

EL MUNICIPIO: GOBIERNO LOCAL

Entrevista a:

Mario Olavarría

Consejero Nacional del Partido Unión Demócrata Independiente
Concejal de la comuna de Providencia*

El sueño de sociedad de la Unión Demócrata Independiente

El sueño de la UDI se gesta en sus inicios como movimiento, en la universidad de los años sesenta, setenta, cuando luchó por que se generara un verdadero gremialismo, para que la política partidista, en esa época tan fuerte en el país, no se apoderara de la universidad y de los otros organismos intermedios entre el hombre y el estado. De ahí nace este movimiento, que lideraba Jaime Guzmán.

Ese propósito, ese objetivo de la UDI, puede ser difundido a todos los ámbitos de la sociedad. Así, en el mundo municipal también podemos tener ese sueño: tratar que los municipios realmente estén cerca de los vecinos y, por lo tanto, proporcionen las soluciones que estos demandan. Es por eso que nosotros —y Joaquín Lavín encabezaba esta tendencia— siempre hemos abogado, como primer objetivo, para que los municipios se transformen en verdaderos gobiernos locales. Gobiernos locales donde el poder del estado efectivamente se desconcentre y se descentralicen las decisiones.

Si eso sucede, organismos como la Subdere —la Subsecretaría de Desarrollo Regional— se transforman en organismos de coordinación, pero no de decisiones en torno a los municipios. Sabemos que para esto se necesitan algunos cambios y creo que hacia allá vamos.

La UDI es gremialismo en el sentido más real de la palabra. Desde el punto de vista filosófico, es un partido popular, de inspiración cristiana, que quiere proponer un método de acción y de trabajo político. En la acción municipal o gubernamental, existen principios básicos de solidaridad, de caridad, que se deben traducir en lo que somos todos los miembros del partido. Nos convoca, además, el pragmatismo de hacer las cosas bien. Para eso obviamente tratamos de presentar y proponer gente buena, gente que sea especialista y que, con toda la humildad posible, trate de empatizar con los valores, deseos e ilusiones de la gente. Sale poético, pero es así; si no, no tiene sentido la acción.

El lugar del municipio en ese sueño

Estimo que los municipios son pequeños países donde se reproducen los elementos del estado de derecho. Hay un poder ejecutivo que lo encabeza, el alcalde; un poder legislativo, fiscalizador, que es el Concejo Municipal; y un poder judicial, que es la justicia local, los juzgados de policía local, que cada día tienen más y más funciones, como el conocimiento de la ley del consumidor, la ley de calidad de la construcción, la ley de copropiedad inmobiliaria, etc. Entonces este pequeño país, que es el municipio,

* Entrevista realizada por Alvaro Böhme el 30 de junio de 2000.

se reproduce en 341 pequeños países, unos más grandes, otros más pequeños, con más o con menos recursos.

Nuestra acción como partido tiende a la inclusión de buena gente en los ámbitos locales. Un faro en este sentido es Joaquín Lavín y su acción en Las Condes. Sabemos que las personas son irrepetibles, pero podría mostrar muchos casos de alcaldes UDI —tenemos cuarenta por lo menos— que son un poco una reproducción en otra escala de esa acción y perfil. Si no es posible ocupar los cargos alcaldicios, queremos que en los concejos municipales, o en las otras vías que existan de comunidad vecinal, las autoridades traten de acercarse a ese modelo. Porque el fin último, como dice la ley, es el bien de la comunidad, no de un partido o de una persona.

Los objetivos transversales del municipio

El primer objetivo transversal en el municipio debiera ser cambiar el concepto de municipio: que no sea el último eslabón de la cadena estatal. Si un alcalde llegó a ser candidato presidencial y sacó una cantidad importante de votos, es porque el trabajo bien hecho en una comunidad da incluso resultados políticos.

