

Propuestas desde el Gobierno de Chile

La Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, Subdere; y el Ministerio Secretaría General de la Presidencia, Segpres —contemplados en esta sección—, son los organismos que gestaron la que fue la Comisión Gobierno–Asociación Chilena de Municipalidades. Hoy la relación entre el GOBIERNO DE CHILE y la Asociación se establece a través de comisiones técnicas específicas encargadas de distintos ámbitos de interés municipal.

El Municipio: La redistribución de los recursos

Entrevista a:

Francisco Vidal

Subsecretario de Desarrollo Regional y Administrativo*

El sueño de sociedad del gobierno

Responderé desde la perspectiva de la Subdere, del gobierno, pero también me permitiré poesía. Yo hablaría de un sueño en tres dimensiones: una sociedad esencialmente democrática en su institucionalidad, para la cual nos falta mucho; una sociedad esencialmente tolerante, libre desde el punto de vista cultural, respetuosa de la diversidad; y una sociedad más justa. Justicia entendida en el sentido de que la sociedad genere condiciones para que todas las personas, independientemente de —por ejemplo— su situación de origen, tengan garantizado un mínimo nivel digno de vida. Que es un poco el programa de gobierno, y que se materializa en la Subsecretaría en los temas atingentes. Ese es mi sueño.

El lugar del municipio en ese sueño

El municipio —y me estoy refiriendo a más de trescientas comunas— es la expresión más directa del estado, ni siquiera del gobierno, para el 90 por ciento de los chilenos. Así, lo tangencial del estado está en la puerta del municipio. ¿En función de qué? Por ejemplo, cuando ese chileno mayoritario, abrumadoramente mayoritario, tiene un problema de salud, es el municipio quien lo atiende, es el

* Entrevista realizada por Álvaro Böhme el 28 de junio de 2000.

consultorio, es el SAPU. No hay que olvidar que el 70 por ciento de la primera demanda está en la atención primaria, en el consultorio. Cuando ese ciudadano tiene un problema de educación, la puerta que golpea es la escuela, o el liceo —recordando que el 90 por ciento de la matrícula en Chile es financiada por el estado: 50 por ciento municipal, 40 por ciento particular subvencionada—. Cuando ese ciudadano queda cesante, ese 90 por ciento —estoy hablando de una cifra gruesa—, no va a una gran empresa a pedir trabajo; va a la oficina de colocación municipal: esa es su puerta. Y cuando se inunda, cuando hay sismo, cuando necesita subsidios, y cuando por último no tiene qué comer, el paquete de comida se lo pasa el municipio.

Entonces, el municipio tiene un papel fundamental, porque es la primera expresión del estado frente al ciudadano. Y, en consecuencia, para lograr el sueño de un país más democrático, más tolerante y más justo, el municipio tiene un papel fundamental, porque es el primer interlocutor de la inmensa mayoría de los chilenos. El drama hoy en día es que, teniendo esa tremenda demanda, carece de los recursos para hacerle frente. Por lo tanto, el instrumento fundamental que necesita el municipio es una base material, los recursos para enfrentar esa demanda.

Los grandes objetivos transversales del municipio

Hay, así, un problema mayor, políticamente hablando, que cruza todo: el estado chileno es muy pequeño para las responsabilidades que tiene. Por ejemplo, tenemos el 20 por ciento del producto, pero el 70 por ciento de las responsabilidades en salud; el 20 por ciento del producto y el 90 por ciento de las responsabilidades en educación, por poner dos ejemplos claves para la vida de cualquier persona.

No estoy reivindicando que sea al revés —80 por ciento del producto para el estado—, porque no es un problema de propiedad de los medios. El problema es que el sistema, la sociedad, tiene que generar, en materia municipal, los recursos necesarios para que el que nazca en Lontué, desde el punto de vista del municipio, tenga una salud equivalente al que nace en Las Condes. Y de tal manera que el consultorio de Lontué —guardando las proporciones, sin alfombra ni televisor incluido— tenga la misma atención que la clínica Las Condes. Estamos hablando de sueños, sí. Hay que despertar de repente, pero como objetivo podemos plantearlo.

Y en materia educacional, a pesar de todo lo que se ha avanzado, basta ver la prueba Simce —el Sistema de Medición de la Calidad de la Enseñanza— para comprobar la enorme diferencia entre los establecimientos privados y los municipales y particulares subvencionados. Y en esto también le compete al muni-

pio un papel importantísimo, sobre todo si pensamos en la dimensión de sociedad más justa que forma parte de nuestro sueño de sociedad.

