

EL PEQUEÑO MUNICIPIO Y SU INSUFICIENCIA FUNCIONAL

S U M A R I O

1. Generalidades. 2. Problemas de funcionamiento del pequeño municipio. 3. Soluciones a la insuficiencia funcional de los entes locales: 3.1. Fusión de municipios. 3.2. Creación de nuevo escalón de entidades locales. 3.3. Pérdida parcial de la categoría municipal. 4. Conclusiones.

I. G E N E R A L I D A D E S

En la mayor parte de los países, la creación de los Municipios corresponde a la necesidad de dar satisfacción a los requerimientos de servicios de una población asentada en un determinado territorio. Es por eso que se destaca el carácter primario del Municipio, el que sociológicamente constituye una agrupación de familias por razones de vecindad.

Es así, que dentro de los elementos constitutivos del Municipio, uno de los más importantes es la población, ya que su tamaño define la calidad y cantidad de servicios que el Ente Local debe prestar.

Ahora, si bien el elemento territorial es estable, no ocurre lo mismo con la población, que es esencialmente variable, pues aumenta en algunas comunas y disminuye en otras, de acuerdo a los desplazamientos migratorios, observándose, en general, el éxodo del campo hacia la ciudad, de modo que es común que aumente la densidad poblacional de los municipios urbanos y disminuya la de los rurales.

Esta disminución de la población de algunos municipios, o bien, su estancamiento, va creando el problema de la difícil subsistencia de estos organismos. El asunto se hace más difícil, si se considera que las exigencias de los modernos servicios públicos, demandan una órbita de prestación superior a los términos municipales tradicionales. Por ejemplo, un Municipio pequeño antiguamente podía solventar el mantenimiento de un servicio de recolección de basura, que estaba constituido por medios de tracción animal. Ese mismo Municipio puede estar incapacitado en la actualidad para mantener

un servicio mecanizado de aseo, y para abordar, además, el problema de la eliminación sanitaria de residuos.

El fenómeno que representa la insuficiencia de las entidades locales pequeñas para cumplir sus funciones, se presenta actualmente en todos los países, y es de interés examinar las soluciones que se han ido adoptando en cada caso para encarar este problema.

2. PROBLEMAS DE FUNCIONAMIENTO DEL PEQUEÑO MUNICIPIO

Tradicionalmente se concebía el Municipio como un Organismo Local encargado de dar solución a ciertas necesidades mínimas de la población asentada en un determinado territorio, y que se referían a recolección de basura, aseo, señalización de tránsito, ornato de plazas y jardines públicos, etc.

En la actualidad, no se concibe al Municipio como un ente aislado de la organización administrativa del Estado. El Municipio forma parte, directa o indirectamente, del aparato estatal, y se encuentra integrado, de un modo u otro, a la planificación regional y, en última instancia, a la planificación nacional. El Municipio viene a ser, pues, un factor importante del desarrollo integral de la comuna.

Por otra parte, la evolución de la civilización da por resultado que los requerimientos de la población sean superiores. Es así, que en esta época, un Municipio no puede ignorar los problemas urbanísticos que le plantea su comunidad, por pequeña que sea. Esa misma comunidad aspira a tener servicios eficientes de aseo, eliminación de basura, luz eléctrica, alcantarillado, agua potable, pavimentación, solución habitacional, etc. La aspiración al aumento del nivel de vida, que es un fenómeno universal, también repercute en la aspiración a servicios públicos cada vez más eficientes y tecnificados que demandan los habitantes de la comuna.

Frente a esta evolución en la calidad de los servicios que la población requiere, y a la nueva dimensión que se le otorga a la competencia del Municipio, se observa el fenómeno de que las entidades locales pequeñas, carecen generalmente de recursos económicos para cumplir su cometido. Esta carencia de recursos se observa en la insuficiencia de personal, en su bajo grado de capacitación, en la ausencia de elementos mecanizados, en la falta de planificación, todo lo cual conduce a una enorme frustración, ya que los servicios se reali-

zan en forma irregular y deficiente, y el Municipio no puede adaptarse a las metas y programas que le impone la Administración Central.

En las circunstancias anotadas, si el elemento población es estable, ya que no aumenta, y en algunos casos disminuye, tampoco se puede esperar el aumento de la fuente de ingresos, y sólo se puede confiar en la ayuda subsidiaria del Estado, ya sea mediante aportes en dinero, o bien, mediante asistencia técnica, para que así el Municipio pueda cumplir sus fines.