En segundo lugar, que al menos en el esquema de gobierno municipal se haga un cambio respecto de la política tradicional, donde aparece la figura del que manda y, debajo, los subordinados o los gobernados, que deben obedecer. Para nosotros, al contrario, el alcalde es un empleado de la gente. La comuna es como una gran empresa con accionistas, y los accionistas mandan, no manda el gerente de la empresa. ¿Y cómo va a saber lo que los accionistas quieren? Como hizo Joaquín Lavín en Las Condes: hay que preguntarle a la gente qué quiere. Cuando se consulta a la gente, cuando se la hace participar a través de plebiscitos, consultas y otro tipo de canales, se minimizan las posibilidades de error y, al contrario, se maximizan los aciertos. Con el mecanismo de las consultas se trata de invertir esa pirámide del poder que mencionaba recién.

Tercer objetivo: que exista una efectiva descentralización no solo del poder, sino también de los recursos. Hoy las municipalidades son buzones o meros intermediarios entre el gobierno central y la gente. El estado les entregó a los municipios la educación pública, la salud primaria. Pero las dejó en un rol de intermediario: les entregó en comodato el dominio, los bienes y los contratos, pero el dinero viene del estado central.

El municipio se descentralizó, pero no de manera real y efectiva, puesto que hoy no existe una verdadera descentralización de los recursos. Qué apoyamos nosotros: curiosamente en la Cumbre sobre la Pobreza, que se hace en Ginebra, plantearon que los recursos deben ir directamente a la gente. Y esa era una propuesta de Lavín: que Hacienda o la Subdere tengan los recursos, y los municipios postulen a ellos, priorizando según sus intereses. Esto significará una mejor asignación de los recursos, y eso es bueno para el estado, para el gobierno y para los chilenos. Hoy el Fondo Común Municipal no funciona así; es, incluso, discrecional en algunas variables.

Para implementar la asignación de recursos más directa que nosotros postulamos, obviamente se necesitan más y mejores técnicos y profesionales en las municipalidades, respecto de lo cual hay un proyecto. Pero, para implementarlo, tenemos que creer en los municipios. Porque no deja de ser cierto que los municipios representan, para el mundo político, demasiadas contradicciones. Siento que incluso hay resistencia a entregarles más recursos, porque eso puede significar, en último término, entregarles más poder, del cual se tendrían que despojar los que ahora lo tienen.

Evaluación del municipio actual

Hoy en Chile hay una percepción clara de que los municipios son un actor social relevante para cada persona. Sobre todo para los más desposeídos, pero también para quien quiere montar una empresa, por ejemplo. Creo que eso no es solo una percepción, sino también una realidad objetiva.

La última reforma municipal real fue aquella en que se cambió la ley municipal, el Decreto Ley 2.189, que se hizo en el año 76. El gobierno militar creó la Comisión Nacional de la Reforma del Estado, se hizo la reforma administrativa nacional, se crearon las regiones, y se dictó una ley municipal que sentó las bases de lo que es hoy el municipio. La ley anterior contenía muy pocas orientaciones en cuanto a funciones y recursos: la antigua municipalidad se ocupaba del aseo y ornato, de dar licencias y de la basura. Con la nueva legislación, a las municipalidades se les han agregado funciones; sin embargo, muchas de ellas no se las han suprimido estado central, y de ahí que hoy exista tanta superposición de funciones con los organismos públicos.

Al entrar en vigencia la ley, se hizo evidente que los municipios necesitaban recursos. Y el año 1979 se dictó lo que hasta hoy está vigente, con modificaciones, el Decreto Ley 3.063, la Ley de Rentas Municipales: se definieron los ingresos, que aumentaron enormemente. Y con el correr del tiempo, la gente se fue acostumbrando a demandar cosas de las municipalidades. El alcalde pasó a ser, para la gente, una figura más importante de lo que se pensaba. (Los concejos municipales, en cambio, casi no tienen atribuciones).

A partir de esa legislación y con la asignación de recursos necesarios, se les dio un marco y rol importante a las municipalidades. Se advirtió, también, la necesidad de crear entre las municipalidades un fondo solidario, el Fondo Común Municipal. Es una figura única en el mundo, y bastante justa, aunque hay que inyectarle más recursos.