Igualmente, el municipio tiene un papel relevante en la construcción de una sociedad más democrática. Si bien hoy día los ciudadanos eligen a los alcaldes y a los concejales, en general participan poco en las grandes decisiones del municipio. La evaluación de los Cescos —los Consejos Económicos y Sociales Comunales— es deplorable. En este contexto hay una enorme necesidad de generar instrumentos de mayor participación, que fortalecen la democracia. La democracia municipal no se puede agotar en el hecho de elegir alcaldes y concejales cada cuatro años. Ahí también hay un camino enorme para avanzar.

El municipio actual

Como ya dije, creo que la principal dificultad, en promedio, de los municipios, es la escasez de recursos. Porque desde el punto de vista de la inversión fiscal, los municipios absorben el 10 por ciento de ella; si a esa cifra se le agregan las transferencias de salud y educación —que en muchas partes no resuelven los problemas de esas áreas— se llega al 18 o 19 por ciento del gasto fiscal total. Entonces, podemos concluir que, con un nivel de demanda tan alta como la existente, pero con esa oferta de recursos tan limitada, los municipios hacen milagros. Y cuando digo milagros, hablo de la gestión de más de tres cuartas partes de los municipios. Sobre todo si pensamos que salud y educación son las demandas claves de las personas y que ellas son justamente áreas que están en el piso de la estructura del estado: el municipio poco puede hacer si recibe 20 mil pesos por alumno, considerando que el 10 por ciento de la matrícula, que es la particular pagada, destina un promedio de 140 mil pesos por alumno. Y ello incluso reconociendo los avances que ha habido en este ámbito, porque si hoy son 20 mil pesos, hace diez años eran 11 mil. No obstante ser casi el doble, la brecha es brutal. Porque, al final, si se invierte durante los doce años de educación básica y media 20 mil pesos en un alumno en la educación municipalizada, y durante el mismo período 140 mil pesos por alumno en educación particular, no hay forma de acortar brechas. Y la expresión de un proceso de tal discriminación está ahí, en los resultados del Simce, y luego en los de la Prueba de Aptitud Académica para ingresar a la universidad. O la expresión de esa discriminación está en que la deserción escolar no es un fenómeno que se dé en los colegios particulares pagados.

El gasto en educación es sólo un ejemplo. Mi punto es que el municipio —según yo lo veo hoy día, pero también a la luz de lo que converso con la gran mayoría de los alcaldes— es una empresa gigantesca con recursos escasos.

Otro elemento que es necesario considerar es el nivel de concentración de los ingresos municipales en algunos municipios, mientras otros se encuentran dramáticamente desprovistos: en Chile, es mucho mayor el nivel de desequilibrio de los ingresos que hay entre los municipios que, incluso, el existente entre personas y grupos sociales. El primer decil de los municipios, los más ricos, concentran el 70 por ciento de los ingresos. Si aplicas el Fondo Común Municipal (FCM), este ingreso baja a 50 por ciento. El último decil de los municipios, los más pobres, tienen el 0,2 por ciento de los ingresos. Una vez asignados y distribuidos los fondos del FCM, ¡llegan tan solo al 1,9 por ciento! del ingreso municipal.

Nosotros, como gobierno, queremos avanzar en disminuir estas diferencias. Pero hay dificultades que van más allá de la voluntad política o de lo legal. Porque, para avanzar, tienes que pasar por sobre las resistencias de los municipios más ricos, que a su vez expresan políticamente a los sectores más influyentes, que de hecho viven ahí. Incluso el concepto de municipio rico es relativo: Viña del Mar es un municipio rico, desde el punto de vista de la escala de los ingresos, pero a la vez es muy heterogéneo. Tienes Beverly Hills —la avenida Perú—, y tienes Calcuta —Forestal Alto—. Yo diría que hay solamente tres municipios sin bolsones de pobreza: Vitacura, Las Condes y Providencia.

En este contexto de altas demandas a los municipios y escasos recursos para satisfacerlas, el único camino posible es ir generando políticas que aumenten los ingresos propios de los municipios y, paralelamente, políticas de redistribución de los recursos que perciben.

La distribución del ingreso en los últimos diez años

En general, los municipios han hecho esfuerzos por aumentar sus ingresos propios; sin embargo, lo anterior no altera mucho la estructura general de los municipios desde el punto de vista de sus recursos, porque esa estructura es una expresión territorial de la desigualdad de origen. Si cinco municipios —Las Condes, Santiago, Providencia, Vitacura y Viña del Mar— concentran el 40 por ciento del ingreso territorial, ello no es culpa del municipio. Lo que sucede es que ahí están las propiedades de mayor valor, por circunstancias históricas, sociológicas, etc. Pero la realidad es que cinco municipios capturan el 40 por ciento del impuesto territorial de Chile. Cinco comunas, no obstante el aumento del parque automotor, capturan un cuarto de los permisos de circulación. Cinco comuna controlan un quinto de las patentes comerciales de Chile. Cinco entre 341 comunas. Entonces, el grado de concentración del ingreso de los municipios es de 1 a 60, sin aplicar el Fondo Común Municipal.

