se relaciona con la desigualdad en el aporte al PIB de las comunas.

Lo anterior nos lleva a concluir que sólo los municipios ricos en el país, consiguen entregar cantidad y calidad de servicios municipales mejores que el de la mayoría de los municipios pobres, gracias a que captan la mayor cantidad de recursos provenientes de las actividades económicas y de los mayores ingresos de sus propios habitantes. El sistema municipal actual exhibe una realidad en la cual un 90% de las comunas son pobres. En consecuencia, no es absurdo afirmar que el propio Estado en nuestro país, contribuye a generar altos niveles de inequidad y desigualdad sociales, de oportunidades y materiales, impidiendo cualquier posibilidad de cohesión social e inclusión política y económica.

Para lograr superar la desigualdad, se requieren radicales cambios estructurales a la división territorial del Estado. Aunque el Estado intente garantizar la igualdad material a través de transferencias de recursos, ella no se alcanzará íntegramente por la desigual capacidad de generación de recursos propios de cada municipio, unido a la existencia en éstos de habitantes altamente vulnerables, a la ineficiencia administrativa y a una insuficiente capacidad profesional y técnica de aquellos.

#### 4. Municipalidades: autoritarismo y falta de transparencia

Por otra parte, los mecanismos de participación ciudadana, que han venido siendo modificados desde hace más de veinte años, no han generado los grados de participación efectiva que en este ámbito del Estado se esperarían. Se ha transitado desde los antiguos Codecos (Consejos de Desarrollo Comunal), pasando por los Concejos municipales, los Cescos (Consejos económicos y sociales) y ahora los Consejos de Organizaciones Civiles.

Las últimas modificaciones legales al sistema de participación comunal, han entregado a la libre voluntad de cada municipalidad y en definitiva, de sus Alcaldes, la regulación, mediante ordenanzas, de las formas de participación de la ciudadanía local. Es decir, se deja entregado un ámbito medular para el desarrollo de la democracia a nivel comunal, a la voluntad discrecional de la autoridad de turno, en un esquema que, por lo demás, replica con creces el presidencialismo de la forma de gobierno nacional, asimilándose a un auténtico caciquismo.

Cabe advertir además, que el órgano de participación más importante de la administración comunal, esto es, el Concejo municipal –atribuido de facultades resolutivas, normativas y fiscalizadoras–, puede quedar anulado por el Alcalde, bastando que este tenga mayoría a su favor en dicho órgano, consolidando de este modo, un autoritarismo exento de todo control efectivo. Es fácil disponer de mecanismos de cooptación de las facultades de los concejales por parte del Alcalde, por ejemplo recurriendo a la contratación de parientes.

Junto a lo anterior, esta estructura organizacional exhibe negativos índices de transparencia y de percepción ciudadana. Ello se debe en parte, a la irregular y poco transparente administración de los recursos propios y a una estructura organizacional excesivamente piramidal, poco profesional, así como a la ausencia de una cultura laboral de respeto a la carrera funcionaria.

Por otra parte, este minifundismo municipal genera una completa desarticulación de la ciudad, la que no puede ser vista ni pensada como un todo orgánico, pues cada municipio es autónomo para planificar su territorio comunal. El problema urbanístico de los grandes centros poblados o de las áreas metropolitanas, tiene como causa, además de los problemas generados por la especulación en el mercado inmobiliario, la dispersión en la planificación, sin ninguna consideración estratégica respecto de la ciudad en sí misma y en su conjunto. La calidad de vida en cada una de las comunas, en términos de bienes de uso público y áreas verdes es completamente disímil y ello resulta evidente en el Gran Santiago o en otras áreas metropolitanas. Las áreas verdes se concentran en las pocas comunas ricas.

Como hemos indicado anteriormente, el sistema municipal se encuentra afectado, primero, por una irracional atomización comunal, iniciado en la década de los ochenta; en segundo lugar, por su deficitaria estructura de financiamiento; en tercer lugar, por un reducido ejercicio de la participación ciudadana.

En efecto, el municipio no ha logrado generar una mayor cultura de la participación de la ciudadanía comunal, ni ha contribuido a una profundización del régimen democrático, producto de la estructura jerarquizada y autoritaria de los municipio –mediada por la partitocracia–, la que solo discrecionalmente regula y establece instancias de participación ciudadana. Al igual que en el sistema político nacional, la ciudadanía participa en un reducido ámbito de democracia electoral, es decir, sólo en las elecciones de alcaldes y concejales. Es casi nula y solo formal la participación comunal en ámbitos de planificación, como la urbanística.

