

Descentralización y Fortalecimiento de Nuestros Municipios

Los municipios son la primera cara del Estado ante los ciudadanos, sin embargo, existe una brecha importante entre las expectativas de la gente en ellos y las capacidades reales con que cuentan. Los avances de la ambiciosa agenda del Gobierno en la materia buscan acortar esta distancia, pero se debe ir más lejos en áreas como seguridad ciudadana, transporte, vivienda, vialidad e inversión de ciudad y bienes nacionales.

El próximo 28 de octubre se realizarán en nuestro país las elecciones municipales. Se trata no sólo de un hito político, en la medida en que para estas elecciones se encontrará vigente el nuevo sistema de inscripción automática y voto voluntario, lo que implica que 13,4 millones de chilenos serán potenciales votantes; sino que han puesto en la agenda pública, la importancia de los gobiernos locales desde la perspectiva del cumplimiento del rol del Estado en diversos ámbitos. En efecto, es importante considerar que son la primera cara del Estado ante los ciudadanos, por lo que los gobiernos locales son percibidos como claves para la comunidad en áreas complejas como seguridad ciudadana o educación, como en cuestiones cotidianas y simples como recolección de basura o el resolver una serie de permisos administrativos.

La importancia creciente de los municipios -y la percepción de dicha importancia para la comunidad de acuerdo a diversas encuestas de opinión-, no va de la mano, sin embargo, con las atribuciones legales y un marco presupuestario acorde. En otras palabras, pareciera haber un exceso de expectativas de la comunidad frente a las posibilidades reales que tienen éstos para satisfacer la necesidad por bienes públicos locales. Ello asimismo va de la mano con limitaciones desde la perspectiva de la gestión, el *accountability* y la capacidad de los municipios de atraer profesionales de excelencia para que los lideren administrativamente.

Frente a lo anterior, el Gobierno ha desplegado una agenda muy interesante de modernización y perfeccionamiento de los gobiernos locales en la lógica de promover la descentralización en general y fortalecer a los

municipios en particular. Se trata de una agenda en la dirección correcta, aunque perfectible.

Aspectos regulatorios y presupuestarios

Desde una perspectiva del marco regulatorio, las municipalidades se definen como corporaciones autónomas de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio, las cuales tiene como finalidad el satisfacer las necesidades de la comunidad local, como también, asegurar su participación en el progreso económico, social y cultural de la unidad respectiva¹. Son, por lo tanto, entes territorial y funcionalmente descentralizados del Estado.

Las principales funciones de las municipalidades están vinculadas a la elaboración y aprobación del plan comunal de desarrollo; del plan regulador; desarrollo comunitario; aseo y ornato, teniendo en cambios atribuciones muy limitadas en áreas como transporte y seguridad ciudadana. Ahora bien, los gobiernos locales desarrollan de forma directa u con otros órganos del Estado, las funciones de educación y cultura, salud, protección del medio ambiente, promoción del empleo, capacitación, turismo, deporte, viviendas sociales e infraestructura sanitaria.

Los alcaldes, en concreto, como autoridades públicas electas por 4 años, tienen como atribuciones principales administrar los recursos financieros, bienes municipales y nacionales de uso público, convocar y presidir el Concejo Municipal, económico y social comunal, y someter a plebiscito las materias de administración local. A su vez, dentro de su responsabilidad, está la entrega de la cuenta pública al Concejo Municipal, que contiene el balance de la ejecución presupuestaria y el estado de situación financiera, cumplimiento del plan comunal de desarrollo, objetivos cumplidos, convenios celebrados con otras instituciones y modificaciones al patrimonio municipal.

A su vez, los concejales, también autoridades públicas electas por 4 años, tienen como atribuciones fiscalizar el cumplimiento de los planes, programas de inversión municipal, ejecución del presupuesto, aprobar la participación municipal en asociaciones o corporaciones, recomendar prioridades en formulación y ejecución de proyectos y metas, informes a las entidades que reciban aportes o subvenciones de la municipalidad y supervisar y aprobar el cumplimiento del plan comunal de desarrollo.