A estas alturas, cuando notoriamente un Municipio tiene una deficiencia funcional permanente, y ella se deriva de que su base de sustentación en cuanto a población y recursos es insuficiente, llega el momento de pensar en soluciones de fondo y plantearse la pregunta de si se justifica o no ese Municipio, y en caso que se decida mantenerlo, qué ajustes habría que realizar para que pueda seguir funcionando. A esto ha tendido, en parte, en nuestro país la Comisión de Reformulación Comunal, al estudiar una redefinición de límites comunales "tendiente a acentuar características de homogeneidad territorial, históricas y funcionales en que su dimensión y número de habitantes tiendan a los óptimos propuestos"¹, planteándose que "si bien es cierto que algunas comunas no cumplen potencialmente con estos principios y debieran desaparecer, también debe cuidarse aquellas que, sobrepasando su tamaño aceptable, deben generar la creación de nuevas comunas"².

Es evidente, que los problemas que plantea el pequeño Municipio cuando afronta una insuficiencia funcional de carácter crónico, deben ser abordados yendo a la raíz de los mismos. Esto es, examinando en profundidad si se justifica o no la subsistencia de ese Municipio, para estudiar su fusión con otro u otros, o bien, para examinar la conveniencia de propender a la creación de servicios urbanísticos comunes con los demás Municipios contiguos, o adoptar cualquiera otra solución que sea de efectos permanentes. En todo caso, lo que no es aconsejable es el subsidio momentáneo, que si bien palia una necesidad, deja subsistente el problema de fondo, cual es, de que

¹Informe de la Comisión Nº 1 al 1er. Congreso Nacional de Alcaldes celebrado en Santiago de Chile, abril de 1978, 9.

²Informe cit. 9.

dicho Municipio carece de una base de sustentación apropiada para cumplir sus funciones en forma eficiente.

La adopción de las soluciones no es fácil y debe tenerse presente que ciertas medidas, como la fusión de municipios, o la eliminación de alguno de ellos, suele despertar serias resistencias, ya que las poblaciones se niegan a renunciar a su propia identidad, que creen verla reflejada en su Municipio. Estas resistencias, fundadas en razones sentimentales, en reacciones emotivas, son precisamente las más difíciles de vencer.

Examinaremos, a continuación, las soluciones que se han ido adoptando en diversos países, en relación a los problemas de funcionamiento que presenta el pequeño Municipio.

3. SOLUCIONES A LA INSUFICIENCIA FUNCIONAL DE LOS ENTES LOCALES

Cuando el robustecimiento económico de los pequeños Municipios no es posible, y su insuficiencia funcional es permanente, deben adoptarse medidas de fondo, como decíamos, a fin de poner término a esta situación de prostración, ya que es la comunidad la que sufre las consecuencias de un Municipio que, orgánicamente, no es capaz de cumplir con las funciones que señala la competencia que por ley le ha sido asignada.

Entre estas soluciones de fondo generalmente adoptadas, se encuentran las siguientes: a) Fusión de Municipios, lo que, lógicamente, involucra la eliminación de un determinado número de entes locales; b) Creación de un nuevo escalón de entidades locales, mediante una solución asociativa; c) Pérdida parcial de la categoría municipal.

Nos referiremos separadamente a cada una de estas fórmulas.

3.1. *Fusión de Municipios*

Esta ha sido una de las soluciones más frecuentemente adoptadas por diversos países. La inadecuación de las estructuras administrativas de los Municipios pequeños, se aborda mediante la fusión de los mismos, lo que lleva aparejada la eliminación de numerosas entidades locales. Esta fusión debe efectuarse de acuerdo a estudios previos muy cuidadosos en cuanto al tamaño y límites geográficos de los nuevos municipios, ya que es importante que exista una articulación de

intereses de las localidades que configurarán la nueva entidad local. La aplicación de esta fórmula presenta, como se ha dicho, obstáculos en razón de la resistencia que ofrecen las comunidades respectivas, que, generalmente, se oponen a la eliminación de un Municipio por razones de orden sentimental, pues creen ver afectada su propia identidad con la adopción de tales medidas. Sin embargo, el resultado de esta fórmula ha sido óptimo en la mayor parte de los casos, pues se obtienen unidades administrativas racionales, con capacidad técnica y financiera para prestar los servicios básicos que demandan las pequeñas poblaciones. Esta solución ha sido adoptada, entre otros países, por Inglaterra, Francia, Alemania, Dinamarca, Suecia, España, Japón, Polonia, Yugoslavia, Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, Bulgaria, etc.³⁻⁴.

