

**Universidad de Deusto
Tercer Ciclo**

Programa: Sociología

**DESCENTRALIZACION, MUNICIPIO
Y AUTONOMIA
ANALISIS DEL PROCESO DE REFORMA
MUNICIPAL
CHILE: 1990 - 1996**

Tesis doctoral presentada por D. Carlos Fabián Pressacco Ch.

Dirigida por los Drs. Juan Porres A. y Francisco Garmendia A.

Los Directores

El Doctorando

Bilbao, marzo de 1997

A mis padres
A Andrea
A Juan Pablo, Daniel y Lucas

Agradecimientos

Quiero expresar mi más sinceros agradecimientos a las personas que contribuyeron a realizar este trabajo de investigación, especialmente a Mónica Reyes (Santiago de Chile), sin la cual no hubiera sido posible recoger gran parte del material utilizado en la elaboración de la tesis; a mis directores Juan Porres y Francisco Garmendia, que con sus conocimientos, experiencia, rigurosidad y un poco de paciencia, hicieron posible que el autor lograra ordenar sus ideas y cumpliera con los plazos que se había propuesto; a Miguel Vallone (Buenos Aires); al "empujón" inicial de Francisco López, Director del Departamento de Ciencias Sociales de ILADES (Santiago de Chile), sin el cual no hubiera emprendido esta aventura; a los otros amigos y compañeros de ILADES (Pablo y Vivien) que con sus largas conversaciones ayudaron a enriquecer estas reflexiones; a Juan Carlos Duque, de Relaciones Internacionales de la Universidad de Deusto, siempre dispuesto a ayudar.

Igualmente agradezco al Departamento de Cooperación del Gobierno Vasco, al Instituto de Cooperación Internacional (ICI) de España y a la Dirección de Cooperación Internacional del Ministerio de Cultura y Educación de Argentina, sin cuyas ayudas no hubiera sido posible la realización de los cursos de doctorado y elaboración de esta tesis.

INDICE

PRESENTACIÓN	15
--------------	----

TITULO PRIMERO

CAPITULO PRIMERO

Reforma del Estado, municipalismo y consolidación de la democracia

1 - Transformación del Estado y nuevos papeles de los gobiernos locales	19
2 - El estado de la cuestión en Chile	22
2.1.- Los municipios a la salida del régimen autoritario	22
2.2.- La nueva dimensión del debate	27

CAPITULO SEGUNDO

Intervencionismo y centralismo: la escasa relevancia político-institucional de los municipios en Chile

1.- De los Cabildos coloniales al Estado de Compromiso	35
1.1 - Intervencionismo estatal y proceso de centralización	40
1.2.- Pérdida del espacio político-institucional del municipio	45
2.1.- El régimen autoritario y los municipios	51
2.1.1 - Reestructuración sociopolítica y "descentralización"	51
2.1.2.- El modelo municipal	54
a) Atribuciones y régimen financiero	56
b) Corporativismo	57

TITULO SEGUNDO

Restauración de la democracia y gobiernos locales

CAPITULO PRIMERO

Contexto y referencias de la reforma del Estado y el rol de los gobiernos locales

1.- Elementos de un nuevo escenario	65
1.1.- Cambios en la cultura política chilena	67
1.2.- Hacia un nuevo concepto de Estado	79
1.3.- Una aproximación a la imagen del municipio	89
2.- Descentralización y gobiernos locales	101
2.1.- Municipio, descentralización y autonomía local. La teoría de la garantía institucional y la Carta Europea de Autonomía Local	112
2.2.- La poliarquía debilitada: las razones de un municipio democrático	130
2.3.- El municipio: modelos de relación y tipos de reforma	141
2.4.- Autonomía municipal: un marco de referencia	150

CAPITULO SEGUNDO

Reforma municipal y partidos políticos: contexto y resultados del debate

1.- Descentralización y municipios: las propuestas partidarias	157
1.1.- La propuesta municipalista de los partidos	160
a) Renovación Nacional	162
b) Unión Demócrata Independiente	165
c) Democracia Cristiana	167
d) Partido Por la Democracia	170
e) Partido Socialista	172
2 - Reformas municipales: contenido, resultados y limitaciones	178
2.1.- Democratización municipal: la reforma de 1992	181
a) El contexto político y las dificultades añadidas para la reforma	182
b) La fijación de posiciones entre los bloques y el fracaso del primer intento de negociación	185
c) La apertura de un nuevo proceso de negociación y la flexibilización de las posturas de los partidos	195

	11
c.1.- La delimitación del conflicto: tramitación simultánea de la reforma municipal y regional y modelo electoral y de participación	195
c.2.- La creación de una "Mesa Negociadora" y el logro de un acuerdo	202
d) Una valoración del proceso: la sobreimportancia del sistema electoral y menor atención al contenido de la autonomía. Los intereses partidistas como trasfondo	211
2.2.- El contenido de la reforma municipal de 1992	217
a) Atribuciones y funciones municipales	218
b) Recursos municipales	224
c) Organización política	226
d) Participación social	232
e) Controles	235
f) Organización interna	239
2.3 - Balance negativo y nuevo proceso de reforma: la reforma de 1996	241
a) Apertura del debate y posicionamientos	242
b) El reiterado predominio de la cuestión	249
c) El envío del nuevo proyecto	255
d) Los planteamientos de la ACHM	260
e) El contenido de la reforma	269

CAPITULO TERCERO

Recursos públicos y participación municipal

1.- Evolución de los recursos municipales	271
2.- Las haciendas locales en Chile	281
a) Ingresos propios y Fondo Común Municipal	282
b) Transferencias desde el presupuesto nacional	289
c) Financiación mediante proyectos	291
3.- Una valoración del Sistema	295

CAPITULO CUARTO

Descentralización, reformas municipales y autonomía: desafíos y perspectivas

1.- El contexto político-institucional y cultural de las reformas	303
2.- Las limitaciones del debate y las reformas	309
3.- Los obstáculos a la autonomía municipal	317

CONCLUSIONES

327

ANEXOS

A. Cuadros Estadísticos	339
B. Carta Europea de Autonomía Local	351
C. Constitución Política de la República de Chile	355
D. Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades	383

BIBLIOGRAFIA

405

INDICE DE CUADROS

Cuadro Nº 1: Esquema autoritario de gobierno y administración interior	55
Cuadro Nº 2: Transformación de la cultura política	70
Cuadro Nº 3: Expectativas frente a las elecciones municipales	90
Cuadro Nº 4: Imagen del municipio	91
Cuadro Nº 5: Oficina pública más visitada	92
Cuadro Nº 6: Papel mas importante del municipio	93
Cuadro Nº 7: Funciones atribuidas al municipio	94
Cuadro Nº 8: Preferencias para que determinadas tareas sean manejadas a nivel municipal o nacional	95
Cuadro Nº 9: Centralización-descentralización ejes conceptuales	108
Cuadro Nº 10: Gobiernos locales: tipos de reforma	148
Cuadro Nº 11: Gasto público por niveles de gobierno	273
Cuadro Nº 12: Ingresos públicos por niveles de gobierno	274
Cuadro Nº 13: Gasto municipal en América Latina	279
Cuadro Nº 14: Distribución (%) por rubros del gasto municipal de la Provincia de Santiago (1967)	280
Cuadro Nº 15: Estructura de los ingresos municipales	283
Cuadro Nº 16: Evolución del Fondo Común Municipal	285
Cuadro Nº 17: Recursos externos municipalizables (asistenciales)	290
Cuadro Nº 18: Recursos externos municipalizables (inversión)	293
Cuadro Nº 19: Ingresos y Gastos municipales 1980-1991	294
Cuadro Nº 20: Total recursos repercusión municipal	299
Cuadro Nº 21: Esquema de reformas municipales Chile 1974-1996	316

INDICE DE GRAFICOS

Grafico Nº 1: Oficinas públicas más visitadas	93
Gráfico Nº 2: Funciones atribuidas al municipio	95
Gráfico Nº 3: Gobierno central-municipio: preferencias	96
Gráfico Nº 4: ¿Quién lo haría mejor?	97
Gráfico Nº 5: Gastos Municipales: % del PIB	275
Gráfico Nº 6: Gastos Municipales: % del total	275
Grafico Nº 7: Ingresos Municipales: % del PIB	275
Gráfico Nº 8: Ingresos Municipales: % del total	275
Gráfico Nº 9: Ingresos municipales (1992)	283
Gráfico Nº 10: Evolución FCM: 1984-1992	286
Gráfico Nº 11: Ingresos y gastos municipales: 1980-1994	295
Gráfico Nº 12: Distribución gastos municipales	297
Gráfico Nº 13: Distribución recursos municipales	300

PRESENTACION

El trabajo que aqui presentamos aborda el análisis de las reformas municipales en Chile desde la perspectiva de la ciencia política y la sociología, aunque sin dejar de considerar los elementos jurídicos tanto como marco de actuación de los actores involucrados en el proceso como por ser una reforma que involucra importantes aspectos legales.

El análisis comprende el período 1990-1996, es decir, las reformas realizadas durante el primer gobierno democrático (1990-1994) tras el régimen autoritario y parte del segundo (1994-2000). Sin embargo, no podemos dejar de lado los antecedentes históricos del municipio en nuestro país, especialmente los referidos a las reformas realizadas por el régimen autoritario, no sólo porque el eje autoritarismo-democracia es

central en el debate público de la post-transición sino porque las reformas municipales realizadas durante este período son las más significativas.

Pero los antecedentes históricos son útiles porque nos permitirán observar que más allá del régimen político vigente, existe una tendencia "centralista" de largo plazo en el sistema político que se expresa tanto en la lógica de los actores como en la trama legal e institucional y en un conflicto en torno a la centralización-descentralización que si bien siempre ha estado presente actualmente adquiere mayor relevancia dada la profunda transformación de la sociedad chilena y la presencia de una demanda en este sentido.

Son estas transformaciones, y las nuevas demandas que implican, las que los partidos políticos tienen dificultades para interpretar y procesar, lo cual se traduce en la falta de profundidad de un debate que centra la reforma en la democratización del municipio dejando de lado otros elementos relevantes de la autonomía municipal.

El trabajo construye un marco teórico que define la municipalización como un proceso por medio del cual se incrementa o refuerza la autonomía de las municipalidades, sobre la base del cual se evalúa el proceso de reformas municipales, los principales ejes del debate de los partidos respecto al tema -desvelando sus insuficiencias y limitaciones- y fundamentalmente poniendo al descubierto los elementos de la legislación municipal que atentan u obstaculizan la autonomía municipal. En este sentido, el trabajo aporta elementos que confiamos serán de utilidad para enriquecer el debate y mejorar la autonomía municipal.

TITULO PRIMERO

Municipalidades en Chile: antecedentes y trayectoria

CAPITULO PRIMERO

Reforma del Estado, municipalismo y consolidación de la democracia

1.- Transformaciones del Estado y nuevos papeles de los gobiernos locales

Es un lugar común destacar, no sin cierta exageración e idealismo, las bondades de los gobiernos locales y su impacto favorable en la participación ciudadana, la mejora y control del funcionamiento de la burocracia, la asignación más eficiente de los recursos, etc., todo ello como consecuencia de una mayor cercanía entre gobernantes y gobernados.

Desde Rousseau a Macpherson pasando por Tocqueville, la existencia de gobiernos municipales fuertes ha sido considerado como indicador de un régimen democrático sólido. Qué duda cabe que gran parte de esta confianza se debe a que la polis griega, de características bien definidas en cuanto a extensión y población, constituye la base del modelo de democracia en Occidente y de sus posteriores

desarrollos, además de un cierto ideal de ciudad a "escala humana" en el sentido de constituir un territorio con posibilidades de ser democráticamente controlado y económicamente sustentable.

Si bien los regímenes políticos democráticos han sufrido transformaciones radicales de manera tal que la democracia de los griegos tiene poco que ver con la actual, la democracia a nivel local conserva al menos en teoría tres importantes ventajas: a) posibilidad de elegir autoridades locales representativas; b) capacidad de hacer efectiva la participación de los ciudadanos en sus asuntos más inmediatos y; c) finalmente, permitir el desenvolvimiento de las particularidades locales al limitar el alcance del poder central.

Como se puede observar, se trata de un tema con larga tradición en el pensamiento político occidental que no ha estado exento de un cierto tono idealista que ha sido objeto de crítica y argumento para menospreciar su importancia. Desde ya señalamos que la idealización debe ser dejada de lado si se intenta analizar seriamente el tema.

Pero si la idealización parece poco adecuada para abordar el tema, tampoco se justifica -ni científica ni culturalmente- un exagerado escepticismo sobre la importancia institucional y la valoración social de contar con gobiernos municipales representativos, participativos -en el sentido de poner en práctica mecanismos de democracia directa y de participación de actores sociales- y con capacidad de acción, como un elemento fortalecedor del sistema democrático.

En todo caso, ni el prestigio teórico del gobierno municipal ni su arraigada presencia en la historia política impidieron su debilitamiento ante la fuerte centralización generada desde el Estado como consecuencia, primero, del proceso de ordenación y control del territorio, la industrialización después y más tarde el establecimiento del

Estado de Bienestar. Todo ello en un contexto cultural y político en el que la centralización era concebida como un instrumento que permitía extender la democracia e implementar políticas igualitarias que beneficiaran al conjunto de la sociedad. El asunto es importante porque como veremos a lo largo del trabajo, los vaivenes entre centralización y descentralización se explican por la transformación de la sociedad y la cultura y la manera en que ellos influyen en las demandas ciudadanas y en las plataformas de los partidos políticos, y no únicamente por los problemas económicos y financieros estatales.

La crisis fiscal que se desencadena en los países más industrializados a principios de los '70 presiona por una reducción del papel del Estado en el sector económico y financiero y sus niveles de intervención en el mercado, y coincide, e incluso es posterior, con un cierto malestar con la manera en que funcionan los sistemas democráticos en los países occidentales y que se refleja en las emergentes teorías participativas de la democracia, los movimientos pacifistas, ecologistas y de género y con la revalorización de la vida cotidiana y los "pequeños espacios".

La coincidencia temporal de ambos procesos demuestra la existencia de dos diagnósticos y permite explicar porqué la crisis fiscal aceptada por todos los sectores, da como resultado distintos programas políticos. Esquemáticamente, mientras algunos proponen un desmantelamiento del Estado de Bienestar o una disminución drástica del nivel de prestaciones y cobertura sociales, otros plantean la necesidad de introducir reformas en la estructura y funciones del Estado de manera de conservar lo esencial del sistema de bienestar.¹

¹ Los cuestionamientos al Estado de Bienestar, que adquieren distinta intensidad y que son encarnados por distintos actores de acuerdo a las distintas coyunturas y realidad nacionales, se originan en la derecha que define la crisis como un problema de gobernabilidad, mientras que desde en la izquierda se pone el énfasis en la creciente pérdida de legitimidad de las democracias. Entre las primeras, cabe mencionar el conocido informe de la Trilateral Comisión escrito por
(continúa...)

La misma dualidad que se observa en lo referente a la reforma del Estado se encuentra en el tema de la descentralización y reforzamiento municipal, ya que si algunos la conciben como una manera de reducir el gasto del Estado al tiempo que se buscan fórmulas que mejoren la gestión y la cercanía del gobierno a la ciudadanía -también como una forma de ajustar la oferta estatal a las demandas ciudadanas-, otros plantean la descentralización como un camino para aliviar al Estado central de la sobrecarga de demandas.

Más allá de las diversas interpretaciones, lo destacable es que luego de décadas de desarrollo estatalista y centralizador, los problemas territoriales de la organización política y administrativa del Estado constituyen una preocupación central en el debate intelectual. Y con ello, los gobiernos municipales recobran importancia no sólo como objeto de reordenamiento político-territorial, sino también como objeto de estudio en universidades y centros académicos.

2. El estado de la cuestión en Chile

2.1.- Los municipios a la salida del régimen autoritario

Si bien hasta ahora hemos tomado como antecedentes procesos propios de los países más industrializados, es claro que ni América Latina ni nuestro país constituyen una excepción a la tendencia general predominante en el debate sobre el Estado y la democracia, así como tampoco en lo que revalorización institucional y académica del tema municipal a que asistimos.

Es claro que cuando hacemos referencia a procesos como los

(...continuación)

Huntington, Crozier y Watanaki, The crise of democracy, New York University Press, New York, 1975; entre los segundos mencionamos los trabajos de Habermas, especialmente Crisis de legitimación en el capitalismo tardío, Amorrortu, Buenos Aires, 1975 y Teoría de la acción comunicativa, Taurus, Madrid, 1987.

señalados -reforma del Estado, descentralización, etc.- lo hacemos con el objetivo de brindar un panorama y balance generales de ellos, lo cual no hace mas que dejar de lado las múltiples particularidades y diferencias que plantean los diversos casos nacionales y los periodos comprendidos, pero que no son objeto central de este trabajo. No obstante, ello no constituye un obstáculo para que el análisis, incluso en sus aspectos teóricos ponga de relieve elementos e interrogantes que serán útiles y relevantes para explicar un caso como el chileno que posee contornos específicos.

Una de esas particularidades la constituye sin lugar a dudas el antecedente de diecisiete años de autoritarismo tras los cuales la sociedad chilena ha recuperado la democracia. No sólo importante por las "inercias" autontarias presentes en la sociedad y en las instituciones sino también porque ello implicaba que el sistema político democrático reinstalado necesitaba conciliar la superación de las herencias del régimen autoritario con la reconstrucción de una democracia que no se limitara a reproducir los esquemas políticos existentes con anterioridad al golpe militar de 1973 y que al mismo tiempo asumiera las transformaciones sociales y culturales de las últimas décadas.

Uno de los temas centrales donde se enfrentaban las transformaciones y las herencias era el del rol y estructura del Estado: herencia porque el Estado se encontraba atravesado por esquemas institucionales autoritarios; transformación porque más allá del autoritarismo y en parte como consecuencia de él, es la sociedad chilena la que demanda un cambio en sus relaciones con el Estado.

En este contexto, la reforma del Estado es un asunto que involucra dos aspectos fundamentales: por un lado, la redefinición de sus funciones (en este punto cabe recordar que la tendencia ha sido monopolizada por posiciones que centran el debate en el achicamiento del Estado); por otro lado, y más allá de cuáles funciones, se encuentra el debate en torno al "cómo" las desarrolla.

Si atendemos a las demandas sociales, el debate sobre la reforma del Estado parece evitar tanto el extremo de conservar un Estado burocrático y centralizado como reducirlo a una mínima expresión apostando por la autorregulación del mercado, centrando el problema en la transformación de las relaciones entre Estado y sociedad en el sentido de democratizar el Estado descentralizando sus estructuras y constituyendo mejores instancias de participación ciudadana.

De las diversas medidas que se han puesto en práctica para responder al desafío planteado, se destaca la relativa al diseño de nuevos mapas de competencias entre los poderes centrales y municipales, reforzando los segundos en un proceso que genéricamente se denomina "municipalización" y que fue iniciado por el régimen autoritario.

Este hecho generó que el debate confundiera los aspectos relativos a la democratización municipal con los jurídico-técnicos necesarios para garantizar un municipio autónomo -evidentemente, no es posible la autonomía sin democracia pero puede darse el caso, y la historia chilena así lo demuestra, de un municipio democrático pero sin verdadera autonomía- pero fue útil para forzar a los partidos políticos a tomar posición sobre el tema, desencadenar el proceso de debate y contribuir a moderar la escasa importancia del municipio tanto desde el punto de vista político-institucional como académico colocando a los municipios como uno de los puntos de la agenda política de la transición.

Es cierto que el régimen autoritario llevó adelante profundos cambios institucionales, pero existe consenso en afirmar que su proyecto de "descentralización", siendo importante, fue incompleto por dos razones: primero, porque más que aumentar sus recursos, transfirió gastos sociales crónicamente deficitarios a los municipios, lo cual a su vez reforzó su imagen asistencialista; segundo, porque se impuso un régimen

político municipal de tipo autoritario y corporativo que impedía la participación de partidos en el juego político, coherente con el modelo autoritario vigente pero alejado de la tradición política nacional y de la voluntad mayoritaria de la ciudadanía

Las insuficiencias de la descentralización autoritaria colocaban al tema municipal como uno de los más importantes "asignaturas pendientes" para el primer gobierno democrático. Por ello, a medida que se han ido superando algunas de las restricciones que se desprendían del proceso de transición trunca, el fortalecimiento de los municipios aparece como una meta de mediano y largo plazo compartida por todas las fuerzas políticas.

Es un fortalecimiento que además reconoce importantes raíces históricas. Ya en la época de la colonia, los Cabildos se constituyeron en puntos centrales de la trama política, centralidad que continuó durante las primeras décadas de vida independiente. Ello no impidió que paulatinamente el municipio fuera perdiendo importancia -pese a su reconocimiento legal y constitucional- hasta transformarse en una entidad política carente de recursos y deslegitimada, a lo cual contribuyó sin dudas el clima de sobreideologización y el enfrentamiento político existentes en el país a finales de la década del '60.

La sanción de la reforma de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades (a principios de 1992, luego de una dura negociación entre gobierno y oposición), y las elecciones en junio del mismo año después de más de veinte años desde las últimas en abril de 1971, consagraron un régimen municipal democrático. Este cambio, junto a la reforma de las leyes de Rentas Municipales y la del Impuesto Territorial, contribuyeron a crear la percepción social de que asistíamos al final de un proceso de reformas integrales destinadas a reforzar las competencias y autonomía municipal

Por el contrario, las reformas municipales estaban abiertas. Las limitaciones del debate y la falta de la visión de largo plazo de los partidos -lo cual está correlacionado con el predominio de sus intereses electorales- dieron por resultado una nueva legislación municipal cuyas deficiencias fueron definitivamente puestas al descubierto en el ejercicio del gobierno local, lo cual motivó que dos años después de la instalación de los nuevos gobiernos municipales democráticamente elegidos, se propusieran nuevas reformas a la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades debatidas durante 1995 y 1996.

Sin embargo este hecho no debe sorprendernos en exceso porque si hay algo que caracteriza el debate sobre las reformas municipales es la permanente tensión entre el extendido acuerdo de los partidos políticos sobre la necesidad de democratizar los municipios y avanzar en el proceso de descentralización, y el prolongado debate de más de cinco años que, reformas de por medio, continúa hasta el día de hoy sin haber alcanzado consensos definitivos ni solucionado los problemas de fondo que atentan a la autonomía municipal.

Este contraste puede explicarse por la profunda partidización de nuestra vida política y su excesivo juego cupular, por lo que el prolongado debate y las tensiones entre los actores y al interior de ellos está relacionado con sus intereses electorales.

Este hecho no niega que en la sociedad chilena esté presente un cuestionamiento de fondo a la tradicional centralización del Estado y sistema político chilenos, y que es posible que los partidos no logren interpretar y procesar adecuadamente.

2.2.- La nueva dimensión del debate

La recuperación de la democracia a principios de la década del '90 abre un conjunto de posibilidades respecto a la transformación del Estado y del sistema político

Debemos tener presente que, en el caso de Chile, país con una geografía muy particular y en donde los asuntos vinculados a la integridad territorial adquieren un especial significado, esta demanda descentralizadora nunca ha sido un eje de conflicto central pero tampoco ha dejado de estar presente. En parte porque expresa un sentimiento colectivo que reacciona en contra de aquellos que piensan soterradamente que la única manera de resolver seriamente los problemas del país es hacerlo en Santiago, lo cual implica pensar que el resto del país es incapaz de abordar sus conflictos y dificultades. Si ello se podía justificar en otras épocas, hoy es a todas luces un anacronismo.

Y se podía justificar al menos en parte porque el centralismo se encuadraba en el proceso de democratización de la sociedad chilena. La persistencia de fuertes desigualdades sociales y el retraso en el proceso de modernización en sectores no urbanos presionó para que el Estado conservara un rol protagónico en el desarrollo social. Por otro lado, la existencia de una clase económica poderosa pero vinculada a la producción primaria (agrícola y minera) empujó al Estado a hacerse cargo de impulsar y conducir un proceso de industrialización, tanto en lo que se refiere a sectores básicos (como electricidad, siderurgia, metalurgia) como a bienes de consumo a través del proceso de "sustitución de importaciones".

En este contexto, el carácter centralista e intervencionista del Estado lejos de ser percibido como un obstáculo a la democratización, se constituyó en su garante y justificó la escasa importancia institucional -aunque no tanto desde el punto de vista político y electoral- de un municipio carente de atribuciones reales y de recursos

Sin embargo, y más allá de las valoraciones históricas, lo cierto es que la centralización ha generado que pese a su temprano reconocimiento en el esquema político, los municipios hayan tenido un papel totalmente secundario en el proceso político, mantenido y reforzado tanto por el Estado de Compromiso como por la experiencia autoritaria, coherente además con la vigencia entre los sesenta y los ochenta de lo que los historiadores han dado en llamar "proyectos globales excluyentes".²

El régimen autoritario aborda esta situación de debilidad de los municipios dotándolos de mayores atribuciones y recursos (que se incrementaron significativamente) y transfiriéndole los servicios de la salud primaria y la educación. Sin embargo, el modelo político municipal autoritario, de corte corporativo, suprimía el procedimiento de elección democrática de las autoridades municipales y la participación de los partidos políticos, por lo que en definitiva, las atribuciones municipales terminaban subordinadas, por medio del esquema político, a la voluntad del Presidente de la República y a los objetivos del régimen vigente transformando el proceso de descentralización en sólo una apariencia tras la cual se esconde un reforzamiento del carácter centralista del Estado.

La experiencia autoritaria ha de ser tomada en cuenta en el análisis del proceso de transformación del régimen municipal y del proceso de descentralización no solamente para poner de relieve el nexo entre democracia y municipios sino para evidenciar la existencia de un eje de conflicto en el sistema político chileno que se

² La expresión es del historiador Mario Góngora y hace referencia a la configuración de un sistema político en donde partidos políticos con apoyo minoritario intentan impulsar proyectos políticos e ideológicos globales de transformación de la sociedad, lo cual repercutió negativamente profundizando las dificultades para lograr consensos entre los partidos políticos; Mario Góngora, Ensayo histórico sobre la noción de Estado en Chile en los siglos XIX y XX, Ediciones La Ciudad, Santiago, Chile, 1981.

construye sobre el carácter centralista e intervencionista del Estado y que se yuxtapone al eje autoritarismo-democracia.

Es aquel eje el que actualmente emerge con fuerza -relacionado con procesos de transformación de alcance más complejo y global que no afectan únicamente ni a nuestra sociedad ni mucho menos se traducen exclusivamente en el tema que nos ocupa- en un escenario renovado donde se destacan:

- i) Cuestionamientos a la centralización y al intervencionismo del Estado, que demuestran cambios en el plano de la cultura política. La mayoría de los análisis referidos al tema destacan que lo central de dichos cambios se encuentra en la transformación de las relaciones entre el Estado, los partidos políticos y la sociedad civil. Ello se traduciría en un menor enfrentamiento ideológico entre los partidos políticos, una mayor autonomía entre el Estado, los partidos y los actores sociales, un cuestionamiento del centralismo del Estado y de las políticas públicas, contribuyendo por otro lado, a la emergencia de temas como los municipales que corresponden a la pequeña escala.
- ii) Un cambio en el funcionamiento del sistema de partidos. Chile se ha distinguido entre los países latinoamericanos por la temprana institucionalización de un sistema de partidos, lo cual permitió, pese a sus deficiencias, avanzar en el proceso de democratización a través de sucesivas reformas. Es un sistema de partidos que penetra en toda la sociedad logrando procesar demandas sociales significativas. Es posible que los partidos políticos, así como en el pasado presionaron por una fuerte centralización, en la actualidad y de manera coherente con los cambios culturales, se posicionen favorablemente a la descentralización.

Sin embargo, y tal vez por ser los partidos políticos partícipes de esa cultura centralista hoy cuestionada, el debate lejos de mostrar claridad y coherencia evidencia las tensiones -en tres niveles: entre los bloques, los partidos y al interior de cada uno de ellos- propias tanto del proceso de transformación como de un asunto que puede ser abordado desde distintas perspectivas tanto técnicas como ideológicas.

Aunque es necesario precisar que el tema adquiere vigencia por la reformas "descentralizadoras" impulsadas por el régimen autoritario sobre la base de una perspectiva neoliberal que la concibe como un expediente orientado a la sustracción de gastos del gobierno central y a profundizar la autonomía del mercado abordándolo unilateralmente como privatización, caben pocas dudas que los procesos de descentralización y fortalecimiento de las municipalidades son temáticas que cobran creciente importancia a medida que se avanza en la consolidación de la democracia.

Las reformas institucionales que han afectado a los municipios en los últimos años, la aprobación de la nueva Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional, el lugar que el tema ocupa en las plataformas y discursos electorales, iniciativas organizacionales como la Asociación Chilena de Municipalidades, las múltiples actividades de extensión, la puesta en marcha de programas de capacitación y educación, así como el apoyo que tales iniciativas reciben tanto desde instituciones financieras como el Banco Mundial y el FMI como de aquellas preocupadas del desarrollo tales como la CEPAL o el PNUD son muestras de lo señalado.

No faltan quienes afirman que la renovada importancia del municipio es el resultado de la tendencia de los intelectuales -crítica extensible al conjunto de América Latina- por seguir tendencias que son ajenas a nuestra realidad. Este planteo, que tiene el valor de recordar la necesidad de adoptar una actitud crítica frente a las teorías y

experiencias desarrolladas en otros contextos, olvida que en nuestra misma realidad social y política conviven tensionadamente lo particular y lo global y que ella misma es parte de procesos de alcance general que no pueden ser explicados apelando únicamente a la experiencia nacional. Además, este argumento no sólo desconfía de la capacidad de un conjunto importante de intelectuales e instituciones -distinto sería el caso si se tratara de algún que otro caso aislado- sino que niega el hecho evidente de que el tema está incorporado en la agenda pública, moviliza a las fuerzas políticas y hacia él se destinan fuertes cantidades de recursos.

En este sentido, parece claro que la descentralización y revalorización del municipio son parte de un cambio en la sociedad el resultado de la necesidad de dar respuestas novedosas a los problemas que surgen en los procesos de redemocratización en un contexto caracterizado por la reestructuración del orden económico internacional, la revolución tecnológica y la crisis de ciertos modelos políticos; el municipio constituiría un ámbito adecuado -por supuesto que ni el único ni el más importante- para ayudar a superar, al menos en parte, los problemas que se presentan en algunas dimensiones de la crisis: la legitimidad del sistema político, la capacidad de gestión del Estado centralizado, los desequilibrios territoriales, la crisis fiscal y la necesidad de desarrollar nuevas pautas de crecimiento, producción y consumo que contribuyan a superar las desigualdades existentes

Sin embargo, la amplitud de los apoyos que recibe la descentralización y fortalecimiento municipal si bien son útiles para demostrar el "genérico" consenso existente en Chile sobre el tema, son escasamente relevantes para discernir las

distintas racionalidades y concepciones de los actores involucrados y que hacen de éste un proceso conflictivo.³

Por ello es necesario analizar los discursos de los actores, y cómo éstos, conjugando un cúmulo de intereses, interpretan y procesan cambios en la sociedad que se traducen en demandas al sistema político, y especialmente, a los partidos políticos. Sin embargo, como los discursos partidarios -así como las demandas sociales- no son absolutamente coherentes ni del todo transparentes para el analista, necesitan ser analizados para de esa manera desvelar los objetivos centrales de cada uno de los actores.

En el caso del tema que nos ocupa, un primer interrogante que se presenta es conocer si efectivamente los partidos políticos, más allá de sus propuestas y declaraciones, son decididamente favorables a la descentralización y fortalecimiento municipal. Es cierto que un actor puede tener distintos objetivos en un mismo proceso de debate. Sin embargo, si el objetivo declarado es el fortalecimiento municipal y al final del proceso los resultados obtenidos solucionan un conjunto de problemas pero no aquél, ello significa que hay una contradicción. Claro está que en ningún proceso de negociación todos los actores logran resultados exitosos en todos sus objetivos, lo cual plantea la cuestión acerca de los "mínimos" y de la gradualidad del proceso. Si la conjunción de distintos intereses termina por descuidar al declaradamente más importante, quiere decir que se encuentra mediatizado por otros intereses más importantes.

La respuesta a esta primer pregunta plantea un interrogante que desde el punto de vista analítico es previo: ¿qué significa estar a favor del fortalecimiento municipal?

³ Un autor que analiza las distintas posiciones que sobre la descentralización es posible observar especialmente en el contexto latinoamericano, es José Luis Coraggio; algunos de sus trabajos son: Territorios en transición: crítica a la planificación regional en América Latina, Ciudad, Quito, 1987; "Poder local y poder popular", Cuadernos del CLAEH, N° 45-46, 1988.

¿en qué esquema institucional se traduciría esta posición?. Está claro que la respuesta a estas preguntas requieren situar el problema en un escenario concreto, pero al mismo tiempo necesitan de un marco de referencia sobre el cual construir el contraste. Esta "maniobra" nos permitirá precisar cuáles son las condiciones político-institucionales necesarias para que puedan desenvolverse las consideraciones teóricas respecto del potencial de las municipalidades.

Parece claro que la condición básica para que ello se produzca es que las municipalidades cuenten con autonomía estableciendo un cuadro claro de competencias, atribuciones y recursos y mecanismos democráticos que permitan no sólo la elección por medio del sufragio popular de las autoridades municipales sino también la participación y control ciudadanos. Si bien es cierto que la intensidad y alcance de la autonomía municipal dependerá de un conjunto de factores tanto políticos como económicos, no lo es menos que es posible definir un mínimo por debajo del cual la autonomía no existe.

Esto nos conduce a un tercer interrogante que sintetiza los dos anteriores: ¿están las propuestas de los partidos orientadas a la construcción de este marco de referencia? O por el contrario, lo que el debate en torno a los municipios esconde es un conflicto centrado exclusivamente en la distribución de cuotas y espacios de poder, con partidos preocupados de ganar cargos sin plantearse el para qué

La respuesta será parte de este trabajo, pero desde ya podemos adelantar que el conflicto en relación a los municipios y su proceso de reformas posee un importante déficit de profundidad en el análisis y está mediatizado por un conjunto de intereses que se encuentran más cerca de problemas de "cuotas" de poder de los partidos políticos con la búsqueda de respuestas a demandas sociales.

CAPITULO SEGUNDO

Intervencionismo y centralismo: la escasa relevancia político institucional de los municipios en Chile

1.- De los Cabildos coloniales al Estado de Compromiso

Es frecuente señalar a los cabildos de la época colonial como el primer antecedente de los municipios actuales. Los cabildos eran instituciones semiautónomas con atribuciones administrativas, económicas, judiciales y políticas cuyas actuaciones fundamentales se desenvolvían en dos ámbitos: la administración rutinaria y la convocatoria de los "cabildos abiertos", instancia que reunía a los vecinos más importantes para discutir sobre los temas que afectaban a la sociedad local.

La mayor autonomía que el cabildo americano tuvo comparativamente con el español -aunque este dato no debe sobredimensionarse-, fue afectada negativamente por la creación de las Reales Audiencias y posteriormente por los corregidores y otras instituciones intermedias, tanto en su capacidad para generar procesos participativos

entre los vecinos como en su autonomía financiera, lo cual no impidió su protagonismo en los procesos de independencia de las colonias, expresando la reacción de los grupos "criollos".⁴

Si bien el proceso de construcción del Estado que sobrevino a la independencia se encuentra atravesado por un alto grado de inestabilidad política, producto en parte de las tensiones entre grupos favorables a una forma de Estado unitaria y aquellos que apoyaban el federalismo, ello no fue obstáculo para que el municipio fuera reconocido como parte de la estructura del Estado y sus instituciones en las sucesivas constituciones nacionales.

Tras los fracasados intentos de los primeros gobiernos independientes para ordenar el país y configurar un cuadro constitucional estable, es aprobada la Constitución de 1823 tomando como modelo a la Constitución española de 1812 y acogiendo algunas disposiciones contenidas en la provisoria dictada por O'Higgins en 1818, pero que es desconocida por la provincias como consecuencia de su carácter centralista.

El énfasis unitario dio paso al intento federal que, bajo la inspiración del modelo de los Estados Unidos puesto en práctica en México en la Constitución de 1824, fue consagrado en la Constitución de 1826. La nueva constitución junto a las leyes aprobadas en el mismo proceso constituyente por las que se dividía al país en ocho provincias con asambleas provinciales y con un intendente elegido por las municipalidades del territorio respectivo, significaron un avance en la autonomía municipal al establecer además la elección democrática -aunque todavía censitaria- de

⁴ Sobre las características e importancia de los cabildos en la época colonial, se sugiere consultar el trabajo de Julio Alemarte, El cabildo en el Chile colonial, Santiago, 1940. También serán de utilidad las obras de Francisco Encina, Historia de Chile, Editorial Ercilla, Santiago, 1983 y de Fredy Soto, Chile: 1535-1810, Editorial Lo Castillo, Santiago, 1978.

todos los regidores municipales, eliminándose la existencia de los designados por el poder central.

El federalismo tampoco logrará afianzarse por lo que un nuevo congreso se abocó a la redacción de una nueva constitución en 1828 con el objetivo de encontrar un punto intermedio entre las formas unitarias y federales, que luego de un periodo de convulsiones abrió una época de estabilidad con la Constitución de 1833 en la que se consagraba un sistema de gobierno a mitad de camino entre el presidencialismo y el parlamentarismo.

Desde el punto de vista de las municipalidades, delimitaba el periodo de duración del cargo de los regidores municipales a tres años y le reconocía funciones en los campos de la salud, ornato y recreo, educación, agricultura y comercio -perdió facultades judiciales, salvo en los casos en que no existieran jueces en la localidad- y la posibilidad de elevar peticiones y propuestas al gobierno central.

En este contexto, ni los intentos federalistas ni el reconocimiento institucional del municipio se tradujeron en una auténtica autonomía de éstos con respecto al poder central, consagrando la Constitución de 1833 un cambio definitivo hacia una línea de mayor dependencia del gobierno central al establecer que

"las municipalidades quedan bajo la tutela directa del Poder Ejecutivo. El gobernador es el jefe superior de las municipalidades del respectivo departamento y presidente de la que existe en la capital. El subdelegado lo es de la de su respectiva subdelegación. Además, las ordenanzas municipales deben ser aprobadas previamente por el Presidente de la República. Los gobernadores y subdelegados, que son representantes directos del ejecutivo, pueden suspender la ejecución de los acuerdos y resoluciones de las municipalidades, si estiman que perjudican el orden público".⁵

⁵ Alfonso Valdebenito, Evolución jurídica del régimen municipal en Chile, 1541-1971, Jurídica, Santiago, 1973, pág. 85. En este sentido, se señala que "esa forma de organización no dejaba resquicio alguno para la desobediencia o resistencia a la autoridad central. Los poderes locales sólo venían a ser una dependencia suya y un instrumento del gobierno", Luis Galdames, La evolución constitucional, Santiago, 1926, pág. 346.