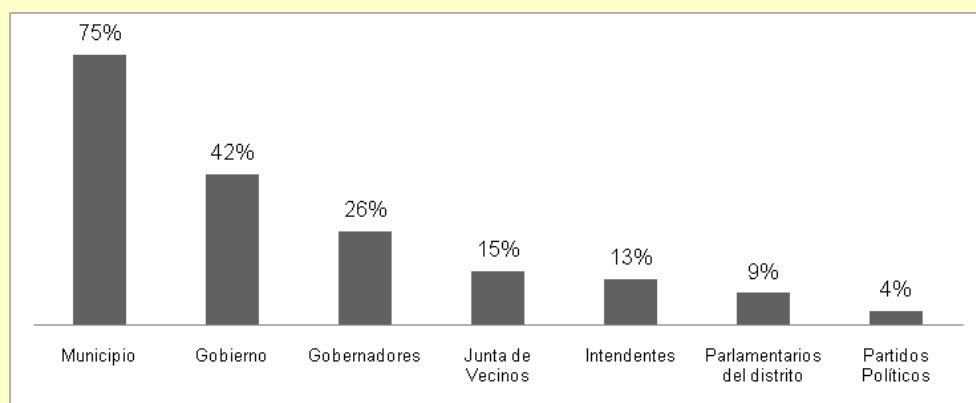
Ahora bien, y revisando la literatura especializada, los gobiernos locales son fundamentales a la luz de un desarrollo democrático con características *bottom up*, es decir, de abajo hacia arriba². En este sentido, se sigue el prisma de Wallace Oates, quien señala que la asignación de recursos a la generación de bienes diferenciables según cada comunidad

es mejor realizada por gobiernos descentralizados que se constituyen con mayor proximidad a las demandas del electorado³.

Como se constata a la luz de las funciones enunciadas, las municipalidades han adquirido un status relevante dentro del sistema político nacional. Éstas cumplen funciones en áreas que inciden de manera directa en el día a día de los habitantes de dichas localidades, por lo tanto, la asignación de preferencias electorales debiera operar con una lógica de incentivos distinta a la de otras elecciones como las parlamentarias o presidenciales⁴. A su vez, las encuestas de opinión ratifican el status del municipio como “esfera de solución de problemas locales de la gente”.

Gráfico N° 1

DE LAS SIGUIENTES INSTITUCIONES O PERSONAS ¿CUALES TIENEN HOY, A SU JUICIO, MAYOR CAPACIDAD PARA SOLUCIONAR LOS PROBLEMAS LOCALES QUE LE AFECTAN A UD?



Fuente: Elaboración Propia a partir de datos de Encuesta Auditoría de la Democracia. CIEPLAN, IDEA Internacional, Libertad y Desarrollo, PNUD, ProyectAmérica y Centro de Estudios Públicos, 2010.

Gráfico N° 2

PRESUPUESTO EN INVERSIÓN LOCAL MUNICIPAL
(MILLONES DE\$ 2013)



Fuente: DIPRES, 2012.

Desde la perspectiva presupuestaria, los esfuerzos en este ámbito han sido importantes. En este sentido, la inversión en gobiernos locales aumenta más de 4 veces en 2013 en comparación con el promedio del período 2006-2009, financiado principalmente por la compensación por predios exentos (\$ 40 mil millones) y el Programa de Aportes reembolsables de desarrollo de las ciudades (\$ 21 mil millones).

Agenda del Ejecutivo en fortalecimiento municipal

En este contexto, si bien se ha avanzado durante los últimos años en fortalecer a los municipios, queda mucho por avanzar. En este sentido, el Ejecutivo ha planteado una ambiciosa agenda de fortalecimiento municipal, tanto desde la perspectiva de medidas de gestión y administrativas, como de reformas legales.

Entre las principales medidas se encuentra la creación del Fondo de Incentivo al Mejoramiento de la Gestión Municipal, la implementación del programa ChileAtiende que permite a las municipalidades contar con un Portal de Pagos vía internet, que recoge más de 2000 servicios y beneficios. La importancia de estas medidas es que van en la dirección correcta al premiar la buena gestión y reducir los trámites ocupando las nuevas tecnologías, aumentando la eficiencia y mejorando la calidad de los servicios, enfocándose en el servicio a los ciudadanos.

En materia de entrega de recursos, se contempla la promulgación de la Ley Nº 20.462, que efectúa un aporte extraordinario al Fondo Común Municipal y compensa menores ingresos a comunas afectadas por terremoto y maremoto del 27 de febrero de 2010, que presupuesta para 2013 recursos por M\$ 22.300.000, la creación de la Compensación de Exenciones al Impuesto Territorial, que compensa a las municipalidades de las exenciones de Impuesto de beneficio municipal, que en la Ley de Presupuestos 2013 asciende a M\$ 40.213.772. Además, contempla el programa de anticipo de la recaudación de Impuesto Territorial a municipalidades que acrediten solvencia financiera mediante un sistema de clasificación de riesgo y el aumento del per cápita en salud que ha crecido hasta estar prácticamente financiado, pagando una deuda histórica con los municipios. Esto va en la línea de aumentar los recursos para las regiones, aunque la necesidad de una descentralización fiscal más participativa y flexible, además de la participación en la toma de las grandes decisiones, son desafíos pendientes.