³*Inglaterra*, por Ley de 1933, realizó 39 alteraciones de límites de distrito, y por Ley del año 1958 previó revisiones realizadas con carácter obligatorio por los Consejos de Condado, en las que se contemplan la supresión de distritos urbanos y rurales, la amalgamación de los mismos y la concentración de parroquias. El 1º de abril de 1974 el número de Consejos se redujo en Inglaterra y País de Gales de 1.385 a 422. La reforma afectó básicamente a los distritos o unidades de más bajo nivel, pasando los distritos rurales de 1.251 a 315. En *Francia* se dictó Ley de 16 de julio de 1971 sobre fusiones y agrupaciones comunales. En *Alemania Occidental*, a pesar de que se reconoce en la Constitución la autonomía municipal, se permite como excepción la supresión o fraccionamiento de los municipios existentes cuando lo exija el bien común. En *Alemania Occidental* el número de municipios se redujo en un 35% entre 1968 y 1972 y se espera más de otro tanto hasta desarrollar los planes de reforma de los distintos Länder. El tamaño mínimo que se pretende alcanzar supera los 5.000 habitantes. En *Dinamarca*, el número de municipios ha descendido de 1.400 en 1958 a 22 en la actualidad. Una comisión nombrada en 1966 dictaminó que la entidad local primaria debería tener como mínimo 6.000 habitantes. En *Suecia* existen proyectos de pasar de 900 a 282 comunas. En *España* el proyecto de Ley de Bases del Estatuto de Régimen Local Español fija una población mínima de los municipios, de 2.000 habitantes. Por Ley de 23 de julio de 1966 se ha contemplado la fórmula de fusión al conceder determinados beneficios a las entidades municipales, que de forma voluntaria lleguen a constituir una sola agrupación. En *Polonia*, de 8.790 Municipios, quedan en la actualidad 6.330. *Yugoslavia* disminuyó sus Municipios de 4.113 a 1.479; *Japón*, disminuyó sus municipios de 10.000 a 3.300. La *Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas* urss, durante el período de 1958 a 1961 eliminó 25.055 distritos rurales. *Bulgaria*, de 1.835 distritos rurales dejó solamente 867. *Colombia*, por Ley de 27 de noviembre de 1967, al elevar el límite

En nuestro país se ha estudiado también la redefinición de los límites comunales, lo que podría traer aparejada la eliminación de pequeñas Municipalidades⁵.

3.2. Creación de nuevo escalón de entidades locales

Nos encontramos en esta fórmula con la solución asociativa, ya que consiste básicamente en la unión de municipios para resolver problemas comunes, mediante la creación de organismos supramunicipales. Esta unión puede ser voluntaria o forzosa, según se trate de una libre asociación, como en el caso de las mancomunidades españolas, o bien sea impuesta por Ley⁶.

Con la creación de un nuevo escalón, se siguen respetando las características de cada entidad participante, y el nuevo organismo se encarga de la prestación de determinados servicios en el área que comprende su jurisdicción.

Esta fórmula ha sido adoptada en diversos países, y resulta bastante eficaz para superar los problemas del pequeño municipio, pues

poblacional a 20.000 habitantes y aún respetando la existencia de los municipios actualmente reconocidos como tales, empieza a practicar la fórmula eliminatória, esperando que a la larga se impida la proliferación del municipio colombiano.

⁵Mayores datos sobre la materia pueden consultarse en ponencia presentada por la delegación española al xv Congreso Interamericano de Municipios, realizado en Santiago de Chile, del 22 al 27 de noviembre de 1975, titulada "Población y Urbanismo. Problemas Económicos de Bases", 44, 45 y 46. Igualmente, se trata en esta materia en un estudio "La insuficiencia de las entidades locales" del experto de las Naciones Unidas en Administración Local, don Ricardo Larrainza Y., que aparece en la pág. 50 y siguientes del Boletín Nº 10 de la Corporación Chilena de Profesionales y Técnicos Municipales, publicado en abril de 1978. Santiago de Chile.