En más de la mitad de los casos, la situación de los municipios es patética. En los municipios rurales, los chicos o los urbanos pobres grandes, de Cerro

Navia, La Pintana, Conchalí, aun con enormes avances, hay focos de pobreza tremendos. Cerro Navia no tiene una industria. Y si, por ejemplo, en Conchalí casi todas las calles están pavimentadas, lo que es parte del “progreso”, estructuralmente el problema es más complejo.

La propuesta para el municipio chileno, sus funciones

Hay una discusión vieja sobre la pertinencia de que los temas de salud y educación estén radicados en el municipio. Por mi parte, tengo la sensación de que es perfectamente posible que la salud y la educación sean municipales. El problema no es ese. Las reticencias municipales a la gestión de salud y educación no tienen que ver con el concepto en sí mismo, sino con el divorcio entre la demanda y los recursos que los municipios tienen para satisfacerla. Entonces, lo que explica el planteamiento de algunos alcaldes, por ejemplo sobre el término de los consultorios en sus comunas, es que la demanda por medicamentos, por médicos, por atención, por extensión de horarios, por infraestructura, es brutal e inmanejable. Yo entiendo la reivindicación desde los municipios, pero creo que la solución no es devolver al nivel central las funciones de salud y educación. Yo creo que el diseño según el cual la salud y la educación en su nivel primario están en el ámbito local es razonable, pero con recursos.

Esta noción se contrapone a nuestra tradición republicana, de organismos altamente centralizados, que para cambiar el vidrio de una escuela en Coyhaique, tenían que recibir autorización de un burócrata en Santiago.

Nuevas funciones

Los municipios tienen muchas funciones, las que se les han ido incrementando en los últimos años. A mi juicio, antes que darles nuevas funciones, se debería consolidar las que ya tienen y suministrarles la base material necesaria para realizarlas. Y mi posición de no darles nuevas funciones no se relaciona con un temor al poder local, sino con que en el actual momento de la evolución del país, darles más funciones podría significar llegar al límite en la capacidad de gestión de algunos municipios.

No estoy de acuerdo, no obstante, en quitarles las funciones que tienen, sino en consolidarlas en dos líneas paralelas: mejor gestión y más recursos. Así lo veo. Es que los problemas en la gestión municipal caen en un círculo maldito: hay que tener cuidado con la forma de asignar recursos a través del FCM, para no transformar a un municipio en un ente absolutamente dependiente de dicho fondo. Porque lo que de hecho ocurre con algunos municipios es que no gestionan y esperan mes a mes su cheque con recursos reasignados desde el FCM.

Aquí se enfrentan dos lógicas políticas, que tienen expresión —entre comillas— “técnica”. Según una de ellas, no se debe incentivar en exceso la redistribución, porque con ello se atenúan los mecanismos de emprendimiento. La otra lógica dice que es más importante asegurar la sobrevivencia que promover el emprendimiento. Un claro ejemplo de pugna entre las dos lógicas: en el proyecto de perfeccionamiento de la Ley de Rentas, una de las propuestas se refiere a los permisos de circulación. Actualmente, cada municipio se queda con el 50 por ciento de los ingresos que ha recaudado por permisos, y el otro 50 por ciento es entregado al FCM. Eso lo hacen todas las comunas. En la discusión que he tenido con parlamentarios, nadie pone en duda la necesidad de aumentar la proporción a favor del FCM, esencialmente porque mientras más permisos de circulación vayan al Fondo, dada la concentración original, más redistributivo es el Fondo. Incluso, al calor del entusiasmo algunos me han dicho que el 100 por ciento de los permisos debería ir al FCM, lo que sería mucho más redistributivo. Pero si ponemos todos los recursos de los permisos de circulación en el FCM, los municipios, al no tener ningún incentivo para capturar patentes de autos, no lo van a hacer. Ahí hay un punto de equilibrio delicado.

Por otro lado, alcaldes de las comunas pobres de Santiago poniente me dicen que no quieren administrar más patentes, porque no pueden competir. ¿Cómo va a competir El Monte con Vitacura, que cobra la patente a través de las tarjetas de crédito? En ese ámbito también se reproduce el ciclo de la desigualdad. No obstante, en este caso vamos hacia una política más redistributiva, aunque dejando un margen de incentivo a la gestión municipal. Esa es una línea que queremos consolidar respecto de la asignación de recursos municipales.