Desde la óptica de la transparencia y la participación ciudadana, lo más visible es el proyecto de ley, que permite fortalecer la probidad, transparencia y la capacidad profesional de los municipios y crea un sistema de Alta Dirección Pública (Boletín 8210-06), además del proyecto de ley para facilitar la realización de plebiscitos y regular las consultas

ciudadanas (Boletín N° 7308-06) que se encuentra en comisión mixta, con suma urgencia. Estas medidas se encargan de fortalecer el sector municipal y la institucionalidad, tanto de los recursos humanos municipales como los plebiscitos para temas que el alcalde considere prioritarios.

Otras medidas relevantes a considerar son la aprobación de la Ley N° 20.527 que permite a las asociaciones de municipalidades gozar de personalidad jurídica, la homologación de sueldos base de los funcionarios municipales con los de la administración centralizada, incentivos al retiro voluntario de los funcionarios municipales. Estas medidas generan mayor competencia y flexibilidad en las plantas municipales, haciendo más atractiva la opción de pertenecer a los gobiernos locales y no enfocarse totalmente en los funcionarios del gobierno central.

Se trata en suma de una agenda ambiciosa, la que, podría complementarse con mejoras en descentralización en temas de seguridad ciudadana y urbanismo, especialmente en ciudades que tienen sólo una comuna, además de continuar en la línea de perfeccionamientos de capital humano en los gobiernos locales y mayor participación y autonomía en los recursos, de manera que los municipios puedan disminuir la brecha entre las capacidades existentes y los servicios entregados, satisfaciendo las demandas de la ciudadanía que los ven como la principal institución para solucionar sus problemas.

Conclusiones

Los municipios son la primera cara del Estado ante los ciudadanos. Sin embargo, existe una brecha importante entre las expectativas de la gente en ellos y las capacidades reales con que cuentan los gobiernos locales en nuestro país desde la perspectiva de sus recursos humanos, financieros y legales. Los avances de la ambiciosa agenda del Gobierno buscan en algún sentido acortar la brecha, lo que debe ser bienvenido; sin embargo, se debe ir más lejos en áreas como seguridad ciudadana, transporte, vivienda, vialidad e inversión de ciudad, bienes nacionales, áreas que siguen estando altamente centralizadas. Ello es especialmente cierto cuando la ciudad es una sola comuna. Ninguna reforma, sin embargo, puede dejar de lado la necesidad de incorporar mayores niveles de transparencia y *accountability*, fundamentales para que podamos tener gobiernos locales a la altura de un país desarrollado.

En breve...

AGENDA DE FORTALECIMIENTO MUNICIPAL:

- Creación del Fondo de Incentivo al mejoramiento de la Gestión Municipal.
- Implementación del programa ChileAtiende.
- Se contempla la promulgación de la Ley N° 20.462, que efectúa un aporte extraordinario al Fondo Común Municipal y compensa menores ingresos a comunas afectadas por el terremoto y maremoto del 27 de febrero de 2010.
- Creación de la Compensación de Exenciones al Impuesto Territorial.
- Programa de anticipo de la recaudación de Impuesto Territorial a municipalidades que acrediten solvencia financiera mediante un sistema de calificación de riesgo y el aumento del per cápita en salud.
- Proyecto de ley que permite fortalecer la probidad, transparencia y la capacidad profesional de los municipios y crea un sistema de Alta Dirección Pública.
- Proyecto de ley para facilitar realización de plebiscitos y regular las consultas ciudadanas.

¹ Ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades.

² Mardones, Rodrigo. "Descentralización y transición en Chile". En Revista de Ciencia Política / Volumen 26 / N° 1, 2006.

³ Oates, Wallace E. Fiscal Federalism. New York: Harcourt Brace Jovanovich, 1972.

⁴ Morales, Mauricio y Navia, Patricio. "Representación, instituciones y participación". En Morales, M. y Navia, P. (editores) Democracia Municipal en Chile, 1992-2012. Ediciones UDP, 2012.