Profundizando la tendencia predominante desde 1833, la primera Ley Orgánica Municipal sancionada en 1854 más que consagrar la autonomía municipal, profundiza aún más la manera en que el municipio se inserta en la estructura administrativa y política del Estado. Si bien se conserva la elección popular de los regidores, será el gobernador o el subdelegado del gobierno central con derecho de veto, el encargado de dirigir al municipio y de centralizar los servicios públicos:

"todos los servicios locales estaban, según esta ley, bajo la dirección de Intendentes y Gobernadores, agentes inmediatos del Jefe Supremo del Estado, que miraban en los municipios algo así como corporaciones puramente consultivas, con frecuencia destinadas a encubrir o ampara los abusos de todo género que en materias electorales por aquéllos se cometían".⁶

Siguiendo la línea de reforzar la dependencia del municipio del ejecutivo central, la ley de 1861 limita la autonomía municipal al exigir la aprobación del Presidente de la República tanto para la creación o supresión de empleos y sueldos municipales como para las ordenanzas edilicias.

El proceso de centralización afectó también las competencias que las municipalidades poseían en materia de elecciones y escrutinio. La reforma de la ley electoral en 1874 estableció, entre otros asuntos, que el control de los actos electorales era competencia de las "Juntas de Mayores Contribuyentes" y no de las municipalidades; a dichas Juntas les correspondía designar los miembros de las juntas calificadoras encargadas de realizar las inscripciones electorales y las juntas receptoras de sufragios cuya lista de candidatos era confeccionada por el intendente nombrado directamente por el Presidente de la República.⁷

⁶ Agustín Correa Bravo, Comentarios y concordancias de la ley de Organización y Atribuciones de las Municipalidades, Santiago, 1903, pág. 5.

⁷ Jaime Eyzaguirre, Historia de las instituciones políticas y sociales de Chile, Universitaria, Santiago, 1981.

La trayectoria de fortalecimiento del poder central vigente se intenta romper con la sanción de la Ley de "Comuna Autónoma" (1891) reforzando la autonomía municipal mediante la asignación de mayores atribuciones políticas, administrativas y recursos económicos, estableciendo la elección directa de las autoridades municipales y facultando al mismo municipio para calificar sus elecciones. El antecedente inmediato de esta nueva ley es la normativa aprobada en septiembre de 1887 donde se dan los primeros pasos para revertir la situación de dependencia de las municipalidades respecto del gobierno central entregándoles parte de las atribuciones de los intendentes y gobernadores; es ahora el alcalde y no el gobernador el que está encargado de hacer cumplir los acuerdos municipales y si bien este último sigue presidiendo la corporación municipal sólo lo hacen con derecho a voz.

La sanción de esta nueva ley es una de las últimas manifestaciones de un conflicto político más profundo entre las fuerzas liberales y conservadoras, éstas últimas favorables al reforzamiento de la autonomía municipal asignándole

"atribuciones suficientes para manejar por sí mismas sus propios intereses, con entera independencia del gobierno. Este principio comienza a hacerse carne en la ley del 12 de septiembre de 1887 y culmina con la ley de la comuna autónoma del 22 de diciembre de 1891. Esta ley, siguiendo el modelo suizo de la época, independiza a las municipalidades de la tutela del Poder Ejecutivo, dejando sólo a los gobernadores y subdelegados la facultad de presidir las sesiones de las municipalidades, sin derecho a voto, y la atribución de suspender sus acuerdos o resoluciones que perjudiquen el orden público teniéndose por tales únicamente las resoluciones ilegales que alteran la paz pública" ⁶

⁶ Gabriel Amunátegui, Manual de derecho constitucional, Jurídica, Santiago, 1959, pág. 501. Otros autores aportan una lectura distinta de este proceso: "esta reforma descentralizadora obedeció a presiones de grupos socio-económicos oligárquicos, los cuales reaccionaban ante un Estado fuertemente centralizado que había comenzado a orientarse hacia políticas ajenas a sus intereses, y que reflejaban más bien aspiraciones liberales e industrialistas", Alex Rosenfeld, Alfredo Rodríguez y Vicente Espinoza, "La situación de los gobiernos locales en Chile", en Jordi Borja y otros (eds.) Descentralización y democracia. Gobiernos locales en América Latina, CLACSO/SUR/CEUMT, Santiago, 1989, pág. 189.

Sin embargo, las disposiciones de la ley de la "Comuna autónoma" quedaron en letra muerta, en parte porque la normativa no se correspondía con el contexto social y político existente. Transformadas en centros de corrupción e instrumentos electorales de las distintas fuerzas políticas, las municipalidades fueron perdiendo legitimidad frente a los ciudadanos y capacidad para hacer frente a sus atribuciones y funciones, las cuales fueron paulatinamente reasumidas por el gobierno central.

Durante este periodo, los conflictos entre distintos grupos favorables al centralismo y al federalismo explican los continuos vaivenes de la normativa municipal hacia un extremo u otro según sea la coyuntura política. Este eje de conflicto político -que incluso llegó a manifestarse violentamente- irá perdiendo fortaleza a medida que avance la consolidación de las instituciones estatales y será reemplazado -o se le irán superponiendo- por otros como el entablado entre conservadores y liberales hacia finales de siglo XIX en relación al carácter laico o confesional del Estado, y al planteado entre liberales y socialistas en las primeras décadas del siglo XX.⁹

Mas allá de lo establecido legalmente, es claro que la autonomía de las municipalidades durante este periodo está sujeta a un constante recorte por parte del poder central que el intento de la "comuna autónoma" de 1891 no logra revertir y que será definitivamente desmantelado por la Constitución de 1925.

1.1.- Intervencionsimo estatal y proceso de centralización

La crisis del '20 marca un punto de inflexión en el proceso histórico-político nacional -que afectará de lleno al municipio y su trayectoria en las décadas siguientes-, configurándose un esquema político que tendrá vigencia hasta principios de los '70.

⁹ Matías Tagle, "Conflictos, regímenes y crisis políticas: elementos de periodización histórica en Chile", en Raúl Abia y Matías Tagle (eds.), Estado y política en Chile. CPU, Santiago, pp. 57-79.

En este esquema, ningún sector político logrará imponer su proyecto sobre otro, por lo que la estabilidad y capacidad de maniobra del "Estado de Compromiso" emergente dependerá de un complejo juego de transacciones que permiten, a la vez que exigen, la constante incorporación de nuevos grupos pero sin alterar las bases mismas del sistema.

En rasgos generales, este sistema político se caracteriza por los siguientes aspectos: a) constitución de un sistema de partidos con una amplia representación ideológica; b) fuerte imbricación de los partidos políticos con el conjunto de las organizaciones sociales; c) convivencia de un sistema político democrático con una sociedad atravesada por fuertes desigualdades; d) predominio de una legitimidad de tipo instrumental.¹⁰

La Constitución de 1925 consagró legalmente este esquema, reforzó la legislación social y fortaleció -es preciso recordarlo- el poder del Estado central. Cabe destacar que la presencia simultánea de un proceso de industrialización basado en la sustitución de importaciones y de un proceso de democratización, todo ello en el marco de un régimen político democrático estable y apoyados en la centralidad del Estado intervencionista no impedirá que la democratización e industrialización avancen sobre una todavía poco extendida base de participación y con elevados niveles de exclusión social.

El funcionamiento transaccional y clientelístico que caracterizó al sistema político chileno durante este tiempo permitió la distribución de los escasos recursos entre un abanico cada vez más amplio de sectores empleando el mecanismo de las reformas.

¹⁰ En rasgos generales, este sistema político se caracteriza por los siguientes aspectos: a) el reforzamiento de un amplio sistema de partidos; b) la fuerte imbricación de los partidos políticos con el conjunto de las organizaciones sociales; c) la convivencia de un sistema político democrático con una sociedad atravesada por fuertes desigualdades; d) el predominio de una legitimidad de tipo instrumental, Manuel Antonio Garretón, El proceso político chileno. FLACSO, Santiago, 1983.

siempre que éstas cumplieran con la condición de ser negociadas y graduales. Este rasgo explica la capacidad del sistema político para canalizar y compatibilizar dos procesos simultáneos: por un lado, crecimiento económico sobre la base de una economía mixta con un importante rol del Estado y, por otro, un proceso de democratización tendiente a reducir las desigualdades sociales por medio de políticas públicas de gasto social y redistribución del ingreso.¹¹

Uno de los rasgos fundamentales del sistema político, y pieza clave para que el modelo funcione, es la extensión y profundidad de un sistema de partidos que no sólo es decisivo en las elecciones de cargos públicos, sino que permean toda la sociedad "partidizando" los conflictos sociales, las elecciones sindicales o vecinales y haciéndose presente en el aparato burocrático.¹²

Es importante señalar que la flexibilidad de un espacio transaccional que beneficiaba a todos los partidos políticos, el acuerdo de los partidos de izquierda sobre la necesidad de profundizar las reformas "democrático-burguesas" y la política defensiva de la derecha, fueron creando un clima desfavorable tanto para los partidos políticos como para el modelo transaccional.¹³

¹¹ Pilar Vergara; "Las transformaciones del Estado chileno bajo el régimen militar", en Chile, 1973-1987, FLACSO-Revista Mexicana de Sociología, Santiago, s/f, pág. 66.

¹² Las características mas importantes del sistema de partidos eran: a) un alto grado de competitividad; b) una alta polarización; c) la subsistencia de prácticas clientelísticas; d) una heterogénea base de sustentación, Arturo Valenzuela, El quiebre de la democracia en Chile, FLACSO, Santiago, 1989, págs. 35 y ss.

¹³ El hecho de que convivieran un régimen político democrático y un sistema socio-económico capitalista dentro de límites bien estrechos y que ésta situación se prolongara durante un largo tiempo favoreciendo la perpetuación de un núcleo de poder oligárquico, permitió cuestionamientos respecto de la representatividad del parlamento y de la "formalidad" de la democracia. Tendencias críticas que más tarde constituyeron una de las razones que posibilitaron el ascenso de Ibañez del Campo en 1952, pero que no desaparecieron luego de su gobierno. El desencanto con el modelo transaccional -y con sus resultados políticos y económicos- afectó fundamentalmente a los partidos de izquierda y al radicalismo, y si bien el sistema de partidos se reacomodó en 1957, el impacto del movimiento caudillista no dejó de tener sus efectos. Algunos datos relativos a las
(continúa...)

Hacia mediados de la década del sesenta, el desencanto con el modelo del Estado de Compromiso se hará notorio, provocando la radicalización de los actores, la casi total pérdida de capacidad coalicional entre los partidos y la extensión y profundización de un discurso revolucionario en el centro y en la izquierda.¹⁴

Las raíces de la crisis se encuentran fundamentalmente en la pérdida de las capacidades coalicionales del sistema que llevó a los partidos hacia una competencia desenfrenada para conseguir el apoyo de un electorado que aumentaba a medida que avanzaba el proceso de modernización (ver Anexo "A", Cuadros N° 1 y N° 2).

De tal manera, entre finales del sesenta y principios del setenta la conjunción de la insistencia de los partidos en constituir su camino propio -para lo que es relevante tener en cuenta el "endurecimiento" ideológico del centro demócratacristiano-, y la

(...continuación)

características del proceso económico que ilustran los límites del modelo transaccional y el desencanto de los partidos populares con él; a) un moderado y lento crecimiento del PBI (3,8% anual promedio para el período) con una baja tasa de inversión (entre 18% y 20% del PBI anual para el período); b) el paso de una estructura de producción fundamentalmente agrícola y minera a otra semi-industrializada. En el período, la industria aumenta su participación porcentual en el PBI, pasando del 13% al 26%. Ello generó, por un lado, urbanización, creación de empleos y diversificación social, y por otro, un peligroso rezago de la producción agrícola; c) el proceso inflacionario, presente desde el cuarenta y agudizado a partir de los años cincuenta, contribuyó a estancar la economía generando desempleo, caída del salario real y desencanto; d) la persistencia de grandes desigualdades sociales políticas y económicas, hechas evidentes con la concentración de grandes masas rurales en los centros urbanos; Oscar Muñoz, Antecedentes y causas de la crisis de la democracia en Chile, CIEPLAN, Apuntes 93, Santiago, 1990. Caracterizado por la exaltación de líder -evocado como un padre severo pero justo-, la combinación de elementos anti-oligárquicos y populistas con rasgos marcadamente autoritarios, y la variabilidad y erratismo de los apoyos y de las políticas, la experiencia ibañista dejó sus huellas especialmente en lo que se refiere al sistema de partidos; Tomás Moulián, "Tensiones y crisis políticas: análisis de la década del sesenta"; en Adolfo Aldunate, Angel Flisfish y Tomás Moulián, Estudios sobre el sistema de partidos en Chile, FLACSO, Santiago, 1985, pág. 73 y ss.

¹⁴ La constitución de un centro político de tales características actuó como un factor de polarización. Por un lado, profundizó aún más la constante declinación de la derecha que se encontraba sometida a un constante juego de perdedores entre los "caminos propios" de la democracia cristiana y la izquierda. Por otra parte, la unificación de la izquierda -socialistas y comunistas- también contribuyó para que el sistema se polarizara. La explicación de la "leninización" de la izquierda debe buscarse en el análisis crítico que ella hacía de la experiencia de cooperación en el modelo transaccional y en el impacto que provocó en la militancia, la dirigencia y el ambiente de la época, el ejemplo de la revolución cubana.

descomposición del sistema transaccional y de su ámbito institucional privilegiado, el parlamento, todo ello sin que se constituyera de manera consensuada un modelo alternativo que lo reemplazara, dejará abiertas las puertas a la posibilidad de un quiebre institucional.¹⁵

Los datos analizados para revisar la trayectoria del régimen democrático entre las décadas del '30 y '70 nos permiten poner de relieve dos elementos:

- i) El creciente intervencionismo del Estado que incrementa sus funciones y atribuciones -así como su capacidad de arbitraje sobre la sociedad tanto en el campo económico como en el político y social-, alcanzando una fuerte presencia en todo el territorio nacional; todas las instancias político-administrativas se conciben como engranajes que transmiten las decisiones tomadas a nivel central y no como instancias con autonomía para la gestión de sus intereses específicos.
- ii) un sistema de partidos que, conservando la misma tendencia centralista señalada, se caracteriza por permear toda la sociedad con una elevada capacidad para negociar y alcanzar consensos por estar representadas todas las tendencias político-ideológicas.

Ambos elementos, Estado central y sistema de partidos, no sólo son componentes del sistema político en cuanto actores, sino que también constituyen elementos centrales de la cultura política característica de este período.

¹⁵ Se evidencia la simultaneidad de tres aspectos: un proceso de desinstitucionalización generalizado que minaba las bases de la legalidad vigente y que, vinculado con la polarización y radicalización crecientes, crea condiciones para la deslegitimación del sistema, especialmente si se considera que la legitimidad prevaleciente era de tipo instrumental; Manuel Antonio Garretón y Tomás Moulián, Análisis coyuntural y proceso político, EDUCA, San José de Costa Rica, 1978, págs. 108 y ss.

Los nexos entre Estado de compromiso, sistema de partidos y centralización son claros:

"el desarrollo del centralismo acelerado del Estado en el sistema político chileno no puede entenderse como un proceso determinístico, sino como el producto de las acciones de los agentes políticos del sistema. La regla general de éstas parece haber sido el compromiso y renegociación entre tales agentes, que concurren a la toma de decisiones en la arena política haciendo cada cual uso de los recursos de poder de que disponen".¹⁶

1.2.- Pérdida del espacio político-institucional de los municipios

En lo que se refiere a las municipalidades, la Constitución de 1925 modificó la división político-administrativa del país¹⁷ y generó dos movimientos significativos. De un lado, intentó nuevamente reforzar a las municipalidades asignándole atribuciones -aunque no privativas y el punto es importante- en materia de salud, educación, agricultura, recreación, desarrollo industrial, comercial, agrícola, obras públicas y vialidad; del otro, mercó su autonomía -formal y comparativamente con la Ley

¹⁶ Raúl Atria, "El Estado y los partidos políticos en Chile: 1925-1970", en Raúl Atria y Matías Tagle (eds.), Estado y política en Chile, op. cit., pág. 255.

¹⁷ El texto constitucional establecía que Chile era una república democrática y unitaria. En lo que respecta a su régimen interior, la Constitución de 1925 definía una estructura de gobierno interior por la cual se dividía en provincias, éstas en departamentos, que a su vez se dividen en subdelegaciones y las subdelegaciones en distritos. Las provincias se encuentran gobernadas por un intendente a las ordenes del presidente, de quien es agente natural e inmediato, los departamentos por un gobernador, nombrado por el presidente a propuesta del intendente respectivo, pudiendo ser removido por éste con aprobación del presidente; las subdelegaciones son regidas por un subdelegado nombrado por el gobernador y los distritos por un inspector nombrado por el subdelegado. Además, se establecía un régimen administrativo interior por el cual se dividía el territorio nacional en provincias, y éstas en comunas: habrá en cada provincia el número de comunas que determine la ley y en cada territorio comunal corresponderá una subdelegación completa. La administración de cada provincia reside en el intendente, quien estará asesorado en la forma que determine la ley por una "Asamblea Provincial" -que nunca se constituyeron- de la cual será presidente y que estará integrada por representantes designados por las municipalidades. La administración local de cada comuna o agrupación de comunas reside en la municipalidad; cada municipalidad al constituirse designará un alcalde para que la presida, salvo en aquellas ciudades con más de 100 mil habitantes -y en otras que determine la ley- en la que el alcalde será nombrado por el presidente de la República.

de la Comuna Autónoma- al incorporar al municipio subordinadamente en la estructura administrativa del Estado.

En buenas cuentas, la Constitución de 1925 contemplaba instrumentos que terminaron por dismantelar la ley municipal de 1891 al establecer el sometimiento correccional y económico de las municipalidades a la respectiva Asamblea Provincial -órgano que asesora al Intendente, agente natural e inmediato del Presidente de la República- y otorgándole las atribuciones de disolver las municipalidades y de vetar sus ordenanzas. Mientras se constituían las Asambleas Provinciales, estas facultades corresponderían al Intendente, pero como aquellas nunca se constituyeron por no sancionarse la respectiva ley orgánica, una ley de 1942 asignó al Intendente sus facultades de autorizar, aprobar o regular los acuerdos municipales, lo cual acentuó la dependencia del municipio del ejecutivo central al reemplazar a la Asamblea -órgano de generación democrática- por otro nombrado directamente por el Presidente.

En este sentido, la autonomía municipal será menoscabada al consagrarse un modelo en el cual se consagra la superioridad del poder ejecutivo en el manejo de todos los servicios públicos por encima del principio de descentralización. En este sentido, la Constitución de 1925 establece que

"el Intendente tendrá la fiscalización de los servicios de su provincia, sin distinción alguna, y que al Presidente de la República corresponderá la vigilancia superior de todos ellos. Por consiguiente, el Intendente de Provincia volverá a ser el Presidente chico que creó la Constitución de 1833, que anuló la ley municipal de 1891 y que resucitó la reforma constitucional de 1925".¹⁸

Si bien el proceso de centralización continúa, su cambio de sentido se hace especialmente palpable a partir del ascenso al poder del Frente Popular -coalición de centro-izquierda integrada por los partidos Radical, Socialista y Comunista- a finales de

¹⁸ José Guillermo Guerra. La Constitución de 1925. Santiago, 1929, pág. 511.

la década del '30 cuando el reforzamiento del poder del Estado central coincide con el proceso de democratización y con la consolidación del Estado de Compromiso.¹⁹

Un hecho que ayudará a comprender la relación entre centralización y democratización, y cómo lo primero se justifica en nombre de lo segundo, es la situación de las zonas rurales. Debemos tener presente que hasta principios de la década del sesenta, las elecciones -también las municipales- en los sectores rurales fueron dominadas por el cohecho y el fraude, lo que favoreció que el municipio se transformara en un marco de resistencia de sectores oligárquicos interesados en conservar espacios de privilegio que no fueran afectados por el profundo proceso de transformaciones en curso.

El municipio fue perdiendo de hecho, pese a conservar su status político democrático, atribuciones en manos de los ministerios nacionales que poseían los recursos para satisfacer las crecientes demandas sociales, lo que facilitó que sus facultades y atribuciones fueran progresivamente reasumidas por el gobierno central.²⁰

¹⁹ Ángel Flisfish, Notas sobre la participación comunal, CED, Santiago, 1988. Un reforzamiento del poder central del Estado que como bien señala Alvaro Díaz, corre de manera paralela a la democratización que incorpora vastos sectores sociales marginados, "Centralización y descentralización del Estado en Chile", en Centralización/descentralización del Estado y actores territoriales, CLACSO, Buenos Aires, 1989, Vol. 5, 191-218. En el mismo sentido se pronuncia Morales cuando sostiene que "la dinámica centralizadora obedeció, en el caso chileno, a una sostenida presión social y política de amplios sectores sociales que vieron en ella una conquista que se enmarcaba en la perspectiva universalista de incorporación de sectores subalternos a lo que se conoció como 'Estado-compromiso'", Descentralización del Estado y realidad comunal: problemas y perspectivas, Material de Discusión, N° 87, FLACSO, Santiago, 1986, pág. 8. No debemos olvidar que el proceso de centralización del Estado es consecuencia -al menos en parte- de la precariedad de los recursos económicos y servicios y por su desigual distribución social, lo que a su vez conducirá a reforzar el rol de liderazgo del sector público central: "el carácter crucial del Gobierno central explica en buena medida la evolución de la política en el sentido de una disputa cada vez más intensa por el poder político", Patricio Chaparro, La política chilena 1974-1985 en el contexto del Siglo XX, ILADES, Santiago, 1985, pág. 6

²⁰ Como dice Pozo, "la mayor parte de ellas (se refiere a las atribuciones municipales) fueron yendo paulatinamente cercenadas por otras disposiciones legales. La tendencia al centralismo (continúa...)"

Ilustrativo de la falta de autonomía de los municipios chilenos durante este periodo son las conclusiones de XI Congreso Nacional de Municipalidades donde se constata que se encuentra

"limitada en el aspecto legal por la intervención del Intendente, subrogante de la Asamblea Provincial, de la Contraloría y del Ministerio de Vivienda y Urbanismo. En el aspecto financiero, también existen limitaciones a la autonomía, por las facultades del Intendente, del Tesorero y de la Contraloría y, en especial, por el constante cercenamiento legal de las fuentes de ingresos. En una palabra, la autonomía económica de que gozan las municipalidades también es relativa y, en el fondo, ficticia." ²¹

Esta situación genera múltiples tensiones en el municipio. Conserva un sistema de generación de autoridades que le proporciona legitimidad democrática al ser los ediles elegidos por votación popular, los cuales elegían al alcalde ²², y al tiempo, esa legitimidad democrática es insuficiente para permitir que la sociedad considere al municipio como una instancia con identidad política propia y representativa de sus conflictos e intereses a nivel comunal. ²³

(...continuación)

administrativo despojó a las Municipalidades de su competencia en cuestiones de salud pública, de transporte, de obras públicas, de abastecimiento y otras. Los recursos financieros municipales, igualmente, fueron disminuyendo progresivamente, numerosas leyes afectaron parte de éstos al Fisco". La situación actual del municipio chileno y el problema de la "Municipalización". FLACSO, Santiago, 1981, pág. 3.

²¹ Confederación Nacional de Municipalidades, Boletín, N° 50, septiembre 1968, Santiago, pág. 39.

²² Legalmente, el Presidente de la República nombraba al alcalde de todas aquellas ciudades con más de 100 mil habitantes, lo que en la práctica se reducía a sólo tres, Santiago, Valparaíso y Viña del Mar, pero que concentraban un elevado porcentaje de la población nacional.

²³ Con certeza, esta situación de falta de legitimidad y reconocimiento se relaciona con la falta de recursos municipales. Como ejemplo podemos decir que en 1967, los presupuestos municipales en su conjunto representaban el 6,4% del presupuesto nacional, siendo el 60% de los primeros destinados a sueldos y salarios mientras que sólo alrededor del 10% se destinaban a proyectos de inversión, Patricio Chaparro, Organización y funcionamiento del gobierno local en Chile, 1925-1973: una apreciación crítica. CED, Santiago, enero, 1985.

Sin embargo, la falta de relevancia del municipio como institución no significa que la "arena política" municipal careciera de importancia, sino que ella se medía en función de los grandes debates nacionales para evaluar la situación de los partidos con vistas a las elecciones presidenciales y parlamentarias.

El hecho de que los conflictos a nivel municipal dependieran del juego partidano nacional no hizo más que profundizar la descoordinación existente entre los municipios, las políticas públicas y el Estado central y reforzar el carácter "cerrado" del municipio²⁴ y su incapacidad para utilizar los canales institucionales para vincularse con el ejecutivo central y el Parlamento.

"el carácter clientelar asumido por la integración entre municipio y sistema político, llevó a que paulatinamente tanto grupos, como procesos y estructuras locales, estuvieran crecientemente dominadas por la política nacional; esta realidad, que sin duda impedía el desarrollo autónomo del espacio local podía mantenerse sin conflictos en parte por su legitimidad política y en parte porque no era dentro del Municipio en donde se resolvían los conflictos en torno a las demandas de la población local".²⁵

El nexo que institucionalmente el municipio es incapaz de establecer, en la práctica se recompone -informal y clientelísticamente- por medio del sistema de partidos pero generando resultados contradictorios. Esta recomposición refuerza el sistema democrático al introducir los temas comunales en la agenda política; al tiempo que lo debilita al erosionar la confianza pública en las instituciones y la capacidad de gobierno. Lo segundo cobra importancia dada la creciente movilización política -que comienza con el ascenso de la democracia cristiana al gobierno en 1964 y continúa con el triunfo de

²⁴ Gustavo Martínez, "El municipio chileno: un sistema político cerrado", en Cuadernos de Desarrollo Urbano, CIDU, Santiago, 1967.

²⁵ María Victoria Legassa, Gobierno local y políticas sociales en el Gran Santiago, PET, Santiago, 1993, pág. 13.

Allende en 1970-, y la polarización del conflicto político en torno a proyectos políticos excluyentes de carácter global.²⁶

Los antecedentes de este período nos permiten concluir que las relaciones entre el municipio y el gobierno central se encuentran definidas por dos elementos claves: la elección democrática de las autoridades municipales y la falta de recursos económicos para asumir plenamente un conjunto de funciones y atribuciones reconocidas por la ley.

La tensión entre estos dos elementos centrales, característica de un proceso de democratización que se desarrolla en clave centralista, transformarán al municipio en un espacio poco relevante cuyas consecuencias más importantes, la falta de recursos y su instrumentalización por los partidos políticos, provocará que las funciones y atribuciones municipales, así como sus fuentes de ingresos, fueran paulatinamente asumidas por los organismos nacionales.²⁷

Pese a esta situación de "autonomía restringida" en que se encuentra el municipio, dos hechos son necesarios destacar. De un lado, la Constitución de 1925 diferenciaba entre gobierno y administración interior; mientras que la primera función se radicaba en el Presidente de la República y sus agentes, la de administración reconocía la existencia de distintos órganos autónomos, lo que justificaba jurídicamente la necesidad de autonomía municipal (el hecho es doblemente importante porque la reforma del régimen autoritario eliminará dicha distinción e insertará al municipio dentro de la estructura de la administración del Estado). Del otro, el centralismo y la

²⁶ Bernarda Gallardo, De la municipalidad, el autoritarismo y la democracia. Una reflexión, FLACSO, Santiago, 1989.

²⁷ Sobre las deficiencias del esquema municipal vigente en este período, se sugieren: Arturo Aylwin, Hugo Alfonso y Patricio Oyaneder, Análisis crítico del régimen municipal y proposiciones para una nueva legislación, Editorial Jurídica, Santiago, 1971; Patricio Chellew y Julio Silva, Análisis de la crisis de las relaciones del municipio chileno y de coordinación con otros sectores, CIDU, Documento de Trabajo N° 32, Santiago, 1970; DESAL, Antecedentes y criterios para una reforma del gobierno municipal, DESAL, Santiago, 1967.

consecuente debilidad del municipio no se percibe como un factor negativo; por el contrario, la fortaleza del Estado central constituye -en la lógica del modelo- una garantía de democratización y participación en la distribución del bienestar -via sistema de partidos- frente a la persistencia de poderes oligárquicos locales.

2.- El régimen autoritario y los municipios

2.1.- Reestructuración socio-política y "descentralización"

Si el surgimiento y consolidación del Estado de Compromiso se llevó adelante aceptando que la centralización era una exigencia necesaria en el marco del proceso de democratización por lo que no se podía prescindir del carácter democrático de las autoridades municipales, el golpe de Estado del 11 de septiembre de 1973 marcará un punto de quiebra en esta trayectoria del municipio.²⁸

De manera semejante al resto de América Latina y a diferencia de los movimientos militares de mediados de siglo, la intervención militar se desarrolla en un escenario de cierto nivel de desarrollo o industrialización, en el marco de una intensa y agitada movilización popular y con el compromiso orgánico de las fuerzas armadas.

Característica importante a destacar es que en los fundamentos mismos del proyecto autoritario se plantea la necesidad de llevar adelante una profunda reestructuración socioeconómica y política de la sociedad chilena cuyo objetivo es desmantelar el modelo de Estado de Compromiso. Ello explica las dos dinámicas que simultáneamente desarrolla el proceso político. La dinámica defensiva, reactiva y hasta

²⁸ La bibliografía sobre los nuevos autoritarismos es profusa; más allá de los múltiples artículos y documentos de trabajo publicados sobre el tema, podemos destacar los siguientes trabajos: Carlos Huneeus, La dinámica de los "nuevos autoritarismos": Chile en una perspectiva comparada, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1986, David Collier (ed.), The new authoritarianism in Latin America, Princeton, Princeton University Press, 1979, y en general los libros y documentos de trabajos publicados por FLACSO, CED, CPU, etc.

contrarrevolucionaria que se manifiesta en la brutal represión de organizaciones sociales y políticas y la dimensión fundacional que justifica la intervención militar en razón de la crisis terminal del sistema político y plantea la refundación del sistema social y político eliminando los "vicios" del pasado.

Si bien las pretensiones fundacionales están presentes desde el inicio del régimen autoritario, la necesidad de institucionalizar el régimen y sancionar un nuevo ordenamiento legal materializado en una nueva constitución sólo estarán maduras en la medida que se agota su legitimidad de origen y se asuma la posibilidad de perder lo logrado por no contar con un cuerpo legal que le dé continuidad, lo cual sucederá recién en 1980.

En lo que se refiere a los gobiernos municipales, desde sus inicios el régimen militar instalado en 1973 tuvo como objetivo central de sus planes la reforma del esquema de gobierno interior vigente. Para cumplir tal objetivo, creó en 1974 la Comisión Nacional de Reforma Administrativa (CONARA) encargada de elaborar una propuesta integral y una de cuyas primeras medidas fue establecer una nueva división político-administrativa del territorio nacional.²⁹

El enfoque autoritario de este proceso que el régimen denominó "descentralización", posee tres elementos característicos: a) despolitización de la sociedad que combina la proscripción de los partidos políticos como actores del sistema con su reemplazo por organizaciones sociales³⁰; b) necesidad de proyectar el poder

²⁹ El Decreto Ley 573 de la CONARA del 12 de julio de 1974, denominado "Estatuto de Gobierno y Administración Interiores del Estado", divide al territorio en 13 regiones, 51 provincias y 318 comunas, con el Intendente, Gobernador y Alcalde como respectivas autoridades, y desaparecían el departamento y la subdelegación. Anteriormente, no alcanzó a ponerse totalmente en práctica el plan del presidente demócratacristiano Eduardo Frei (1964-1970) de dividir al país en once regiones y una zona metropolitana, y un reagrupamiento de las provincias sobre la base de la teoría de los "polos de desarrollo".

³⁰ "En el campo político, la regionalización involucra una forma ordenada y sistemática de (continúa...)"

político del Presidente de la República a través de una red de autoridades por él designadas y dependientes jerárquicamente, de tal forma que más que "descentralizar" lo que se produce es una concentración del poder ³¹; c) aplicación del principio de subsidiariedad entendido sesgadamente como la reducción de la ingerencia del Estado en la actividad económica (privatización de empresas y servicios públicos).

Aunque sin estar directamente relacionado con el proceso de municipalización, existe un asunto que pondrá en evidencia los objetivos del régimen autoritario: la modificación de la división comunal de la Región Metropolitana y el proceso de erradicación de los sectores marginales de la población. Las 35 municipalidades que la Región Metropolitana tenía en 1980, se transformaron en 52 en 1981 como resultado del proceso de reforma territorial y política cuyos objetivos declarados eran acercar los servicios a la comunidad haciendo más homogéneos tanto la superficie como la población de las comunas de la región.

Entre los objetivos no declarados, pero sin lugar a dudas importantes, se encontraban la búsqueda de una mayor homogeneización social en las comunas de la Región Metropolitana, proceso que se lleva a cabo por medio de la reforma del mapa comunal señalada, y se complementa con un proceso de erradicación de los "bolsones

(...continuación)

participación de la comunidad, con un nuevo enfoque, en el cual predominan los efectivos intereses regionales y nacionales, por sobre ideologías o doctrinas dogmáticas y sectarias. A la vez, implica una nueva modalidad en el ejercicio del poder, ya que la autoridad central, anteriormente aislada e invisible, se acerca a la comunidad en todo el ámbito del territorio del Estado, hace sentir su presencia efectiva y adquiere un conocimiento directo de las aspiraciones e inquietudes de todos los ciudadanos", CONARA, Participación del sector privado en el desarrollo regional. I Seminario Internacional. Santiago, 1979.

³¹ "La regionalización permite a la más alta autoridad disponer de una organización piramidal, ampliamente desplazada en todo el territorio nacional, para hacer sentir su presencia y su acción en todo el ámbito de éste. Esta organización se expande en la base, a través de las comunas cuya autoridad es el Alcalde, se proyecta hacia las provincias bajo la autoridad del Gobernador, las cuales confluyen hacia las regiones bajo la autoridad del Intendente, para integrarse finalmente en la cúpula, bajo la suprema autoridad de Su Excelencia el Presidente de la República", Julio Canessa, Visión geopolítica de la regionalización chilena. Santiago, 1979

de pobreza" de las comunas ricas y su radicación en las nuevas comunas pobres. Para tener una idea de la magnitud del proceso, sólo mencionar que entre el año 1979 y 1985 se erradicaron de las comunas más ricas más de 130.000 personas -las cuales se radicaron en las comunas más pobres como La Granja, San Bernardo, Peñalolén, La Pintana, Renca, Pudahuel y Puente Alto- y que como resultado de estas medidas se profundizó la diferencia entre comunas "pobres" y "ricas" (como ejemplo, mencionemos que las tres comunas más "ricas" de la región poseen el 51,9% del presupuesto provincial, mientras que sólo poseen el 21,8% de la población).

Las diferencias entre las comunas en lo que se refiere a su capacidad económica, ya de por sí históricamente elevada, se incrementa significativamente como consecuencia de estas medidas que tienden a localizar la pobreza. El punto es importante porque las diferencias entre comunas es una de las razones que permiten explicar cierta tendencia continuista en el rol del Estado central como garante de un grado socialmente aceptable de equidad.

2.2. El modelo municipal

No es nuestro interés analizar el modelo en su conjunto, sino centramos en el nuevo esquema municipal que se construye sobre la base de las características centrales anteriormente mencionadas. No caben dudas de que la municipalidad está totalmente inserta en el esquema y filosofía de la administración y gobierno autoritario, tal como lo expresan los distintos cuerpos legales ³² hasta la sanción definitiva de la nueva Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, N° 18.695 de 1988, y, por tanto, lejos de ser órganos de expresión democrática de la ciudadanía, las municipalidades se

³² Nos referimos especialmente al Decreto Ley N° 573 (1974), al Decreto Ley N° 1289 (1976) que modifica la antigua Ley Orgánica de Municipalidades de 1955 y vigente hasta 1973, y a la Constitución Política de 1980, especialmente en su capítulo XIII.

encuentran sujetas a una estricta relación jerárquica -que en última instancia las hace depender del Presidente de la República- y que la hace parte del proyecto de transformación autoritaria del Estado. (ver Cuadro N° 1)

Cuadro N° 1

Esquema autoritario de gobierno y administración interior ³³

Niveles	Subsistemas		
	Técnico	Jerárquico	Participativo
Nacional	ODEPLAN	Presidente de la República Ministerio del Interior	Consejo Económico y Social
Regional	Secretaría Regional de Planificación y Coordinación	Intendente Regional	Consejo de Desarrollo Regional 40%: Gobernadores, Fuerzas Armadas, Administración del Estado 60%: empresarios, profesionales, trabajadores, organizaciones culturales y de desarrollo
Provincial		Gobernador Provincial	Comité Asesor Provincial (no obligatorio)
Comunal	Secretaría Comunal de Planificación y Coordinación	Alcalde Municipal	Consejo Comunal de Desarrollo 25%: Organizaciones territoriales 25%: Organizaciones funcionales 50%: Actividades comunales relevantes

³³ Alex Rosenfeld, Alfredo Rodríguez y Vicente Espinoza, "La situación de los gobiernos locales en Chile", en Jordi Borja y otros (eds.), Descentralización y democracia. Gobiernos locales en América Latina, op. cit., pág. 191.

a) Atribuciones y régimen financiero

En este nuevo esquema ³⁴, las municipalidades son definidas (Ley Nº 18.695) como

"corporaciones de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cuya finalidad es establecer las necesidades de la comunidad local y asegurar su participación en el progreso económico, social y cultural de la comuna" (art. 1).

La ley también distingue entre funciones privativas de la municipalidad -las que en todo caso deberá cumplir respetando las leyes y normas técnicas de carácter general que dicte el ministerio respectivo o de acuerdo a las normas legales vigentes- tales como la aplicación de las disposiciones sobre transporte y tránsito públicos, sobre construcción y urbanización, sobre planificación y regulación urbana, la confección del plan regulador, el aseo y ornato y la promoción del desarrollo comunitario; y funciones compartidas que la municipalidad podrá atender por sí sola o en conjunto con otros órganos de la administración del Estado.

Las atribuciones para cumplir dichas funciones son: a) elaborar, aprobar, modificar y ejecutar el plan comunal de desarrollo -y los programas necesarios para su cumplimiento- y el presupuesto municipal; b) administrar los bienes municipales y nacionales de uso público existentes en la comuna que no correspondan a otros órganos del Estado; c) dictar resoluciones obligatorias con carácter general o particular; d)

³⁴ El esquema es bastante semejante al vigente en España durante el franquismo. Luego de varios intentos de legislación, recién en 1955 se promulgó la Ley de Bases de Régimen Local. Entre las principales características destacamos: a) un regreso al concepto de municipio como ente natural y la inexistencia de un pronunciamiento expreso sobre la autonomía municipal; b) el alcalde es al mismo tiempo, jefe de la administración municipal, presidente del ayuntamiento y de la comisión permanente y delegado del gobierno, su cargo dura indefinidamente y es designado por el Ministerio de la Gobernación en las capitales de provincia y en las ciudades con más de 10.000 habitantes y por el gobernador civil en las restantes; c) el ayuntamiento (concejo) es elegido por un período de 6 años mediante un sufragio articulado orgánicamente por medio de la familia, el sindicato y el municipio por tercios; d) el alcalde está sujeto al control político del Ministerio de la Gobernación y al control de legalidad, además de la vigilancia del Servicio Nacional de Inspección y Asesoramiento.

establecer derechos por servicios que se presten y por los permisos y concesiones que otorguen y adquirir y canjear bienes muebles e inmuebles; y e) otorgar subvenciones y aportes a personas jurídicas de carácter público o privado, sin fines de lucro, que colaboren directamente en el cumplimiento de sus funciones.