## 5. Vías de reforma al sistema municipal

En consideración a que el actual sistema municipal presenta negativos resultados en lo económico, financiero, social y además en lo político, es urgente rediseñarlo, introduciendo las reformas correspondientes, tanto en el ámbito constitucional como legal. Veamos a continuación algunas propuestas de reformas.

### 5.1. Eliminación de las Gobernaciones Provinciales

Si modernización significa eliminación de resabios patrimonialistas en la forma de ejercer el poder, la conjugación de un fuerte presidencialismo con un extenso aparato burocrático, termina en un centralismo que paraliza toda efectiva descentralización. Ocurre esto también en el ámbito del gobierno y administración interior del Estado, cuya estructura todavía guarda semejanza a la del siglo antepasado bajo la monarquía borbónica, pues la *longa manus* del Presidente de la República alcanza hasta el nivel provincial. Este esquema de administración se extiende también en el actual sistema municipal.

Probablemente no sería fácil lograr aunar voluntades para una recentralización o refundición de municipios a fin de establecer unidades más amplias que puedan lograr economías de escala, reduciendo el excesivo aparato burocrático y la utilización de recursos, pero, por sobre todo, permitiendo eliminar lo más posible, las inequidades y desigualdades sociales provocadas por el propio sistema municipal actual.

Sin embargo, se puede pensar como solución al problema que aquí se analiza, en una vía alternativa consistente en la eliminación de las gobernaciones y en la transformación de las provincias en agrupaciones de comunas (como ocurre por ejemplo en España).

Las gobernaciones provinciales actuales, de acuerdo a la Constitución Política, constituyen burocracias desconcentradas del Intendente y dependientes directamente del Presidente de la República, que tienen como principal función, supervigilar y coordinar los servicios públicos en el territorio provincial que integra la Región. Contemplan un importante contingente de funcionarios que cumplen funciones correspondientes al nivel regional, aunque bien podrían ser ejercidas por los municipios. La existencia

de las gobernaciones resulta excesiva para un país pobre como el nuestro por el importante gasto público que ello irroga.

A fin de solucionar los problemas identificados, una auténtica racionalización administrativa debiera contemplar, entre otras iniciativas, la eliminación de las gobernaciones provinciales, aunque no así la división político administrativa provincial, por los motivos siguientes.

En efecto, la mantención de la provincia, no como división de la Región ni como una extensión más del gobierno central, sino, como agrupación de municipios y manifestación de la autonomía de éstos, constituiría una eficaz alternativa para refundir comunas.

Esto último permitiría al Gobierno, por un lado, lograr un sustancial ahorro en el gasto público, y por otro lado, fortalecer la institucionalidad municipal, solucionando de esta forma su actual deficiencia estructural basada en la existencia de una mayoría de comunas con escasos recursos propios.

Como solución a la irracional atomización comunal de la provincia de Santiago, con casi 32 comunas y municipios y alrededor de 5 millones de habitantes, que exhibe desigualdades económicas y sociales enormes, se propone la refundición de todas esas municipalidades y la creación de 2 o 4 municipios cardinales (norte, sur, oriente y poniente), de modo que estas nuevas unidades territoriales comunales integren diversas realidades económicas y sociales, contribuyendo a recomponer la cohesión social. El nuevo municipio, resultante de la agrupación de todas las comunas de la provincia de Santiago, podría contemplar, según el principio de solidaridad, la incorporación de otras comunas contiguas que se encuentren en condiciones de pobreza, vulnerabilidad y precariedad de recursos propios. Este esquema debiera replicarse en otras provincias de gran extensión urbana o áreas metropolitanas, como Valparaíso o Concepción.

De esta forma se podrían reconstituir municipios más grandes, pero solventes, eficientes y cohesionados. La transferencia de recursos del gobierno y la administración centrales hacia los municipios, les permitiría a aquellos, un eficaz cumplimiento de los fines directamente relacionados con la satisfacción de innumerables necesidades de la comunidad local, un mejor nivel de recursos e ingresos propios, es decir, una mayor y real autonomía, sin tener que recurrir al incremento de tributos que terminan gravando, directa o indirectamente, la capacidad económica de los particulares, transformándolos injustamente, en financistas del déficit.