⁶En el Informe de la Comisión Nº 1 sobre Atribuciones, Organización y Capacitación de los Municipios, presentado al Primer Congreso Nacional de Alcaldes, celebrado en Santiago de Chile del 12 al 15 de abril de 1978, se expresa en las págs. 8 y siguientes: "debe propenderse a una comuna como unidad funcional y territorial óptima". "Se estima necesario una redefinición de límites comunales tendientes a acentuar características de homogeneidad territorial, históricas y funcionales en que su dimensión y número de habitantes tiendan a los óptimos propuestos".

⁷R. Entrena Cuesta, *Curso de Derecho Administrativo*. Madrid, 1968. 302.

hace compatible la adaptación de los servicios modernos y eficientes que requiere la comunidad, con la supervivencia de las entidades locales, con poco territorio o escasa población⁷.

La solución asociativa ha sido preconizada por diversos municipalistas, pues ven en ella el medio más conveniente para que los pequeños municipios aseguren por un lado su supervivencia, y puedan, al mismo tiempo, realizar obras o prestar en común, servicios que aisladamente no podrían ejecutar⁸.

En nuestro país la Ley 16.627, que creó la Junta de Alcaldes de Providencia, Las Condes y La Reina, permitió, en su artículo 12, que se crearan por dichos municipios, y en forma conjunta, "sociedades comerciales, civiles u organismos autónomos o empresas municipales, con el objeto de atender actividades industriales, comerciales, de equipamiento de sus comunas o de prestación de servicios asistenciales, recreativos, artísticos y culturales y cualquiera otros relacionados con sus funciones propias".

La actual Ley Orgánica de Municipalidades, contenida en el Decreto Ley 1.289 (14.1.1976), permite en su Título IX, artículos 66 a 68, que dos o más municipalidades puedan convenir la prestación de servicios o la ejecución de obras en común, comunicándolo al Gobernador Provincial, el que también puede ordenarles que actúen de esa forma, cuando sea más conveniente para los intereses de la comunidad. De lo anterior podemos concluir que la solución asociativa para los problemas de los pequeños municipios se encuentra contemplada en nuestra legislación.

3.3. *Pérdida parcial de la categoría municipal*

Hemos visto las soluciones de aplicación más general, respecto a los

⁷Asociaciones intercomunales en Bélgica, Sindicatos de Comunas en Francia, Consorcios en Italia, Mancomunidades y Agrupaciones en España —art. 10, Ley de Régimen Local y Ley de 23 de julio de 1966. En Colombia, a partir del año 1968 se ha implantado régimen parecido al establecido en Chile por Decreto Ley 1.289, es así que los Municipios pueden voluntariamente asociarse para prestar servicios comunes, o deben hacerlo cuando el Gobernador respectivo lo declara obligatorio, debido a que la eficiente y económica prestación de los servicios así lo requiera.

⁸C. Mouchet, *El municipio contemporáneo ¿crisis o transformación?*, en Revista Argentina de Administración Municipal 1970 (julio/sept.) 33-54.

casos en que un Municipio no puede cumplir sus funciones o no puede prestar los servicios mínimos obligatorios, esto es, la fusión de Municipios y la creación de organismos supramunicipales, mediante la asociación de municipios.

Puede ocurrir, sin embargo, que ninguna de las anteriores fórmulas sean viables en un determinado momento o con respecto a un Municipio en particular. En estos casos, y siempre que no sea posible el robustecimiento económico del ente local, se recurre en ciertas legislaciones, a lo que en doctrina se denomina "desmunicipalización".

La desmunicipalización puede producirse, a su vez, de dos maneras: a) Desjerarquización del Municipio, cuando éste es transformado en otra entidad de menor rango, y siempre que ello se encuentre contemplado en la legislación del país. En España esto es posible, ya que existen las entidades locales menores. b) Desfuncionalización cuando se separa de la competencia general del Municipio, aquellos servicios que por su envergadura, escapan a su capacidad financiera. Esto último ha sido un fenómeno de ordinaria ocurrencia, en la medida que la Administración Central ha ido absorbiendo funciones que eran de competencia de los Municipios. En Chile constituyó una tendencia hasta el año 1973, año a partir del cual los Municipios empiezan a recuperar sus atribuciones y a ser vigorizados económicamente.

Aparte de las soluciones ya dichas, existen muchas otras medidas que pueden adoptarse para vigorizar económicamente a los pequeños Municipios, cuando existe interés y conveniencia en mantener como tales a estas entidades locales⁹⁻¹⁰.