Otra propuesta de este proyecto es aumentar el porcentaje de contribución de las cuatro comunas más ricas al FCM: el FCM recibe, por cada 100 pesos de contribuciones por propiedades, 60 pesos. Si bien esa modalidad es redistributiva, el grado de concentración de las propiedades que pagan es tan alto, que queremos proponer que Las Condes, Providencia, Vitacura y Santiago, en vez de 60, coloquen 65 por ciento en el Fondo. Y con ello se está en el límite, porque con ir más allá se corre el riesgo de inhibir el interés por recaudar las contribuciones por propiedades. Según la lógica de no desincentivar, este proyecto del gobierno —como dijo un alcalde— mataría “la gallina de los huevos de oro”; porque perjudicaría a las comunas generadoras de riqueza y aportadoras al FCM. Esa es la misma lógica con que gobernó Pinochet hace diez años atrás: cuidar a los ricos porque dan plata. Yo digo que no se puede mantener esa lógica: se tiene que redistribuir, sobre todo en un país donde no hay reforma tributaria.

Los requisitos para que esta propuesta de municipio se pueda hacer realidad

Desde el punto de vista económico, la condición de todo lo que he planteado como necesario, es que el país crezca. Pero, junto a ese crecimiento, tiene que existir la voluntad política para que en todos los planos, y particularmente en el nivel local, ese crecimiento llegue hasta el último rincón. Y en tal empresa participan muchos actores: no solo el gobierno, que es la instancia que se propone tal objetivo; también el Parlamento, que es el que entrega los instrumentos de ley, y fundamentalmente es necesaria la complicidad-alianza con los municipios.

Con lo anterior volvemos la discusión al nivel macro: si se opta indiscriminadamente por la redistribución, se puede inhibir el crecimiento, sobre todo cuando este descansa en un 80 por ciento en el sector privado. Ese es un dato de la realidad patente como la cordillera, nos guste o no.

En ese marco, el desafío que enfrentamos es generar condiciones para que el país crezca y, a la vez, que el resultado de ese crecimiento, a través de instrumentos de intervención, se redistribuya. Hablamos de mecanismos que no son los neoliberales, que no son el "chorreo".

El debate en la próxima elección municipal

En la elección municipal hay tres planos de debate, dos locales y uno nacional. En lo local, una elección de este tipo evalúa la gestión. Una segunda aproximación, aún de carácter local, es la que da cuenta de los proyectos propios y más sentidos de la comunidad respectiva: qué candidato los interpreta mejor, en quién se confía para realizarlos. El tercer plano, que es esencial, es la vinculación de lo local a la dimensión nacional, que fundamentalmente remite a la respuesta efectiva de los problemas concretos de la comuna.

En consecuencia, lo que uno esperaría de la discusión en torno a las elecciones municipales es que se dé en esos tres planos. Uno de ellos es un dato de realidad específicamente local: la evaluación de la gestión de las autoridades municipales. Pero el segundo plano, que remite a la discusión de los problemas del barrio o de la unidad vecinal, de la calle, de la salud, del consultorio, está necesariamente amarrado, en mi opinión, a los temas nacionales, a la distribución nacional de los recursos. Porque no habrá mejor educación ni salud si no hay más recursos. Por supuesto, alguien podrá decir, tecnocráticamente, que todo se soluciona con gestión. Pero la contraposición recursos/gestión es un falso dilema en el nivel municipal, dado el contexto actual. Sin dinero suficiente y con una buena gestión también se puede avanzar algo, pero dentro de márgenes acotados; y también algunas experiencias municipales muestran que con más recursos mal administrados tampoco se soluciona nada.

Si me preguntan qué va a predominar en las próximas elecciones, diría que esencialmente va a ser una combinación de la evaluación de la gestión y de la capacidad que la gente cree que tienen los candidatos para enfrentar los problemas. Será una discusión en la lógica de la despolitización dominante, reforzada por la idea arraigada de que el alcalde soluciona las cosas concretas, porque es más rápido en tapar el hoyo. Lo que en parte es cierto, pero la capacidad de tapar hoyos de repente trasciende las paredes de la frontera municipal, y remite a problemas de carácter nacional. Pero, en esa línea estaremos eligiendo a los mejores gerentes. En el extremo, a alcaldes modelados según el patrón que estableció Joaquín Lavín.

En la gente quedó la imagen de un gran alcalde, el caso de Lavín, que hace cosas muy rápido y eficientemente, y que incluso puede ser presidente de la República. Lo que la gente olvida es que estamos hablando del segundo municipio más rico del país. Lo que reconozco de esa experiencia, la de la administración de Lavín, es que superó a todas las anteriores de la misma comuna, porque estas tenían los mismos recursos. La gestión de Lavín implicó mayor creatividad, audacia, innovación, además de una gran capacidad comunicacional. Pero la gente no ha comprendido que eso se puede hacer cuando se tiene 60 mil millones de pesos de ingreso anual, y aun cediendo la mitad al FCM, quedan para la comuna 30 mil. Volvemos al mismo tema: los recursos.