Tanto el concepto de municipalidad como el esquema de atribuciones y funciones consagrado en la Ley N° 18 695 (1988) no presentan, en primera instancia, mayores dificultades en lo que su carácter técnico-jurídico se refiere -al menos no radicalmente distintas a las que podemos observar en la actualidad-, aunque evidentemente todo el esquema de atribuciones y competencias está mediado por el carácter autoritario del régimen vigente tanto a nivel nacional como municipal.

Es cierto que el nuevo esquema dota a los municipios de una considerable cantidad de recursos cuyo origen se encuentra en dos fuentes: por una parte, se determinó que los impuestos generados en esa comuna sean, al menos en parte, recaudados por el municipio respectivo; por otra, se creó el Fondo Común Municipal (FCM), un mecanismo redistribuidor que tiene como objetivo moderar las enormes diferencias entre los recursos de una y otra comuna.³⁵

b) Corporativismo

El problema fundamental se encuentra en el carácter no democrático de las autoridades municipales. Los órganos constitutivos de la municipalidad son el Alcalde, su máxima autoridad, y el Consejo de Desarrollo Comunal (CODECO). Luego de una

³⁵ Los recursos municipales propios se componen de: el 100% de las rentas originadas en el arrendamiento, concesión y venta de bienes municipales, el 50% de los impuestos a la circulación, el 100% de las patentes y el 40% del impuesto territorial que recauda cada municipio. A ello debe sumarse el aporte del FCM. Si bien gran parte del incremento de los recursos municipales se debe a la "municipalización" de la salud y educación, no es menos cierto que entre 1980 y 1988 los recursos municipales se triplicaron.

etapa transitoria en que la Constitución de 1980 establece que el Alcalde sea designado por el Presidente de la República, se define que los Alcaldes serán nombrados por el Consejo Regional de Desarrollo (COREDE) a propuesta de una terna del CODECO respectivo. La excepción a esta norma la constituyen las dieciséis municipalidades -que concentran la mayoría de la población nacional- en las que el Presidente de la República conserva la facultad de designar al Alcalde.

El Alcalde concentra un amplio cúmulo de atribuciones, pese a lo cual se encuentra subordinado al Gobernador en las funciones no privativas e, incluso, en algunas de las privativas como es el plan de desarrollo comunal. Si bien compete al Alcalde su elaboración, su aprobación definitiva es atribución del Intendente, lo cual opera de hecho como un control político.

El CODECO es definido como un órgano asesor-consultivo del Alcalde cuyo objetivo es hacer efectiva la participación de la comunidad. Falto de capacidades decisorias, sus funciones se limitan a conocer, proponer y pronunciarse sobre distintas materias sin carácter vinculantes para el Alcalde y a "prestar su acuerdo" en materias tales como el plan comunal de desarrollo, el presupuesto, los balances y la situación financiera. Esto último equivale a un derecho de veto del CODECO si bien sólo puede hacerse efectivo cuando exista mayoría absoluta.

Pero las restricciones del CODECO no sólo se refieren a su falta de capacidad para intervenir en el gobierno municipal. La otra limitación viene dada por su composición. El CODECO ³⁶ está integrado por organizaciones comunitarias territoriales (25%) y funcionales (25%) reconocidas por la ley y por representantes de actividades

³⁶ Los miembros del CODECO varían de acuerdo al tamaño de la población: 4 en comunas de hasta 5.000 hab.; 8 en comunas que tengan entre 5.000 y 30.000 hab.; 12 en aquellas que tengan entre 30.000 y 100.000; y 16 en las comunas con mas de 100.000 hab.

relevantes de la comuna (50%) -la "relevancia" es decidida por el COREDE-, tales como aquellas que contribuyen al desarrollo económico de la comuna (empresarios).

La exigencia del reconocimiento legal de las organizaciones comunitarias para participar en el CODECO excluye a un gran número de actores no tolerados por el régimen, al mismo tiempo que se exagera la representación empresarial y se establece la incompatibilidad de la actividad partidaria con la representación social y la proscripción de la participación de organizaciones de trabajadores. La conclusión es clara: lo que se busca no es participación sino colaboración y obediencia por medio de lo que se ha dado en llamar "cooptación diferenciada".³⁷

El análisis del proceso histórico-político chileno durante el siglo XX hasta 1973 demuestra que el municipio careció siempre de un espacio institucional relevante -a excepción de los frustrados intentos descentralizadores- tanto por la falta de atribuciones como por la de recursos.

Sin embargo, y siendo esta situación objeto de nuestra crítica, no es posible sostener que el municipio constituyera un ente intrascendente desde el punto de vista del sistema político democrático. Ciertamente su legitimidad no derivaba de su acción pública directa (obras e inversiones) en el espacio comunal sino de su capacidad para introducir demandas sociales comunales en el sistema público por medio del sistema de partidos -de ahí que destaquemos la importancia que tiene el hecho de que el municipio fuera un ente democráticamente constituido-, pero en esas condiciones el municipio contribuyó al proceso de democratización extendiendo el ámbito de los derechos ciudadanos. Los antecedentes del municipio chileno durante este período debe tener en cuenta ambos elementos.

³⁷ Alvaro Díaz, "Centralización y descentralización del Estado en Chile", en Centralización/descentralización de Estado y actores territoriales, op. cit..

El diagnóstico del municipio que hace el régimen autoritario desemboca en un reforma integral del régimen municipal que involucra tanto los elementos referidos al ámbito económico -especialmente la que modifica la asignación de recursos-, a los territoriales -la creación de las regiones y de las nuevas municipalidades en la Región Metropolitana-, como aquéllos que afectan a la organización interna municipal. El diagnóstico autoritario critica la falta de recursos y atribuciones del municipio pre-73 -punto en cual coinciden casi todas las fuerzas políticas- pero considera que la manera en que se inserta el municipio en el sistema público, lejos de ser una manera particular de instrumentar el juego democrático en un período determinado, "politiza" su accionar y le resta legitimidad.

Es esta segunda parte del argumento autoritario el que "justificará" la proscripción de los partidos políticos por ser los principales agentes de la "politización" -tanto a nivel nacional como comunal- y el planteo de un sistema "democrático" comunal de tipo orgánico-corporativo ¹⁴. Pero hay que considerar el recurso al corporativismo -aunque la crítica a la "politización" sigue hasta la actualidad en los partidos de derecha- como un medio que hará posible controlar las demandas sociales que se puedan generar a nivel comunal como resultado de las políticas represivas y restrictivas del régimen autoritario, al tiempo que permitirá la formación de cuadros dirigentes proclives a la ideología del régimen y que con posterioridad, cuando se inicie el proceso de transición, pasarán a formar parte de los partidos de derecha de reciente creación (RN y UDI).

Si uno de los problemas más graves del municipio en el período anterior era la falta de recursos, en el régimen autoritario queda en vías de solución -con los matices

¹⁴ Una justificación del corporativismo como medio para de evitar la "politización" de las instituciones municipales, favorable al modelo autoritario, en José Fernandez Richard, Régimen jurídico de la administración comunal, Santiago, Jurídica, 1981.

señalados- mediante la puesta en práctica de un conjunto de instrumentos y medidas que tienen como objetivo el incremento de los recursos municipales respecto de lo cual es necesario precisar tres cosas: a) la transferencia de un mayor nivel de recursos económicos a los municipio se realiza en un contexto de reducción del tamaño del Estado -descenso del gasto público y social- que traslada un conjunto de decisiones al mercado por medio de las políticas desreguladoras y la privatización de empresas públicas; b) el incremento de los recursos municipales siendo cierto, se explica en parte por la transferencia a nivel municipal de la gestión de la salud primaria y la educación -no debe olvidarse que el traspaso de la gestión implica la transferencia del conflicto social que dicho asunto puede generar-, asuntos de alta conflictividad en un contexto de restricción presupuestaria; c) finalmente, el incremento de los recursos municipales se entiende por la necesidad de legitimación de las autoridades municipales designadas por el régimen autoritario.

De manera coherente con el régimen político vigente a nivel nacional, las instituciones municipales pierden su carácter democrático para asumir formas autoritarias y corporativas, reforzando la relación de dependencia del municipio respecto del poder central. Así, la autonomía que en principio el municipio logra tanto por el incremento de sus recursos como por el reconocimiento de atribuciones y competencias es puesta en entredicho por el control político que ejercen las autoridades nacionales

Así las cosas, la relación entre el nivel central y los municipios, pese a las "descentralizantes" declaraciones oficiales, se transforma en plenamente centralizada. Y si bien el incremento de los recursos municipales debe ser analizado en el contexto antes descrito, reinaugurado el régimen democrático, las posibilidades de un fortalecimiento democrático de los municipios es más elevada como consecuencia de esta transformación.

TITULO SEGUNDO

Restauración de la democracia y gobiernos locales

CAPITULO PRIMERO

Contexto y referencias de la reforma del Estado y el rol de los gobiernos locales

1.- Elementos de un nuevo escenario

Reinstaurado el regimen democrático a principios de la década del '90, el debate sobre la descentralización y la democratización de los gobiernos locales se desarrolla en un escenario renovado respecto al de la década del sesenta. Un escenario donde coinciden procesos a nivel nacional como la recuperación del regimen democrático o los cambios en la estructura social, con otros de alcance más global como el de la critica del Estado planificador y la economía centralizada cuyo ejemplo mas emblemático es la caída del muro de Berlin.³⁹

³⁹ Se trata de un escenario de reestructuración del capitalismo mundial que afecta al conjunto de las relaciones sociales, y que de esa manera, permite "la emergencia de nuevos ejes de conflicto y el surgimiento de una diversidad de respuestas sociales y políticas en mayor o menor medida ligadas a dicha conflictividad", Susana Peñalva, "Crisis urbana, descentralización y (continúa...)"

Cabe señalar, en este sentido, que si bien existen líneas de continuidad propias de todo proceso histórico, el régimen autoritario no puede ser interpretado como un simple paréntesis entre la democracia pre-73 y la reestablecida a partir de 1990, como si estuviéramos hablando del mismo sistema político. Parece claro que la sociedad chilena se ha transformado y que esta transformación está correlacionada tanto con la experiencia autoritaria como con cambios más profundos de alcance global.

Siendo el objeto de este trabajo estudiar el proceso de descentralización municipal, no abordaremos el análisis de la totalidad de dichas transformaciones. Pese a ello, y a nivel del sistema político en su conjunto, consideramos importante destacar dos de sus principales elementos: por un lado, un proceso de cambio en la cultura política que parece haber moderado su carácter centralista y que indica una demanda social por la descentralización del Estado y fortalecimiento de los gobiernos locales; por otro, aunque relacionado con lo anterior, un replanteo del modelo de Estado y de sus relaciones con la sociedad, elemento que se halla presente tanto en el debate académico como en las propuestas de los distintos partidos.

Estos elementos se materializan en otro concretamente vinculado al municipio. Los cambios en la cultura política que incluyen modificaciones en el rol del Estado, inciden a su vez en un tercer elemento a considerar: la percepción que las personas tienen sobre la importancia de las municipalidades en el conjunto de las instituciones de gobierno.

(...continuación)

municipalidades en América Latina: ¿nuevos actores locales del desarrollo urbano?", en Cuadrenos del CLAEH, N° 51, diciembre, 1989, pág. 106.

1.1.- Cambios en la cultura política chilena

El reforzamiento de los gobiernos municipales como componente revitalizador de la democracia no constituye únicamente un problema de teoría política. Involucra -ésto es lo que pensamos- un cambio en la cultura política que tiende a rechazar o relativizar el peso de las grandes organizaciones y a revalorizar las pequeñas escalas como espacios políticos.

Ya los estudios de Almond y Verba ⁴⁰ ponían de relieve la importancia en la constitución de los sistemas democráticos de la orientación "parroquial" de la cultura política y los últimos desarrollos en este campo -en gran parte contruidos sobre las críticas a Almond y Verba ⁴¹- enfatizan el convencimiento de que uno de los ejes de la cultura política emergente en el final de siglo está en la búsqueda de mayor participación en ámbitos locales.

⁴⁰ Según Almond y Verba, la cultura política se refiere a los conocimientos, sentimientos y valoraciones de la sociedad hacia el sistema político y "consiste en la particular distribución de las pautas de orientación hacia objetos políticos entre los miembros de dicha nación"; es una orientación que alude a aspectos internalizados de objetos y relaciones e incluye una orientación cognitiva (conocimientos y creencias acerca del sistema político, de sus roles y de los incumbentes de dichos roles), a otra afectiva (sentimientos acerca del sistema político, sus roles, personal y logros) y otra evaluativa (juicios y opiniones sobre objetos políticos); Gabriel Almond y Sidney Verba, La cultura cívica. Estudio sobre la participación política democrática en cinco naciones. Euroamérica, Madrid, 1970, pág. 31.

⁴¹ Entre las mas importantes están: a) el estudio carece de rigor comparativo porque realiza las mismas preguntas en los cinco países sin tener en cuenta el contexto que influye y le atribuye distintas propiedades que, aisladas, pierden su significado; b) presenta una imagen idílica de la cultura norteamericana exagerando su grado de cohesión y coherencia entre cultura y estructura. c) la misma noción de cultura "cívica" como de alcance nacional intenta dejar de lado el fenómeno de las subculturas concibiendo aquella como una unidad indivisible. Este es el error que señala Rokkan cuando habla de "strong nation-orientation of de survey design". Un análisis de los puntos críticos, Arendt Lijphart, "The structure of inference", pp. 37-56, y Carole Pateman, "The civic culture: a philosophic critique", pp. 57-102, ambos en Gabriel Almond y Sidney Verba, The civic culture revised, SAGE, Londres, 1989. También en Erwin Scheuch, "Social context and individual behaviour", en Mattei Dogan y Stein Rokkan (eds.), Qualitative ecological analysis in de social science, Cambridge, MIT Press, 1969; y "Cross-national comparisons using aggregate data: some substantive and methodological problems", en Richard Merrit y Stein Rokkan (eds.), Camparig nations: the use of quantitative data in cross-national research. New Heaven, Yale University Press, 1966; Brian Barry, Sociologists, economists and democracy. London, Macmillan, 1970, y Carole Pateman, "Political culture, political structure and political change", en British Journal of Political Science 1. N° 3 (july 1971).

Entre ellos, cabe destacar el estudio de Inglehart y su hipótesis de la transición de las sociedades occidentales hacia el postmaterialismo.

Según Inglehart, durante mucho tiempo el análisis social estuvo dominado por las perspectivas economicistas, de tal modo que la estabilidad de la democracia fue inferida del desarrollo económico. Inglehart acepta que esto puede ser efectivo en el corto plazo, pero por sí solo no permite entender la estabilidad de la democracia.⁴²

La hipótesis fundamental de Inglehart es que en las sociedades industriales avanzadas se está produciendo -desde finales de los sesenta- un importante cambio cultural que está modificando la política (emergencia de nuevas agendas y de nuevos actores y cambios en las preferencias electorales), las orientaciones religiosas, las relaciones entre géneros, los roles sexuales, etc.

El núcleo central de este cambio se evidencia en la aparición de nuevas formas de evaluar el bienestar como consecuencia del ascenso -en las nuevas generaciones- de valores postmaterialistas. Es decir, valores vinculados a la calidad de vida, la autoexpresión y el sentimiento de pertenencia a la comunidad. El cambio (que sólo puede entenderse a la luz de la seguridad física y económica que estas sociedades tuvieron en la postguerra), es lento -por las razones demográficas que implican el paso de una generación a otra- pero constante, y constituye

⁴² "La evidencia aquí representada indica que la democracia de masas se halla íntimamente relacionada con el desarrollo económico y que el resultado es contingente, dependiendo de cambios culturales específicos. Si bien es casi imposible que exista la democracia de masas sin un cierto nivel de desarrollo económico, éste por sí solo no crea democracia. A no ser que tengan lugar cambios específicos en la estructura cultural y social, el resultado puede no ser una democracia, sino cualquiera de las alternativas que se dan desde Libia a la Unión Soviética", Ronald Inglehart, El cambio cultural en las sociedades industriales avanzadas. CIS, Madrid, 1991, pág. 58.

"un eje central de polarización entre las poblaciones occidentales y refleja el contraste entre dos formas de ver el mundo fundamentalmente distintas".⁴³

Las características más relevantes de esta nueva sociedad postmaterialista enfatizan una economía basada en el conocimiento, información y consumo, la reorganización del empleo sobre la base de los servicios, la especialización y el conocimiento, la subordinación del bienestar material a la calidad de vida, la desconfianza hacia las grandes organizaciones y la preferencia por las pequeñas escalas. A ello debe agregarse, un creciente rechazo de la uniformidad y masificación, la relativización de los dogmas morales, políticos, religiosos y estéticos, el malestar frente a las instituciones, el debilitamiento de la disciplina de partido y del tradicional eje izquierda-derecha, la aparición de tendencias narcisistas, la preferencia por la descentralización y la transferencia de responsabilidades desde el gobierno central al mercado y la sociedad civil, la preocupación por el deterioro medioambiental y la globalización de los diversos sistemas (ver cuadro N° 2).⁴⁴

El impacto de dichas transformaciones en el campo específicamente político se traduce en:

- i) Una duplicación del eje de conflicto político, agregando al tradicional izquierda-derecha (basado en la religión y en la clase social), el materialista-postmaterialista, con independencia uno de otro. Esta situación es la que genera el desajuste entre el sistema de partidos y los posicionamientos frente a los conflictos más importantes.

⁴³ Ronald Inglehart, *Ibidem*, pág. 173. Un análisis del emergente campo de conflicto político-cultural y sus relaciones con el "neoconservadismo" y, mas en profundidad, con el debate modernidad-postmodernidad puede verse en Michael Minkenberg y Ronald Inglehart, "Neoconservatism and value change in the USA: tendencies in the mass public of postindustrial society", en John Gibbins, Contemporary political culture. SAGE, Londres, pp. 81-109.

⁴⁴ Tomassini, Luciano, Estado, gobernabilidad y desarrollo. Foro 90, Santiago de Chile, 1992.

Cuadro N° 2

Transformación de la cultura política ⁴⁵

Valores Materialistas	Valores Postmaterialistas
* defensa nacional poderosa	* mejoramiento de las ciudades y conservación de la naturaleza
* ley y orden	* una sociedad en la que las ideas cuenten más que el dinero
* control del crimen	* protección de las libertades
* estabilidad económica	* una sociedad menos impersonal
* crecimiento del producto	* mayor participación en el medio de vida y trabajo
* control de precios	* creciente participación política

- ii) Un aumento de los niveles de politización (el incremento de la educación, la exposición a información política de los jóvenes, la desaparición del déficit de participación femenina, la mayor seguridad económica y física son sus causas) paralelamente a la disminución de la lealtad a los partidos políticos, de tal forma que mientras

"los electores se están politizando más, su conducta se ve menos limitada por las organizaciones establecidas; así, el aumento del potencial activismo político a nivel individual se ve parcialmente compensado por el declive de las organizaciones que tradicionalmente se han ocupado de la movilización externa". ⁴⁶

Otros autores han llegado a la conclusión de que la emergencia de los nuevos actores cuestiona las formas tradicionales de hacer y entender la política. Existe un antiguo paradigma que se apoya sobre tres pilares básicos: el Estado central, los partidos políticos y algunas otras organizaciones poderosas (sindicatos y empresarios), y el predominio de acciones orientadas a garantizar el crecimiento económico.

⁴⁵ OECD, Interfutures: facing the future, OECD, París, 1979, pág. 103.

⁴⁶ Ronald Inglehart, *Ibidem*, pág. 418.

El nuevo paradigma tendería a reconocer y fortalecer otros niveles del Estado -más eficientes al momento de abordar algunos asuntos-, a ampliar el espectro de actores reconocidos políticamente y la emergencia de una agenda que incorpora la problemática de los derechos difusos y de asuntos vinculados a la vida cotidiana ⁴⁷, potenciando una crítica de fondo al modelo de desarrollo -que va mas allá de los meros retoques- entre cuyos componentes se encuentra el reforzamiento de los procesos descentralizadores. ⁴⁸

Parece bastante claro que en los últimos años estamos asistiendo a un cambio profundo de la cultura política. Estos cambios tienen señales equívocas y todavía no se han consolidado pero parecen avanzar en el sentido de la constitución de sociedades con predominio de valores postmaterialistas o por lo menos con un mayor equilibrio entre ambos tipos de valores. Si bien es cierto que la crisis económica retrasa este proceso, no es menos cierto que su avance parece constante y que en ningún caso se debe confundir este ascenso de valores postmaterialistas con el "olvido" de las preocupaciones relativas a la reproducción material. Se trata de enfatizar aspectos distintos y de postular que los valores materialistas que predominaron en las sociedades occidentales hoy aparecen "delimitados" por los postmaterialistas.

Durante los últimos años, la recuperación de la democracia tanto en América Latina en general como en Chile en particular, ha ido acompañada de una renovada

⁴⁷ Las lecturas sobre nuevos movimientos sociales son profusas destacándose Jürgen Habermas, Teoría de la acción comunicativa, Taurus, Madrid, 1987 y Claus Offe, Partidos políticos y nuevos movimientos sociales, Sistema, Madrid, 1988.

⁴⁸ Según Inglehart, los simpatizantes de la izquierda postmaterialista "tienden a favorecer el cambio social y casi cualquier programa de cambio social presupone que el Estado será el instrumento que lo realizará. Pero la izquierda postmaterialista, mucho mas que la izquierda tradicional, considera al Estado un instrumento potencial de opresión y explotación. Aunque favorezcan la igualdad, son reticentes a utilizar al Estado para lograrla. Una posible solución este dilema podría ser la descentralización del Estado", op. cit., pág. 335.

importancia de los análisis sobre los cambios en la cultura política. En nuestro contexto específico, el interrogante por la cultura política sobrepone al eje material-postmaterial propio de las sociedades industriales avanzadas otro que apunta al análisis de las causas de la quiebra de la democracia, el agotamiento de un estilo de hacer política y la necesidad de reestablecer el vínculo entre los marcos en que funciona el orden político y la sociedad dada la extendida sospecha de que el sistema político estaría enfrentando una creciente pérdida de legitimidad.⁴⁹

Los interrogantes emergen porque en los últimos años la sociedad chilena ha protagonizado profundos y extensas transformaciones⁵⁰ de las cuales hay tres puntos que destacan por su consistencia y que interesa mencionar:

- i) Un cambio en la valoración de la democracia, moderando el peso de una legitimidad de tipo instrumental que condiciona el apoyo al régimen al logro de beneficios socio-económicos por parte de los grupos, dando paso a una valoración de la democracia como régimen político que proporciona derechos, libertades y garantías. Ello no sólo le otorga un sentido distinto a las reformas que se ponen en práctica, sino que también modifica el rol del Estado.⁵¹

⁴⁹ Norbert Lechner (ed.), Cultura política y democratización. CLACSO/FLACSO/ICI, Santiago, 1988.

⁵⁰ Sobre los cambios sociales y políticos de la sociedad chilena en el período de transición y su impacto futuro, Antonio Alaminos, Chile: transición política y sociedad. CIS, Madrid, 1991.

⁵¹ En 1985, un 57% de los entrevistados opinaba que la democracia es siempre preferible a cualquier otra forma de gobierno, un 14% se mostraba contrario y a un 25% le era indiferente (ver Anexo "A", Cuadro N° 3), en 1992 un 64,1% los entrevistados preferían un tipo de gobierno que consultara las decisiones, o que las imponga (27,4%), mientras que al 7,6% le era indiferente. En este mismo sentido, y teniendo en cuenta que han sido las fuerzas armadas las responsables de los procesos autoritarios, la mayoría de los entrevistados (70%) se mostraba en ese mismo año contrario a la intervención de aquellas en esferas socio-políticas (ver Anexo "A", Cuadro N° 4). Sobre cual es el objetivo prioritario que debe alcanzar la democracia, la mayoría opina que es la igualdad de oportunidades, mientras que solo un 14,3% se inclina por responder crecimiento y (continúa...)

- ii) Se mantiene un elevado interés por la política, lo cual no deja de sorprender dada la represión de los partidos políticos y el discurso "anti-política" del prolongado régimen militar; incluso al punto de que la falta de participación y el desinterés por la política son considerados un riesgo para la democracia.⁵²
- iii) Otro punto importante se refiere a los partidos políticos. Por un lado, parece persistir una imagen ambigua, con sectores significativos que opinan negativamente de ellos -tendencia que también se observa en otros países-, lo cual plantea un interrogante porque, como se reconoce mayoritariamente, los partidos políticos son indispensables para la democracia; por otro lado, parece haberse debilitado el tradicional esquema de tres tercios⁵³ no tanto por un incremento de los "centristas" sino por la constitución de un bloque extendido de ciudadanos que se

(...continuación)

desarrollo económico. De igual manera, consultadas las personas sobre las ventajas de la democracia, la mayoría de ellas optaron por colocar entre la ventajas más importantes asuntos relativos a aspectos culturales y políticos y sólo minoritariamente lo hicieron por los económico-productivos (disminución de la pobreza y mejor distribución del ingreso). De los encuestados, una minoría 28,8% considera que las principales ventajas de la democracia se encuentran en el campo socio-económico, encontrándose por encima de la media los que tienen más de 55 años, los de nivel socio-económico bajo y los de centroderecha y derecha y los de izquierda y centroizquierda. Semejante a lo que se puede observar en otras encuestas, son los jóvenes y los de clase alta los que en menor proporción valoran estos aspectos (ver Anexo "A", Cuadro N° 5)

⁵² En 1985 se observa un elevado interés por la política (46% de los encuestados se muestra entusiasmado e interesado por la política). En la encuesta de 1992, el nivel de interés por la política se mantiene alto. En ella, dicho nivel es bastante mas elevado en las mujeres (54%) que en los hombres (46%) y a diferencia de la encuesta de 1985, el nivel de politización mas elevado se observa en los que tienen posición política de centro (ver Anexo "A", Cuadros N° 6 y N° 7)

⁵³ Se denomina así a un esquema político en que las fuerzas políticas de derecha (liberales y conservadores), centro (demócratacristianos) e izquierda (socialistas y comunistas) se repartían las preferencias electorales en partes iguales, generando una situación política de "empate". Ello explica, al menos en parte, dos situaciones: las presidencias minoritarias y, como consecuencia, el mutuo bloqueo entre parlamento y ejecutivo en coyunturas de crisis institucional

define como indeciso/independiente y que opta por una u otra alternativa de acuerdo con la coyuntura.⁵⁴

Estos cambios no podrían comprenderse cabalmente si no se consideran tres antecedentes principales: a) el derrumbe del modelo de desarrollo y la crisis económica; b) la crisis social y el aumento de la pobreza y marginalidad; c) la crisis política y el derrumbe del modelo de cambio político revolucionario.

La conjunción de estos procesos desencadenaron -hacia finales de los sesenta y definitivamente con el régimen autoritario- cambios en un modelo social y político caracterizado por la fusión entre Estado, partidos y sociedad civil, entre la industrialización, modernización y construcción de Estados nacionales independientes y entre nación, Estado y pueblo.⁵⁵

La cultura política subyacente a este esquema define el conflicto político como una lucha entre el bien y el mal (sacralización de la política), concibe el consenso no como el resultado de un acuerdo racional entre actores con intereses conflictivos sino

⁵⁴ La encuesta de 1985 muestra un cuadro ambivalente frente a los partidos políticos donde se destaca la opinión negativa de las personas de derecha (el 45% está de acuerdo o muy de acuerdo con que los partidos "no sirven para nada") y la favorable de las personas de izquierda o centro-izquierda (el 89% y el 91% respectivamente está en desacuerdo con la misma afirmación). En todo caso, frente a la afirmación que los partidos políticos "solo sirven para dividir", los encuestados se dividen en partes iguales entre el acuerdo y el desacuerdo (ver Anexo "A", Cuadro N° 8). En 1992, los entrevistados conservan esa imagen ambivalente frente a los partidos, con las mismas tendencias entre las personas de derecha y de izquierda. Este dato se complementa con otros datos relativos a los partidos: sólo el 3,1% de los encuestados ha recurrido a algún partido cuando tiene que solucionar un problema o desea proponer algo (ello a pesar de la buena evaluación en lo relativo a la atención recibida); el bajo nivel de participación en los partidos, incluso en períodos preelectorales; también puede ser interpretado negativamente el que el 81,5% de los encuestados piense que los partidos son los más beneficiados con la democracia ya que los políticos, en general, tienen mala imagen pública (ver Anexo "A", Cuadro N° 9). En cuanto a la autoidentificación política, en el año 1985 se podía observar la siguiente distribución: izquierda, 14%; centro, 40%; derecha, 17% (un 24% no responde). En 1992, los porcentajes se distribuyen de la siguiente manera: derecha, 19,9%; centro, 31,9%; izquierda, 25,7% (un 22,5% no se autoposiciona) (ver Anexo "A", Cuadro N° 10).

⁵⁵ Manuel A. Garretón, Transformaciones socio-políticas en América Latina. FLACSO, Santiago, 1992.

como una "fusión social" y por manejar una noción de utopía no como referente orientativo de la acción sino como meta factible.⁵⁶

De ahí que lo central del cambio en la cultura política se encuentre según Garretón⁵⁷, en el tránsito de la sociedad chilena desde una cultura política que definía las relaciones entre el Estado, la sociedad política y la sociedad civil sobre la base de la fusión, imbricación, subordinación o eliminación, hacia otra que se caracteriza por un proceso de triple fortalecimiento y reforzamiento de las articulaciones entre estos tres componentes.⁵⁸

Esta transformación es acompañada además de un cambio en el sentido de la acción política. Si en las sociedades precapitalistas dicho sentido estaba dado por la libertad, y en las sociedades capitalistas también por la igualdad y la justicia, en la actualidad el sentido de la acción política se encuentra -sin ser principios que se superen definitivamente unos a otros, sino que se complementan- en lo que Garretón denomina autorrealización o felicidad, y expresa la lucha por superar las diversas formas de alienación que ya no provienen necesariamente de la economía o la política.

⁵⁶ Lechner, que define a la cultura política como la producción y reproducción de las concepciones que se elabora una sociedad acerca del campo de lo político, sitúa el tema de la cultura política en el contexto de las tensiones entre modernidad y modernización. Definida la modernidad como racionalidad normativa (autodeterminación de la política y autonomía moral) y la modernización como racionalidad instrumental (calculabilidad y control de los procesos sociales), la tensión se encuentra en que la segunda se presenta como un imperativo que dificulta la consolidación de la modernidad, Los patios interiores de la democracia, FLACSO, Santiago, 1988.

⁵⁷ Manuel A. Garretón, sostiene que la cultura política es el modo como una sociedad determinada define la matriz de relación entre Estado, sistema de partidos y sociedad civil. Por el primero entiende el momento de unidad, el conjunto de instituciones públicas dotadas del monopolio legítimo de la coerción; por el segundo, el régimen político y el sistema de actores políticos representativos; por el tercero, el conjunto de movimientos sociales, el momento de la diversidad y de la participación, Cultura política y sociedad en la construcción democrática, FLACSO, Santiago, 1991.

⁵⁸ Flisfish señala que existe cierta continuidad del "paradigma del príncipe", es decir de un estilo gerencial de hacer política que se caracteriza por una imponer la racionalidad de un único actor, lo cual le permite calcular de antemano los resultados de su acción, en La política como compromiso democrático, FLACSO, Santiago, 1988.

Lo anterior explica la presencia de dos tendencias en la política chilena actual ⁵⁹; por un lado, una fuerte revalorización de la secularización (lo cual repercute favorablemente en la descarga de las presiones "religiosas" sobre la política), y por otro lado, el realismo. Ambas tendencias se relacionan con la vigencia en la sociedad chilena de algunos rasgos de una "cultura postmoderna" que pueden impactar favorablemente en la consolidación de la democracia. ⁶⁰

Resultado de todo ello es la emergencia de una política de negociación, la constitución de partidos políticos mas pragmáticos, los cuestionamientos de las formas tradicionales de representación, el rechazo de las ideologías globalizantes y su reemplazo por utopías parciales, la búsqueda de un equilibrio entre la estabilidad y el cambio, la revalorización de las propias capacidades de la sociedad sin renunciar al rol necesano del Estado en la búsqueda de la equidad, aspectos que permitirán la definitiva consolidación de una cultura democrática con conflictos "controlables" y altos niveles de

⁵⁹ Ello no es obstáculo para que los mismos autores nos adviertan respecto a potenciales peligros. Garretón nos habla de la sobrevivencia de "sustitutos espúreos": por un lado, la negación de la política desde una visión neoliberal que lleva al extremo una racionalidad exclusivamente instrumental de corte tecnocrático; por otro lado, la negación de la política desde una perspectiva que valora el irracionalismo reemplazando la acción política por el principio universalizante de una lógica expresivo-simbólica. Lechner por su parte, afirma que el proceso de democratización combina un rechazo a la exclusión que genera el proceso de modernización con una visión del orden político de tipo "comunitarista" que da cuenta de un déficit de modernidad. El ejemplo más claro de este comunitarismo se encontrarla en el temor al conflicto y en la mala imagen que por lo mismo conservan los partidos políticos.

⁶⁰ Norbert Lechner, Los patios interiores de la democracia, op. cit., pág. 122. En este mismo sentido, afirma Campero que "la experiencia del autoritarismo, que desarticuló durante largo tiempo la vida partidaria parece haber influido en el cambio de algunas de estas pautas de la cultura política. Cambios que obedecen al conjunto de la dramática experiencia post-golpe, incluyendo las crisis de las certezas ideológicas y el choque de frente con la sociedad que sufrieron los militantes. Cambios que sugieren también visiones de la democracia a que se aspira. Tal vez son dos los ámbitos que pueden ser distinguidos más nitidamente: uno de ellos se refiere a la secularización de las ideologías (...); el otro es la tendencia a diseñar el espacio de los partidos diferenciándolo del Estado y la sociedad civil", Guillermo Gampero, "Democracia y actores sociales en Chile: entre la lógica institucional y la lógica del cambio cultural", en Fernando Calderón y Mario dos Santos (comps.), Los conflictos por la constitución de un nuevo orden. CLACSO, Buenos Aires, 1987, págs. 286 y 287.

consenso y estabilidad, aspecto especialmente importante, sobre todo si se tiene en cuenta que en América Latina el proceso de modernización ha generado una muy restringida capacidad de integración, con democracias frágiles como resultado.

"El consenso no niega el conflicto, pero plantea una lógica de resolución institucional que pasa por la negociación y el compromiso, que excluye la negación del otro, y que siempre busca evitar que se imponga toda lógica de guerra. La cultura del consenso supone, pues, un cambio significativo con la cultura política tradicional en la mayor parte de América Latina y el Caribe, pues incluye al menos tres momentos que han sido problemáticos para la cultura política en la región, a saber: el reconocimiento de la diversidad y el fortalecimiento de los actores de la sociedad civil; la generación de negociaciones con establecimiento de compromisos, y la transformación de los acuerdos y compromisos en referencias culturales compartidas".⁶¹

Una evidencia de este cambio cultural en curso, y que refuerza nuestra perspectiva, se encuentra en la transformación de las prácticas urbanas tradicionales o en la emergencia de las nuevas prácticas -consecuencia de un profundo proceso de recomposición social- orientadas hacia la descentralización

"Por otra parte, una orientación compartida aparece en distintos actores sociales, la de la descentralización democratizadora. Así, fue posible encontrar prácticamente en todos los casos un significativo potencial de modificación institucional de orden participativo en niveles territoriales o locales, donde varios actores sociales y no sólo del comunitarismo urbano, como algunos movimientos de género, indígenas, etc, reclaman y buscan espacios de participación democrática institucionalizada ligada a las experiencias de la vida cotidiana".⁶²

⁶¹ Fernando Calderón, Martín Hopenhayn y Ernesto Ottone, Hacia una perspectiva crítica de la modernidad: las dimensiones culturales de la transformación productiva con equidad. CEPAL, Documento de Trabajo Nro. 21, Santiago, Octubre de 1993, pág. 7.

⁶² Fernando Calderón y Mario dos Santos (comps.), Los conflictos por la constitución de un nuevo orden. op. cit., pág. 19.

Entre estas prácticas de acción y organización local, podemos mencionar: a) demandas por la mejora de la calidad de vida a nivel comunal; b) movilizaciones poco institucionalizadas, espontáneas, que tienden a establecer una relación antagónica con el Estado; c) frente a la "retirada" del Estado en la satisfacción de ciertas necesidades básicas, creación de instancias autogestionarias ⁶³. En el caso de Chile, es cierto que como consecuencia de que fue el régimen autoritario el que llevó adelante la reforma municipal, gran parte de estas prácticas se desarrollaron al margen, o incluso en contra del Estado. El cambio de régimen político modifica el escenario y permite un cambio en las relaciones entre Estado y sociedad lo cual, sin embargo, no significa que las nuevas orientaciones y prácticas dejen de existir ni mucho menos que no sean importantes considerar de cara a la democratización municipal.

Como se puede deducir de lo señalado, el desafío es complejo porque no sólo se trata de redemocratizar sino también de reinterpretar el significado de la democracia en un ambiente cultural emergente ⁶⁴. Pero, ¿por qué es importante analizar los cambios en la cultura política siendo nuestro tema específico el de la descentralización y los gobiernos locales? Una respuesta provisoria dirá que uno de los objetivos centrales de nuestro trabajo es poner en evidencia los nexos entre democracia y descentralización. Y en este sentido, los cambios en la cultura política reflejan una profunda transformación de la sociedad -aunque es preciso recordar que nos movemos en un terreno en extremo confuso- que es relevante para nuestro análisis porque se traduce en nuevas formas de comportamiento, actitudes y sentimientos respecto a la política y la democracia y en una

⁶³ Ver también, Fernando Calderón (comp.), Los movimientos sociales ante la crisis. CLACSO, Buenos Aires, 1986, pág. 354.

⁶⁴ Eugenio Tironi, "Revolución cultural en Chile", en Enzo Pistacchio, Ernesto Galaz y Claudio Rammsy (eds.), Modernización y participación social. División de Organizaciones Sociales del Ministerio Secretaría General de Gobierno, noviembre de 1993, y el reportaje "El chileno del siglo XXI", en Diario El Mercurio, Cuerpo D, Santiago, domingo 13 de agosto de 1995, pág. 27.

política y la democracia y en una demanda por modificar las relaciones entre el Estado, los partidos políticos y la sociedad civil que afecta no sólo el protagonismo de los partidos en el sistema político chileno, sino la manera en que tradicionalmente el Estado ha asumido sus funciones.

1.2.- Hacia un nuevo concepto de Estado

La pregunta por un nuevo modelo de Estado es, coherentemente con los cambios culturales más arriba descritos, un eje de debate de nuestro actual momento histórico-político. Es un asunto complejo vinculado a múltiples temas, entre los cuales podemos destacar la reestructuración del desarrollo económico, la prioridad de las políticas sociales, la democratización que fortalezca la legitimación ciudadana y la búsqueda de nuevas expresiones culturales y formas simbólicas que representen identidades colectivas.⁶⁵

La relevancia del debate es directamente proporcional con la magnitud del "espacio" que tradicionalmente el Estado ha ocupado en América Latina como agente organizador de la sociedad, encargado de promover la modernización económica y política en el marco de un modelo de desarrollo que ha sido denominado nacional-popular.⁶⁶

⁶⁵ Norbert Lechner, Reflexión acerca del Estado democrático. FLACSO, Santiago, 1993.