## ***5.2. Transferencia de recursos y programas comunales desde el Gobierno central***

Asimismo, junto con la referida eliminación de las gobernaciones provinciales y la redefinición de las provincias como agrupaciones comunales, lo que redundaría en mayores recursos y economías de escala en su administración, resultaría muy con-

veniente y altamente beneficioso solventar los déficit presupuestarios municipales, con la transferencia de recursos del Gobierno central, pero que, actualmente están destinados a financiar planes comunales, o de recursos administrados por otros entes públicos. Entre aquellos recursos, se pueden mencionar los siguientes: el cuantioso patrimonio de los SERVIUS, actualmente órganos descentralizados pero en la práctica dependientes de las políticas del Ministerio de Vivienda y Urbanismo; los recursos destinados al Programa de Mejoramiento de Barrios y Lotes con Servicios; los Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS), cuya finalidad es financiar planes, programas, proyectos y actividades especiales de desarrollo social y de mejoramiento de las condiciones de vida en el medio urbano. Claramente, estos programas debieran ser de competencia de la administración municipal.

En fin, de acuerdo al anterior esquema de racionalización administrativa propuesto, se podría lograr una profunda reforma del sistema municipal, permitiendo a la vez, un incremento de los recursos municipales y una mayor eficiencia y ahorro en el manejo de los recursos públicos, en beneficio de la comunidad y no de las estructuras burocráticas.

### ***5.3. Fin a la administración de salud y educación municipales***

No podría faltar en una reforma al sistema municipal, el traspaso de las administraciones de los sectores de educación y salud municipales, a corporaciones autónomas de derecho público regionales, de suerte que estas prestaciones públicas se efectúen en sistemas que garanticen la igualdad y la calidad para todos los habitantes, sin discriminación como ocurre en la actualidad, gracias a un financiamiento equitativo.

Se trata en consecuencia, de avanzar en la construcción de un sistema institucional que se haga cargo de las desigualdades, con medidas idóneas para atender a los problemas de desarrollo de territorios de distinta conformación geográfica, sociodemográfica, económica y productiva.

El objetivo final es contar con un municipio moderno, democrático, igualitario y solidario, con capacidad de respuesta a las demandas sociales y con adecuados niveles de recursos, gestión y planificación. Por ello, la reforma propuesta, además de profundizar en el proceso de descentralización administrativa, debe contemplar un diseño institucional racional, orientado hacia la equidad y la cooperación entre los municipios del país.

### ***5.4. Municipio democrático y participativo***

Entre los aspectos para una adecuada reforma, debiera considerarse el establecimiento de un órgano de representación más amplio que el actual Concejo municipal, con integración de los representantes de las fuerza vivas de la comunidad local, teniendo presente el actual Consejo de organizaciones civiles.

A fin de modificar los rasgos excesivamente autoritarios y discrecionales de la actual estructura municipal, debiera contemplarse un esquema de gobierno municipal con caracteres más propios de un parlamentarismo, en el que el Alcalde presida un órgano de gobierno, con concejales que asuman responsabilidades en determinadas materias de la administración comunal y con permanente rendición de cuentas ante el pleno de los concejales y de las instancias orgánicas de participación y la comunidad local. Acorde con lo anterior, debiera consagrarse el mandato revocatorio respecto de los concejales, a fin de hacer efectiva su responsabilidad en cualquier momento, como consecuencia de su mala administración y del incumplimiento de sus obligaciones.

En materia de desarrollo urbano, debiera considerarse en las comunas con caracteres de áreas metropolitanas, el establecimiento obligatorio de planificación estratégica, generada mediante una activa participación de la comunidad local organizada, tal como ocurre en muchas ciudades europeas. Esa forma de planificación consensuada con la comunidad, resulta estable en el tiempo y le da a la ciudad un sentido y fines propios.

Los sistemas de control en el manejo presupuestario y de los recursos propios, debieran ser más exigentes que los actuales y sobre todo, sujetos a rendición de cuentas y transparencia ante toda la comunidad, accesibles permanentemente por cualquiera persona. La Contraloría General de la República ejerce actualmente un control aleatorio, de modo que es conveniente diseñar un sistema especializado y permanente de control y auditoría, ya sea a través de aquella o mediante la creación de un órgano superintendente especializado.

En fin, resulta imprescindible considerar el establecimiento de un límite razonable de reelección de los alcaldes y concejales, a fin de impedir la perpetuación en dichos cargos, con los evidentes riesgos de corrupción.

Es preciso tomar conciencia que un sistema municipal concebido racionalmente y que garantice efectivamente la equidad y cohesión sociales, constituye la base para generar una cultura política participativa y dar estabilidad al régimen democrático a nivel nacional.