*En Brasil existe, a partir de mayo de 1953, el Instituto Brasileño de Administración Municipal, que da asistencia técnica a los Municipios. En Venezuela, por Decreto Gubernamental N° 668 de 30 de enero de 1942, existe la institución denominada "FUNDACOMUN", Fundación para el Desarrollo de la Comunidad y Fomento Municipal, que presta toda clase de asistencia a los Municipios. En México, existe el Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas, que financia obras urbanas en poblados pequeños y asiste financieramente a los Municipios. En Puerto Rico, existe el Banco Gubernamental de Fomento, que otorga créditos a los Municipios para el cumplimiento de sus funciones. En Honduras, por Decreto Legislativo de 4 de noviembre de 1961, se creó el Banco Municipal autónomo, destinado a proporcionar asistencia financiera y técnica a los municipios.

En Chile no existe un sistema que permita la pérdida parcial de la categoría municipal, cuando se produce una insuficiencia funcional. La pérdida de competencia que se produjo en el pasado, no obedeció a ningún sistema o criterio analítico, sino que se fue produciendo por la dictación de diversas leyes, todas resultados de situaciones del momento, en que frente a la comprobación de un hecho, como era el desfinanciamiento municipal, se prefería el arbitrio de traspasar competencia a organismos estatales de la Administración Central.

En cuanto a la asistencia financiera de los Municipios, el Banco del Estado ha sido la entidad encargada de asistir a los Municipios. La realidad es que en Chile las Municipalidades han carecido de una asistencia financiera y técnica adecuada. En la actualidad el Decreto Ley 1.289 que contiene la nueva Ley Orgánica de Municipalidades contempla la creación de un Instituto Municipal, destinado a prestar asesoría general a los Municipios, dictar cursos de capacitación a los funcionarios, etc. ¹¹ ¹².

4. CONCLUSIONES

Los Municipios al igual que los demás entes públicos, tienen una finalidad esencial, que es atender a los requerimientos de servicios que plantea la comunidad. Es por eso que constituye causal de preocupación cuando un Municipio realiza defectuosamente las funciones obligatorias mínimas que le señala su competencia.

Ahora bien, cuando el mal funcionamiento de los servicios municipales obedece a una insuficiencia permanente del ente local, se produce frustración en la administración municipal y en la propia comunidad y ello va carcomiendo los cimientos mismos de la vida

¹⁰Julio Castro Guevara destaca la labor de "Fundacomún" en Venezuela, en su *Esquema de la evolución municipal en Venezuela*. Fondo Editorial Común. Caracas, 1968, 118 y 119.

¹¹Decreto Ley 1289, Título XIII, artículos 75 ss.

¹²Al parecer este Instituto Municipal se funda un tanto en las experiencias óptimas que ha tenido en España el Instituto de Administración Local, que cumple finalidades de capacitación y asistencia técnica. Sin embargo, no debe olvidarse que, además en España, existe el Banco de Crédito Local, que presta una eficaz asistencia financiera a los Municipios.

social, pues no debe olvidarse que las necesidades que atienden los municipios corresponden a exigencias mínimas de una vida civilizada, ya sea en atención y suministro de luz, aseo, recolección de desperdicios, centros de abasto, pavimentación de calzadas, alcantarillado y desagües, etc.

Es debido a lo anterior que estimamos de suma importancia que se racionalicen los servicios municipales, concentrándolos en unidades adecuadas, que de acuerdo a una inteligente planificación y respetando en lo posible determinados elementos histórico-tradicionales, puedan contar con una sólida sustentación territorial, poblacional y económica.

Estimamos que mantener numerosísimos municipios pequeños, que cuentan con escasos funcionarios, mal preparados, carentes de medios, sólo conduce al desprestigio de la institución municipal y a la insatisfacción del vecindario.

En suma, somos de opinión, que en nuestro país deben avanzarse los estudios sobre nuevos límites comunales y efectuarse una seria revisión de la situación de los Municipios pequeños, a fin de adoptarse soluciones ya sea de fusión, asociativas u otras, que permitan un mejor desenvolvimiento de estos entes locales y un óptimo aprovechamiento de los recursos humanos y económicos, todo ello en directo beneficio de la comunidad¹³.

JOSÉ FERNÁNDEZ RICHARD

¹³Por Decretos Leyes 2867 y 2868, de 26 de octubre de 1979, se fijó la nómina definitiva de Regiones, Provincias y Comunas en el país, exceptuando la Región Metropolitana. Se señalan así, 12 regiones, 40 provincias y 284 comunas.