⁶⁶ Según Alain Touraine, este sistema político dominante en América Latina "no intentó jamás representar a tal o cual categoría social, sino más bien asegurar la participación del mayor número posible, o de manera más limitada, la expansión de la clase media que abarcara también a los obreros, organizados y amparados por un empleo estable (...). En este modelo de desarrollo el papel del Estado ha consistido, a menudo, en dirigir y controlar esta participación ampliada, mediante la utilización de recursos procedentes de la exportación", "La crisis y las transformaciones del sistema político en América Latina", en Fernando Calderón (ed.), Socialismo, autoritarismo y democracia. CLACSO/IEP, Buenos Aires, 1989, pág. 18-20

Este papel protagónico del Estado no es algo que haya afectado solamente a América Latina sino que forma parte de un variado conjunto de respuestas político-económicas que, desde la gran crisis del '29, han adoptado las sociedades europeas y americanas.⁶⁷

Pero en nuestro caso, los interrogantes adquieren un carácter específico al encontrarse atravesados por las tensiones existentes entre la inercia del modelo económico neoliberal implementado por el régimen autoritario -"suavizado" en democracia por el incremento del gasto social- y la inauguración y consolidación de un régimen democrático que debe conciliar la continuidad del proceso de reinserción en los mercados internacionales con la respuesta a urgentes demandas sociales. El cuadro cobra aún mayor complejidad como consecuencia de los interrogantes de una cultura política en transformación y las limitaciones que surgen del esquema económico, pero también por las restricciones político-institucionales propias de un proceso de "transición incompleta".

Como es lógico, un debate prolongado como el que se desarrolla en torno al Estado atraviesa por diferentes momentos. Durante gran parte de la década del setenta y casi toda la del ochenta, fue el neoliberalismo la posición predominante que, aprovechando el derrumbe de los socialismos estalinamente administrados, desarrolló un diagnóstico de la crisis y un modelo de Estado "mínimo" que pese a su alto contenido utópico logró arraigarse en vastos sectores de la sociedad.

⁶⁷ Sunkel ha señalado que los modelos implementados para salir de la crisis, el socialismo, el corporativismo fascista, el Estado de Bienestar y el desarrollismo latinoamericano, constituyen todas ellas respuestas estatistas a la crisis del capitalismo y coinciden en asignarle al Estado cuatro nuevas funciones: financiera, redistributiva, inversión y productiva, "Auge, crisis y renovación del Estado: una perspectiva de largo plazo", en Desafíos del Estado en los años 90. Foro 90, Santiago, 1991, pp. 19-40.

Bajo el amparo de este modelo, el régimen autoritario chileno terminó de desarticular el rol que tradicionalmente había cumplido el Estado dando paso a una economía caracterizada por la privatización de empresas públicas, la desregulación del mercado y la apertura al comercio exterior. El repliegue del Estado a las funciones mínimas y la privatización tanto de sus activos como de sus decisiones en los ámbitos de la asignación de recursos, la inversión productiva y la determinación de precios e ingresos, tienen como objetivo último de lograr la primacía del sector privado y estructurar una sociedad de mercado. Implícitamente, se afirma la supremacía de la lógica económica sobre la lógica política considerando a la primera como fuente de racionalidad y modernización y a la segunda como un anacronismo generador de ineficiencia, distorsión y estancamiento.⁶⁸

Las resistencias que encuentra el proyecto autoritario tanto desde el interior del bloque dominante como desde la oposición explican las múltiples tensiones a que se encuentra sujeta la redefinición del rol de un Estado que se debilita al tener que asumir el costo financiero y político de la reconversión estructural (lo cual también reporta aspectos positivos, como la disminución de la corrupción, la ineficiencia burocrática y la mentalidad rentista) y la reducción de los servicios sociales, pero que al mismo tiempo necesita fortalecerse para reprimir las reivindicaciones sociales e imponer la liberalización de los mercados.⁶⁹

⁶⁸ Oscar Muñoz (ed.), Hacia el Estado regulador, CIEPLAN, Santiago, 1992.

⁶⁹ Es preciso tener en cuenta además que, el discurso autoritario del régimen militar se apropia de la modernización en cuanto valor social y culturalmente reconocido, calificando de retrógrada a toda otra propuesta política. Tras esta identificación entre modernidad e implantación de mecanismos de mercado subyace una visión unilateral del significado de lo moderno reducido al reconocimiento de la centralidad de la propiedad e iniciativa privadas, de la apertura de la economía y al "minimal state", fomentando una cultura del individualismo posesivo, la neotaylorización del trabajo y la consolidación de una democracia que limita el valor de la soberanía popular, restringiendo el espacio de los posibles significados. Un ejemplo de la reducción de la modernización a la implementación de mecanismos de mercado en Lucía Santa (continúa...)

En todo caso, este fortalecimiento del Estado es meramente transitorio -un "mal necesario"- ya que desde la perspectiva neoliberal y en coincidencia con posiciones tecnocráticas, se tiende a confundir sociedad y mercado y a concebir al Estado como un agente que actúa sobre él pero sin tener en cuenta las diversas racionalidades. No por casualidad se ha señalado que

"cuando un tecnócrata se plantea problemas de modernización, tiende a establecer como campo de análisis al Estado, entendido como una tecnoestructura capaz de producir una oferta de políticas, instituciones y soluciones públicas a problemas surgidos de la sociedad civil. El Estado, en ese marco, solamente procura poder político para tomar la última decisión, dotada de fuerza obligatoria, e imponer una solución técnica a un problema público. Desde el punto de vista tecnocrático, para la aplicación de las mejores soluciones se necesitan dos condiciones: poder político y conocimientos. Por esta razón, mientras más simple, fuerte y centralizada sea la estructura puramente política, más fácil es tomar decisiones técnicamente eficientes."⁷⁰

Así planteado, la conjunción neoliberalismo-tecnocracia no sólo implica privatizar y reducir la incidencia del gasto público en el PBI sino -y desde un punto de vista teórico- una restricción del campo de análisis que limita el problema de la gobernabilidad democrática a que el aparato estatal elabore y ponga en práctica respuestas técnicamente eficientes pero que pasan por alto las condiciones más amplias que se requieren para una conducción estatal legítima.⁷¹

En estas condiciones, limitar la reforma del Estado a la reducción de su tamaño para evitar de ese modo que su "ineficiencia" tenga peores consecuencias, es a todas

(...continuación)

Cruz, "Tendencias de largo plazo: modernidad y tradicionalismo", en Foro 2000, Nro. 2, sep-oct 1991. Una visión más crítica en la misma revista, Tomás Moullan, "Modernización y Estado en Chile: 1891-1991. Un antiguo problema futuro".

⁷⁰ Oscar Godoy, "El Estado y su modernización", en Revista de Ciencia Política, Vol. XV, Nros. 1-2, 1993, pp. 21-48.

⁷¹ Luciano Tomassini, Estado, gobernabilidad y desarrollo, op. cit.

lucas simplista e ideológico -en el sentido de distorsionado intencionadamente- al menos por dos razones: primero, la reducción del tamaño del Estado en América Latina como consecuencia de su "gigantismo" es un argumento que no se contrasta con las evidencias empíricas que muestran que en todas los datos aceptados como indicadores de su tamaño -porcentaje del gasto público del gasto total y del PIB, cantidad de funcionarios por cada 100 habitantes, etc.- se sitúan muy por debajo de los países más industrializados; segundo, tampoco existe ningún estudio serio que haya demostrado que, comparado con la empresa privada, el aparato estatal sufre de una incapacidad congénita para abordar eficientemente el manejo de los recursos, al menos no si se lo plantea en términos generales.⁷²

La simplicidad del planteo también desconoce que cuando se defiende el fortalecimiento del Estado se hace sobre la base de un acuerdo social que sostiene que un Estado grande, indiscriminadamente intervencionista, con gran cantidad de funcionarios poco capacitados y mal remunerados y altamente burocratizado, ya no responde a las necesidades actuales, y porque la experiencia histórica ha demostrado que, superados ciertos límites, la concentración del poder en manos del Estado termina por absorber por completo a la sociedad atentando contra la real vigencia de un régimen democrático.⁷³

⁷² Kliksberg se refiere a estas perspectivas como "debates-trampa", ¿Cómo transformar al Estado?. FCE, México, 1989.

⁷³ "Parece difícil impulsar un desarrollo sostenido en América Latina mientras la relación de mercado y Estado sea concebida de una 'suma cero' en que el avance de un elemento necesariamente implica el retroceso del otro (...) dado el carácter social del mercado, el ordenamiento de la sociedad es un factor determinante de la eficiencia macroeconómica", Norbert Lechner, El debate sobre el Estado y el mercado. FLACSO, Santiago, 1992.

Esta, a nuestro juicio, poco integradora mirada del problema, tiene otras consecuencias ya que la reducción del tamaño del Estado como solución desconoce que la crisis del Estado es también una crisis de teoría en el sentido de que son

"insuficientes los conceptos y categorías analíticas que las ciencias sociales en general y la ciencia política en particular para dar cuenta de las estructuras y los procesos sociales que definen la naturaleza del Estado en el mundo actual y su relación con la sociedad de la cual forma parte."⁷⁴

Para superar aquella crisis teórica -incluso teniendo en consideración lo dicho por Weber respecto a que no hay función que el Estado no haya asumido-, es necesario tener en cuenta que las funciones que cumple el Estado tienen mucho que decir respecto a lo que cada Estado es históricamente hablando⁷⁵, especialmente si tenemos en cuenta que una de las dimensiones más importantes del Estado es el de agencia e institución social.⁷⁶

Estos son los antecedentes del debate sobre la reforma del Estado; un debate sesgado, parcial y altamente ideologizado que desconoce que bajo la conducción estatal se han llevado adelante en América Latina modernizaciones incluyentes y que los

⁷⁴ Raúl Atria, "Hacia la reconceptualización del Estado", en Renovación del Estado y consolidación democrática en Chile. Foro 90, Santiago, 1992, pág. 17.

⁷⁵ "Si en términos de la abstracción sociológica -o de cualquiera de las disciplinas nombradas- es difícil definir al Estado por su función, es quizás el tipo de funciones que desempeña lo que históricamente lo especifica. Podemos dar una definición mas o menos abstracta respecto a lo que el Estado significa en términos de ciencia jurídica, de sociología, etc., pero de hecho si queremos hacer una mención histórica a un Estado específico, hacemos referencia al tipo de funciones que desempeña", Enzo Faletto, La renovación del Estado y la consolidación de la democracia en Chile. FLACSO, Santiago, Documento de Trabajo, Serie Estudios Políticos, Nro. 17, 1992, pág. 3.

⁷⁶ En cuanto tal, el Estado es entendido como fuente de actividad y organizador de tareas en tres niveles: primario, cuando se trata actividades regulatorias básicas; secundario, cuando la acción estatal tiende a corregir ex post la distribuciones de bienes, servicios y oportunidades con el objetivo de compensar cierta distribución social de la riqueza; terciario, cuando ya no solo se busca corregir sino afecta las raíces mismas de la desigual distribución; Raúl Atria, op. cit., pág. 22.

procesos de desarrollo exitosos de la últimas décadas han contado con un Estado fuerte capaz de generar y hacer respetar reglas del juego claras:

"Varias razones avalan la necesidad de fortalecer el aparato estatal. Primero, la historia del desarrollo de los países centrales y periféricos muestra que el aparato estatal ha expandido sus funciones y atribuciones sobre todo en periodos de crisis económica, durante los cuales resulta especialmente necesario que un poder central controle los desequilibrios provocados por dicha crisis, y busque el camino para salir de ella; la crisis actual no será seguramente una excepción".⁷⁷

El debate que ha estado "copado" por el enfoque neoliberal se ha enriquecido con los aportes de la corriente neoestructuralista que ha aportado nuevas dimensiones. En lo que respecta al Estado, desde esta perspectiva se acepta la necesidad de introducir reformas, tanto en lo que se refiere a su tamaño como a sus funciones y la manera de desarrollarlas, lo cual sería consecuencia de la revisión crítica de la trayectoria del Estado latinoamericano, la necesidad de conservar ciertos equilibrios macroeconómicos, al tiempo que el resultado de nuevas demandas ciudadanas.

Pero a diferencia del enfoque neoliberal que considera al Estado como un "mal necesario", el neoestructuralismo plantea la necesidad de fortalecer al Estado en un doble sentido: reforzando su capacidad de regulación del mercado y para corregir sus distorsiones y asignándole un papel protagónico en la promoción de políticas de desarrollo, especialmente las relacionadas con la superación de la pobreza y el alcance de mayores niveles de equidad.

Si desde la perspectiva neoliberal se trata de dejar actuar al mercado porque son sus resultados los que resuelvan de manera más eficiente los conflictos sociales, por lo que cualquier intervención como la del Estado o la del sistema político que tienda a

⁷⁷ Adolfo Guri, "Vigencia del Estado planificador en la crisis actual", Revista de la CEPAL, N° 31, 1987, pág. 39.

su regulación lo único que genera es distorsiones y a la larga, menor eficiencia, desde el neoestructuralismo se postula la necesidad de fortalecer el sistema democrático para que la sociedad pueda regular al Estado y éste al mercado.⁷⁸

Por ello abordar el problema de manera integral implica analizar, además de "cuáles" funciones -un debate que ha sido monopolizado por la dicotomía Estado-mercado en el sentido de reducir el primero y permitir el libre desenvolvimiento del segundo-, el tema de "cómo" el Estado va a desarrollar sus funciones. Y en este sentido, la fuerza del debate anterior ha dejado de lado aspectos importantes.

Así, ha dejado de lado el análisis de las transformaciones culturales, no sólo en el sentido de lo que la sociedad ya no le pide al Estado, sino de las nuevas y tal vez todavía difusas demandas.

Por otro lado, ha descuidado la pregunta referida a la constitución de una trama institucional más compleja que articule novedosamente las relaciones Estado-sociedad de acuerdo con la nueva realidad, en un contexto cultural en que surge cada vez con mayor intensidad la revalorización de los aspectos institucionales como elemento clave en la consolidación de la democracia. Si durante gran parte de la década del '60 primó lo que se ha denominado la "omnipresencia de la política", no debe olvidarse que la recuperación de la democracia en América Latina fue acompañada de un proceso de "sana desideologización" de la sociedad y de revalorización de la necesaria formalidad

⁷⁸ Se ha afirmado que el enfoque neoestructuralista constituye una estrategia de "ajuste positivo", por contraposición a lo que sería el recesivo del neoliberalismo. Claro está que el neoestructuralismo no se limita a la problemática del Estado. Para tener un panorama más completo recomendamos la lectura de los siguientes trabajos: Osvaldo Rosales, "El neoestructuralismo en América Latina", Pensamiento Iberoamericano, N° 14, julio-diciembre 1988; Osvaldo Sunkel y Gustavo Zuleta, "El neoliberalismo versus el neoestructuralismo en los años '90", Revista de la CEPAL, diciembre, 1990; Osvaldo Sunkel (ed.), El desarrollo desde dentro: un enfoque neoestructuralista para América Latina, FCE, México, 1993. Sobre las relaciones entre neoestructuralismo y descentralización, José Luis Curbelo, "Ajuste positivo, territorio y planificación en América Latina", en Ciudad y Territorio, N° 99 (II), 1994.

del régimen político. Esto permitió superar el antiguo debate "democracia formal" vs. "democracia real" tan arraigado en los partidos y movimientos de izquierda durante la década del sesenta.⁷⁹

La valorización institucional de la democracia demuestra al menos que hay un cambio en los ejes del debate sobre la reforma del Estado y que no se trata de conservar un Estado gigantesco incapaz de asumir las demandas que se generan en la sociedad así como tampoco reducir el Estado apostando a la autorregulación del "libre juego de la oferta y la demanda".⁸⁰

De tal manera, la reforma del Estado implica un doble movimiento generado en parte por las propias contradicciones de la centralización: pérdida de su centralidad en beneficio de otros componentes del sistema político y un traslado de atribuciones y

⁷⁹ Norbert Lechner, "De la revolución a la democracia", en Revista Opciones, N° 6, Santiago, 1985.

⁸⁰ Nos referimos por ejemplo a la corriente "new institucionalism" que desde distintas perspectivas coincide en afirmar el renovado interés por considerar al Estado como un ente institucional y la consecuente preocupación por el rol de variables tales como la estructura y funciones de las agencias públicas en la configuración del fenómeno político. En el contexto chileno, autores importantes señalan que, en estas condiciones, la única posibilidad de generar procesos de integración es maximizar el rendimiento de los mecanismos institucionales, Eugenio Tironi, Autoritarismo, modernización y marginalidad, SUR, Santiago, 1991; otros sostienen que, en un contexto de radicalización de la heterogeneidad -incluso fragmentación- la integración sistémica que lleva a cabo el Estado no es suficiente, siendo necesario fortalecer la integración por medio de los mecanismos institucionales, especialmente el derecho y la constitución, Norbert Lechner, "Repensar el Estado Democrático", en Desafíos del Estado en los años 90, CPU/CINDE/CIEP/AN/FLACSO/MCP, Santiago, 1991, pp. 57-59; Sunkel, por su parte, señala que la revalorización de las reformas institucionales es una respuesta a la creciente demanda de participación que se genera en las organizaciones de la sociedad civil (Oswaldo Sunkel, "El marco histórico de la reforma económica contemporánea", en Revista de Ciencia Política, op. cit., pp. 49-86; igualmente importante se presentan los aspectos institucionales en lo que se refiere a la regulación de la economía. Según Muñoz, generalmente se pasa por alto el hecho que el mercado es una institución económica que funciona dentro de una institucionalidad más amplia que regula y determina las condiciones, derechos y obligaciones que implica la realización de determinadas transacciones; Oscar Muñoz, op. cit..

competencias destinadas a reforzar instancias locales y regionales de gobierno y administración.⁸¹

La descentralización, que ha sido en Chile uno de los ejes de la reforma del Estado que con diferencias y discontinuidades se inicia con el régimen militar y prosigue durante los dos primeros gobiernos democráticos, se traduce en importantes reformas de los gobiernos locales y la creación de gobiernos regionales. Sin embargo, la misma experiencia demuestra que la existencia de estas reformas y su presencia en la agenda de debate público no aseguran un efectivo proceso de descentralización ya que éste depende tanto de la existencia de una efectiva capacidad de elección ciudadana como del desarrollo de las necesarias competencias técnicas y administrativas.⁸²

Es cierto lo que señala Bossier sobre que la descentralización es actualmente en Chile un "signo de los tiempos"⁸³, pero es al mismo tiempo -o quizá como consecuencia de ello- una tarea pendiente donde es necesario enriquecer el debate con perspectivas novedosas que permitan superar las falsas dicotomías y contrarrestar las posiciones que defienden la centralización.

⁸¹ Como señala Atria, "lo que hace el Estado, generalmente, es aumentar su capacidad de actuar centralizadamente. Pero al aumentar su capacidad de actuar en forma centralizada en estos tres niveles, llega un momento en que la propia centralización se empieza a convertir en una especie de trampa de ineficiencia, porque el Estado termina siendo desbordado por las demandas y saturada su capacidad de actuar de una forma relativamente coherente en esos niveles", op. cit., pág. 33.

⁸² "Mientras los municipios fueron encabezados por alcaldes designados, su administración se caracterizó por la arbitrariedad y el autoritarismo, generando el rechazo de importantes sectores de la ciudadanía. Si a esto se agrega el alto grado de rigidez del marco de la gestión local, resulta evidente que la eficiencia del esquema de descentralización aplicado durante el período se vio fuertemente limitada. Por otra parte, el traspaso de grandes responsabilidades a los municipios en las áreas de educación y salud, sin que la mayoría de estos contara inicialmente con las necesarias competencias técnicas y administrativas, se tradujo durante largo tiempo en una fuente de numerosas ineficiencias y errores que llevaron a cuestionar profundamente dichos traspasos", Mario Marcel, "Mitos y recetas en la reforma de la gestión pública", en Eugenio Lahera (ed.), Cómo mejorar la gestión pública. CIEPLAN/FLACSO/FORO 90, Santiago, 1993, pág. 103.

⁸³ Sergio Bossier, Estado, territorio y sociedad, Pehuén, Santiago de Chile, 1990.

En lo específicamente municipal, no sólo falta reforzar y perfeccionar el sistema democrático a nivel municipal para mejorar su representatividad y legitimidad, sino que y de manera fundamental, reforzar sus atribuciones, competencias y recursos. No para transformar a los municipios en "pequeños estados" aislados de la realidad nacional sino para que las municipalidades cuenten con mayor autonomía y puedan mejorar el manejo de los recursos y facilitar que las demandas sean procesadas lo más cerca posible de donde se generan y fortalecer la participación ciudadana⁶⁴. Si los municipios cuentan con autonomía para abordar asuntos socialmente significativos se podrá evitar que se conviertan en una carga social y que la ciudadanía cuestione para que existen los municipios si es que tan poco pueden hacer, a lo cual se responderá que existen seguramente para beneficio de los políticos desacreditando aun más el sistema político

1.3.- Aproximación a la imagen del municipio

Una manera distinta de enfocar lo relacionado con el municipio que nos permitirá reforzar nuestras anteriores afirmaciones, es analizar las percepciones de la sociedad sobre el tema a través de distintos sondeos de opinión. Constituyen un aporte interesante, pese a que en nuestro país no se hace un seguimiento sistemático del tema municipal.

Un primer dato que consideramos relevante es el de las expectativas frente a las elecciones de junio de 1992 (las únicas realizadas desde la reinauguración del régimen

⁶⁴ Sobre el acuerdo político-social existente en torno a la necesidad de fortalecer los gobiernos locales como un camino para consolidar la democracia, sugiero la lectura de los siguientes trabajos: Dolores Rufán y Eduardo Palma, La descentralización: problema contemporáneo en América Latina, Área de Programas y Políticas Sociales, ILPES, Naciones Unidas, Santiago de Chile, 1991; Dolores Rufán, "Una nueva administración municipal" y Jaime Ahumada "Descentralización, desarrollo local y municipios en América Latina, ambos en Revista Paraguaya de Sociología. Año 29, N° 85, 1992

democrático). No sólo la mayoría de las personas manifiesta su intención de acudir a votar (alrededor del 98% de los inscritos), sino que más del 55% de los encuestados piensan que las elecciones mejorarán las condiciones de vida en su comuna, expectativa que se incrementa en los votantes de centro e izquierda y de nivel socioeconómico medio y bajo. El hecho que las personas tengan expectativas favorables sobre el impacto de las elecciones municipales implica de alguna manera que las personas le asignan al municipio un rol importante -en el sentido de influir- en la comuna (ver Cuadro N° 3); estas expectativas se traducirán en más del 90% de participación en las elecciones municipales de 1992, el más alto desde las elecciones municipales de 1947. (ver Anexo "A", Cuadro N° 2 y Cuadro N° 11)

Cuadro N° 3

Expectativas frente a las elecciones municipales

	Participa	CEP
Empeorará	3,3%	3,3%
Se mantendrá igual	29,1%	35,0%
Mejorará	55,2%	55,4%
NS/NC	12,4%	6,3%

Fuentes: Participa, Estudios sobre valores democráticos. Santiago, 1992 y CEP, Estudio social y de opinión pública N° 16. Santiago, 1992.

Esta observación adquiere mayor fortaleza si se tienen en cuenta las respuestas de los encuestados cuando se les pregunta cuáles han sido las instituciones a las que ha recurrido para proponer o solucionar algo. En este punto, la municipalidad aparece en primer lugar (23,2% y 38,2% según el estudio) ya sea que se tome en cuenta al conjunto de oficinas públicas o al conjunto de las instituciones. En el primer caso, la municipalidad aparece por encima de oficinas como la del Registro Civil (25,5%), el

Servicio de Vivienda y Urbanismo (17,8%), o los tribunales (7,6%), mientras que en el segundo supera a la Iglesia (22,2%), organizaciones barriales (21,7%), los organismos de gobierno (6,2%) o los partidos políticos (3,1%). El punto es importante, porque en sintonía con lo anterior, la municipalidad se presenta como una institución clave en la comuna (ver Cuadros N° 4, N° 5 y Gráfico N° 1).

Cuadro N° 4
Imagen del municipio

	Municipio	Iglesia	Organi- zación Vecinal	Gobierno Central	Partido político
Instituciones a las que ha recurrido para solu- cionar o proponer algo	23,2%	22,2%	21,7%	6,2%	3,1%
Proporción que consi- dera que ha sido tratada bien cuando ha recurrido a ellas	72,9%	94,9%	78,9%	74,8%	92,8%

Fuente: Participa, op. cit.

Vinculado con este punto, es importante destacar dos elementos. Por un lado, los distintos motivos por los que las personas concurren a la municipalidad: mientras las de menores ingresos concurren por motivos socio-asistenciales, las de ingresos medios y altos lo hacen por razones legales.

Cuadro N° 5

Oficinas públicas más visitadas (en los últimos doce meses (%))

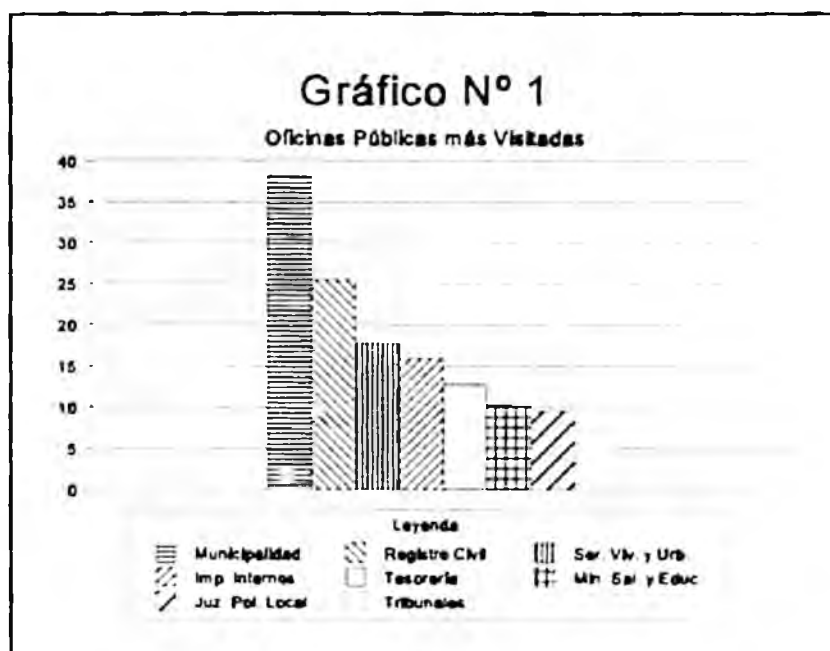
Oficina	%
Municipalidad	38,2%
Registro Civil	25,5%
Servicio de Vivienda y Urbanismo	17,8%
Impuestos Internos	15,9%
Tesorería General de la República	12,8%
Ministerios de Salud y Educación	10,2%
Juzgado de Policía Local	9,5%
Tribunales de Justicia	7,6%

Fuente: CEP, op. cit.

Por otro lado, si bien alrededor del 70% de los encuestados manifiesta haber sido tratado bien cuando ha concurrido a la municipalidad, no deja de ser significativo que las personas manifiesten que ha sido en la municipalidad donde comparativamente peor ha sido tratada -muy semejante a la opinión de otras oficinas públicas-, y que además esta proporción se incrementa cuando pertenecen al nivel socio-económico más bajo que son las que más concurren a la municipalidad. Aunque es preciso señalar que sobre la atención recibida, otro estudio afirma que son las personas de más altos ingresos las que peor la califican.⁸⁵

⁸⁵ En este sentido, la municipalidad, como el Estado en su conjunto, enfrentan un importante desafío porque durante mucho tiempo, para los sectores populares, ella fue la "cara" más cotidiana del autoritarismo. Como señala Pozo, "para los habitantes de las comunas populares el Estado, y por lo tanto la Municipalidad, están sobre todo asociados a la represión policial y al deterioro de las condiciones de vida (desempleo, falta de viviendas, problemas de salud, etc.). Sospechosos de ser portadores del caos, los espacios donde se concentran los pobres de la ciudad son vigilados, hostigados y allanados por fuerzas militares una y otra vez. Los sectores populares difícilmente van a participar en el sistema del cual son víctimas. Privados del apoyo de los partidos políticos y abandonados a la implacable lógica del mercado, desarrollan sus propias organizaciones, tanto de subsistencia como de reivindicación, con un marcado carácter antimunicipio", Hernán Pozo, "La participación en la gestión local para el régimen actual chileno", en Borja y otros, op. cit., pág. 348.

En lo que se refiere a las funciones que debe desarrollar el municipio, las opiniones mayoritarias se inclinan por la salud y la educación (44,1%), siendo otras



funciones relevantes la de atraer industrias y negocios para el crecimiento económico comunal (18,9%), mantener la limpieza y ordenamiento de la comuna (11%), asegurar la infraestructura y servicios básicos (9,6%), permitir la participación de la gente en el poder local (9,1%) y favorecer el desarrollo cultural (6,1%). Esto no es del todo coincidente con las funciones que la mayoría de las personas le atribuyen al municipio: un rol asistencial (50,2%), los servicios (20,6%), una

Cuadro N° 6
Papel más importante del municipio

* Preocuparse de la salud y educación de la comuna	44,48
* Atraer industrias y negocios para el crecimiento económico	18,9%
* Mantener la limpieza y ordenamiento de la comuna	11,0%
* Asegurar la infraestructura y servicios básicos	9,0%
* Permitir la participación de la gente en el poder local	9,1%
* Favorecer el desarrollo cultural	6,1%

Fuente: Participa, op. cit.

función económica (18,9%) y la participación (9,1%). En todo caso, es claro que la salud y la educación constituyen un tema clave. (ver Cuadros Nº 6, Nº 7 y Gráfico Nº 2).

Cuadro Nº 7

Funciones atribuidas al municipio

Asistencial	50,2%
Servicios	20,6%
Económica	18,9%
Participación	9,1%
NS/NC	1,1%

Fuente: Participa, op. cit.

Por otro lado, la consulta a las personas respecto a sus preferencias para que determinadas asuntos sean manejados a nivel central por un ministro o a nivel municipal demuestra una clara opción favorable por el municipio en temas como la iluminación de calles, la construcción de recintos públicos, deportivos y sociales, alcantarillado, pavimentación, semáforos y estacionamiento y tráfico, mientras que es claramente favorable al nivel central en lo que se refiere al desempleo y seguridad ciudadana. En asuntos como los del transporte público, educación y salud las preferencias son levemente favorables al nivel central (ver Cuadro Nº 8 y Gráfico Nº 3).

Pero si se toman los datos desagregados por nivel socio-económico, se puede observar que la administración centralizada es más favorecida por los sectores medios. Las opiniones divididas respecto a temas como la educación y la salud muestra la sensibilidad sobre asuntos que si fueran dejados exclusivamente en manos municipales podrían generar agudas diferencias entre un municipio y otro, tal como la experiencia lo ha demostrado.



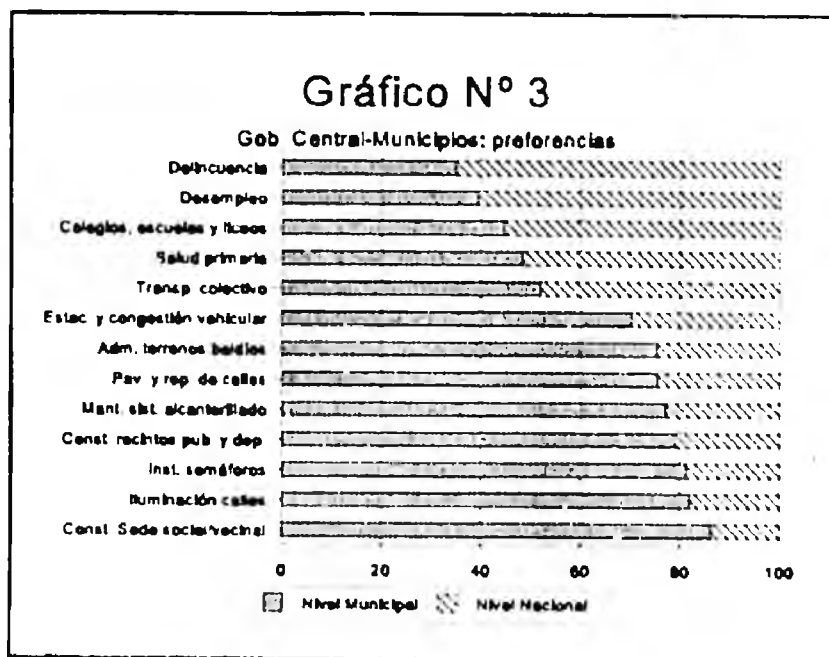
Cuadro N° 8

Nivel municipal vs. Nivel nacional: preferencias

Tarea	Municipal	Nacional
• Construcción de sede social o vecinal	85,1%	13,6%
• Iluminación de calles	81,1%	17,7%
• Instalación de semáforos	80,2%	18,3%
• Const. de recintos públicos y deportivos	78,1%	20,6%
• Mantención sistema de alcantarillado	76,2%	22,4%
• Pavimentación y reparación de calles	74,7%	24,1%
• Administración terrenos baldíos	74,0%	24,2%
• Problemas de estacionamiento y congestión	68,4%	28,9%
• Problemas transporte colectivo	51,3%	47,2%
• Salud Primaria	47,9%	51,3%
• Colegios, escuelas y liceos	44,3%	54,4%
• Desempleo	38,8%	59,7%
• Medidas para combatir la delincuencia	34,6%	63,9%

Fuente: Centro Estudios Públicos, op. cit.

Otro elemento que, aunque de manera indirecta, es útil para analizar las percepciones sobre el municipio, son las características que se tomarán en cuenta al elegir



entre uno y otro candidato. En este punto, es posible observar la fortaleza del sistema de partidos ya que la mayoría de los encuestados (55,9%) afirma que decidirá su voto eligiendo primero el partido o la lista, y dentro de ella a la mejor persona, aunque es importante el porcentaje (39,5%) de encuestados que elegirán al mejor candidato independientemente del partido. Ello sería coherente con la afirmación que plantea que en los procesos electorales a nivel local la importancia de los partidos es menor -en comparación con las presidenciales o parlamentarias- dando cuenta de un más bajo nivel de "ideologización".

Tras cuatro años desde las elecciones municipales democráticas, algunas de las tendencias parecen reforzar la percepción de una demanda por fortalecer las municipalidades. En este sentido, cabe destacar tres elementos.

El primero se refiere al grado de satisfacción ciudadana con la gestión municipal. Un estudio recientemente realizado en las principales capitales del país, permite analizar las opiniones de las personas sobre el resultado de la gestión municipal y el grado de

satisfacción ciudadana. Consultados sobre si había notado mejoras en la comuna, un 49% respondió que "poca", el 28% "bastante" mientras que el 23% restante dijo "ninguna". Las áreas en la que se han notado mayores mejoras son: pavimentación de calles y veredas (50%), aseo y limpieza (46%), equipamiento comercial y de servicios (39%), áreas verdes y lugares de recreación (34%), seguridad y control policial (25%), consultorios municipales (22%) y colegios municipales (21%).

Otro punto importante se refiere a la evaluación de la acción de alcaldes y concejales. Aquí se combinan dos tendencias: por un lado, una relativamente buena evaluación de los alcaldes (4% muy bien, 33% bien, 37% regular, 15% mal y 3% muy mal), mejor en el grupo socioeconómico alto ⁸⁶, que lleva a que los encuestados consideren mayoritariamente positiva la gestión del alcalde (63,4%) y de los funcionarios municipales (54,5%) ⁸⁷; por el otro, se mantiene una percepción negativa de los alcaldes (no superan la nota 4, en una escala de 1 a 7, en aspectos tales como honestidad, eficiencia, preparación, cercanía a la gente y poder), aunque semejante a la evaluación del conjunto de las autoridades y dirigentes políticos. Este dato puede explicar la posición mayoritaria de los encuestados favorable a que exista un cambio de alcalde (54,8%) y de la mayoría de los concejales (40,5%) ⁸⁸.

El panorama se completa con una evaluación positiva (muy bien o bien) de las municipalidades en un 37% de los encuestados, por encima del Parlamento, el poder judicial y los partidos políticos, al mismo nivel que el gobierno central y la empresa

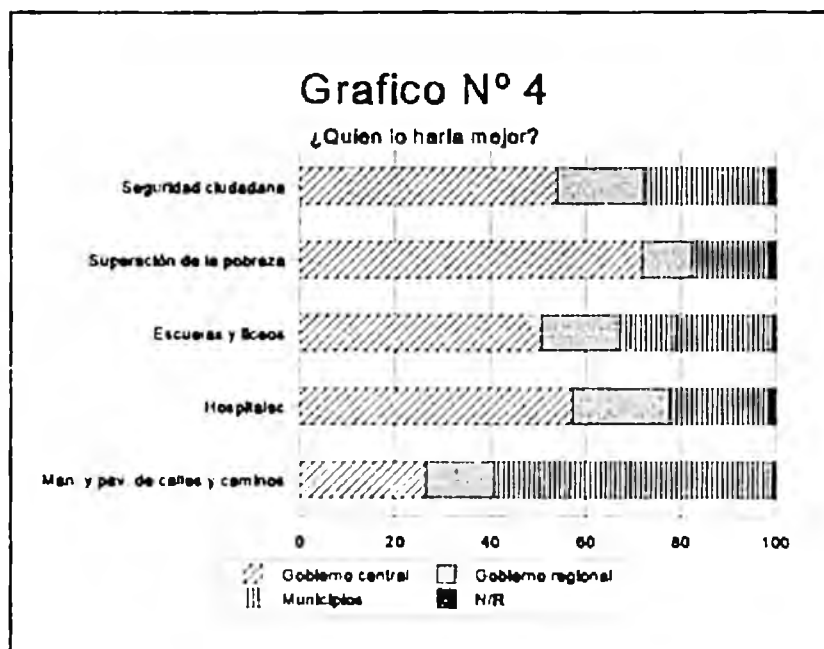
⁸⁶ Desuc-Copesa, Estudio de Opinión Pública, Santiago, mayo de 1996, págs. 10-12. Los resultados de este trabajo fueron publicados en la Revista Que Pasa, Santiago, 1 de junio de 1996, pp. 22-24.

⁸⁷ Adimark, Estudio de opinión pública, Santiago, abril de 1996, pág. 48.

⁸⁸ Adimark, op. cit., págs. 42-44.

privada y por debajo de los medios de comunicación, la Iglesia católica, las FF.AA, la policía.⁸⁹

Un segundo elemento es la permanencia en el tiempo de una tendencia favo-



able a asignarle al municipio ciertas funciones, que según las opiniones serían mejor gestionadas en este nivel que en otro. Son mayoritariamente favorables las opiniones sobre que el municipio asuma tareas de pavimentación y mantención de calles y caminos (58,3%), mientras que se encuentra divididas las posiciones sobre la gestión de los hospitales públicos (57,2% favorables al gobierno central y 21,1% a los municipios), la dirección de escuelas y liceos (50,6% favorables al gobierno central y 32,4% al municipio) y la seguridad ciudadana (53,9% favorables al gobierno central y 26,4% al municipio), mientras que tareas como la superación de la pobreza son decididamente favorables al gobierno central (71,8%). Un dato importante es que en cualquiera de las tareas señaladas, las preferencias por la gestión a nivel municipal son mayoritarias respecto del gobierno regional.⁹⁰

⁸⁹ Desuc-Copesa, op. cit., pág. 46.

⁹⁰ Desuc-Copesa, op. cit., pág. 24.