Después, a fines de los ochenta, la preocupación fundamental fue la democratización de los municipios. Con ello no se cambiaron las bases de las municipalidades, sino que se agregó el capítulo de la democratización, lo que es muy bueno: hoy un municipio no sólo es importante en cuanto a sus atribuciones y funciones, sino que además realmente es elegido por la gente.

Esta nueva estructura social ha provocado cambios. Los municipios aparecen como grupos de presión importantes, que mueven gente. Esto se potenció cuando se agruparon las municipalidades para formar la Asociación Chilena de Municipalidades, un pequeño parlamento donde son los temas municipales los que convocan. Hay ahí discrepancias de enfoque, pero en último término, rige el consenso. De no ser así, la Asociación no existiría. Hoy se ha convertido en un interlocutor válido que negocia con las propuestas e iniciativas del gobierno y con el trabajo parlamentario. Ese es un gran logro: todos los actores políticos han entendido el rol de las municipalidades, que no son importantes solo en el ámbito de estado de derecho político, sino también, y más aún, para las comunidades donde cumplen sus funciones.

Los alcaldes y las municipalidades son irremplazables frente a la gente. Y lo son por las funciones que cumplen, por sus atribuciones, por su capacidad de convocatoria, por la cercanía con la comunidad, por su profesionalización. Además, en una sana competencia por entregar mejores servicios, las municipalidades se convierten en eficientes empresas prestadoras de servicios.

Las municipalidades son también importantes para el sector privado. Son muchos los privados y empresas que se asocian con las municipalidades, o tienen contratos con ellas, para entregar servicios.

Entonces, hay una especie de economía informal con las municipalidades extremadamente importante. Y eso es producto de que las municipalidades manejan sus recursos, hacen gestión realmente local.

Lo que falta

Soy optimista: creo que, en el ámbito municipal, son más los avances que los retrocesos. Claramente, eso sí, hay que darles más atribuciones y recursos a las municipalidades.

Respecto a la generación del poder político municipal, se pueden hacer cambios, pero hoy día son elegidos los más votados. De los alcaldes, no hay prácticamente ninguno que no sea el más votado. En el fondo, las autoridades son las que ha elegido la gente. Por supuesto, por el efecto del “chorreo” la votación de los alcaldes ayuda a la elección de algunos concejales, lo que creo positivo, porque el alcalde necesita un equipo político.

En cuanto a recursos, creo que faltan, pero no estoy convencido de que se los deba conseguir por la vía de más impuestos. Respecto a este tema, hay un posicionamiento de carácter en cierto modo gremial, de demandar recursos por demandar recursos, que no me gusta. Si vamos a demandar recursos, hagámoslo para hacer las cosas bien.

Por otro lado, la gestión tiene que ser evaluada, pero no mediante autoevaluaciones o evaluaciones del Concejo. Se requiere evaluaciones a través de auditorías, facultad que se ha agregado en la ley. Las municipalidades deben ser transparentes. De lo contrario, se da la razón a las acusaciones de quienes dicen que son ‘pequeños reinos’.

Para ver qué nos falta, muchas veces es bueno salir afuera y mirar. Pero mirar donde las cosas funcionan bien. Por ejemplo, en Barcelona la gente en general es políticamente de izquierda en términos tradicionales. Pero no en el ámbito económico. A las municipalidades, la ley les permite efectuar corporaciones privadas —las Olimpiadas se hicieron así—, les permite hacer sociedades anónimas, entre otras cosas.

En Chile no sucede así. Se presentó hace poco la moción para tener injerencia en el fomento productivo. Esa injerencia, más que tener relevancia en Santiago, la tiene en las regiones limítrofes. En Iquique, por ejemplo, tiene enorme importancia. Esta función de fomento productivo incluía la facultad de las municipalidades para formar corporaciones privadas de desarrollo económico. En el Senado no alcanzó la mayoría suficiente, tanto por renuencia de senadores de mi sector como del sector contrario. Finalmente, la función de fomento productivo se aprobó, pero quedó alojada en la Dirección de Desarrollo Comunitario, Dideco. Por tanto, perdió todo potencial. Es una muestra de todo lo que falta para que los municipios sean verdaderos gobiernos. Pareciera haber temor al respecto, no nos atrevemos.