El tercer elemento que nos interesa destacar no afecta exclusivamente a los municipios y se refiere a la importancia de los partidos políticos y a la tendencia a moderar su protagonismo. Un dato que permite reafirmar lo señalado son los resultados de la encuesta Desuc-Copesa a que venimos haciendo referencia: la mayoría de las personas, consultadas sobre los factores en que se fija al momento de decidir por quien votar al momento de elegir al alcalde, el 69,2% responde que exclusivamente en la persona, un 16,4% en las personas dentro de una alianza política, mientras que los que se fijan exclusivamente en el partido son el 12,4%. En un mismo sentido, las personas consultadas consideran que las características más importantes de un candidato a alcalde son las personales como honestidad (99%), capacidades de administrador (98%), experiencia (78%), estudios universitarios (73%), factores como que "sea políticamente independiente" importan al 46% de los encuestados mientras que el que "pertenezca al partido que prefiero" sólo son importantes para el 26% de los consultados.

¿Pueden los datos revisados apoyar la tesis de que existe una corriente de opinión favorable a la "municipalización"? No se trata de extraer conclusiones terminantes, pero los datos que tienen el valor de aportar algunas "señales" sobre la percepción que los ciudadanos tienen del municipio.

Si lo que se refiere a la concurrencia a la municipalidad es consecuencia de un cambio en la estructura del Estado y en el reparto de las funciones entre sus distintos niveles, las expectativas favorables frente a las elecciones y el elevado porcentaje de participación en las elecciones de junio de 1992 -el más elevado de la historia, lo cual es aún más importante si se tiene en cuenta que tradicionalmente la participación en las elecciones municipales ha sido más baja que en las presidenciales- podrían indicar una revalorización del municipio.

Apuntan en este sentido los datos referidos a las funciones que se considera corresponden al municipio, y la preferencia porque un conjunto de tareas sean desarrolladas a nivel local por el municipio, así como la evaluación positiva que se hace tanto de la atención recibida como de las acciones municipales. La división de opiniones respecto a que ciertas tareas sean asumidas preferentemente por el nivel central responden a la exigencia social de garantizar el acceso igualitario a determinados servicios -educación y salud- o al hecho de que algunos de esas materias requieren el impulso de reformas estructurales.

Es importante destacar la preferencia ciudadana para que el municipio se haga cargo de determinados asuntos y su permanencia después de cuatro años de las primeras elecciones, lo cual puede ser interpretado como una expresión de confianza hacia las autoridades municipales -lo cual viene respaldado por relativamente positiva evaluación de la gestión municipal y de los alcaldes como líderes políticos- y como una demanda por reforzar el proceso de municipalización.

El interrogante que surge es cómo esta evaluación positiva y la tendencia favorable a reforzar el municipio puede verse afectada por la debilidad institucional del municipio y por el retraso de las reformas políticas y económicas tendientes a superar los obstáculos que afectan negativamente la autonomía, y por lo tanto la legitimidad, de la municipalidad, lo cual podría traducirse en el mediano plazo -si esta tendencia favorable no se refleja en reformas concretas, y como ya sucedió en el pasado- en una pérdida de credibilidad del municipio ante la ciudadanía.⁹¹

⁹¹ Un dato a tener en cuenta es este tema es la dificultad de los partidos políticos para encontrar personas dispuestas a ser candidatos a alcalde y concejal en la segundas elecciones municipales de octubre de 1996.

2.- Descentralización y gobiernos locales

Caben pocas dudas respecto a que si en la actualidad nos planteamos un conjunto de interrogantes en relación a los esquemas de gobierno interior, a las relaciones entre cada uno de sus componentes y a las competencias, atribuciones y recursos que les corresponden, se debe a que existe cierto malestar tanto con la manera en que se han resuelto institucionalmente tales problemas en el pasado como con la forma en que el tema ha sido debatido en el caso de nuestro país con motivo de las recientes reformas.

Si durante gran parte del siglo XX la centralización del poder político ha sido una de las características del Estado -ello incluso mas allá de su forma jurídica unitaria o federal-, una de las notas que definen el final de siglo es la demanda de mayores posibilidades de participación ciudadana en los asuntos públicos, asociada a la existencia de órganos gubernamentales mas cercanos a la ciudadanía.

La teoría política ha señalado insistentemente que la existencia de gobiernos locales democráticos y autónomos constituye un factor que contribuye a consolidar los regímenes democráticos. Pero no es menos cierto que la evidencia empírica muestra que el desarrollo del Estado -con los antecedentes del Estado social y el "keynesianismo", pero especialmente desde la instauración del Estado de Bienestar-, ha recorrido un sendero cada vez mas intervencionista y centralizador sin que la sociedad lo evaluara como un signo de autoritarismo.

La emergencia del Estado de Bienestar define un nuevo modelo de relaciones Estado-sociedad en donde ambos elementos no pueden ser concebidos como dos sistemas independientes, cada uno autorregulado, sino como interdependientes, vinculados y condicionados por un conjunto creciente y complejo de interrelaciones que modifican estructuralmente a ambos.

Esta transformación afecta a múltiples ámbitos. Por un lado, los objetivos y funciones del Estado se incrementan y agregan a las tradicionales funciones del Estado liberal, la garantía de estabilidad y mejora de las condiciones de existencia individual, la responsabilidad sobre el funcionamiento y crecimiento global de la economía y el papel de ser el principal sostenedor de los esfuerzos en investigación y desarrollo tecnológico, tareas que paralelamente moderan el rol del mercado y de la empresa privada. La mayor intervención del Estado exige un aumento del gasto público, no sólo en sectores sociales deprimidos sino en el ámbito productivo a fin de garantizar la demanda efectiva, el pleno empleo y la redistribución del ingreso.

Por otro lado, desde el punto de vista del sistema político, la representación deja de ser monopolio de los partidos políticos dando paso a las grandes organizaciones empresariales y sindicales; a su vez, la sociedad ya no se concibe como un conjunto de individuos que como ciudadanos se "comunican" con el Estado por medio del sufragio, y se transforma en una "sociedades de organizaciones" que buscan representar sus intereses en el marco de un modelo de Estado que desarrolla mecanismos neocorporativos de organización de las demandas sociales y de elaboración de las decisiones políticas que, más que negar la instancia parlamentaria, la complementa y relativiza.

El esquema triangular -capital y sindicalismo con la mediación de gobierno y partidos políticos- cumplió con fortaleza hasta mediados de los '80 con sus principales objetivos al permitir la conciliación de demandas sociales por medio de la concertación entre los actores y mejorar permanente de las condiciones de vida de las sociedades occidentales sin poner en peligro el mantenimiento del sistema democrático.

Durante todo este tiempo, el Estado de Bienestar desarrollado de manera centralista, fue defendido en Europa como un instrumento democratizador tanto por la

socialdemocracia, como por la democracia cristiana y los liberales -y criticado por los partidos y movimientos de izquierda por "reformista"- porque se trataba de un centralismo de carácter "progresista" cuya preocupación fundamental era en primer término garantizar la igualdad de los ciudadanos -puesta en duda por los caciquismos locales-, y posteriormente neutralizar a cierta corriente "descentralizadora" de carácter reaccionario preocupada de conservar los privilegios de las clases más acomodadas.

Además de las razones políticas, el proceso de centralización se explica -aunque en cierta medida también es su consecuencia- por la concentración del capital y de las actividades económicas, la lógica interna de una creciente burocracia, la implementación de la política fiscal, la vigencia de un conflicto social central en torno al trabajo y un "clima cultural" favorable a lo "homogéneo". La interacción entre estos procesos y los resultados de un esquema que permitía distribuir beneficios a múltiples sectores sociales, explica que el proceso de centralización no fuera evaluado como un obstáculo -mas bien todo lo contrario- para la democracia.

No podemos olvidar que la centralización del Estado de Bienestar es también consecuencia de la creciente complejidad de las relaciones sociales y de los asuntos que deben enfrentar los organismos públicos. Ello, traducido al plano de los gobiernos locales, conduce a una creciente restricción de aquellos asuntos que pueden ser calificados estrictamente de "municipales" -lo cual va aparejado a la creciente limitación de los poderes locales- y exige la necesidad de conciliación entre los distintos niveles de gobierno y administración. Dicho de otra forma, el proceso de centralización se explica también porque, incrementada la escala y complejidad de los problemas, el municipio se encuentra incapacitado para asumir de manera exclusiva -sea porque no cuenta con los medios técnicos, sea porque afecta a otros territorios- un conjunto de competencias tradicionalmente consideradas propias.

Pero si la centralización fue concebida como un instrumento generador de igualdad y libertad políticas, central en los procesos de democratización, con el tiempo y ya superados los obstáculos y resistencias iniciales y transformada las bases mismas de la sociedad que lo legitimaba, ella misma se transforma en un factor generador de desigualdades objeto de cuestionamientos ciudadanos cada vez mas intensos, que se manifiestan en distintas tendencias críticas:

- i) Escasa representatividad de los actores tradicionales e insuficiencia de los mecanismos e instituciones políticas⁹²;
- ii) El carácter tecnocrático de la administración central, así también como la excesiva burocratización y control, influencia de grupos de presión y falta de adecuación entre necesidades sociales y respuestas estatales;
- iii) Existencia de desigualdades sociales y económicas con expresión territorial;
- iv) Vigencia de una cultura "uniformadora" que desconoce las particularidades locales que en la actualidad el desarrollo tecnológico permite rescatar y expresar;
- v) Crisis económica que exige una relación mas directa entre la carga fiscal y la acción pública, y una mayor flexibilidad de su puesta en práctica para dar solución a problemas concretos.

Las críticas a la centralización estatal no responden a una lógica única. Más aún, reflejan los conflictos derivados de una novedosa trama de relaciones entre Estado y sociedad aún por estabilizarse pero que ponen en evidencia la imposibilidad estatal de seguir garantizando la armonía entre crecimiento económico e integración social, hecho

⁹² No nos extenderemos en el análisis del tema; sobre la crisis de representación política, Nicolas Tenzer, La sociedad despolitizada. Paidós, Buenos Aires, 1991.

que desde una perspectiva es interpretado como funcional a una nueva fase del capitalismo.⁹³

Sin ser incoherente con lo anterior, las tendencias favorables a la descentralización se explican también porque los poderes locales se presentan como espacios para que ciertos grupos, que de no existir los municipios, difícilmente podrían introducir sus demandas y problemas en la agenda estatal.⁹⁴

Así planteado, es claro que la descentralización refuerza

"el proceso de democratización del Estado, es decir: a) ampliación del campo de los derechos y libertades; b) progresiva incorporación de los sectores excluidos o marginados de las instituciones representativas y, c) mayor control y participación populares en la actuación de las administraciones públicas".⁹⁵

Cuando insistimos en poner de relieve que la demanda por una mayor descentralización es relativamente reciente -incluso reconociendo que los gobiernos locales tienen una larga tradición en el pensamiento político occidental- no queremos dar a entender que responde a una lógica coherente y exenta de conflictividad. Tampoco postulamos que exista una relación que demuestre científicamente que existe un nexo entre democracia y descentralización en el sentido que en cualquier tiempo y lugar un régimen político es más democrático si cuenta con instancias de gobierno regionales y

⁹³ José L. Curbelo argumenta que "la reestructuración del orden económico, a través de la aplicación de nuevas tecnologías y la internacionalización de las operaciones de capital a escala internacional, corre paralela al proceso de pérdida de confianza y funcionalidad del Estado, tanto en su papel de productor de bienes y servicios como de agente que posibilita la reproducción del sistema económico. (...) En este sentido, el contrato social característico del Estado de Bienestar pierde toda justificación y utilidad. Asimismo, la reducción de las barreras proteccionistas, el debilitamiento de los Estados nacionales y su descentralización son funcionales a la nueva etapa de la expansión capitalista", citado por Bossier, Territorio, Estado y sociedad, op. cit..

⁹⁴ Jordi Borja, Descentralización y participación política, IEAL, Madrid, 1987, pág. 18.

⁹⁵ Jordi Borja, "Dimensiones teóricas, problemas y perspectivas de la descentralización del Estado", en Jordi Borja y otros, Descentralización del Estado, movimientos social y gestión local, op. cit., pág. 39.

municipales; aceptar este razonamiento nos conduciría a aceptar que un Estado federal es más democrático que uno unitario, aunque podemos señalar que más allá de las distinciones entre federalismo y unitarismo, lo cierto es que no existe ningún régimen democrático que no cuente con municipios.

Pero este debate implicaría entrar en un debate de filosofía política que siendo interesante no nos aportaría mayores elementos al tratamiento del tema en esta perspectiva. Más útil parece apoyarse en un hecho claro: la vigencia de la descentralización es la consecuencia de un complejo proceso de cambios en la cultura política que inciden en el rol que la sociedad le asigna al Estado y la manera en que aquella espera que cumpla ese rol.

Dicho esto, la historicidad de la relación democracia-descentralización no es obstáculo para constatar que la tendencia actual de los regímenes democráticos es avanzar hacia una mayor complejidad de su trama institucional y de sus relaciones con el conjunto de la sociedad, no solamente como respuesta a las demandas de mayor participación sino también para mayores economías en el gasto público.

Si ello es así en casi todos los países más desarrollados, no deja de ser importante en América Latina, donde en los últimos años se han llevado adelante profundas reformas descentralizadoras con el compartido objetivo de reforzar la autonomía de los niveles intermedios de gobierno y administración, la participación ciudadana y la búsqueda de un desarrollo económico y social integrador.

El proceso de descentralización no sería tan relevante para la consolidación de la democracia en América Latina, si solamente constituyera una exigencia del ajuste estructural destinada a mejorar el rendimiento de recursos escasos y olvidara que en la actualidad es un requisito de la gobernabilidad y legitimidad del sistema político democrático.

"En todo caso, dados los cambios sociales y económicos experimentados a nivel local, como también las demandas de democratización municipal o regional, las actuales formas de organización territorial están cambiando. En este sentido, la descentralización puede llegar a ser crucial en el nuevo orden estatal latinoamericano. El nuevo Estado para tener mayor eficacia política y económica necesita ser mas legítimo desde el ámbito local".⁹⁶

Hasta ahora nos hemos referido a la descentralización sin mayores precisiones. Hay que tener en cuenta que la descentralización puede situarse en un contexto más amplio que el meramente institucional en el que implique el traspaso de capacidades que se encuentran en manos del Estado directamente a la sociedad y sus organizaciones. (ver Cuadro N° 9)

Sin embargo, esto no es obstáculo para que la descentralización se refiera habitualmente a procesos que se afectan a la estructura del Estado y que hablemos de descentralización refiriendonos a

"un proceso de carácter global que supone por una parte el reconocimiento de la existencia de un sujeto -una sociedad o colectividad de base territorial- capaz de asumir la gestión de intereses colectivos y dotado a la vez de personalidad socio-cultural y político-administrativa y, por otra parte la transferencia a este sujeto de un conjunto de competencias y recursos (financieros, humanos, materiales) que ahora no tiene y que podrá gestionar autónomamente en el marco de la legalidad vigente".⁹⁷

Si bien es cierto que la descentralización puede situarse en un marco más amplio, no lo es menos que, desde un punto de vista político-administrativo, la descentralización es un proceso que afecta no tanto la forma jurídica del Estado

⁹⁶ Fernando Calderón y Mario dos Santos, "Hacia un nuevo orden estatal en América Latina. Veinte tesis socio-políticas y un corolario de cierre", en Revista Paraguay de Sociología, Año 27, N° 77, 1990, pág. 17.

⁹⁷ Jordi Borja, Descentralización del Estado, movimiento social y gestión local, op. cit., pág. 48.

entendida como la forma en que se organiza el poder del Estado, sino la manera en que los distintos órganos estatales ejercen el poder y las relaciones entre ellos.

Cuadro N° 9

Centralización-descentralización: ejes conceptuales

Eje Conceptual	Cultura de la Centralización	Cultura de la Descentralización
Modelo Conceptual	Estructuralista	Micro-desarrollista
Agente de Desarrollo	Estatista	Privalista
Sistema de Decisión	Elitista	Basista
Organización del Territorio	Centralista	Localista

Fuente: José Arocena, "Descentralización e iniciativa, una discusión necesaria", en Cuadernos del CLAEH. N° 51, diciembre 1989, pág. 45.

Los procesos de descentralización afectan especialmente a los Estados unitarios, es decir, aquellos que poseen un único núcleo de impulsión política y gubernamental, al crear centros de decisión políticos y administrativos distintos y no dependientes del poder central.

En términos conceptuales, los procesos de descentralización admiten distintas posibilidades debiéndose distinguir entre descentralización política y administrativa: mientras que en el primer caso hablamos de un proceso que crea un nuevo organismo de base territorial, constituido democráticamente y con capacidades de gobierno (normativas), en el segundo este último elemento está ausente. La descentralización administrativa puede ser funcional (cuando afecta a un determinado servicio o función estatales) o territorial (cuando la descentralización involucra a una población territorialmente diferenciada).

Es preciso señalar que los procesos de descentralización son un estadio superior de los procesos de desconcentración por los cuales los Estados unitarios con gobiernos centralizados delegan competencias y atribuciones a un organismo que carece de personalidad jurídica y patrimonio propios, conservando aquel la facultad de recuperar lo delegado en el momento que lo considere oportuno.⁹⁸

Además, la descentralización puede concretarse en distintas fórmulas institucionales, dependiendo si el proceso involucra a municipios, regiones o provincias. En nuestro caso, el objeto de estudio se centra en los municipios, razón por la cual denominaremos "municipalización" a esta variante específica.

Dentro de este panorama, la ubicación de los municipios está en la descentralización administrativa territorial al configurar un ente con personalidad jurídica propia -distinta de las demás- y dotada de autonomía -es decir, no dependiente jerárquicamente de otro en el ejercicio de sus funciones- y patrimonio propio entre cuyas características se encuentra el que sus órganos de gobierno sean elegidos popularmente por la colectividad que habita el territorio que se organiza autónomamente. Este último rasgo otorga a las municipalidades un matiz político pero que en ningún caso puede ser pleno ya que desarrollan su actividad en el marco de normas dictadas por otros organismos por lo que carecen de facultades normativas relevantes. En todo caso la distinción entre administración y política no debiera ser motivo para que se menospreciara la autonomía de los municipios cuyo contenido analizaremos más adelante.

Pero la descentralización no sólo admite distintas posibilidades institucionales o conceptuales sino que también permite, en un plano ideológico, distintas posiciones

⁹⁸ Para una mayor profundización en torno a estos conceptos, ver Humberto Nogueira y Francisco Cumplido, Derecho político. Introducción a la política y teoría del Estado, UNAB, Santiago, 1993.

que alimentan una gran parte del debate. Lo dicho hasta aquí se orienta en el sentido de reafirmar los nexos entre descentralización y democracia, pero no es menos cierto que esta relación puede ser puesta en duda. Las confusiones se originan en la ambigüedad conceptual y en la amplitud del abanico de actores que apoyan las iniciativas descentralizadoras y en el extendido consenso sobre su necesidad, pero superficial en lo que a su sentido se refiere.

Nos es casualidad que, más allá de las declamadas intenciones, las propuestas descentralizadoras hayan dado cobertura a programas de la más distinta naturaleza: a) políticas públicas destinadas a desconcentrar los servicios públicos y la actividad económica; b) transferencia a los municipios de servicios sociales como educación y salud con el objetivo de "desburocratizarlos" y en algunos casos también privatizarlos; c) reforma de los gobiernos locales tanto en un sentido político-representativo como en los aspectos técnico-administrativos.

De tal forma, si algunos afirman que la descentralización impulsa el paso de una democracia representativa a una democracia más participativa en donde los municipios son considerados como ámbitos privilegiados de democratización debido a que permiten una mayor involucración de los ciudadanos en las instituciones públicas, otros verán en este proceso un "instrumento" del neoliberalismo destinado a dismantelar tanto la capacidad de ciertos actores para presionar por reformas del sistema político y económico como para debilitar la capacidad de arbitraje del Estado central.⁹⁹

⁹⁹ No en vano De Mattos propone un análisis diferente respecto al tema de la municipalización. La suya constituye una mirada desconfiada respecto a las virtudes que se le atribuye a ese proceso en el contexto de reorganización capitalista internacional y de predominio de las propuestas neoliberales. Establece que: a) es falso que la municipalización permita la emergencia de propuestas políticas populares; b) la creciente integración internacional limita fuertemente la autonomía de las comunidades locales; c) el fortalecimiento y multiplicación de instancias de gobierno puede generar niveles crecientes de ingobernabilidad. En el fondo de su planteo se encuentra lo que De Mattos denomina "fetichización de lo institucional", es decir la creencia de que una reforma político-administrativa es capaz de establecer las condiciones para transformar la
(continúa...)

Los cuestionamientos también se originan en los mismos procesos descentralizadores y los efectos "perversos" que generan, tales como:

- i) Incrementalismo político-administrativo tanto en lo que se refiere a la multiplicación innecesaria de los niveles y entes político-territoriales como a la complejización de los procedimientos administrativos;
- ii) Reproducción a nivel local de los mecanismos de representación que tienden a exagerar el protagonismo de los partidos políticos y los corporativismos funcionariales;
- iii) Transferencia de competencias de carácter social a los municipios sin los recursos necesarios para llevarlas adelante como una forma de dismantelar el Estado de Bienestar, lo cual coincide con el desprestigio de las políticas estatistas y la legitimidad del mercado capitalista y la actividad privada.¹⁰⁰

La importancia de estos cuestionamientos y dudas que se plantean en relación a la descentralización, hacen necesario insistir en algo ya señalado. Es posible, y de hecho sucede, utilizar la "descentralización" en diferentes sentidos según el actor de que se trate y aprovechar así cierta confusión conceptual imperante para, incluso, hablar de descentralización política en contextos autoritarios.

Así, algunos insisten en romper el nexo entre democracia y descentralización; pero ello no deja de ser un espejismo ya que no se comprende cómo la descentralización puede ir en contra de la democracia cuando supone la apertura de espacios políticos donde ejercer derechos ciudadanos, incluso teniendo en cuenta que

(...continuación)

estructura social, la orientación de la distribución del producto social y las características predominantes de la economía capitalista, "Falsas expectativas ante la descentralización", en *Revista Nueva Sociedad*, N° 104, 1985, pp. 118-126.

¹⁰⁰ Jordi Borja, *Descentralización y participación ciudadana*, op. cit., págs. 60-61

las condiciones para que se desenvuelvan dichos espacios depende tanto de la existencia de dicho espacio como de su autonomía y capacidad económica.¹⁰¹

2.1.- Municipio, descentralización y autonomía local. La teoría de la garantía institucional y la Carta Europea de la Autonomía Local

El municipio, tal y como hoy lo conocemos en sus distintas variantes, es el resultado de un proceso complejo donde es posible distinguir distintas experiencias y aportes teóricos¹⁰² pero siempre teniendo como columna vertebral -sea negativa o positivamente, y especialmente en la experiencia europea- a la noción de autonomía local.

"la autonomía local no es, en definitiva, más que el arquetipo mismo histórico de la técnica del autogobierno o la autoadministración, consistente en el interesamiento del colectivo más directamente afectado por determinados asuntos comunes a sus componentes mediante la entrega de la gestión de aquéllos a la responsabilidad de éstos. Negativamente, se contrapone a la administración burocrática o mediante agentes distintos a los destinatarios mismos. Y en cuanto técnica de organización jurídico-pública está al servicio de la división vertical del poder (la autodeterminación permite descargar de tareas a la instancia administrativa superior correspondiente) y, cuando se configura sobre el

¹⁰¹ Es claro que la descentralización no constituye una panacea, pero sí una posibilidad; como sostiene Arocena, "la invención de redes asociativas, de estructuras interinstitucionales, de mecanismos autogestionarios, etc., muestran la existencia de procesos instituyentes. Las riquezas de estas experiencias instituyentes merecen una atención especial, porque ellas constituyen posiblemente gérmenes de una institucionalización alternativa, capaz de responder a ciertas exigencias de encuentro horizontal entre una pluralidad de actores sociales", en "¿Descentralización para qué?", en Cuadernos del CLAEH, N° 51, 1989, Montevideo.

¹⁰² Entre los antecedentes históricos mas importantes de la autonomía local, se encuentran: a) la doctrina del "pouvoir municipal" (que concibe al municipio en una doble perspectiva, sea como entes autónomos encargados del patrimonio local y de la policía, sea como agentes del Estado central) como un cuarto poder situado por debajo y al margen de los tres restantes, formulada por Henrion du Pansey y asociada a la idea de "libertad de autonomía" elaborada por Sieyès, Constant y de Tocqueville; b) la doctrina germánica de la asociación comunal, que plantea el autogobierno municipal como un mecanismo de representación y participación política popular; c) la doctrina de la descentralización de Hauriou que, partiendo del ámbito de lo administrativo, impacta en lo político de la mano del pensamiento socialista de Proudhon; d) el "selfgovernment" inglés; Antonio Fanlo Loras, Fundamentos Constitucionales de la autonomía local, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1990.

principio electivo (si es que la gestión no la realizan directamente los interesados), también del principio democrático". ¹⁰³

La doctrina de la autonomía municipal, ya en el contexto del debate sobre la forma jurídica del Estado, se encuentra asociada no sin controversia, a la teoría general de las garantías institucionales. ¹⁰⁴

La garantía institucional busca neutralizar la "debilidad" que implica dejar derechos fundamentales indefensos frente al libre arbitrio del legislador ordinario y conducir -o poder conducir- en última instancia, a un vaciamiento de su contenido esencial por considerar a las normas fundamentales como simples variaciones del derecho positivo o como declaraciones de buenas intenciones.

De este modo, la garantía institucional tiene como finalidad

"la de otorgar una específica protección constitucional frente al legislador ordinario a determinadas y típicas características de una institución, en la medida en que éstas han pasado a ser -como resultado de la evolución histórica de dicha institución- esenciales e identificativas de la misma". ¹⁰⁵

¹⁰³ Luciano Parejo, Derecho básico de la administración local, Ariel, Barcelona, 1986, pág. 101.

¹⁰⁴ El origen de ésta se remonta a los inicios del siglo XX, y existe consenso entre los especialistas en atribuirle su primera formulación a Carl Schmitt, cuyo objetivo era encontrar una solución a la debilidad con que la Constitución de la República de Weimar (1919) había protegido las libertades públicas y el entramado organizativo de la república.

¹⁰⁵ Luciano Parejo, Garantía institucional y autonomías locales, IEAL, Madrid, 1981, pág. 23. Dicho trabajo aborda el problema de las garantías institucionales y la autonomía municipal analizando el desarrollo de la doctrina allí donde se originó (Alemania) y como ésta se ha aplicado tanto allí como en España; por no ser de nuestro interés directo, nos preocuparemos de extraer de dichas experiencias históricas los elementos teóricos que permitan delimitar el concepto de autonomía municipal. Como notas características la garantía constitucional, caben destacarse las siguientes: a) presupone la existencia de una institución; b) la existencia de un sujeto de derecho titular de la institución facilita su reconocimiento, pero no es necesaria para la existencia de una garantía constitucional; c) el reconocimiento de derechos subjetivos no pertenece a su esencia pero tampoco es incompatible con ella; d) la garantía institucional posee una eficacia protectora superior tanto a la que resulta del hecho de ser una norma constitucional como de las normas que cuentan con procedimientos especiales para su reforma.

La doctrina de las garantías institucionales, lejos de ser una elaboración acabada, es la construcción resultante de un proceso de interpretación constitucional cuyos principales puntos de debate son: por un lado, las características estructurales normativas que permiten determinar la existencia de una especial protección de una institución con el nivel de garantía institucional (para lo cual deben cumplirse dos requisitos: a) toda norma constitucional que encierre una disposición garantizadora debe ser claramente identificable; b) la garantía debe estar dirigida a la protección de una institución).¹⁰⁰

Por otro, la construcción de la doctrina de las garantías institucionales no se limita solamente a lo que está relacionado con su carácter reforzador de la protección sino que avanza hacia el terreno de los mecanismos técnico-jurídicos que ponen en marcha la garantía.

En este sentido, el análisis de la protección garantizadora ha de realizarse teniendo en cuenta dos elementos: la dirección, es decir, la garantía institucional dirige la protección de la institución frente a los ataques del legislador ordinario o del Estado en general que la pongan en peligro de desaparición o deformación; de otra parte, la intensidad de la protección que no desemboca en la imposibilidad de toda modificación, sino que lleva a la doctrina a distinguir en las instituciones dos círculos concéntricos, el interior compuesto por elementos esenciales y el exterior por los accidentales donde no opera la garantía institucional.

El obstáculo más serio -mal resuelto por la jurisprudencia alemana- se encuentra en la delimitación del círculo interior. Un primer elemento al que se recurre para llevar

¹⁰⁰ En este caso, y tomando como referencia la obra de E. Schmidt-Jortzig, se entiende que la institución "es un factor recibido y fundado real y jurídicamente (reconocido) por la Constitución, dotado de una fundamental y propia función ordenadora (canalizadora) de la construcción del Estado (y la sociedad) constituido".

adelante dicha tarea es el reconocimiento de lo que se denomina "imagen característica" que determina la eficacia ordenadora de la institución. Pero esto poco aporta en el momento histórico concreto, porque incluso el núcleo esencial de toda institución está sujeto a la presión transformadora tanto de la realidad social como del legislador que busca una mayor coherencia entre las instituciones y el entorno donde éstas se desenvuelven.

¿Cuál es la solución? Si se quiere evitar el anquilosamiento de las instituciones protegidas con garantías, el legislador ordinario puede modificar -aunque en este punto el acuerdo no es unánime- incluso el núcleo esencial de ellas a condición de que tales modificaciones sean el resultado del proceso evolutivo de las distintas configuraciones legales.¹⁰⁷

Si bien es cierto que así formulada la doctrina de las garantías institucionales se encuentra sujeta a una serie de cuestionamientos resultado de su alto grado de abstracción y vaguedades, conserva, a pesar de todo, gran parte de su actualidad en virtud de su utilidad en el análisis sistemático y la conformación técnica del mecanismo garantizador constitucionalizado, especialmente en el ámbito de los derechos fundamentales.¹⁰⁸

¹⁰⁷ El tercer elemento lo constituye, directamente vinculado al anterior, la dimensión temporal de la garantía institucional ya que ella se mantiene frente a medidas legislativas posteriores del mismo rango a la que da origen a la decisión aplicativa tomada como referencia y siempre y cuando no se produzca una alteración histórica de la imagen de la institución. Lo señalado requiere una precisión ya que así planteado, la institución se encuentra desprotegida frente al vaciamiento generado por sucesivas normas y disposiciones que consideradas individualmente no afecte la garantía constitucional pero que si lo hagan si se las considera conjuntamente en este sentido, la doctrina señala que "la actuación legislativa reiterada sobre una institución sólo será válida en la medida en que la progresiva alteración que en el régimen de ésta se produzca sea capaz de acompasar a la misma conciencia social arraigada de esa misma institución (). el legislador puede conducir el cambio, pero éste ha de desarrollarse de forma que no se produzca una ruptura con la realidad social", Luciano Parejo, Garantía institucional y autonomías locales, op. cit., pág. 53.

¹⁰⁸ "Todas las tendencias actuales en el ámbito de los derechos fundamentales miran hacia un (continúa...)"

Veamos ahora como se lleva a la práctica la teoría arriba revisada en el caso específico de la autonomía municipal analizando dos interpretaciones.

De un lado, la interpretación clásica de la autonomía municipal entiende que el autogobierno que se garantiza en la constitución, por referirse a "todos los asuntos de la comunidad", apunta a garantizar un conjunto de competencias "locales" a cargo exclusivamente de la municipalidad. Para cumplir con tales competencias, a los municipios se les reconocen facultades -especialmente las organizativas, normativas, de personal, financiera y planificación-, aunque siempre limitadas por el hecho que los poderes municipales se desarrollan en el marco de la ley y porque están sujetos a controles (de legalidad y reserva) de instancias superiores.

Según sus críticos, esta concepción de la autonomía municipal

"está aún impregnada de la histórica concepción del municipalismo (propia de los momentos iniciales del constitucionalismo, tributaria de épocas anteriores y consolidada en la sociedad liberal-burguesa del siglo XIX) como ámbito autónomo con poder propio afirmado frente al Estado, es decir, del principio de dualismo entre Administración estatal y autoadministración municipal". ¹⁰⁹

El continuo vaciamiento de las competencias municipales que se produjo en las décadas del '50 y '60 -como consecuencia de una multiplicidad de factores-, hizo evidentes las contradicciones entre la regulación constitucional y las normas de menor rango que afectan al régimen local y la necesidad de replantearse un problema como el

(...continuación)

objetivación y, por tanto, una ampliación de los mismos, que -sin embargo- conlleva su 'debilitamiento' como posiciones resistentes a la injerencia estatal. Aquí es donde resurge la eficacia de la doctrina de las garantías institucionales en todos los casos en el que el texto constitucional conecte éstas con los derechos fundamentales, pues dichas garantías aseguran contenidos ordinamentales objetivos intocables, en su núcleo esencial, para el legislador ordinario. La transferencia de los componentes objetivos de los derechos fundamentales a las correspondientes garantías institucionales implicaría así la correlativa trasposición de dichos derechos de la eficacia protectora a éstas", *Ibidem*, pág. 30.

¹⁰⁹ *Ibidem*, pág. 76.

de la autonomía municipal que ya no podía ser explicado coherentemente desde la perspectiva tradicional.

Surge así lo que podríamos denominar una interpretación renovada de la autonomía municipal tomando como punto de partida dos elementos centrales en la formulación de la doctrina clásica. El primero se refiere a la contradicción existente en la construcción clásica de la garantía institucional de la autonomía municipal que sigue apoyándose en la teoría de los derechos fundamentales y las libertades públicas - estableciendo un paralelismo entre los derechos fundamentales y la garantía del gobierno local y sus funciones-, y la realidad jurídica-constitucional que reconoce al municipio como un eslabón de la estructura estatal.

"Quiere decirse con ello que los derechos fundamentales aseguran la protección constitucional de derechos materiales de los ciudadanos, pero la garantía de la autonomía local sólo asegura, constitucionalmente y de un modo directo, la existencia de la institución en cuanto tal, es decir, de la organización municipal gestora de los asuntos propios en régimen de autoadministración como último escalón territorial de la organización total del Estado, en tanto que la protección del complejo de derechos - competencias- vinculado a la institución es sólo un consecuencia indirecta de aquella primera garantía y está limitada, además, por la habilitación expresa al legislador ordinario para la positiva y concreta configuración de la institución".¹¹⁰

De tal manera, la perspectiva clásica que insiste en equiparar al autogobierno municipal con un derecho fundamental, dejaría de lado que en la actualidad el municipio forma parte de la organización del Estado cuya estructura constitucional no puede ser fundamento de otras potestades que las normativas (reglamentarias), de personal, financieras y de planificación.

El segundo, y más relevante para nuestro tema, es el que afirma que la garantía institucional de la autonomía municipal conduce a reconocer la existencia de un núcleo

¹¹⁰ Ibidem, pág. 82.

competencial propio. Ello genera dos importantes consecuencias contradictorias: si la corporación municipal tiene competencia exclusiva sobre los asuntos "locales" -lo cual significa que se limita estrictamente a dichos asuntos-, la identificación en la materia de un interés supralocal implica la pérdida automática de dicha competencia; si se liga indisolublemente el derecho a la autoadministración de los gobiernos locales a un conjunto de competencias locales -entendidas como criterio determinante, delimitador y preservador de la competencia municipal-, la garantía institucional actúa restringiendo la acción municipal a lo estrictamente local, y en definitiva, vedando el acceso municipal a problemas y decisiones que sin ser exclusivamente locales puedan afectar a la sociedad local.

La emergencia de una nueva realidad sociopolítica caracterizada por la creciente complejización de las relaciones entre los distintos niveles del Estado¹¹¹, indica que un avance en la interpretación de la garantía institucional de la autonomía municipal debe apuntar a reforzar el derecho de autogobierno del municipio en todos los asuntos relevantes para la sociedad local -evitando tanto identificar el gobierno local con un conjunto de competencias, como, por el contrario, restringir la acción municipal a lo estrictamente local-, teniendo en cuenta que la capacidad de autogobierno dependerá siempre del grado de incidencia directa y efectiva que tengan dichos asuntos en la vida

¹¹¹ Señala Parejo, en este sentido, que "la unidad política (en el sentido de K. Hesse) es necesariamente compleja en tanto que síntesis permanente entre los diversos intereses, objetivos y planteamientos de la realidad en el seno del orden fundamental constituido. Justamente uno de los aspectos mas sobresalientes de la unidad política del Estado así entendida es, en nuestra Constitución, el territorial, que demanda un constantemente renovado equilibrio entre las exigencias del Estado único y de la diversidad de comunidades territoriales dotadas de capacidad de opción con contenido político (según un juego específico de relaciones recíprocas y en ningún caso jerarquización estricta entre los distintos ordenamientos y los entes actuantes de los mismos) y, por lo tanto, una actuación coordinada cara a un resultado de conjunto coherente, no obstante tratarse de poderes separados y distintos", Luciano Parejo, "La autonomía local en la Constitución", en Santiago Muñoz Machado, Tratado de derecho municipal. Tomo I, Civitas, Madrid, 1989, pág. 51.

local ¹¹², aunque siempre garantizando la participación de los entes locales en el proceso de toma de decisiones que le afecten, especialmente en el reparto de los ingresos estatales y la elaboración de instrumentos de planificación y ordenación del territorio. ¹¹³

Ello implica que al gobierno local, para el ejercicio de su autonomía dentro de los límites de la ley y como requisito para hacer efectivas las funciones de gobierno, debe reconocérsele

"un cierto margen de decisión política (autonomía) basado en la legitimidad democrática (la representatividad directa de los entes locales), de modo que le sea posible realizar sus funciones modulando la ejecución de las Leyes a tenor de las peculiaridades del territorio municipal y sin sujeción a directrices preestablecidas". ¹¹⁴

Un margen de decisión política matizado ya que la autonomía municipal es de un rango inferior, y si bien la descentralización del Estado debe comprenderse en un sentido político-administrativo, la autonomía local es fundamentalmente administrativa

¹¹² Parejo señala como conclusión del análisis del caso español, que si se afirma el carácter universal del régimen local en el sentido de que no existen funciones esencialmente locales, el resultado es diferentes contenidos competenciales -tanto en intensidad como cantidad- de acuerdo al siguiente esquema: 1) materia que afecte exclusivamente a los intereses locales, competencias locales; 2) materia que afecte a los intereses de dos o mas entes, distribución de las competencias en función de la importancia relativa de la afección de los correspondientes intereses; 3) materia que no incide en los intereses locales, inexistencias de competencias. Ibidem, págs. 160-162.

¹¹³ El debate sobre la utilidad de la teoría de la garantía institucional en el campo de la autonomía municipal está plenamente vigente. Al respecto, recomiendo la lectura de dos trabajos, Eliseo Aja, "Configuración constitucional de la autonomía municipal" y Luis Ortega, "La garantía institucional y las competencias locales", ambos en el trabajo colectivo, Informe sobre el gobierno local, MAP/Fundación Carles Pi i Sunyer, Madrid, 1992.

¹¹⁴ Luciano Parejo, Garantía Institucional y autonomías locales, op. cit., pág. 100. Puede contribuir a clarificar la noción de autonomía, la cita que hace el mismo autor de la sentencia del Tribunal Constitucional español (2/2/81) que dice: "ante todo, resulta claro que la autonomía hace referencia a un poder limitado. En efecto, autonomía no es soberanía -y aun este poder tiene sus límites-, y, dado que cada organización territorial dotada de autonomía es una parte del todo, en ningún caso el principio de autonomía puede oponerse al de unidad, sino que es precisamente dentro de éste donde alcanza su verdadero sentido, como expresa el artículo 2º de la Constitución. De aquí que el artículo 137 de la Constitución delimite el ámbito de estos poderes autónomos, circunscribiéndose a la 'gestión de sus respectivos intereses', lo que exige que se dote a cada ente de todas las competencias propias y exclusivas que sean necesarias para satisfacer el interés respectivo", Ibidem, pág. 126.

"en tanto que lugar y 'forma de administración' idóneos para la mejor realización de las exigencias simultáneas del Estado democrático y el Estado social-administrativo, en tanto que escalón de gobierno mas participativo y cercano al ciudadano, actuante sobre el terreno de la administración y los servicios de mayor incidencia en la calidad de vida de los administrados. En la medida en que en el autogobierno local se mezclan de forma específica la política y la administración, es decir, se produce una administración política y no burocrática, dicho autogobierno representa la puesta en pie de espacios administrativos (que deben ser entregados por los poderes superiores en virtud justamente del principio de descentralización) de libertad de decisión y de creatividad y opción en favor de los propios de la actividad pública (bien directamente, bien -como será lo usual- a través del mecanismo representativo". ¹¹⁵

Se habrá advertido que nos referimos a la autonomía del municipio tanto como autoadministración o autogobierno. La naturaleza administrativa del municipio se explica porque la acción municipal se desarrolla en el marco de las leyes definidas en instancias superiores careciendo de capacidad legislativa. Sin embargo, el hecho que los municipios no se hallen subordinados jerárquicamente a entes superiores y que sus autoridades sean elegidas democráticamente en votaciones populares con la participación de partidos políticos implica, aunque en un sentido más limitado -si se lo compara con el nivel nacional o regional-, una actividad de gobierno de carácter político en el sentido definido por Easton de "asignación autoritativa de valores". ¹¹⁶

¹¹⁵ Luciano Parejo, "La autonomía local en la constitución", en Santiago Muñoz Machado, Tratado de derecho municipal. op. cit., pág. 53.

¹¹⁶ Como señala de Vergottini, "cuando la descentralización comporta formas de condicionamiento, jurídicamente disciplinadas, por parte de cuerpos electorales sobre las estructuras administrativas descentralizadas, se puede reconocer el carácter político de las estructuras descentralizadas y hablar de descentralización política, ya se refiera el fenómeno al nivel municipal o al provincial o regional", "La distribución territorial del poder político", en Revista Vasca de Administración Pública, N° 16, 1986, Bilbao. En ese mismo sentido se expresa el ya citado Aja al expresar que en el caso español, "el autogobierno de los entes locales no es sólo de carácter administrativo, como a veces se enfatiza, sino también político, porque a nivel local representa la voluntad de los ciudadanos y responde ante ellos -a través de las elecciones-, tiene potestad normativa, tributaria y de autoorganización, si bien estas facultades se enmarcan en los preceptos de la Ley -del Elyado y de las CCAA- y no directamente en la Constitución. La referencia a la 'gestión de los intereses' del art.137 no puede entenderse como equivalentes a administración, porque los mismo se predica de las CCAA, que obviamente poseen naturaleza (continúa...)"

De tal manera, si desde un punto de vista negativo, la autonomía municipal se encuentra limitada a la ejecución dentro del marco de normas emanadas de organismos nacionales o regionales y a sus respectivos controles, desde un punto de vista positivo cabe señalar que el reconocimiento de los gobiernos locales implica su presencia como principio constructivo del ordenamiento infraconstitucional (tanto en la vertiente objetiva como subjetiva) y su capacidad para desarrollar con independencia de criterio -lo cual descarta un tipo de relación cuasi-jerárquica con entes superiores-, competencias en diversas materias e intensidad, en todos aquellos asuntos que incidan en la sociedad local y teniendo en cuenta asimismo los intereses de otras instancias.

Sin embargo, y reiterando la importancia que la teoría de la garantía institucional en su interpretación renovada tiene como concepto marco en la configuración de la autonomía municipal -tanto como limitadora de las atribuciones del legislador como criterio para distribuir competencias-, deja fuera, al mismo tiempo, elementos importantes como los relativos a los controles, al carácter democrático de los municipios, a la capacidad normativa y tributaria y a la autoorganización que requieren ser cubiertos por otros aportes.

Uno de esos aportes está constituido por un conjunto de principios derivados de la práctica jurídica y del sistema político democrático y del Estado de Derecho en los cuales el municipio se inserta. Sintéticamente podemos señalar los siguientes:

- i) **Principio de autonomía:** las municipalidades deben tener competencia en todos aquellos asuntos que posean una clara identificación local -históricamente definida-, al tiempo que deben establecerse los mecanismos que le permitan participar, por diferentes medios, en las

(...continuación)

política. La diferencia principal consiste en que los entes locales carecen de potestad legislativa, a diferencia de los otros dos", *op. cit.*, pág. 62.

decisiones que toman los otros órganos del Estado y que les afectan; también deben establecerse claramente los mecanismos de colaboración entre dichos organismos y deben asegurarse una cantidad de recursos suficientes para que las municipalidades puedan hacer frente a sus responsabilidades.

- ii) **Principio de descentralización:** todas las funciones que puedan cumplirse en niveles inferiores de la estructura del Estado deben desarrollarse allí -lo cual no es obstáculo para que el órgano superior puede puedan tener órganos desconcentrados o descentralizados- ya que el traspaso de las funciones y competencias de un órgano superior a otro inferior propicia el conocimiento directo de los problemas y la participación y control ciudadanos; por este principio, los municipios no son organismos que dependan jerárquicamente de algún otro, y por lo tanto, deben estar sujetos a mecanismos de control de legalidad y contra con instrumentos de reacción frente a las acciones que vulneren su cuadro de competencias.
- iii) **Principio de democracia municipal:** las autoridades municipales deben ser elegidas democráticamente y contar los ciudadanos con mecanismos de participación y consulta que garanticen la transparencia y eficacia de la gestión y el respeto de la voluntad soberana (por ejemplo, subordinación de los cargos técnicos a los políticos).¹¹⁷

Un segundo aporte lo constituye la Carta Europea de Autonomía Local, elaborada por el Consejo de Europa, sobre la base del convencimiento que las corporaciones locales constituyen uno de los principales fundamentos de un Estado democrático y

¹¹⁷ Jordi Borja, Por unos municipios democráticos, IEAL, Madrid, 1986, pág. 100-104.

descentralizado al potenciar la participación ciudadana en los asuntos públicos y generar una administración eficaz y cercana al ciudadano.

La Carta liga de manera indisoluble corporaciones locales y democracia representativa -e incluso reconoce la posibilidad de formas de democracia directa- de tal manera que el ejercicio de la autonomía local no reconoce otra forma legítima de autoridad que la que resulta del sufragio libre, igual, directo y universal.

La Carta entiende por autonomía local

"el derecho y la capacidad efectiva de las Corporaciones locales de ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos, en el marco de la Ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes." (art. 3º, inc. 1)

Así entendida, el alcance de la autonomía local implica: a) libertad plena para ejercer su iniciativa dentro del marco de la ley y en toda materia que no esté excluida de sus competencias, b) el ejercicio de las responsabilidades públicas debe incumbir preferentemente a las autoridades locales, y su atribución a otra más lejana debe considerar la amplitud o naturaleza de la tarea y la eficacia y economía; c) las competencias propias deben ser plenas y completas -dentro del marco de la ley- y las delegadas deben poder ser adaptadas en su ejercicio a las condiciones locales; d) las corporaciones locales deben ser consultadas en los procesos de toma de decisión de todas las cuestiones que las afecten.

Pero el concepto y alcance de la autonomía local no podría ser efectivo sino fuera acompañado de tres elementos:

- i) El tipo de control que se ejerce sobre las corporaciones locales debe realizarse respetando las normas y lo establecido en la Constitución y las leyes -aunque deben primar los controles de legalidad, se acepta algún tipo de control de oportunidad cuando se trate de funciones delegadas

a las corporaciones locales-, y guardando la proporcionalidad entre el grado de la intervención y los intereses que se intentan proteger;

- ii) Las corporaciones locales deben tener el derecho de cooperar y asociarse, tanto en el ámbito nacional como en el internacional y siempre dentro de los márgenes de la ley, para llevar adelante tareas de interés común;
- iii) Finalmente, las corporaciones locales deben contar con recursos económicos de libre disposición suficientes para hacer frente a sus competencias y proporcionales a éstas. Si bien una parte de éstos deben provenir de ingresos e impuestos locales fijados por las propias corporaciones, es necesario establecer mecanismos de compensación financiera destinados a proteger a las municipalidades financieramente más débiles y en cuya fijación las mismas municipalidades sean apropiadamente consultadas. Por otra parte,

"En la medida de lo posible, las subvenciones acordadas a las Corporaciones locales no deben ser destinadas a la financiación de proyectos específicos. La concesión de subvenciones no deberá causar perjuicio a la libertad fundamental de la política de las Corporaciones locales, en su propio ámbito de competencia" (art. 9º, inc. 7).

Además, de acuerdo a la Carta Europea de Autonomía Local, la autonomía municipal debe contar con una adecuada protección legal que ponga en las manos de los responsables municipales los mecanismos jurisdiccionales que permitan asegurar el libre ejercicio de las competencias municipales y hacer respetar su autonomía. (art. 11)

La Carta Europea de Autonomía Local presenta con claridad el consenso mínimo existente en el continente europeo sobre el contenido y alcance de la autonomía local,

por lo que se debe tener en cuenta que cada legislación nacional puede ir incluso más allá. Pese a que este contenido mínimo puede apreciarse ambiguo y "liviano", no es menos cierto que en este contexto los principios de la Carta tienen una auténtica efectividad.

Un ejemplo de esto es la Ley de Bases del Régimen Local española de 1985, que recoge tanto los principios de la Carta Europea de Autonomía Local como los de la teoría de la garantía institucional. El caso de España es relevante no sólo porque aporta elementos interesantes para nuestro análisis, no sólo por tratarse de un Estado unitario -al igual que Chile-, sino porque en el contexto europeo se ubica en un punto intermedio en lo que a autonomía y garantía municipales se refiere.

En lo que se refiere a la garantía del municipio, la Constitución española lo consagra como parte integrante del Estado al establecer que los municipios forman parte de su organización territorial (art. 137) ¹¹⁸, para luego afirmar que gozan de autonomía para la gestión de sus intereses y que ésta se encuentra garantizada.

"La Constitución garantiza la autonomía de los municipios. Estos gozarán de personalidad jurídica plena. Su gobierno y administración corresponde a sus respectivos Ayuntamientos, integrados por los Alcaldes y los Concejales. Los Concejales serán elegidos por los vecinos del municipio mediante sufragio universal, igual, libre, directo y secreto, en la forma establecida por la ley. Los Alcaldes serán elegidos por los Concejales o por los vecinos. La ley regulará las condiciones en las que proceda el régimen del concejo abierto". (art. 140) ¹¹⁹

¹¹⁸ El artículo 1.1 de la LBRL establece que "los municipios son Entidades básicas de la organización territorial del Estado y cauces inmediatos de participación ciudadana en los asuntos públicos, que institucionalizan y gestionan con autonomía los intereses propios de las correspondientes colectividades".

¹¹⁹ En el caso de la constitución española, la garantía institucional de la autonomía local permite identificar dos aspectos: 1) afecta a la organización estableciendo que: a) el autogobierno municipal -sea directa o indirectamente- debe ser democrático; b) que las organizaciones del autogobierno tienen personalidad jurídica plena, y que si bien se trata de un ordenamiento menor y limitado, no se encuentra en relación de jerarquía con otros ordenamientos superiores; c) las organizaciones locales se articulan sobre el principio corporativo; 2) lo que se refiere a las competencias, debiendo quedar claro en este punto que el ámbito competencial de los municipios no define una clase sustantiva de intereses inexcusablemente locales; "lo que existen son (continúa...)

La ley le reconoce a los municipios un conjunto de potestades (art. 4.1 LBRL) para el desarrollo de sus competencias: a) reglamentarias y de autoorganización; b) tributaria y financiera; c) de programación y planificación; d) expropiatoria y de investigación, deslinde y recuperación de sus bienes; e) presunción de legitimidad y la ejecución de sus actos; f) ejecución forzosa y sancionadora; g) revisión de oficio de sus actos y acuerdos; h) la inembargabilidad de sus bienes y derechos en los términos previstos en las leyes.

Las materias de competencias municipal, enumeradas en el artículo 25.2 de la LBRL, se desarrollan de acuerdo con la ley y el Derecho y bajo los principios de descentralización, desconcentración y coordinación (art. 6.1 LBRL).

Si bien se reconoce que

el municipio, para la gestión de sus intereses y en el ámbito e sus competencias, puede promover toda clase de actividades y prestar cuantos servicios públicos contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal. (art. 25.1)

también se establece que las municipalidades tienen la obligación de prestar ciertos servicios, lo cual varía según el tamaño del municipio (26.1 LBRL).

Lo señalado hasta ahora constituye el contenido más o menos básico de casi todas las legislaciones municipales. Donde realmente se observa la fortaleza de la garantía de la autonomía municipal es en los controles y en la capacidad de

(...continuación)

intereses de las comunidades locales en relación con la realización del interés público en sus diversas manifestaciones; intereses que presentan consistencia y alcance diversos según los casos. Aun en la hipótesis de aceptación de un supuesto ámbito de interés local por naturaleza, habría de aceptarse la constitución, por exclusión de otro (integrado por lo supralocal) de naturaleza meramente residual; consecuencia que evidencia lo erróneo de la hipótesis, pues lo supralocal -al ser todo lo no local- se identificaría con lo estatal (en el amplio sentido), volviéndose así a la superada concepción de los Entes locales como asociaciones naturales con fines extraestates (mientras la Constitución los contempla inequívoca y completamente como partes integrantes de la organización territorial del Estado)", Luciano Parejo, "La autonomía local en la constitución", Ibidem, pág. 63.

coordinación del municipio con otros entes de la Administración del Estado; la autonomía sería "letra muerta" si los controles ahogaran la capacidad de maniobra municipal colocándolo de hecho en una relación de jerarquía con respecto a otros entes o si la coordinación, por encontrarse el municipio sin adecuados mecanismos de defensa y reacción, se transformara en subordinación.

La LBRL distingue entre competencias propias y atribuidas. Las primeras sólo pueden ser definidas por ley y las segundas se delegan a los municipios en los términos que defina el acuerdo entre las partes. En ambos casos, se establece la necesidad de articulación de los distintos entes de la organización estatal.

Si bien las competencias propias deben programarse y ejecutarse en coordinación con las demás Administraciones públicas (art. 7.2 LBRL), ajustando sus relaciones a los deberes de información mutua, colaboración, coordinación y respeto a los ámbitos competenciales respectivos (art. 10.1 LBRL), la coordinación en ningún caso afectará la autonomía de los entes municipales dentro de su ámbito competencial y la colaboración será de carácter voluntario. La autonomía municipal se refuerza al establecerse la necesidad de coordinación entre los diferentes entes de la administración cuando el asunto de que se trate trasciende -en cualquier sentido- el ámbito propio de las correspondientes entidades y el derecho de los entes municipales a participar en la formulación y aprobación de instrumentos de planificación que se encuentren en manos de otros entes de la Administración.

En lo que respecta a las competencias atribuidas, éstas sólo pueden ser delegadas si se cumplen dos condiciones: que afecten los propios intereses municipales y que con ello se contribuya a la mejora de la gestión pública y de la participación ciudadana (art. 27.1 LBRL) y que la delegación sea aceptada por el propio municipio (corresponde al Pleno aceptar dicha delegación, art. 22.1, g)). En caso contrario, la

delegación debe ser definida por Ley, caso en el cual la delegación debe ir acompañada "necesariamente" por la dotación -o en su caso, el incremento- de recursos económicos para su desempeño. (art. 27.3 LBRL)

Como se puede observar, el municipio cuenta con los recursos legales suficientes para hacer frente al ejercicio de sus competencias propias de manera autónoma, al mismo tiempo que la ley establece condiciones para la coordinación que aseguran la posibilidad que municipios y otros entes de la administración pública negocien en un pie de igualdad. Esto permite que, si otro ente tiene determinado proyecto que involucra una competencia municipal, se requiera un acuerdo entre ambos.

En lo que se refiere a los controles, la situación es diferente según se trata de competencias propias o atribuidas. En el caso de la primeras, los únicos controles que se pueden aplicar a los municipios son los de legalidad, y los órganos encargados de ello son los Tribunales (art. 6.2 LBRL).

La ley establece que cuando la Administración del Estado o la de las Comunidades Autónomas -también está legitimado para requerir a la municipalidad e impugnar sus actos ante a Jurisdicción contencioso-administrativo el Delegado del Gobierno cuando ellos atenten gravemente el interés general del país- consideren que un acto de la entidad local infringe el ordenamiento jurídico, podrá requerirla justificando el motivo y expresando la normativa vulnerada. El recurso del requerimiento no es necesario cuando el acto de la entidad local excede sus competencias o interfiere el ejercicio de las competencias del Estado o las Comunidades Autónomas. En cualquiera de los casos, la impugnación debe ser tramitada ante la jurisdicción contencioso-administrativa. (arts. 65, 66 y 67 LBRL)

Pero las posibilidades de recurrir a los tribunales no es sólo competencia del Estado o las Comunidades Autónomas. También las municipalidades pueden impugnar

los actos y disposiciones de las Administraciones del Estado y de las Comunidades Autónomas que lesionen su autonomía (art. 63.2 LBRL) e incluso recurrir al Tribunal Constitucional de Leyes del Estado y de las Comunidades Autónomas cuando considere que se lesiona su autonomía constitucionalmente garantizada.

Por el contrario, se aceptan los controles de oportunidad y técnicas de dirección cuando se trata de competencias atribuidas,

"En todo caso, la Administración delegante podrá, para dirigir y controlar el ejercicio de los servicios delegados, emanar instrucciones técnicas de carácter general y recabar en cualquier momento, información sobre la gestión municipal, así como enviar comisionados y formular los requerimientos pertinentes para la subsanación de las deficiencias observadas" (art. 27.2 LBRL),

aunque siempre respetando la potestad municipal de autoorganización (art. 7.3 LBRL)

La potestad de autoorganización permite a los municipios organizarse de la manera que consideren más conveniente. El gobierno y la administración municipal corresponde -salvo en los municipios que funcionen en régimen de Concejo Abierto- al Ayuntamiento integrado por el Alcalde y los concejales reconociendo la existencia de Tenientes de Alcalde y de Pleno, y de Comisiones de Gobierno en aquellos municipios con más de 5000 habitantes o en los cuales así lo disponga el reglamento municipal o lo decida el Pleno. (arts. 19 y 20 LBRL)

Además, es obligatorio en todas las corporaciones locales -municipios y provincias- dos funcionarios de habilitación nacional: el Secretario, encargado de la fe pública y del asesoramiento legal preceptivo, y el encargado del control y fiscalización interna de la gestión económico-financiera y presupuestaria y la contabilidad, tesorería y recaudación. (art. 92.3 LBRL)

En todo lo demás, corresponde a las autoridades municipales decidir libremente tanto en lo que se refiere a la distribución y organización de funciones y servicios

municipales como a la plantilla de personal que, respetando en su contratación las disposiciones sobre incapacidad e incompatibilidad determinadas en la legislación básica del Estado y los límites que se fijen con carácter general, se define en su presupuesto anual. (art. 88 LBRL)

El análisis de la Ley de Bases del Régimen Local española en el contexto de la Carta Europea de Autonomía Local aporta elementos importantes para la reflexión, no tanto en lo que se refiere a las funciones municipales sino a las competencias, los controles y los mecanismos con que cuenta la municipalidad para hacer efectiva su autonomía constitucionalmente consagrada. Se trata de un sistema que, como lo demuestra la profusa jurisprudencia, funciona.

Sin embargo, no se trata de intentar trasladar modelos y tradiciones que son el resultado de procesos políticos y culturales que se originan en determinado contexto histórico buscando solución a problemas específicos. En este sentido, y como todo modelo, es un punto de referencia del cual es necesario distanciarse para poder apreciar que pese a sus virtudes el modelo tiene problemas derivados de la excesiva desigualdad entre municipios, la elevada fragmentación municipal, etc., pero que es necesario para criticar el modelo municipal chileno.

2.2.- La poliarquía debilitada: las razones de un municipio democrático¹²⁰

¿Por qué razón o razones un municipio debe estar gobernado democráticamente? Podríamos recurrir a razones histórico-políticas y decir que, salvo un breve período, durante casi todo el siglo XX ha sido así; también afirmar desde la

¹²⁰ Dahl, preocupado de las connotaciones normativas del término "democracia", opta por utilizar el de poliarquía para referirse a un concepto empírico de democracia como "un régimen político caracterizado por la continua capacidad de respuesta del gobierno a las preferencias de sus ciudadanos, considerados políticamente iguales", Robert Dahl, Poliarquía. Tecnos, Madrid, 1989.

cultura política, que ello está arraigado en las tradiciones de nuestra sociedad y que otro modelo difícilmente fuera reconocido como legítimo.

Es más, el interrogante puede parecer extraño a quienes, desde una perspectiva europea, analicen la trayectoria del municipio en el continente. Sin embargo, y a costa de correr el riesgo de exagerar, la pregunta se presenta pertinente en el contexto de nuestro país. Ello por dos razones: por un lado, la reciente y prolongada experiencia autoritaria que ha dejado una profunda huella en la sociedad chilena de finales de siglo -no debemos olvidar que la primera reforma municipal las llevó adelante por el régimen autoritario a mediados de la década del setenta-; por otro lado, y como hemos analizado en detalle en el apartado referido al debate sobre la reforma del Estado, existe una fuerte corriente política que calificaremos de "tecnocrática" que tiende a concebir el municipio -y en general al Estado- como un organismo predominantemente técnico. Cabe recordar que una de las críticas mas fuertes del régimen militar a la democracia apuntan a la politización que generan los partidos políticos en la vida ciudadana y que "contamina" las decisiones técnicas.

Existe otra razón que hace pertinente el interrogante. El argumento en favor de un municipio democrático no solo se relaciona con la posibilidad de elección democrática de las autoridades -punto sobre el cual existe consenso- sino con la posibilidad que tiene el municipio de asumir efectivamente un conjunto de problemas contribuyendo a generar una democracia de mayor "calidad", para lo cual no sólo necesita legitimidad democrática sino también competencias y recursos. Estamos pensando -como mas adelante lo veremos- en los problemas de escala y en cómo las dimensiones comunales son mas apropiadas para mejorar la correspondencia entre la voluntad popular y las decisiones públicas, al menos a determinado nivel de complejidad.

Como podrá comprenderse, no es objeto de este trabajo introducirse en el debate de la teoría democrática y de la filosofía política para elaborar una justificación de la democracia como "mejor sistema posible". Por ello asumiremos que el régimen democrático es el que más legitimidad y sobre el cual existe más grado de consenso para gobernar las sociedades modernas, las cuales rechazan que se aplique a las instituciones de gobierno otro mecanismo de generación que no sea el de elección popular y que descarte la participación ciudadana.

Sin embargo, tanto la participación ciudadana como la necesidad de que existan mecanismos que contemplen la voluntad popular como condiciones del régimen democrático requieren una reflexión que contribuya a la elaboración del modelo democrático municipal. En este sentido, pensamos que es conveniente plantear dos cuestiones: a) cómo articular la necesidad de todo régimen democrático de elegir sus autoridades mediante sufragio popular con la cada vez más elevada necesidad de enfrentarse con asuntos técnicos y especializados; b) cómo, en ese contexto anterior, fomentar y potenciar la participación ciudadana.

Es claro que no todas las autoridades de las democracias modernas son el resultado de la elección popular. Ello no implica en primera instancia un obstáculo para considerar como democrático a un sistema político; lo contrario supondría afirmar que el poder puede legitimarse sólo si es el resultado de procesos plenamente democráticos. El problema se presenta cuando se tiene la sospecha que los espacios controlados por personas no electas democráticamente avanzan en perjuicio de aquéllas que sí lo son. Estamos pensando en cómo la creciente complejidad a que deben enfrentarse los asuntos públicos asigna -aunque más no sea de hecho- un creciente poder a los cuadros técnicos colocando a la autoridad democrática en una situación de dependencia. El lector podrá afirmar, y con razón, que puede darse el caso en el que coincidan en una

misma persona el ser una autoridad democrática y el poseer las capacidades técnicas. Pero ello no tendría en cuenta que: a) ese caso es muy poco frecuente, especialmente en nuestro país; b) difícilmente una misma persona pueda estar capacitada para conocer tal diversidad de asuntos.

Por lo tanto, el problema que se plantea es la manera de articular los niveles políticos y técnicos. Para ello recurriremos a lo que Dahl ha denominado criterios de autoridad ¹²¹. El criterio de elección personal, que sienta las bases de la democracia ¹²², sin ser el mejor para todas las sociedades, lo es para gobernar y tomar decisiones en el Estado ¹²³. Aquí debiéramos recordar -algo que no parece siempre muy claro- que el municipio es una organización de naturaleza estatal y que, así como hablamos de Estado nacional para referirnos al Estado central, podríamos hablar de Estado municipal para referirnos al municipio.

¹²¹ Según Dahl, existen tres criterios fundamentales para juzgar si aceptaré como válido y justo, y en consecuencia valedero para mí, un proceso para la toma de decisiones sobre asuntos que me afectan: a) criterio de elección personal: un proceso que puede garantizar que las decisiones se correspondan con mi propia elección personal; b) criterio de idoneidad: puede garantizar que se tomen decisiones de acuerdo con alguna idoneidad particular; c) criterio de economía: un proceso puede ser menos perfecto que las otras alternativas, pero más satisfactorio por ser menos engorroso.

¹²² El criterio de elección personal conduce a considerar que las elecciones personales de los demás tienen igual dignidad que las propias y que, por lo tanto, todos las personas constituyen pares políticos; entonces podrá elegirse aceptar la autoridad como legítima si expresa las elecciones personales del mayor número de la sociedad. El sistema de mayoría se combina con un sistema de mutuas garantías que ponga fuera del juego democráticos profundos valores propios, incluso si ello implica que en algunas ocasiones restringe mi libertad.

¹²³ "¿Será irracional de mi parte aceptar un sistema de mutuas garantías que me restringe? De acuerdo con el criterio de economía (que se analizará) no es de ningún modo irracional aceptar restricciones sobre algunas elecciones personales para poder llevar otras a cabo. En tanto y en cuanto pueda actuarse racionalmente, se adherirá al sistema de mutuas garantías mientras el beneficio esperado como resultado de llevar a cabo algunas de las elecciones personales exceda la pérdida esperada a causa de las elecciones personales que habrá que resignar. Incluso sería racional trabajar para incrementar ese margen. Naturalmente, también sería racional retirar mi adhesión si estimo que las pérdidas excederán los beneficios. Creo que solo yo puedo juzgar dónde está el equilibrio", Robert Dahl, ¿Después de la revolución? La autoridad en las sociedades avanzadas. Gedisa, Barcelona, 1994, pág. 39.

Pero el criterio de elección personal no funciona de forma aislada. Junto a él tenemos el criterio de idoneidad que asigna la responsabilidad de tomar las decisiones a aquel que está más capacitado. Lo que parece razonable en algunas situaciones -el mismo autor presenta varios ejemplos- requiere en el caso de las instituciones democráticas estatales de la combinación de ambos criterios: una relación de interacción que permita a las autoridades democráticamente elegidas respetar la voluntad popular, al tiempo que los técnicos se encargan de proporcionar los medios necesarios para poder poner en práctica aquella voluntad.¹²⁴

Sin embargo, esta relación se invierte y se transforma en un obstáculo para la legitimidad del sistema democrático colocando a los responsables políticos elegidos por la ciudadanía -de hecho o de derecho- en una situación de subordinación con respecto a los técnicos con el pretexto de lograr mayores niveles de eficiencia y de evitar la "contaminación" política de las decisiones públicas.

Esto es especialmente importante en el caso de las instituciones estatales donde la creciente necesidad de "idoneidad" en el manejo de los asuntos públicos se traduce en presiones "tecnocratizantes" que pueden desembocar en una limitación de los poderes de las autoridades democráticamente elegidas e incrementa los de los "técnicos", burlando la voluntad popular.

¹²⁴ "Puede sostenerse simultáneamente el criterio de idoneidad y el criterio de elección personal, sin conflicto entre ambos, si nadie es significativamente más competente que uno mismo para tomar una decisión, tanto cuando uno es definitivamente el más competente como cuando no existen diferencias significativas de idoneidad respecto del tema en cuestión. Sin embargo, si uno es definitivamente menos competente que otro para tomar una decisión sobre un tema, entonces los dos criterios entran en conflicto con respecto a esa decisión y no se puede concebir un sistema de toma de decisiones que satisfaga los dos criterios a la perfección. Habrá que elegir. Se elegirá respetar a uno u otro exclusivamente, o, lo que es más probable, se intentará encontrar una combinación óptima que sea satisfactoria para ambos criterios aunque no perfecta para ninguno de ellos", Robert Dahl, *Ibidem*, pág. 51. La aplicación en extremo del criterio de idoneidad nos llevaría a un gobierno de "tutores" mejor capacitados que la gente común para las tareas de gobierno, Robert Dahl, La democracia y sus críticos, Paidós, Madrid, 1992.

Si ello es importante de considerar en las sociedades más industrializadas, lo es también en nuestro caso donde se encuentra tan arraigada la crítica a los partidos políticos y a la "politización" que implica su involucramiento en la toma de decisiones. Por otra parte, si bien este problema se verifica en todos los niveles del aparato del Estado, las presiones tecnocráticas en el nivel municipal son particularmente sensibles precisamente porque se considera, de manera tendenciosa, que éste es un espacio donde las disputas ideológicas y políticas -entendidas en un sentido amplio- son mínimas.

Habíamos dicho que nos interesaban dos temas: el primero, ya analizado, que se refiere a las relaciones entre el poder político y los niveles técnicos; el segundo, se refiere a la participación ciudadana. En este plano entra en escena el tercer criterio de autoridad: el de economía. Poco considerado en la teoría política, es sin embargo de sentido común tener en cuenta los "costos" involucrados en el ejercicio de los otros dos criterios, tanto si se miden en tiempo como si se miden en sentimiento de impotencia ciudadana.

La importancia del "costo" del tiempo -especialmente cuando se piensa en el criterio de elección personal¹²⁵ - deriva de su relación con el de las "dimensiones

¹²⁵ "Un recurso importante que debe economizarse es el tiempo. Un sistema que dilapida el tiempo es, en igualdad de condiciones, inferior a otro que lo preserva. Mas aún, un sistema de decisiones que es el mejor de acuerdo con los criterios de elección personal y de idoneidad puede ser el peor de acuerdo con el criterio de economía", Robert Dahl, ¿Después de la revolución? La autoridad en las sociedades avanzadas, op. cit., pág. 69. Si bien es cierto que el criterio de elección personal es afectado por el de economía, por otra parte es reforzado por el principio de los intereses afectados, esto es que toda persona afectada por las decisiones de un gobierno debería tener el derecho de participar en ese gobierno. Pero este principio tiene varios problemas: a) si es que existen diferencias significativas de idoneidad; b) las personas afectadas varía mucho de una decisión a otra, y el criterio de economía tiende a evitar la excesiva proliferación; c) las personas afectadas por una decisión no se ven igualmente afectadas en absoluto. Pese a estas objeciones, el principio de los intereses afectados es un buen principio porque "al menos les otorga a quienes se consideran seriamente afectados por las decisiones, una instancia prima facie para participar de ellas y condena a la exclusión a quienes desean forzar los criterios de idoneidad y economía para favorecer sus demandas", Robert Dahl, *Ibidem*, pág. 81.

humanas" en la puesta en práctica del sistema democrático. Esto es importante, porque si el criterio de elección personal evidencia las ventajas de la democracia como forma de gobernar el Estado, el de las dimensiones humanas dejará ver el potencial del municipio como espacio político-institucional.

La forma más perfecta de democracia es aquella en que todos los miembros de una sociedad tienen completas e iguales oportunidades de participar en todas las decisiones y en todos los procesos de influencia, persuasión y discusión en cada decisión. Esta forma de democracia se restringe a pequeños grupos e incluso ahí se presenta el más importante de los obstáculos: el tiempo.

La democracia directa, por comité, por referéndum o representativa -incluso formas de autoridad delegadas¹²⁶- constituyen alternativas a tener en cuenta para abordar el problema de la dimensión humana. Esto es importante porque, como Dahl señala, a medida que se ha incrementado el poder de la humanidad sobre el ambiente, ha disminuido el poder de las personas consideradas individualmente y cada vez más se expande la sensación de que se controlan muy poco las decisiones del gobierno y otras instituciones.

El malestar con la democracia "real" puede ser paradójico en un momento histórico en que ella se extiende por todo el planeta, pero que al mismo tiempo -y coherentemente con el tema que aquí estamos debatiendo-, coincide con demandas por expandir el espacio público democrático en diversos sentidos y a multiplicar las posibilidades de ejercicio de derechos ciudadanos. El problema ya no se encuentra en

¹²⁶ "En una sociedad democrática, tanto si está gobernada por un comité, un ayuntamiento, por referéndum o por cuerpo representativo, la autoridad de los delegados, ministros o subordinados es legítima simplemente porque (y sólo en la medida en que) lleva a cabo las políticas de sus superiores, esto es, el cuerpo democrático. No obstante, esta conocida doctrina conduce a la paradoja siguiente: la autoridad democrática puede requerir autoridades delegadas que no sean, estrictamente hablando, democráticas", Robert Dahl, *Ibidem*, pág. 93.

la elección democrática de las autoridades, sino en la búsqueda de mecanismos que garanticen el respeto de la voluntad ciudadana; es necesario buscar

"tras las reglas de procedimientos que son necesarias, indispensables incluso a la existencia de la democracia, cómo se forma, se expresa y se aplica una voluntad que representa los intereses de la mayoría al mismo tiempo que la conciencia de todos de ser ciudadanos responsables del orden social. Las reglas de procedimiento no son mas que unos medios al servicio de fines nunca alcanzados, pero que deben dar su sentido a las actividades políticas: impedir la arbitrariedad y el secreto, responder a las demandas de la mayoría, asegurar la participación del mayor número en la vida pública". ¹²⁷

La disminución de la participación ciudadana en las decisiones políticas ¹²⁸, lejos de ser el resultado de la "maldad" de los gobernantes, es la consecuencia del incremento del número de personas involucradas/afectadas por las decisiones que se toman en una sociedad democrática. ¹²⁹

Si bien el aumento de tamaño de la sociedad y de la escala de sus problemas, exige organizaciones de grandes dimensiones eficientes para gestionarlos, no es menso cierto que: a) no siempre el aumento de tamaño de las organizaciones aporta más eficacia; y b) por el contrario, existen elevados "costos adicionales" que deben tenerse en cuenta. ¹³⁰

¹²⁷ Alain Touraine, ¿Qué es la democracia?. Temas de Hoy, Madrid, 1994, pág. 25.

¹²⁸ Sobre los factores que afectan la participación ciudadana, ver las páginas 58-60 en la obra de referencia y también en otro trabajo de Robert Dahl, Análisis político moderno. Fontanella, Barcelona, 1967.

¹²⁹ Sin embargo, no es menos cierto que una sociedad mayor puede ser mas eficaz que una sociedad pequeña para abordar problemas de magnitud. ¿Cómo resolver el problema? Debemos distinguir entre eficacia individual y la colectiva lo cual lleva a Dahl a afirmar que "como función del efecto del voto sobre el resultado de la elección, la eficacia decrece necesariamente según el número de votantes, pero como función del valor de las consecuencias, la eficacia frecuentemente aumenta según el tamaño de la sociedad ya que, cuanto mayor es la sociedad, puede enfrentar ciertos temas mas eficazmente que una sociedad mas pequeña", Robert Dahl, ¿Después de la revolución? La autoridad en las sociedades avanzadas. op. cit., pág. 119.

¹³⁰ "Entre los costos está el surgimiento de una sensación de impotencia individual que puede ser (continúa...)

La importancia de este asunto es radical. La poliarquía no solo está constantemente presionada por la inmaculada imagen de la democracia ideal y por la búsqueda de respuestas técnicamente "puras", sino que también por la gran distancia entre el poder político y el ciudadano, y por el escaso nivel de participación, como consecuencia, entre otras cosas, de la cantidad de personas involucradas.

¿Cómo solucionar el problema? Dahl descarta tanto el reemplazo de la poliarquía por la democracia directa a nivel de las instituciones nacionales, como la fragmentación de las grandes unidades en pequeñas donde se puede ejercer la democracia directa.¹³¹

El dilema que se nos presenta es el siguiente:

"dado que los seres humanos somos en varios aspectos interdependientes, aplicar el principio de los intereses afectados requiere, para algunos propósitos, sociedades con millones de miembros, cientos de millones, quizá incluso miles de millones. Sin embargo, como acabamos de ver, cuanto mas grande es una sociedad, los mayores números impiden que todos participen equitativamente en las decisiones. Cuanto menor es una sociedad, menos son los problemas

(...continuación)

desmoralizante y deshumanizante: un sentimiento de que las decisiones escapan al control, que la propia voccecita jamás podrá oírse en medio del estrépito de un millón o 100 millones de otras, que para quienes toman las decisiones en el mundo, empeñados hoy en una guerra indolente de indiecitos y mañana arrojarán sus dagas en una lucha a muerte, uno es cómo una hormiga que se escabulle entre sus pies; la propia suerte depende nada más que de dónde zampen los pies estos gigantes o de que lo aprieten torpemente contra el suelo", Robert Dahl, *Ibidem*, pág. 120.

¹³¹ La reaparición mas reciente fue hecha por la Nueva Izquierda en la década del sesenta dejó la demanda de "democracia participativa", idea que se desvanecía en la década de los '80. Sin embargo, "el reclamo y la visión tienen tanta validez moral y psicológica que, en mi opinión, sería una pena que estas demandas de democracia directa -o participativa- resultaran simplemente otro episodio mas de la larga historia de fracasos para encontrar unidades viables a través de las cuales las personas puedan participar en forma directa y eficaz en la formación de las decisiones que las afectan", Robert Dahl, *Ibidem*, pág. 98. En un mismo sentido -lo que además refuerza la actualidad del tema que nos ocupa-, se refiere Bobbio en un conocido trabajo donde analiza las tendencias en el proceso de democratización; no se trata del paso de una democracia representativa a otra "directa", sino que "lo que sucede hoy en referencia al desarrollo de la democracia no puede ser interpretado como la afirmación de un nuevo tipo de democracia, sino que debe ser entendido como la ocupación por parte de formas, incluso tradicionales, de democracia, como es la democracia representativa, de nuevos espacios, es decir, de espacios dominados hasta ahora por organizaciones de tipo jerárquico o burocrático", en El futuro de la democracia, FCE, México, 1984, pág. 43.

que puede abordar satisfactoriamente a causa de acciones llevadas a cabo por personas sobre quienes no tiene autoridad." ¹³²

A resolver este problema podrían ayudarnos dos principios pragmáticos: a) si un tema se aborda mejor en una sociedad democrática, inténtese siempre que sea abordado por la sociedad democrática más pequeña que pueda hacerlo satisfactoriamente; b) al considerar si una sociedad mayor sería más satisfactoria, no dejen de considerarse los costos adicionales. ¹³³

Los costos adicionales de la vida en las grandes ciudades (megalópolis) -muchas veces erróneamente defendidas por ser económicamente ventajosas ¹³⁴- plantea la necesidad de crear unidades territoriales relativamente pequeñas donde se pueda alcanzar un nivel satisfactorio de participación. Ello puede realizarse por dos caminos: por una parte, en el caso de las megalópolis, asignándole

¹³² Robert Dahl, *Ibidem*, pág 181.