Hay quienes dicen que se piensa dar mayor autonomía a algunos municipios grandes, lo que es mejor que nada. Sin embargo, hay mensajes ambiguos: por un lado, se piensan medidas como la de autonomía a ciertos municipios; y por el otro, el FCM quiere limitar a las municipalidades que tienen posibilidades de crecer. Para demostrarlo recurren a cifras, según las cuales, por ejemplo, 274 municipalidades tienen lo mismo que 30. Pero no dicen que 270 municipalidades tienen menos de 5.000 habitantes, son rurales y no necesitan, por ejemplo, toda la infraestructura que necesita Providencia, que tiene 130.000 habitantes, pero recibe 600.000 personas todos los días.

Siguiendo con el ejemplo, Providencia entrega el 60 por ciento de las patentes al FCM; y si bien todas las comunas hacen lo mismo, los montos son muy diferentes. Además, entrega el 65 por ciento de sus

patentes comerciales al FCM. En Providencia hay muy buenos colegios municipales o particulares subvencionados, y más del 80 por ciento de los alumnos no son de la comuna. Con eso está siendo solidaria, está subsidiando. Por último, a Las Condes, Providencia y Vitacura no les pasan recursos sectoriales o regionales, que son bastante voluminosos, porque con justa razón se van a las comunas pobres. Providencia tiene bastantes recursos, y no se trata de pedir más. El punto es que no le saquen dinero que, repartido entre todas las municipalidades, no soluciona nada. Está bien hacer crecer el FCM, pero el problema no se arregla a costa de las cuatro municipalidades con más recursos.

En cuanto a los retrocesos, aun no hay verdadera descentralización de funciones y recursos; hay autoridades intermedias, como los gobernadores, que dificultan la acción. Hay también dificultades con la planta profesional de las municipalidades; a este respecto, hay que interesar a profesionales jóvenes, para que ingresen como administradores municipales. Esto no impide reconocer que en la administración pública los sueldos son muy bajos, algo que también puede aplicarse las autoridades: un alcalde que maneja varios millones de dólares, gana un millón de pesos. En estas condiciones, es difícil formar una planta de funcionarios municipales, profesionales y técnicos, con gente de primera línea. Si queremos mejorar esta situación, hay que mejorar los recursos para las plantas municipales.

Propuesta para el municipio chileno

Hay funciones que el municipio tiene, pero en nivel muy primario, como el fomento productivo y el medio ambiente. Temas relevantes para el futuro. Creo que lo que se ha asignado como funciones a las municipalidades, está más o menos consensuado. Sin embargo, hay mucha duplicidad de funciones, muchas funciones que se superponen.

Lamentablemente, quienes están a cargo de las municipalidades no siempre son las personas idóneas, por conocimientos, por capacidades. Días atrás en reunión con la Asociación Chilena de Municipalidades, el Ministro de Hacienda Nicolás Eyzaguirre dijo algo muy cierto: “Ustedes, en los municipios, tienen a cargo muchas políticas sociales, lo que significa una gran responsabilidad, porque todo recurso que ustedes asignan bien, disminuye los niveles de pobreza, que son muy altos. Tienen una obligación moral, ética y también funcionaria: si ustedes hacen programas sociales malos —porque a veces se inventan programas sociales—, están perjudicando a la gente pobre”. Ese es un mensaje muy importante, porque los recursos son escasos y la pobreza es mucha. Por ejemplo, yo trabajo en Providencia pero vivo en Colina, y he estado con gente de Providencia ayudando a los damnificados por los temporales. A cinco minutos de la plaza de Colina hay campamentos. Eso sucede, obviamente, porque hay pobreza, pero también porque la municipalidad, a través de los programas sociales, da solo ‘ayuditas’: la cajita con alimentos, el paquetito de leche, etc. Y hay numerosas actividades importantes en el sector que desde el municipio se pueden incentivar: la vieja moraleja de enseñar a pescar y no dar pescado.