¹³³ En este mismo sentido, un reciente trabajo, afirma: "permítasenos que sencillamente sugiramos una regla de tres, articulada por la Conferencia Nacional de las Legislaturas del Estado: mientras no exista una razón de peso para que se haga de otro modo, la responsabilidad sobre los problemas debe ir a para al nivel de gobierno más bajo que sea posible. Las encuestas nos demuestran que cuanto más cerca está un gobierno de sus ciudadanos, más confían éstos en él. Cuanto más cerca está, más responsables tienden a ser los funcionarios y más propensos a soluciones a medida frente a las creadas en programas de talla única. Cuando adaptemos esta regla de tres, el gobierno federal tendrá menos empleados y proporcionará menso servicios directos, pero su papel como eje de la sociedad americana no decrecerá en absoluto. En muchas zonas, seguirá teniendo la responsabilidad de proveer de fondos y establecer un marco político global, aunque no preste servicios", David Osborne y Ted Gaebler, La reinvención del gobierno, Paidós, Barcelona, 1994, pág. 379.

¹³⁴ Las críticas de las metrópolis se originan en distintos ámbitos. Desde la filosofía, Argullol dice: "en el capítulo de rectificaciones imprescindibles del 'rumbo de la modernidad' conviene realizar una crítica a la noción de 'metrópolis'. La progresiva destrucción de la ciudad 'a la medida del hombre' (incluso en el sentido clásico y renacentista: aquella que se podría atravesar caminando a lo largo de un día) y su sustitución por la megápolis traduce perfectamente las tendencias a la masificación y al automatismo". Trias, en el mismo sentido, manifiesta que "la metrópolis constituye, creo, una especie de vampiro que succiona todo el entorno natural, cultural y humano. Rompe, además, el equilibrio que la vieja ciudad posela en su entorno, el equilibrio naturaleza-ciudad, o campo-ciudad", en La decadencia de occidente, Destino, Barcelona, 1992, págs. 106-107.

status político a los vecindarios, creando corporaciones vecinales; por otra parte, creando y/o fortaleciendo los gobiernos locales de las ciudades medianas y pequeñas.

La necesidad de fortalecer unidades político-territoriales menores se hace urgente de cara a la tercera transformación democrática que se está produciendo. Si se quiere evitar que las poliarquías pierdan creciente legitimidad como resultado de la creación de grandes bloques transnacionales, es necesario, no solo reforzar la capacidad de control ciudadano sobre los delegados en tales instancias, sino también en las escalas menores:

"la mayor escala de las decisiones no tiene por qué conducir necesariamente a un sentimiento de mayor impotencia, siempre y cuando los ciudadanos estén en condiciones de ejercer un control significativo sobre las decisiones en todos los asuntos que corresponde a una escala menor pero trascendentes para su vida diaria: la educación, la salud pública, la planificación urbana, la cantidad y calidad de los servicios que brinda el sector público local (desde el mantenimiento del buen estado de la iluminación de las calles hasta la conservación de los parques, paseos y lugares de recreación), etc." ¹³⁵

Pero las pequeñas dimensiones son condición necesaria pero no suficiente para una mayor participación. Son diversas las razones que explican porqué los ciudadanos de pequeñas unidades no participan mas que los de las grandes. Entre ellas: a) la desigual distribución de los recursos políticos; b) las estructuras y prácticas de la burocracia municipal; c) la falta de autonomía, especialmente en lo que se refiere a la generación y utilización de los recursos; d) la creciente interdependencia de los conglomerados urbanos.

Parece claro que, al menos en teoría, el reforzamiento de los municipios constituye un proceso clave para consolidar los sistemas democráticos en un período en donde éstos se encuentran amenazados por un conjunto de factores que pese a su

¹³⁵ Robert Dahl. La democracia y sus críticos. op. cit., pág. 385.

distinto origen y naturaleza, coinciden en poner en duda la necesaria correspondencia entre la voluntad ciudadana y las decisiones gubernamentales.

2.3.- El municipio: modelos de relación y tipos de reformas

Ocurre con el concepto "municipio" o "municipalidad" lo que con muchos otros que son utilizados para referir cosas distintas. Se lo utiliza para designar al conjunto de instituciones públicas que constituyen el régimen de gobierno local, pero también para nombrar a la ciudad como asentamiento humano. En el caso de nuestro país se utiliza la palabra "municipalidad" para designar al órgano político-administrativo local, mientras que se reserva la palabra "comuna" para designar tanto el espacio sobre el cual dicho gobierno ejerce su acción como a la trama social que intractúa allí.¹³⁶

Cuando hablamos de municipio nos referimos a

"un sistema de unidades o entidades territoriales con límites definidos, a un conjunto de entidades con personalidad jurídica propia, a una estructura institucional, a atribuciones y deberes establecidos en general y por disposiciones estatutarias especiales y, en fin, a un cierto grado de autonomía económica y de otros órdenes".¹³⁷

El municipio es por definición una parte del sistema nacional -o en el caso de los Estados federales, del regional o provincial-, y por lo tanto sus funciones, competencias y recursos depende de la manera en que se coordinen con otros niveles de administración y gobierno.

Por lo tanto, de la manera en que se realice el reparto de ellas derivan distintas modalidades de relación entre el gobierno nacional y el municipal.

¹³⁶ Es cierto que sobre la expresión local existen también múltiples sentidos y una elevada dosis de polémica ya que es un concepto relativo, pero no es menos cierto que cuando hablamos en esos términos, lo "local" se refiere en nuestro país a lo municipal, y se diferencia en ese sentido, de lo nacional, regional y provincial.

¹³⁷ Dilys Hill, Teoría democrática y régimen local. IEAL, Madrid, 1980, pág. 23.

Estas modalidades se vinculan, en un primer momento, con distintas "tradiciones". Es cierto que en la actualidad el lugar que ocupa el municipio en la organización político-administrativa del Estado no parece ser motivo de polémica, mas ello no impide que estas distintas tradiciones municipales sean importantes porque sustentan, de manera más o menos explícita, la posición de los actores del debate público sobre los municipios. ¹³⁸

Lugar destacado ocupa la tradición inglesa de gobierno local -que enmarca el análisis de los municipios en la teoría política democrática-, que afirma la existencia de esta esfera de gobierno y administración como parte sustancial de un auténtico régimen democrático. En la base de tal argumento se halla la convicción, contrastada en la práctica histórica, de que el gobierno local posee potencial para la prestación de servicios, permite un ejercicio de la autoridad más humano, flexible e informado, responde más adecuadamente a las particularidades del territorio y, aunque débilmente, contribuye a afianzar las libertades democráticas. ¹³⁹

Por contraposición, desde una perspectiva europeo-continental, se privilegian los elementos administrativos de integración del gobierno local y control desde el nivel central. El origen de esta tradición se remonta a la experiencia napoleónica -antecedente de ello es la reacción jacobina que busca solucionar el precipitado y caótico intento descentralizador revolucionario-, la cual luego de afianzarse en Francia fue "exportada" al resto del viejo continente. Entre sus rasgos característicos es posible señalar la concentración del poder ejecutivo en órganos monocráticos y su articulación

¹³⁸ Alfredo Reheren, "El gobierno local en la ciencia política", en Revista Política, Universidad de Chile, N° 29, mayo 1992, pp. 87-108.

¹³⁹ Margaret Bowman y William Hampton (comp.), Democracias locales, FCE, México, 1989. En el mismo libro se cita una famosa frase de Tocqueville que refleja lo que estamos diciendo: "Una nación puede establecer un sistema de gobierno libre, pero sin el espíritu de las instituciones municipales, no puede tener el espíritu de la libertad".

en una rígida escala jerárquica, lo cual coloca a los municipios en una relación de tutela con el gobierno central y el prefecto departamental.¹⁴⁰

Las diferencias no sólo se refieren a las tradiciones políticas, sino también a esquemas institucionales y al tipo de relaciones entre dos redes de poder territorialmente descentralizadas, la de los gobiernos locales autónomos con legitimación democrática y la de los organismos descentralizados de la administración central.¹⁴¹

Sostiene Varas que existen cuatro modalidades de relación centro-municipio¹⁴². Constituyen tipos ideales, por lo tanto no pretenden agotar todas las modalidades de relación, pero tienen la ventaja de aclarar el panorama y se construyen tomando en consideración tres aspectos: a) el poder político municipal: su origen, procedimiento de elección de las autoridades, competencias, funciones y ámbitos de ejercicio; b) los recursos municipales: origen (si son generados por el propio municipio o son aportados por el gobierno central y en qué porcentajes y condiciones), si son adecuados a las funciones y competencias municipales; c) controles: cómo se aplican los controles legales, contables y administrativos, cada uno de los cuales representan distintos niveles de autonomía.

Estas cuatro modalidades de relación -o de inserción- son las siguientes:

- i) **Centralizada:** en este caso el "gobierno" municipal depende completamente del central, constituyéndose en una especie de oficina ejecutoria (desconcentración) que debe hacer lo que se le señale desde

¹⁴⁰ Luciano Vandelli, El poder local, MAP, Madrid, 1992.

¹⁴¹ En opinión de Cotta, "los lazos entre las dos redes suelen asumir en casi todos los casos estas formas: la del control ejercido por estructuras descentralizadas de la administración central sobre las entidades locales (el modelo clásico es el del sistema de prefectura); y el de la delegación de funciones de la administración central en las entidades locales por lo que respecta a los estadios de actuación", Maurizio Cotta, "Los gobiernos", en Gianfranco Pasquino y otros, Manual de ciencia política, Alianza, Madrid, 1988, pág. 325.

¹⁴² Carlos Varas, Teoría del gobierno municipal, Universidad de Chile, Santiago, 1984

el nivel nacional y según sus procedimientos, sin capacidad normativa, planificadora y presupuestaria. De tal manera, no es pertinente hablar de gobierno municipal ya que los responsables son designados por una autoridad superior y difícilmente los funcionarios municipales puedan recibir y procesar demandas locales: como la sociedad local no tiene la posibilidad de participar en los planes, programas o decisiones municipales, cualquier situación que se aleje de lo previamente establecido debe remitirse a nivel superior para que se adopte la decisión que se considere conveniente.¹⁴³

- ii) **Descentralizada:** en este caso los gobiernos locales cuentan con un nivel más elevado de autonomía que les permite contar con un territorio y un conjunto de funciones y atribuciones (exclusivas y compartidas), aunque el gobierno central monopoliza las función constituyente. Esto tiene como consecuencia que la estructura, organización, funciones, competencias, procedimiento de elección, recursos son definidos de manera uniforme (con algunos matices) para todos los municipios del país (isomorfismo). El alcance de esta normativa central también implica a los ingresos municipales que son minuciosamente detallados. Por lo general, las autoridades locales son elegidas democráticamente por los ciudadanos y existen otros mecanismos de participación directa tales como cabildos, referéndum o plebiscitos.

"el municipio que tiene un vínculo descentralizado es controlado detalladamente en términos de no salirse de sus límites

¹⁴³ Según Varas, "esta manera de vincularse supone que la comunidad local es un ente pasivo en cuanto a la acción gubernativa local: es una clientela o mercado que debe ser atendido, pero en aquellas necesidades y según los procedimientos que el Estado establezca", *Ibidem*, pág. 105.

jurisdiccionales, pero dejando en libertad respecto a poder formular normas y planes dentro de su ámbito de competencia."¹⁴⁴

- iii) **Autárquica:** aunque se trata de un concepto ambiguo, existe acuerdo en sostener que un municipio autárquico posee mayor libertad que los anteriores, especialmente porque genera sus propios recursos y no depende de subsidios del gobierno central, aunque continúa sujeto su control político-normativo.

Lo característico de la relación de autarquía es esta tensión entre la capacidad económica municipal y el control que ejerce el gobierno central, tensión que pareciera indicar la transitoriedad de una situación destinada a transformarse en autónoma.¹⁴⁵

- iv) **Autonomía:** este tipo de relación es la de mayor libertad posible entre el gobierno central y local, correspondiéndole al primero el mero control de la legalidad de la acción municipal, sin que pueda interferir mediante decisiones de oportunidad, mientras que al local corresponde adecuar sus políticas a las normas preestablecidas. Por lo general, en este caso, el gobierno municipal ejerce el poder constituyente -originario y derivado- a condición que respete las flexibles normas-marco que han sido establecidas a nivel central; como consecuencia existe un elevado heteromorfismo.

¹⁴⁴ Carlos Varas, *Ibidem*, pág. 109.

¹⁴⁵ Es posible una interpretación distinta de la autarquía y que se refiere a las posibilidades del gobierno central de crear entidades descentralizadas (por ejemplo, una empresa pública local encargada de la provisión de agua) funcional y territorialmente con una autonomía relativa para definir sus políticas y programas.

Los gobernantes municipales son elegidos democráticamente y las posibilidades de participación ciudadana son muy variadas dadas las distintas historias y tradiciones que en muchas ocasiones son exclusivas de una localidad.

En parte coincidiendo con la anterior, otros autores han elaborado un esquema donde se distinguen tres modelos:

- i) **Autonomía relativa:** el municipio goza de autonomía -mientras no niegue la existencia del Estado central-, posee libertad de acción sin un claro diseño de competencias y obligaciones (las cuales son definidas por la ley a medida que se presentan los conflictos) y con controles limitados por parte del gobierno central, lo que le permite seguir sus políticas y programas aunque difieran de los apoyados por éste. Ello porque las autoridades locales obtienen sus recursos directamente por medio de impuestos y tasas;
- ii) **Agencia:** los municipios son definidos principalmente como agencias que desarrollan las políticas del gobierno central. Esto se garantiza por medio de una detallada legislación, medidas reguladoras y mecanismos de control. No existe, por lo tanto, gran espacio para que el municipio desarrolle su capacidad impositiva y los recursos de origen no-local constituyen la masa de los ingresos municipales;
- iii) **De interacción:** en este modelo no es sencillo definir las esferas de cada gobierno (central y local) porque se encuentran involucrados en una compleja trama de relaciones que ponen el énfasis en la influencia mutua y en el trabajar juntos. Los procesos políticos del gobierno central y local están estrechamente interrelacionados con asuntos que a menudo son

resueltos por medio del debate entre los agentes de ambos niveles. El financiamiento del gobierno local implica aportes y subsidios protegidos del gobierno central y el cobro de impuestos compartidos entre uno y otro nivel.¹⁴⁶

Hemos analizado dos propuestas de esquematización de las relaciones entre el Estado central y los municipios. Tienen, entre otras ventajas, permitir conocer cuáles son las relaciones entre Estado central y municipio en determinada situación histórica.

A la luz de los conceptos de descentralización y autonomía municipal queda claro que las relaciones entre los gobiernos central y local se configuran sobre la base de una compleja articulación del reparto de competencias y atribuciones que variarán en extensión e intensidad según el tema de que se trate. También es importante considerar el grado de control de los diferentes niveles de gobierno sobre los recursos, no solo sobre los ingresos sino también sobre el gasto.¹⁴⁷

La consecuencia lógica de lo señalado es que ninguno de los modelos de relación descritos en los dos esquemas generales agotarán las posibilidades de análisis de las relaciones reales entre el gobierno local y el central. O dicho de otra manera, necesariamente en las relaciones del municipio con los otros niveles de administración y gobierno el elemento central es la "tensión" entre los polos involucrados, y por lo tanto quedan fuera como modelo válido de relación tanto el de autarquía, como el de centralización o el de agencia, por afirmar unilateralmente uno de ellos.

Por otra parte, los modelos de relación son valiosos porque facilitan el análisis del sentido de las reformas municipal; esquemáticamente planteado, si son reformas

¹⁴⁶ Gerry Stoker, "Introduction: trends in european local government", en Richard Batley y Gerry Stoker (eds), Local government in Europe, Macmillan, Londres, 1991, pp. 1-20. El autor adapta la clasificación del trabajo de Clarke y Stewart, The future of local government: issues for discussion, Local Government Training Board, Londres, 1989.

¹⁴⁷ Maurizio Cotta, op. cit., pág 326.

que apuntan a reforzar la autonomía municipal tanto en lo político y administrativo como en lo presupuestario, o si por el contrario intentan fortalecer los mecanismos de control y la discrecionalidad en la intervención de los asuntos municipales por parte de las autoridades centrales.

De la comparación de la experiencia de los países occidentales en la organización de los gobiernos locales ¹⁴⁸, se destacan dos dimensiones: por un lado, el ámbito -se puede referir tanto al ajuste de las relaciones intergubernamentales como principalmente a la administración interna municipal-; por el otro, el contenido que se puede referir a tres aspectos: a) la organización; b) las decisiones; c) los recursos.

De la combinación de los dos dimensiones resultan seis líneas de análisis o reformas, sin dejar de aclarar que los tipos no se excluyen mutuamente

Cuadro N° 10
Gobiernos locales: tipos de reforma

		Alcance	
		Modificación de las relaciones intergubernamentales	Modificación de las relaciones locales internas
Contenido	Cambios en la organización	Reformas estructurales	Reformas organizacionales
	Cambios en los aspectos decisionales	Reformas funcionales y procedimentales	Reformas en el proceso de toma de decisiones
	Cambios en los recursos financieros	Reformas financieras intergubernamentales	Reformas financieras locales

Fuente: Bruno Dente y Francesco Kjellberg, op. cit., pág. 11.

¹⁴⁸ Bruno Dente y Francesco Kjellberg (eds.), The dynamic of institutional change. SAGE, Londres, 1988.

Los tres primeros tipos están orientados a analizar aspectos vinculados a las relaciones intergubernamentales. Un primer tipo es una **reforma estructural** que afecta a la división y organización del territorio, número de municipios y mecanismos de cooperación entre ellos. Por lo general va acompañada de la creación de nuevos niveles político-administrativos regionales o metropolitanos.

La segunda reforma es de tipo funcional y atañe a los aspectos decisionales en tres puntos fundamentales: a) reparto de competencias entre los distintos niveles de gobierno; b) procedimientos (autoridad que controla y/o supervisa al gobierno local); c) estructuras a través de las cuales son ejercidas las decisiones, especialmente en lo que se refiere a los sistemas de planificación.

Un tercer tipo de reforma son las financieras, especialmente sensible por el impacto que tiene en la autonomía local, se relaciona de manera fundamental con reformas en los criterios de asignación de recursos y en el sistema impositivo local. Como ya se señaló, las reformas también se refieren a aspectos internos de la organización municipal. Este es el caso de los tres tipos que se describen a continuación. Por un lado, reformas organizacionales que modifican las relaciones entre los representantes políticos y la burocracia, y entre ambos y la ciudadanía, tales como la redefinición del rol del alcalde, la creación de nuevas formas de management y de unidades descentralizadas en el municipio (consejos vecinales).

Por otro lado, reformas en el proceso de toma de decisiones que, vinculadas a las reformas organizativas, impactan en un diseño mas simplificado en áreas tales como el presupuesto y la planificación y en el establecimiento de mejores canales de información y de mecanismos que buscan una mayor participación popular.

Finalmente están las reformas de las finanzas locales. Si bien se trata de un campo mucho más limitado por las disposiciones nacionales, es importante tener en

cuenta no sólo lo referido directamente a los impuestos sino también las tasas y precios públicos.

Al igual que señalábamos para el caso de las distintas modalidades de relación, los procesos de reformas involucran múltiples aspectos -no siempre claramente distinguibles unos de otros-, pese a lo cual su descripción nos permite tener un panorama claro sobre el sentido de las reformas municipales y las relaciones entre ellas.

2.4.- Autonomía municipal: un marco de referencia

A lo largo del capítulo hemos analizado tanto el contexto histórico en el que se desenvuelven las reformas municipales en nuestro país como los elementos teóricos que nos permitirán establecer un contraste entre los ejes predominantes del debate político, evaluar el proceso y desvelar las tareas pendientes y sus obstáculos.

En lo que se refiere al primer punto, constatamos tendencias favorables a la descentralización, así como una imagen social del municipio proclive a reforzar su rol asignándole más competencias y recursos. Tales tendencias se reflejan, a su vez, en un debate intelectual en donde se van constituyendo propuestas que, tras varios años de "hegemonia" neoliberal, concilian reforma del Estado, democratización y descentralización intentando establecer un nuevo código en la relaciones Estado-sociedad que deje atrás la arraigada tradición centralista de nuestro país. Si bien todos estos cambios afectan a muchos otros aspectos, y responden y se reflejan en asuntos que son específicos de nuestra experiencia histórica, al mismo tiempo son parte de movimientos sociales y culturales de alcance global. Así pudimos constatar que la tendencia a moderar el rol intervencionista del Estado, el protagonismo de nuevos actores sociales y también la descentralización constituyen elementos compartidos por diversas sociedades.

La importancia del punto radica en que estamos convencidos de que, el impacto de la reformas municipales en la estructura del Estado y del sistema democrático sólo tendrá proyección en el largo plazo si se desarrollan teniendo en cuenta el conjunto de estos cambios y potenciando los elementos democratizadores que se encuentran en la demanda social por una mayor descentralización del Estado y por el reforzamiento municipal.

A nadie escapa que los procesos descentralizadores responden a diversas lógicas, y en consecuencia, tanto los diferentes tipos de reformas como la propia experiencia histórica chilena, nos demuestran que no siempre las reformas declaradas descentralizadoras están orientadas a la construcción de municipios democráticos y autónomos.

Se acepta que las reformas descentralizadoras pueden traducirse en distintas fórmulas institucionales dependiendo si se traspasan competencias a regiones, provincias o municipios, y que nuestro interés se centra en los últimos.

Cuando hablamos de descentralización municipal, nos referimos a un proceso por el cual las municipalidades se constituyen en entes territoriales autónomos dotados de personalidad jurídica y patrimonio propios y sujeto a controles de legalidad, con derecho y capacidad efectiva para gestionar un conjunto importante de asuntos públicos.

En el caso de los municipios, de las múltiples modalidades en que pueden organizarse las relaciones entre el nivel central y el municipal, parece claro que el punto de partida para las reformas descentralizadoras lo constituye un Estado unitario centralizado en donde las municipalidades o bien carecen de atribuciones y recursos significativos -aunque sus autoridades sean elegidas democráticamente- o son consideradas como meros organismos ejecutores de políticas y programas decididos en otras instancias (modelo de agencia).

Mayor complejidad reviste definir con claridad, sino un punto de llegada definitivo dado el carácter dinámico del proceso, al menos un contenido mínimo o punto de referencia que permita evaluar como satisfactorio o no el proceso en curso. Sin embargo, la tarea resulta inevitable si se pretende analizar el proceso de reformas municipales y evaluar sus carencias.

Llegados a este punto en el cual ya hemos revisado el concepto de descentralización y los diferentes aportes que confluyen en la noción de autonomía municipal, es necesario puntualizar el contenido mínimo de esta autonomía.

- i) Reconocer al municipio como parte constitutiva esencial de la estructura estatal, y como órgano de doble naturaleza, administrativa en el sentido que es parte de la estructura general del Estado y actúa en el marco de las leyes aprobadas por entes superiores, y política, aunque de menor rango, porque las autoridades son elegidas democráticamente y no se hallan sujetas a controles jerárquicos. Por otro lado, y si bien no existe acuerdo unánime al respecto, parece adecuado que el cuadro de competencias y atribuciones sea "protegido" mediante distintos instrumentos -pese a su ambigüedad, la garantía institucional ha sido efectiva en la experiencia europea- que sustraigan la legislación básica municipal de la órbita del legislado ordinario.
- ii) Definir claramente, en la Constitución y la Leyes, el esquema de competencias municipales teniendo en cuenta que si bien debe tratarse de que dichas competencias sean propias, plenas y completas, la posición del municipio en el conjunto de las instituciones del Estado hará que se conserven un conjunto de competencias compartidas que pueden ser delegadas a los municipios. En el primer caso, uno de los criterios a

tener en cuenta en el reparto de competencias será la capacidad de gestión municipal; en el segundo, deberán considerarse mecanismos que aseguren una verdadera colaboración entre los municipios y los organismos delegantes. Para el caso de competencias que se encuentren radicadas fuera del municipio, deberán contemplarse instrumentos adecuados mecanismos que garanticen la participación de las municipalidades en las decisiones que las afectan. En este contexto, una de las principales competencias municipales deberá ser la de autoorganización.

- iii) Democracia a nivel municipal: tomando como punto de partida dos problemas centrales que enfrenta la polarquía (el aumento de tamaño de las sociedades y la falta de participación que genera la creciente distancia entre gobernantes y ciudadanía), algunos plantean como solución el establecimiento de gobiernos "técnicos". Sin embargo, esta solución pierde de vista lo esencial de todo sistema democrático, es decir, la primacía del sistema político como expresión de la voluntad ciudadana, al tiempo que no tiene en cuenta los costos de su puesta en práctica para la conservación del sistema mismo y desconoce otro tipo de soluciones más complejas. Parte de la solución a este problema es el reforzamiento de las instancias locales de gobierno y administración, un proceso que es coherente con al menos uno de los sentidos de la tercera transformación de la democracia a la que estamos asistiendo que "debilita" al Estado nacional tanto en el sentido de fortalecer instancias transnacionales de poder como los pequeños espacios. No sólo se trata de establecer mecanismos de elección democrática de las autoridades

locales sino, y dadas las condiciones de escala, potenciar mecanismos de participación y control ciudadanos.

- iv) Los municipios deben contar con recursos proporcionales a sus competencias. Evidentemente, y la legislación debe tender hacia ello, mientras más elevado sea el porcentaje de recursos propios mayor autonomía tendrán los municipios. Pero la suficiencia económica absoluta de los municipios es imposible y por lo tanto, una parte considerable de los recursos tendrán su origen en transferencias desde otros niveles del Estado; esto último no debiera ser obstáculo para que incluso en estos casos el municipio cuente con un margen de maniobra en su gestión evitando transferir recursos con fines específicos. Es recomendable, especialmente para el caso de elevadas diferencias entre los municipios, la creación de algún mecanismo de redistribución solidaria.
- v) Elemento clave de la autonomía son los controles. En el caso de las instituciones municipales, los únicos controles aceptables son los de legalidad -sólo en el caso de competencias delegadas se pueden aceptar controles de oportunidad- que se deben aplicar de acuerdo al principio de proporcionalidad entre el alcance del control y los intereses que se intenta proteger; por otro lado, hay que tener especial cuidado para evitar que las relaciones de las municipalidades con otros organismos del Estado, sobre todo con aquellos encargados de elaborar las normas técnicas y la planificación, se transformen en jerarquizadas. Además, las municipalidades -al igual que los otros niveles del Estado- deben contar con mecanismos que permitan a los municipios reaccionar en última

instancia, ante instancia contencioso administrativa en caso de que el cuadro de competencias sea vulnerado tanto por la leyes como por las acciones de otros organismos públicos, especialmente frente a las decisiones tomadas sin considerar los intereses municipales y a la delegación de funciones sin los recursos necesarios.

CAPITULO SEGUNDO

Reforma municipal y partidos políticos: contenido de las propuestas y resultados del debate

1.- Descentralización y municipio: las propuestas partidarias

Según Sigmund Neumann, un partido político es

"una organización articulada de agentes activos de la sociedad, de aquellos que se interesan por hacerse con el poder del gobierno y que rivalizan por obtener el apoyo popular con otro grupo o grupos que mantienen puntos de vista opuestos. Por su naturaleza es el gran intermediario que une a las fuerzas e ideologías de la sociedad con las instituciones oficiales del gobierno, poniéndolas en relación con una acción política en el seno de la totalidad de la comunidad política".¹⁴⁹

¹⁴⁹Sigmund Neumann, Partidos políticos modernos. Tecnos, Madrid, 1965, pág. 546.

Nadie desconoce la importancia que tienen los partidos políticos en un régimen democrático, y menos aún el peso que ellos tienen -y han tenido históricamente- en una sociedad como la chilena.

Es cierto que los partidos enfrentan serios desafíos, especialmente en lo relativo a problemas tales como la "des-subjetivación" del sufragio -resultado del procesamiento de la voluntad ciudadana a nivel de las cúpulas partidarias-; también la emergencia de nuevos actores en la frontera entre lo considerado social y político; ambos fenómenos cuestionan el monopolio partidario en el campo de la representación ciudadana.

Sin embargo, en toda sociedad la vigencia de un régimen político democrático se asienta sobre la insustituible existencia de partidos políticos y el hecho que estén sujetos a una fuerte crisis, que a su vez presiona por redefinir sus tareas y roles no niega tal afirmación.

Si asumimos la perspectiva de que los partidos, mas allá de la crisis -crisis que afecta a los partidos pero no sólo a ellos; incluso se podría afirmar que son manifestaciones de una profunda mutación cultural- son agentes fundamentales para la democracia, será importante considerar lo que ellos "piensan" sobre determinados asuntos en tanto son portadores de la voluntad soberana de la ciudadanía, estructuran el pluralismo social, filtran y articulan las demandas sociales y, en definitiva, implementan las programas de gobierno sobre los que la ciudadanía eligió.

La importancia de los partidos políticos en un régimen político democrático moderno deriva de la multiplicidad de funciones que desarrollan, entre las que se destacan la mediación, es decir, la comunicación entre dos instancias distintas: el ciudadano y el Estado. Esta mediación tiene dos sentidos: de abajo hacia arriba, los partidos actúan como instrumentos de movilización y socialización, y canalizan formalizadamente las demandas

e intereses sociales. De arriba hacia abajo, median entre el Estado y el ciudadano (elaborando un programa político y eligiendo los candidatos), y aseguran el reclutamiento y la selección de los dirigentes que desempeñarán funciones de gobierno; al mismo tiempo, los partidos de oposición fiscalizan y controlan la actividad del partido gobernante.

Elemento importante en la constitución de un partido político es la ideología, es decir el conjunto de ideas y valores concernientes al hacer político cuya función es guiar los comportamientos políticos colectivos ¹⁵⁰ y que permite a dicha organización presentarse ante la ciudadanía con un determinado proyecto -más o menos acabado- que involucra tanto un diagnóstico de la realidad como una alternativa de cambio o el camino a seguir.

En términos generales, la ideología del partido se expresa en las declaraciones de principios, actas fundacionales y documentos partidarios donde es posible encontrar tanto las ideas básicas del partido que guían y dan coherencia a sus acciones como las posiciones que sus dirigentes adoptan frente a asuntos concretos. También son elementos importantes los programas de gobierno en tiempos electorales y las declaraciones públicas de personajes del partido en torno a debates relevantes.

No está de más aclarar que la coherencia en la posición de los partidos y la fidelidad a los principios no es siempre ni unánime ni absoluta, y por ello dentro de los partidos se constituyen "líneas internas". Sin embargo, a pesar de la posibilidad de diferencias -y más allá de los factores que la motiven-, esta ideología (que también incorpora elementos culturales) se asienta sobre una determinada manera de concebir la sociedad, de abordar la realidad y de pensar la política que es compartida por los "militantes".

Pero el tema que aquí nos interesa no es tanto el problema de los partidos políticos en sí mismos como el análisis de las posiciones que cada uno de ellos ha asumido en el

¹⁵⁰ Tal es la definición que brinda Mario Stoppino y que aparece en el Diccionario de Política dirigido por Norberto Bobbio, Siglo XXI, 1982.

debate sobre las reformas municipales que se han desarrollado en nuestro país en los últimos seis años.

Se quiere contrastar el marco teórico y los elementos del nuevo escenario con los planteamientos de los partidos a dos niveles: teórico-ideológico, en donde cada uno de ellos, por medio de declaraciones de principios, documentos internos sobre el tema y plataformas electorales, definen sus posiciones en el contexto de una propuesta más amplia; un análisis como éste no puede restringirse, aunque pueda parecer paradójico, a lo estrictamente municipal; otro nivel propiamente político en donde estos planteamientos entran en tensión y negociación con los de los otros actores involucrados y que se expresan en la prensa y los debates parlamentarios.

1.1.- Las propuesta municipalista de los partidos

Como ya hemos señalado, el proceso de transición dejó la reforma municipal como materia pendiente para que la abordara el primer gobierno democrático. Si bien el proceso de apertura política se desencadenó hacia finales de la década de los ochenta, los partidos opositores a través de distintas iniciativas, fueron elaborando propuestas para la democratización de los gobiernos locales.

Antes que se reinagurara el régimen democrático, e incluso desde el comienzo del régimen autoritario, los distintos partidos opositores -aunque en muchos casos de manera informal dada su proscripción- dejaron constancia de su rechazo a las reformas del esquema de gobierno interior introducidas por el gobierno de las fuerzas armadas.

La toma de posición de los partidos opositores se intensifica cuando se vislumbra el final del régimen autoritario y se desencadena el proceso de transición. Tomando en cuenta que en este momento del debate los partidos favorables al régimen autoritario

defendían su modelo municipal, sólo merece interés considerar las posiciones de los partidos por entonces opositores.

Las distintas propuestas ¹⁵¹ de los partidos opositores tienen varios puntos de coincidencia. Todas ellas critican la reforma municipal autoritaria -aunque se reconoce la importancia del incremento de recursos- reafirmando los nexos que necesariamente debe haber entre democracia y descentralización por una parte, y entre participación y eficiencia por el otro, en un contexto mas amplio de transformación de las relaciones entre Estado y sociedad.

Los partidos opositores proponen un esquema clásico de gobierno local bicéfalo -con los partidos políticos como principales mediadores- con un alcalde elegido directamente por sufragio popular mayoritario, y un concejo integrado por un número variable de concejales o regidores, elegidos directa y proporcionalmente.

Las propuestas incorporan también el tema de la participación social a nivel comunal y lo resuelven proponiendo la creación de un órgano donde estén representados los actores sociales. La Democracia Cristiana (DC) está por la creación de un "Consejo de Desarrollo Comunal" que integre a los regidores (concejales) y representantes de las organizaciones comunitarias territoriales y funcionales; el "Grupo de los 24", constitucionalistas y abogados de la oposición, considera la creación de un "Consejo Económico y Social Comunal" compuesto por representantes de organizaciones de consumidores, trabajadores y productores; mientras que el programa de la Concertación de Partidos por la Democracia propone la creación de un "Consejo de Desarrollo" integrado por representantes de las juntas de vecinos y de otras organizaciones. La propuesta socialista, sin concretar en ningún

¹⁵¹ Nos referimos a los siguientes documentos: Democracia Cristiana, Municipalización y desarrollo de la comunidad. Bases de discusión, ICHEH, 1984; Grupo de Estudios Constitucionales, Organización del poder político local, 1986; Democracia y municipio, Un desafío socialista, 1989.

punto, exige que se democratizen los CODECO y se desmonten los obstáculos a la libre participación de las organizaciones comunales.

Como se puede observar, el acuerdo entre los partidos políticos opositores era bastante amplio respecto a cuál debiera ser el esquema municipal una vez recuperada la democracia. El consenso de la UDI y RN sobre las reformas municipales del autoritarismo explica que recién comenzaran a tomar claramente posiciones con posterioridad al plebiscito de 1988 y las reformas constitucionales de 1989.

De tal manera, reinaugurado el sistema democrático, los partidos más importantes comienzan a desarrollar sus propuestas. Centramos el análisis en los cinco partidos que han obtenido las más altas votaciones en las últimas elecciones sumando más del 85% del total de los sufragios y que constituyen los "pilares" de las grandes coaliciones que tienen posibilidades reales de acceder al gobierno: Unión Demócrata Independiente (UDI), Renovación Nacional (RN), Democracia Cristiana (DC), Partido Por la Democracia (PPD) y Socialista (PS).

La propuesta sobre descentralización y municipio se inserta en el contexto de propuestas más amplias, de las cuales destacaremos dos temas que están relacionados con nuestro trabajo: los modelos de Estado y de democracia.

a) Renovación Nacional

Renovación Nacional (RN) parte afirmando que el Estado tiene funciones esenciales indelegables tales como la defensa nacional y las relaciones exteriores, la seguridad interior, la administración de justicia, la función legislativa -funciones típicas del Estado liberal-, y otras mas novedosas como la erradicación de la miseria y la promoción de la mayor igualdad posible.

Para lograr tales objetivos, el Estado tiene facultades para intervenir en el campo fiscalizador -controlando el funcionamiento de los agentes económicos y el cumplimiento de las normas vigentes- y en el campo de la producción, pero únicamente coordinando e impulsando los esfuerzos sociales. Lograr tales objetivos exige que el Estado maneje las políticas fiscal, monetaria y cambiaria, así como el marco normativo que asegure estabilidad, claridad e impersonalidad en las reglas del juego.

La frontera entre el campo donde el Estado puede y/o debe intervenir y en donde no, está dada por el principio de subsidiariedad

"RN postula el principio de subsidiariedad como una de las bases esenciales de toda sociedad libre. El respeto a la libertad personal exige que ni el Estado ni ningún otro organismo social invadan el campo de las actividades menores o libertad de cada persona". ¹⁵²

Este principio opera en un doble sentido: exige el respeto a la libertad y autonomía de las personas y organizaciones sociales, y que el Estado cubra ámbitos que los particulares -por diferentes razones- no están dispuestos a cubrir como algo excepcional ya que, una vez que el Estado los cubre, debe promover su traspaso a la propiedad privada.

Lo que justifica esta acción subsidiaria del Estado es la conformación -cada vez con mayor nitidez- de una cultura que se centra en el valor de la persona y sus asociaciones como posibilidad de desarrollo, dejando de lado el estatismo como esquema que coloca al Estado como el motor de la sociedad.

"Uno de los grandes problemas de las sociedades contemporáneas ha sido el crecimiento continuo del Estado. Ello ha ahogado el desarrollo de los organismos intermedios y ha colocado a los individuos bajo la directa dependencia de burocracias impersonales que ya no responden directamente a los usuarios, sino a mandatos de autoridades centrales distantes y ajenas a los problemas que deben resolverse".

¹⁵² RN. Chile: una sociedad de oportunidades, una democracia de libertades. Santiago, 1991, pág. 11.

El Estado, presentado así como un obstáculo al desarrollo de la sociedad en su conjunto, necesita ser despojado del poder que actualmente concentra y trasladarlo hacia los individuos y sus organizaciones intermedias mediante procesos de descentralización y desconcentración -tanto a nivel regional como municipal- que constituyen tendencias definitorias de la democracia "desestatizante" emergente.

En el marco de las ideas descentralizantes, RN concibe a los municipios como un espacio institucional privilegiado donde poner en práctica el principio de subsidiariedad. No sólo se trata de reforzar las atribuciones municipales sino de potenciar canales de participación social por medio de organizaciones comunitarias y territoriales comunales

"Por medio de dirigentes elegidos libremente por ella misma, dotados de suficientes facultades y recursos, será la propia comunidad la que resuelva la mayor parte de sus problemas. Sólo cuando no logre hacerlo, podrá recurrirse al Estado. Esta es una aplicación práctica del principio de subsidiariedad. Por supuesto, tales entidades deben resolver sus problemas de manera técnica, evitando su politización".