Qué quiero decir con esto: que los municipios tienen muchas de las funciones necesarias, pero no la decisión ni la capacidad de gestión. Creo que más que faltar funciones, está en niveles muy desiguales el uso de ciertas atribuciones.

El municipio y otros actores deberían trabajar conjuntamente. Y para ello hay que producir sistema de metas, objetivos, gestiones... un poco lo que hace el alcalde Labbé en Providencia: los funcionarios municipales, desde los niveles superiores hasta abajo, están desde hace tres años con la Universidad Adolfo Ibáñez aprendiendo trabajo en equipo, capacitándose.

En resumen, cuando digo que en los municipios queremos ser gobierno, quiero decir que queremos todas las funciones gubernamentales, económicas, culturales, sociales. Y desde el punto de vista de que tenemos un poder ejecutivo, uno legislativo y uno judicial, lo que necesitamos son atribuciones y recursos para que cada uno pueda cumplir con las funciones que le han sido asignadas. Y necesitamos transparencia en el manejo de esos recursos, capacidad de gestionarlos, evaluación de esa gestión.

En cuanto a requisitos jurídicos, las modificaciones que faltan son muy pocas. Lo único que falta es la Ley de Rentas que afecta a la municipalidad, y la elección separada de alcaldes y concejales, tema político.

En cuanto a requisitos sociales, hay que despejar las funciones compartidas. Si hay instituciones privadas que trabajan los temas sociales, hay que trabajar en conjunto. No solamente subvencionar para que trabajen en lugar del municipio, sino trabajar en conjunto y crecer juntos. Porque no puede ser que, para enfrentar la pobreza, este país dependa del Hogar de Cristo.

En relación con los requisitos económicos, el dinero de las municipalidades no necesariamente debe venir de nuevos impuestos, sino de una efectiva descentralización de los recursos, que deben ir a las municipalidades directamente, por postulación. Suele haber temor de entregar los recursos para que los municipios los manejen directamente, por temor a una mala gestión de ellos. Pero hay que entregarlos, y dejar que la comunidad evalúe cómo han sido gestionados.

Otro tema que hay que transparentar es el pago de contribuciones. Si bien todos tienen que pagarlas, de año en año el reavalúo o pago de los bienes raíces agrícolas se posterga. Esa es plata que no entra en las municipalidades que corresponden. Hay también muchas instituciones públicas, llámense iglesias, el estado, La Moneda, que no pagan impuestos territoriales. Todos están exentos.

Tampoco en el ámbito del FCM, los incentivos están correctos: si un alcalde crece mucho, porque atrajo más inversión, bajó en la categoría, y le llega menos dinero del Fondo Común. Si es dilapidador, tiene más.

El debate en la próxima elección municipal

Evidentemente habrá cálculos políticos, porque la elección municipal es una elección política. Sin embargo, creo que, en el ámbito local, se tienen que proponer estilos de gestión, más que alianzas o partidos. A pesar de que siempre es más factible que se reelija a los alcaldes, puede haber un cambio en ese sentido. Y si no hay un cambio de persona, por lo menos la gente va a exigir un estilo distinto. Creo que ese es el fondo del debate.

El municipio del 2000 requiere eficiencia y gestión más que orientaciones políticas partidistas. Por supuesto, cada cual tiene su orientación política, pero la elección municipal es la que parece estar más 'descontaminada' políticamente. Lo que se busca es una municipalidad que atienda a sus vecinos.

Creo, entonces, que se va a debatir sobre gobiernos locales más que sobre partidos políticos. Aun así, los partidos, siendo —como lo son—canales de participación, deben tener cuidado de elegir como candidatos a la gente apropiada, y no caudillos.