En lo que se refiere a los aspectos políticos y organizativos, RN -un tanto crítica respecto al proceso de descentralización impulsado por el régimen militar- propone un sistema de gobierno con el alcalde como máxima autoridad municipal, elegido directamente por los ciudadanos -a excepción de las comunas de Santiago, Valparaíso, Concepción, Temuco y Viña del Mar, cuyo nombramiento podría ser facultad del Presidente de la República- y un órgano canalizador y asesor del alcalde -el CODECO- más eficaz que el sistema de regidores (concejales) vigente hasta 1973.

Como se puede observar, la propuesta descentralizadora de RN en lo que respecta a los municipios se encuentra estrechamente ligada a un proceso de reforma del Estado que tienda a sustraerle competencias y facultades y traspasarlas a los individuos y a los organismos intermedios. Lo que se plantea para el Estado central, también es aplicable a nivel municipal.

b) Unión Demócrata Independiente

Coincidente con lo planteado por RN, la Unión Demócrata Independiente (UDI) centra gran parte de sus posiciones en lo que respecta al Estado y su acción sujeta al principio de subsidiariedad. Como ejemplo, podemos citar:

"En la aplicación del principio de subsidiariedad, el Estado deberá asumir con prontitud cualquier vacío en funciones socialmente deseables que los particulares no puedan desempeñar. Sin embargo, el Estado subsidiario debe estimular la iniciativa particular en dichos ámbitos, para reducir progresivamente la necesidad de esa suplencia estatal y reforzar así sus insustituibles funciones orientadoras, normativas y fiscalizadoras". ¹⁵³

Un punto importante, y que se encuentra a lo largo de las posiciones del partido, se refiere a los nexos existentes entre la aceptación y defensa de la democracia como régimen político y la existencia de límites al pluralismo político en los siguientes términos:

"Ninguna elección o plebiscito puede representar amenazas para los valores fundamentales de la chilenidad, ni poner en juego legítimos principios esenciales para los integrantes de la sociedad. Es preciso aceptar, por tanto, que el pluralismo político tiene límites". ¹⁵⁴

Queda así establecida una noción de democracia que se ubica entre el reconocimiento del pluralismo democrático y la existencia de límites originados en una ambigua identidad histórico-cultural, definida al margen de la voluntad ciudadana

Respecto a la descentralización, la UDI la considera un elemento básico de una sociedad libre, ya que evita la concentración del poder estatal, favorece una efectiva

¹⁵³ UDI, Declaración de Principios. Santiago, 1989.

¹⁵⁴ UDI, Declaración de principios, pág. 4. Un ejemplo para que quede mas claro: "la Unión Demócrata Independiente reconoce en las Fuerzas Armadas y Fuerzas de Orden e instituciones que simbolizan la unidad de Chile, que deben asegurar la defensa de la integridad territorial y de la identidad histórico-cultural de la patria y que han de garantizar el orden institucional de la República", Ibidem, pág. 6.

participación social y, de esa manera, despeja la posibilidad de amenazas a la libertad de las personas.

En el marco de este esquema

"Unión Demócrata Independiente aprecia la comuna como una instancia clave de dicha participación y la considera eje de todo proceso descentralizador, lo cual exige una preocupación cívica especial por los municipios y el respeto al carácter despolitizado que les debe ser propio".

El proceso de municipalización debe realizarse gradualmente, articulando los ámbitos regional y municipal aunque reforzando sus respectivas autonomías, para evitar así que los gobiernos regionales "recentralicen" la acción pública en la región restando capacidad de maniobra a los municipios. Además, la municipalización debe concebirse como un proceso integral y armónico que considere la acción complementaria del sector privado. ¹⁵⁵

Elemento ineludible de este proceso de municipalización que tiende a fortalecer el sistema democrático, es el reforzamiento de instancias de participación social a nivel comunal.

"El sistema democrático se fortalece y profundiza al darse adecuadas instancias de participación a las organizaciones intermedias de la sociedad, tanto en la base comunal como en el ámbito regional y nacional, en especial, cuando se trata de organizaciones relacionadas con el desarrollo económico-social. Una democracia estable requiere áreas de neutralidad política, que sirvan al país sin abanderamientos ideológicos o partidistas. La politización absorbente de todos los organismos sociales -por parte de ideologías, gobiernos o partidos- atenta contra una sociedad libre y debilita al régimen democrático".

No es sorprendente que Renovación Nacional y Unión Demócrata Independiente, que constituyen una alianza política y electoral, compartan posiciones similares en lo que se refiere al proceso de municipalización. Teniendo en cuenta que los documentos no profundizan en aspectos concretos sino que se sitúan en el nivel de los principios básicos

¹⁵⁵ UDI, Antecedentes para el Congreso doctrinario "Jaime Guzmán E.", Santiago, 1991.

y las grandes líneas programáticas, puede observarse coincidencias en puntos como el rol del Estado y el principio de subsidiariedad, el esquema de gobierno municipal y la necesidad de abordar integralmente los niveles regional y municipal.

Sin embargo, mientras RN plantea la posibilidad de revisión del esquema de gobierno municipal elaborado por el régimen autoritario -en el marco de una reforma constitucional mas amplia-, UDI se muestra reacia a modificar la institucionalidad vigente. Esto último se vincula con una perspectiva un tanto "integrista" de este último partido, ya que dicha institucionalidad reflejaría lo que se define como "valores y tradiciones esenciales de la chilenidad". Otro punto que merece destacarse -aunque no queda del todo claro su sentido-, es el énfasis de la UDI en recalcar el carácter "despolitizado" del municipio.

c) Democracia Cristiana

La Democracia Cristiana (DC) defiende un sistema democrático, lo cual supone asumir valores centrales -libertad, igualdad, solidaridad, pluralismo- y reglas y procedimientos tales como el gobierno de mayoría y respeto de las minorías, reconocimiento del pluralismo ideológico y político, la resolución pacífica de los conflictos, elecciones libres, competitivas e informadas, la autonomía de los cuerpos intermedios y la plena vigencia del Estado de Derecho.

Pero estos valores, clásicos en el concepto de la democracia, son profundizados por lo que el partido define como una concepción "participativa" de la democracia:

"Sostenemos que la democracia significa la verdadera participación de todo el pueblo y no sólo de una parte de éste; apoyamos los principios del sufragio universal y la representación proporcional, donde cada ciudadano tiene un voto de igual valor; creemos en la descentralización del poder político y administrativo, desarrollando las perspectivas de gobiernos regionales y municipales representativos de las colectividades locales, con suficiente autonomía financiera para el adecuado desarrollo de sus atribuciones y competencias; luchamos por superar todos aquellos obstáculos del plano social y económico que impiden el pleno desarrollo de

la igualdad de oportunidades de todos los miembros de la sociedad y consideramos que el Estado, en este plano, debe ser un agente activo en la concreción de la justicia distributiva y el bien común".¹⁵⁶

Este reconocimiento del rol del Estado para promover y contribuir efectivamente a la democratización de la sociedad se presenta como central. En este sentido, el Estado está sujeto a dos principios complementarios que se refuerzan mutuamente: el de solidaridad y el de subsidiariedad. Por el primero, el Estado concurre en ayuda de aquéllos que transitoria o permanentemente se encuentran imposibilitados para satisfacer sus necesidades mas vitales, y lo obliga a mantener y promover políticas sociales eficaces y suficientes con especial atención a los más pobres. Por el segundo, el Estado interviene en el plano económico toda vez que sea necesario, ya sea creando infraestructuras o corrigiendo las imperfecciones del mercado.

Tan importante como el rol estatal de garantizar la solidaridad para que todas las personas tengan igualdad de oportunidades -de otra manera, se corre el riesgo de una creciente fragmentación de la estructura social y de la organización productiva-, es el cambio de orientaciones en la acción estatal pasando desde una intervención de tipo vertical y paternalista hacia otra donde se promueva la participación y el autodesarrollo de los grupos de pobreza aprovechando las experiencias de organización solidaria generadas durante los años recientes.

En este sentido, y en relación con el proceso de municipalización, las políticas sociales deben orientarse por criterios de integralidad, por un rol del Estado acotado de acuerdo a los dos principios ya mencionados, por el logro de una mayor equidad -lo cual exige el desarrollo de cierta asistencialidad para paliar la extrema pobreza-, por un rol activo

¹⁵⁶ DC, Pensando en Chile. Santiago, 1992, pág. 72.

del sector privado, y teniendo en cuenta que sean financiables, focalizadas y localizadas, con precisión en el diagnóstico y eficiencia.

"No es posible materializar en el país el requisito de la equidad social, si no se dan las mismas condiciones para el desarrollo de las personas en toda la extensión del territorio. Ello pasa por redefinir el funcionamiento institucional del país, esto es modificar en la raíz de dicho sistema. Este proceso debe estar orientado en el sentido de elevar los grados de participación social en la definición de la acción pública, el control de dicha acción y la retención de los beneficios de las mismas".¹⁵⁷

Pero la descentralización no sólo se relaciona con una nueva manera de desarrollar la acción estatal, sino que es componente fundamental del proceso de democratización y de redefinición del esquema institucional del país.

La descentralización es un proceso de naturaleza política que involucra dos dimensiones: por un lado, el traspaso de poder hacia las regiones y municipalidades, de tal manera que éstas posean autonomía y capacidad de acción para definir las características de su desarrollo; por otro, mayor participación de las organizaciones de la sociedad civil en el proceso de toma de decisiones.

Poner en marcha el proceso de descentralización implica: determinar las entidades territoriales; su naturaleza jurídica y competencias; el modelo y las fuentes de financiamiento; el modelo de gestión municipal; y una institucionalidad coordinadora para el proceso.

Elemento central del pensamiento de la DC en lo que al proceso de municipalización se refiere, es considerar la comuna como un espacio vital donde se plasma y potencia la

¹⁵⁷ Democracia Cristiana, Pensando en Chile, Santiago, 1992, pág. 77.

realización personal y comunitaria, en tanto que territorialmente posibilita una profundización de la democracia.¹⁵⁸

En lo que respecta a la municipalidad, la DC la concibe como un espacio privilegiado de autogobierno

"La Democracia Cristiana aspira a un gobierno local, el cual debe ser autónomo, representativo, contar con patrimonio propio y plena capacidad jurídica, que tenga por finalidad primordial fomentar y promover el desarrollo es todos los aspectos de la vida comunal, en el orden social, cultural y económico, este último dirigido especialmente a superar la pobreza. Entendemos el municipio como un agente de promoción del desarrollo pleno de la persona y la comunidad, que mediante su acción estimula y articula los recursos de la sociedad".¹⁵⁹

El esquema de gobierno municipal contempla la generación democrática de las autoridades municipales; la elección directa del alcalde y los concejales y su distribución proporcional en un concejo

d) Partido por la Democracia

El Partido por la Democracia (PPD) define a la democracia

"como la capacidad de un conglomerado humano diferenciado y compuesto por individuos libres para autogobernarse, incidir en plenitud en la construcción de su historia, expresarse sin censuras y convenir límites frente a cualquier poder sin importar su origen".¹⁶⁰

¹⁵⁸ Esta perspectiva del municipio se deriva de una tendencia -muy arraigada en el partido- de valorización de la vida local y comunal y que en la doctrina partidaria se conoce como "comunitarismo": "el ideal de sociedad comunitaria a que aspiramos es aquel en que el poder social reside en una rica trama de comunidades de diverso tipo, donde los miembros de la sociedad ejercen sus derechos y escogen las métodos democráticos para la solución de sus problemas, dentro de un espíritu de solidaridad, justicia y paz. Esta sociedad comunitaria, que es a la vez personalista, corresponde a una democracia integral en que la noción de la persona humana y comunidad de personas sirve de sustento a la convivencia", op. cit., pág. 47.

¹⁵⁹ DC, op. cit., pág. 96

¹⁶⁰ PPD, Ahora el futuro. Santiago, 1992, pág. 4.

Afirma, por otro lado, que todas las experiencias exitosas de desarrollo han contado con el rol protagónico del Estado como responsable de proyectar los intereses nacionales de más largo plazo. En tal sentido, le compete promover el desarrollo de las competitividades y la generación de oportunidades equitativas; ninguna de estas tareas pueden ser libradas al mero juego de la oferta y la demanda ni tampoco asumidas exclusivamente en forma subsidiaria.

El Estado cumple un rol insustituible en la lucha contra la pobreza, la creación de infraestructura, el apoyo a la investigación científica y el desarrollo de capital humano, la protección del medio ambiente, la constitución y mantención de incentivos para la economía y la inversión, la estabilidad de las variable macroeconómicas, así como en la promoción activa de la equidad, la incorporación al empleo, el acceso a la salud, mejorar la calidad de la enseñanza y reforzar la igualdad de oportunidades.

Afirma que, si bien es cierto que sobre estos puntos existe un consenso más o menos extendido, no es así al momento de pensar cómo es que el Estado asume tales responsabilidades. Son tres los parámetros sobre los cuales el PPD define la acción -y sus límites- del Estado: de concepción, en relación a que el Estado no puede ser concebido ni como "el patrón de la sociedad" ni como un benefactor "ogro filantrópico"; de organización, lo cual aboga por un Estado moderno y eficaz, con una estructura operativa flexible, altamente profesionalizada, competente e informatizada; de funcionamiento, lo que exige un Estado descentralizado y desconcentrado, regulador y transparente, sujeto a controles

La necesidad de repensar la democracia y el Estado es el resultado de una profunda transformación cultural y económica de alcance global, y como uno de los elementos centrales de este proceso tenemos la preocupación por perfeccionar la institucionalidad democrática fortaleciendo las instancias de gobierno mas cercanas a la sociedad como el municipio; ello significa

"profundizar la regionalización y democratizar la administración local, de manera que la sociedad pueda descansar, en todos los niveles, en personas elegidas y responsables públicamente ante los ciudadanos (...) En cada instancia democrática deberá igualmente velarse por una adecuada combinación entre participación y la eficacia de los procesos de gobierno y administración. Lo anterior será de vital importancia, por ejemplo, a nivel de los municipios, donde junto con abrirse los cauces de participación ciudadana deberán adoptarse formas de organización y decisión que permitan un gobierno eficaz de los asuntos locales". ¹⁶¹

El fortalecimiento de las instancias municipales de gobierno y administración acarrea posibilidades de mayor autonomía, nuevas posibilidades de participación y autorrealización y gobiernos legítimos y representativos más cercanos a las preocupaciones de la sociedad; pero también implica tener en cuenta riesgos de fragmentación social, de dificultades para proyectar los intereses nacionales y de deterioro de los canales de cooperación y coordinación.

En todo caso, un proceso de descentralización que tenga en cuenta estas dificultades

"favorece la eficiencia económica, estimula el desarrollo de las regiones, ayuda a la focalización de las políticas sociales y es el mejor escenario para desarrollar la participación organizada de la comunidad en los temas que le afectan más directamente, fortaleciendo sus capacidades de autogestión. Los temas ambientales, de desarrollo local, las prioridades de la inversión pública y de la política social refuerzan su sello equitativo cuando incorporan una dimensión territorial y de participación local". ¹⁶²

e) Partido Socialista

Desde el Partido Socialista (PS), se concibe la democracia como un sistema de gobierno

"caracterizado por la vigencia del principio de soberanía popular, los derechos humanos y las libertades públicas, elección de autoridades por

¹⁶¹ Ibidem, pág. 24.

¹⁶² Ibidem, pág. 29.

sufragio universal y formas de representación plural, alternancia en el poder, gobierno de mayorías y respeto de minorías, participación de los ciudadanos en las decisiones políticas". ¹⁶³

Esta caracterización de la democracia no niega el hecho de que está atravesada por un conjunto de contradicciones que impiden que los principios y valores democráticos se desplieguen en todos los ámbitos donde se toman decisiones colectivas, limitando el ejercicio de los derechos ciudadanos.

De ahí la importancia de que el proceso de modernización del Estado adquiriera un significado distinto. El profundo proceso de transformaciones que vivimos en la actualidad, afectando a distintos ámbitos, al menos en nuestro país, ha enfatizado como respuesta el papel del mercado y la empresa privada como principales motores de la economía.

Pero esta creciente complejización afecta tanto al tradicional rol del Estado en materia económica como a la agenda de problemas a que debe dar respuesta. En este sentido, la tarea de modernizar al Estado no puede reducirse a la mera implementación de una racionalidad técnica que busca eficacia administrativa, debiendo orientarse hacia el respeto de la voluntad ciudadana.

Esto genera la discusión en torno al papel del Estado sobre dos referentes: por un lado, la transformación capitalista de las estructuras económicas y sociales, que destaca la desarticulación del Estado de Bienestar y su reemplazo por la lógica mercantilista como procedimiento impersonal y objetivo; por otro lado, la transformación de la política misma que implica tanto la crisis de los autoritarismos como el cuestionamiento de la democracia representativa en tanto supone el peligro de la "fetichización" de lo institucional.

La propuesta de un Estado objetivo, neutral, técnico e impersonal se apoya sobre el supuesto que el Estado se coloca por encima de los conflictos sociales, y no como resultado

¹⁶³ PS, Propuestas para el programa de los socialistas, Centro Avance, Santiago, pág. 17.

de ellos. Así se entiende en toda su dimensión el significado del neoconservador "Estado mínimo": la reducción del Estado es la pretensión de vaciar al Estado de su contenido político. Por el contrario, la propuesta socialista asume la tensión de la acción estatal entre la dinamización de las transformaciones económicas y la presión por lograr una dirección consciente colectiva sobre tales procesos; significa revalorizar la democracia en el sentido de permitir una decisión libre y colectiva sobre esos conflictos.

Los ámbitos en que se reconocen facultades estatales de intervención son tres: a) en el económico, la estabilidad macroeconómica, la regulación legal de las relaciones laborales, la creación de condiciones para la competitividad; b) en el social, el bienestar social, mayor equidad en las oportunidades, acciones tendientes a generar una convivencia democrática que respete el pluralismo y la diversidad; c) en el político, las responsabilidades derivadas de las exigencias de la transición y consolidación tendientes a asegurar el máximo de participación y representación ciudadanas.

En este contexto, la descentralización se presenta como una de las tareas fundamentales de la consolidación de la democracia en el campo de la modernización de las instituciones políticas y en el de la reforma del Estado. El ajuste entre ambas dimensiones es fundamental en la medida que la eficacia del Estado condiciona su legitimidad social. Es decir, descentralizar para que las municipalidades -y también las regiones- sean espacios preferentes de agregación y representación y para que la acción estatal sea más flexible y esté sujeta al control ciudadano.

"ahora bien, si desde la exigencia de la profundización democrática la descentralización debe permitir una mayor participación y control ciudadano en la estructura de toma de decisiones públicas, mejorando la eficiencia del desempeño administrativo del Estado; desde la exigencia de una mayor eficacia de las tareas de desarrollo y de bienestar del Estado democrático, la descentralización debe permitir, también, ampliar el campo de materias de

decisión pública, de modo que ésta pueda pronunciarse e incorporar la diversidad de cuestiones concretas de interés público".¹⁶⁴

El análisis del pensamiento de los partidos políticos sobre el proceso de descentralización y los municipios permite precisar las coincidencias y discrepancias entre los actores involucrados:

- i) Si bien todos los partidos coinciden en la necesidad de renovar el rol del Estado y sus relaciones con la sociedad a diferentes niveles, parece claro que a medida que se avanza hacia posiciones más de izquierda, se defiende la creciente intervención del Estado en múltiples ámbitos. Así, si desde la derecha se critica el estatismo apoyándose en la emergencia de una nueva cultura -esto último es compartido por otros partidos pero en un sentido distinto- que tiende a permitir el libre desenvolvimiento de las capacidades de las personas, los partidos de la Concertación justifican una mayor intervención del Estado en la necesidad de asegurar la vigencia de un auténtico régimen democrático. Dicho de otra manera, si desde RN y UDI se habla fundamentalmente del principio de subsidiariedad, desde el bloque concertacionista se plantea la necesidad de complementar aquel principio con el de solidaridad que garantice la igualdad de oportunidades, especialmente si se tiene en cuenta que tras el discurso de la subsidiariedad de la acción estatal se potencia -como señala el PS- enfatizando unilateralmente el papel del mercado y de la empresa privada. Dos puntos

¹⁶⁴ PS, op. cit., pág. 34. En otro documento se afirma: "en la misma dirección democratizadora del Estado se inscribe la política destinada a favorecer la descentralización del poder, desarrollando autoridades regionales y comunales -elegidas democráticamente con todas las atribuciones y recursos indispensables para hacer efectiva la contribución de la ciudadanía en la determinación y realización de las políticas que las afecten en sus correspondientes regiones y comunas", PS, Proyecto Socialista, Santiago, 1995, pág. 26.

importantes a considerar en lo que respecta al Estado en cuanto a su posición en los conflictos sociales; mientras desde la derecha se le considera como una organización fundamentalmente técnica y de gestión, la posición predominante en los partidos de la Concertación es que el Estado se encuentra atravesado por los conflictos sociales lo que hace de su ámbito un espacio político central y, por lo tanto, sus distintas intervenciones carecen de la pretendida neutralidad que se le asigna; ello se relaciona con la constante referencia al municipio como un órgano despolitizado y técnico, lo cual no es más que la extensión de lo que se postula para el Estado en su conjunto. De otra parte, relacionado con lo anterior y vinculado al sentido que se brinda desde la derecha al principio de subsidiariedad, es importante destacar que su utilización se refiere al municipio como si no fuera parte de la estructura estatal, de manera análoga a lo planteado por la interpretación clásica de la noción de autonomía municipal.

- ii) En la noción de democracia todos los partidos coinciden básicamente en aceptarla como el mejor sistema político, basada en la defensa del pluralismo, libertad, igualdad y solidaridad y en la vigencia de reglas de juego fundamentales como la elección de autoridades por sufragio universal, alternancia en el poder, gobierno de mayorías, respeto de minorías y rechazo a la violencia como recurso político. Sin embargo, se presentan algunas tensiones en el bloque de derecha -especialmente en la UDI- donde se postula que la voluntad ciudadana se encuentra subordinada a valores tradicionales considerados fundamentales que operan como límites al pluralismo. El concepto básico de democracia al que aludíamos es considerado insuficiente tanto por la DC que apoya un concepto

"participativo", como por el PS que afirma la necesidad de superar las contradicciones sociales que impiden el pleno despliegue de la democracia extendiéndola a ámbitos donde no llega. Este nexo que se puede observar en los partidos de derecha entre un sistema político como el democrático y la vigencia de un conjunto de valores expresados en la Constitución de 1980, a los cuales se encuentra subordinada la voluntad popular, explica la resistencia de dichos sectores a introducir reformas constitucionales. Esto será un factor importante en el debate sobre las reformas a la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades tendentes a la democratización de los gobiernos locales así como en otras materias definidas como "enclaves autoritarios".

- iii) Un tercer punto se refiere concretamente a la descentralización. Ninguna de las propuestas profundiza demasiado en el modelo concreto de municipio y de relaciones entre los diferentes niveles del Estado, asunto que aparecerá con mayor claridad al momento del debate sobre la reforma. Sin embargo, todos los partidos coinciden en señalar la importancia de la descentralización en el proceso de democratización y la consideración del municipio como espacio "privilegiado" que no sólo permite la elección popular de las autoridades municipales sino además facilita la participación de los actores sociales en la gestión local. Las coincidencias sin embargo, no eliminan las diferencias de perspectivas: 1) como ya hemos señalado, desde la derecha se insiste en definir a los municipios como instancias "despolitizadas", como organismos fundamentalmente técnicos y, como consecuencia, evitar al máximo posible la "intromisión" de los partidos políticos; 2) los partidos de derecha siendo favorables al incremento y consolidación de las competencias

y atribuciones tendentes al fortalecimiento municipal, se resisten -especialmente la UDI- a modificar la Constitución para democratizarlos municipios; 3) por su parte, los partidos de la Concertación también muestran ciertos temores en relación a la descentralización por considerar que si se desarrolla de manera precipitada o desordenada puede agudizarlas ya profundas diferencias entre municipios y generar tensiones territoriales.

2.- Reformas municipales: contenido, resultados y limitaciones

La Constitución de 1980 -dictada por el gobierno militar y aprobada en un plebiscito fraudulento- establecía una salida para el régimen autoritario consistente en la realización de un plebiscito en el que la ciudadanía decidía por la continuidad o no del régimen votando a favor o en contra de un único candidato oficial.

En el plebiscito realizado el 5 de octubre de 1988 triunfó la alternativa "NO" respaldada por la opositora Concertación de Partidos por la Democracia ¹⁶⁵, dando inicio al proceso de transición a la democracia. La transición chilena -al igual que la española- es una transición negociada o de ruptura pactada; no hay derrota militar interna o externa, ni fisuras graves al interior del bloque dominante y, por tanto, el paso de un régimen autoritario a otro de tipo democrático se desarrolla dentro del marco de la propia institucionalidad creada por el régimen autoritario.

El resultado del plebiscito -negativo para los proyectos del régimen autoritario- tuvo dos consecuencias. En el corto plazo, la apertura de un espacio de negociación política del

¹⁶⁵ La Concertación de Partidos por la Democracia es una coalición de partidos de centro-izquierda integrada por mas de quince partidos donde se destacan algunos históricos como el demócratacristiano, el socialista o el radical, y otros de reciente formación como el Partido por la Democracia (PPD) o la Alianza Humanista-Verde.

cual resultó un acuerdo entre la oposición y el gobierno para reformar algunas de las disposiciones constitucionales, posteriormente aprobadas por medio de un plebiscito en julio de 1989. El "paquete" de reformas incluía 54 puntos de los cuales los más importantes eran la supresión del artículo 8º de la Constitución que dificultaba la realización de elecciones democráticas al proscribir indirectamente al partido Comunista, la supresión del requisito de dos legislaturas sucesivas para reformar la Constitución, el reconocimiento constitucional de los tratados ratificados por el Estado chileno, el reconocimiento del recurso de amparo y protección durante los estados de excepción y el cambio en la composición y reducción de las facultades del Consejo de Seguridad Nacional.

En el mediano plazo, la realización de elecciones presidenciales y parlamentarias en diciembre de 1989 y el triunfo de la oposición en dichas elecciones que dará por resultado la instalación de Patricio Aylwin en la presidencia de la República el 11 de marzo de 1990.

Si bien es cierto que el régimen político vigente desde el 11 de marzo de 1990 es democrático, no es menos cierto que enfrenta la resolución un conjunto de tareas que quedaron pendientes del proceso de transición -que no lograron acuerdo entre los partidos y gobierno- y que hacen de él una democracia "trunca" como consecuencia de conservar lo que se denomina "enclaves autoritarios"¹⁶⁶. Entre ellos, caben destacar tres: a) el institucional, que comprende disposiciones contenidas en la constitución de 1980, las leyes orgánicas e incluso leyes ordinarias; b) el de los actores sociales y políticos, especialmente las fuerzas armadas, los empresarios y los partidos de derecha más cercanos al régimen autoritario; y c) el ético-simbólico que se refiere a la violación de los derechos humanos.¹⁶⁷

¹⁶⁶ Entre los múltiples trabajos dedicados al tema, recomendamos el de Manuel A. Garretón, Reconstruir la política. Andante, Santiago, 1990.

¹⁶⁷ Manuel A. Garretón, "La posibilidad democrática en Chile: condiciones y desafíos", en Ana María Stiven (ed.), Democracia contemporánea. Transición y consolidación. Universidad Católica de Chile, Santiago, 1990, pp. 177-190.

Los "enclaves autoritarios" institucionales más importantes durante el primer gobierno democrático eran los senadores institucionales ¹⁶⁸, el sistema electoral binominal y la democratización de los gobiernos locales.

Si la reforma de estos "enclaves autoritarios" constituía en conjunto uno de los objetivos fundamentales del primer gobierno democrático, era claro que el que menos dificultades ofrecía a primer vista era la reforma municipal. Pese a ello, y teniendo en cuenta el consenso existente entre los partidos políticos sobre la necesidad de emprender esta reforma, ésta fue sumamente dificultosa tanto por la complejidad de los intereses electorales de los partidos políticos como por las discrepancias de fondo en lo que respecta al rol del municipio y al sentido de la reforma.

Tal es así que la reforma municipal en Chile es un proceso que se extiende desde el primer gobierno democrático (1991) y que hasta ahora no ha encontrado una solución de largo plazo. Son tres las etapas que se pueden diferenciar: a) la primera reforma (1992); b) la modificación de las leyes de Rentas y del Impuesto Territorial (1994); c) la segunda reforma municipal (1996). Esta periodificación sólo considera las reformas realizadas desde 1990, año en que se reestablece el régimen democrático, aunque no puede dejar de tener en cuenta los antecedentes del régimen autoritario, fundamentalmente porque las transformaciones institucionales del autoritarismo condicionarán la agenda

¹⁶⁸ Especial importancia adquiere la existencia de senadores "institucionales", es decir, senadores elegidos por un mecanismo que no involucra la elección popular. Son nueve en total: un ex rector de universidad y un ex ministro de Estado elegidos por el Presidente de la República; dos ex ministros de la Corte Suprema y un ex Contralor General de la República elegidos por la Corte; un ex Comandante en Jefe del Ejército, uno de la Armada, uno de la Aviación y un ex Director General de Carabineros, elegidos por el Consejo de Seguridad Nacional; también pueden ser senadores institucionales con carácter vitalicio, los ex Presidentes de la República. Los senadores institucionales duran ocho años en sus cargos. Como es de suponer, los senadores institucionales del primer gobierno democrático han sido designados por el anterior régimen y se transformarán en un obstáculo para aprobar las transformaciones constitucionales.

política de la transición, no solamente en lo que se refiere a las municipalidades sino también en todo aquello que signifique introducir modificaciones en la Constitución de 1980.

2.1.- Democratización municipal: la reforma de 1992

Coincidente con la importancia que la democratización municipal tenía para los partidos políticos de la Concertación de Partidos por la Democracia, una de las primeras iniciativas del Presidente Aylwin -en el gobierno desde el 11 de marzo de 1990-, fue el envío del proyecto para reformar la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades (Nº 18.685) al Congreso para que iniciara su trámite en la Cámara de Diputados.

En un principio, y dado el consenso existente entre los partidos de la coalición gobernante y la flexibilidad que mostraba al menos uno de los partidos opositores respecto a modificaciones a la legislación municipal -como es el caso de RN-, se tenía la percepción de que la reforma no iba a representar mayores dificultades.

Ello no era una mera especulación sino que se fundamentaba en el contenido de las propuestas que las distintas coaliciones habían presentado en las elecciones presidenciales de diciembre de 1989.

Desde la Concertación de Partidos por la Democracia se insistía en que la democratización implica un esfuerzo permanente por

"una descentralización eficiente y una participación activa y eficaz de la población, con un pleno despliegue de los recursos regionales y locales para el desarrollo, y el establecimiento de instancias gubernamentales modernas para dar respuesta a las necesidades reales de la población".¹⁶⁹

Coinciden en la coalición gobernante dos objetivos prioritarios de cara a la modernización del país: la democratización del Estado que implica la elección democrática

¹⁶⁹ Concertación de Partidos por la Democracia, Programa de Gobierno. Bases Programáticas Político-institucionales, Santiago, Diario La Epoca, diciembre de 1989, Punto VII, pág. 8.

de autoridades municipales, la participación ciudadana en las estructuras del Estado y el fortalecimiento de la autonomía de las organizaciones sociales; y la descentralización que significa dotar a los municipios de la autonomía institucional, financiera y técnica necesaria para el desarrollo de la comuna.

El pacto de centro-derecha Democracia y Progreso define, aunque de manera bastante más escueta, cuatro tareas fundamentales de un futuro gobierno, la primera de las cuales apunta a consolidar el régimen democrático profundizando la participación, el pluralismo y la descentralización que garanticen la intervención ciudadana en el nombramiento y fiscalización de las autoridades tanto en el nivel regional como en el municipal.¹⁷⁰

Es evidente que las distintas coaliciones muestran propuestas con un grado de desarrollo muy distinto, lo cual es consecuencia del tiempo que cada una de ellas ha tenido para su elaboración -mientras la Concertación se constituyó a mediados de la década del '80, el pacto de centro-derecha sólo lo logró pocos meses antes de la elecciones-, y del distinto posicionamiento que cada una de las coaliciones frente a las reformas realizadas por el régimen autoritario, lo cual provoca que las propuestas de la Concertación tengan no sólo más volumen sino también mayor claridad.

a) El contexto político y las dificultades añadidas para la reforma

Pese a la cercanía de las posiciones más arriba señaladas, el proceso de reforma municipal sería muy complejo, no sólo como consecuencia del contenido específico de las materias que son objeto de reforma sino por el contexto político e institucional en el que se desarrollan las negociaciones y que se generan fundamentalmente en tres elementos:

¹⁷⁰ Pacto Democracia y Progreso, Cuatro tareas para avanzar en paz. Lineamientos Fundamentales del Programa de Gobierno de Hernán Büchi, pág. 4.

- i) La configuración del sistema de partidos políticos múltiples (más de 20), aunque los partidos más importantes se encuentran agrupados en dos grandes bloques que suman más del 85% de las preferencias electorales: por una parte, la Concertación de Partidos por la Democracia, coalición de centro-izquierda, que a su vez se divide en dos bloques: 1) uno constituido por la Democracia Cristiana, el partido Radical y otras agrupaciones menores; 2) otro formado por el Socialista y Por la Democracia; por otra parte, un bloque formado por los dos partidos de centro-derecha, Renovación Nacional y Unión Demócrata Independiente. Este cuadro complica en extremo las negociaciones que se deben desarrollar no solamente entre los bloques, sino al interior de cada uno de ellos, e influirán directamente en otorgar lugar destacado al sistema electoral en el debate sobre las reformas municipales.
- ii) La experiencia democrática pre-autoritarismo, marcada por la polarización ideológica y la confrontación política -que en el caso de Chile llevó al bloqueo de las relaciones entre Presidencia y Parlamento durante el gobierno de la Unidad Popular y a la pérdida de la capacidad coalicional del sistema de partidos ineludible para garantizar la gobernabilidad en un sistema donde ningún partido o alianza logra más del 35% de las preferencias electorales-, explica el reemplazo del sistema electoral proporcional vigente hasta 1973 por otro binominal que presiona para que los partidos se constituyan en coaliciones pero que tiende a distorsionar la representación parlamentaria.

¹⁷¹ Ello genera una diferente relación de fuerzas en cada cámara: mientras que en la de Diputados (continúa...)

- iii) Finalmente, por tratarse de una ley de rango constitucional, el proyecto de reforma de la ley orgánica municipal necesita ser aprobado por las tres quintas partes de cada una de cámaras (art. 116 de la Constitución) -un quórum superior al necesario para modificar las leyes ordinarias-. Si el proyecto es aprobado, las dos cámaras, reunidas en Congreso pleno, con asistencia de la mayoría de sus miembros, sesenta días después de aprobado el proyecto, tomarán conocimiento de él y procederán a votarlo sin debate (art. 117 de la Constitución). Así, el proceso de reformas se divide en dos partes: primero, la aprobación de la necesidad de reforma, y segundo, el debate sobre la reforma misma. El problema radica en que las normas legales a las cuales la Constitución confiere el carácter de ley orgánica -como es el caso de las municipalidades- requieren para su aprobación, derogación o modificación, de las cuatro séptimas partes de los diputados y senadores en ejercicio. Esa diferencia en la mayoría necesaria para aprobar la necesidad de la reforma y el contenido de la reforma misma es la razón que explica la oposición de los partidos de derecha a otorgar lo que ellos consideran un "cheque en blanco" al gobierno si no se ponen de acuerdo al mismo tiempo sobre la necesidad de la reforma y su contenido.

En este contexto, el Gobierno consciente de la necesidad de contar con apoyos que le permitan superar su falta de quórum propio en el Senado inicia los acercamientos con los partidos opositores. Aprovechando las tensiones entre los partidos del bloque opositor (RN y UDI), el Gobierno intentó establecer conversaciones de manera separada con cada uno

(...continuación)

el gobierno tiene mayoría propia, en la de Senadores solo cuenta con 22 bancas sobre un total de 45; la oposición tiene 14 senadores; los nueve restantes corresponden a los senadores institucionales, lo cual distorsiona aún más la representatividad.

de ellos -pese a la existencia de un preacuerdo que establecía que RN y UDI negociarían en forma conjunta-, primero con RN y posteriormente, visto el fracaso de este intento, con la UDI. Las conversaciones con este último partido avanzaron hasta tal punto que se abstuvieron en la votación del proyecto en la Cámara de Diputados, donde los partidos oficialistas tenían una mayoría suficiente para aprobarlo sin mayores dificultades (noviembre de 1990).

Sin embargo, las críticas de RN a su "socio" por la firma de este preacuerdo fueron tan fuertes que incluso se llegó a hablar de la "ruptura" de la coalición, lo que provocó la marcha atrás de la UDI y el estancamiento de las conversaciones con el gobierno.

Pese a las dificultades para sentar las bases de un acuerdo, parece claro que las diferencias entre los bloques y entre los partidos que los constituyen, no son de fondo, aunque habiendo coincidencia en que las diferencias sobre el esquema municipal no se encuentran en el plano de los principios, no la hay en lo que se refiere a la interpretación de cuales son los puntos de discrepancia.

b) La fijación de posiciones entre los bloques y el fracaso del primer intento de negociación

En primera instancia, dos temas se presentan como los más conflictivos: la fecha de las elecciones y el sistema electoral. El bloque PPD-PS, y en general la Concertación, busca un sistema electoral municipal que refleje las preferencias de la ciudadanía, pero fijando las elecciones para el año 1991¹⁷²; desde la perspectiva de la Concertación el problema más importante de la negociación es definir plazos de negociación que permitan realizar las elecciones municipales durante 1991-para cumplir con sus promesas electorales-, y por lo

¹⁷² Diputado Carlos Montes (PS), Diario La Segunda, Santiago, 2 de enero de 1991, pág. 13

tanto, cualquier demora es interpretada como una maniobra del bloque RN-UDI para dilatar la democratización municipal y así no perder el importante espacio político que significan los municipios que gobiernan alcaldes que si bien pueden presentarse como independientes, han sido nombrados por el antiguo sistema y son proclives a sus ideas.¹⁷³

El bloque derechista, por su parte, plantea que las elecciones municipales se realicen en el segundo semestre de 1992 con un sistema electoral que permita la elección más directa posible del alcalde. Según la UDI, el rechazo a realizar las elecciones durante 1991 -a menos que se realicen de manera escalonada- responde a la necesidad de evitar la politización de las elecciones municipales¹⁷⁴ y su transformación en un plebiscito de apoyo al gobierno.

Según el pacto opositor, mientras para los partidos oficialistas el problema de la reforma municipal se reduce a la fecha de las elecciones y su retardo es consecuencia de la escasa voluntad democratizadora de la oposición, éstos consideran que existen seis puntos sobre los cuales no existe acuerdo y que constituyen el nudo de las negociaciones:

"la complejidad de las negociaciones deriva del hecho que se están discutiendo seis puntos: rol y naturaleza del municipio, atribuciones y características de los consejos asesores, forma de elección del alcalde, sistema de elección de concejales, creación del cargo de administrador o gerente municipal y la fecha de las eventuales elecciones".¹⁷⁵

¹⁷³ Diputado Carlos Montes (PS), Diario La Tercera de la Hora, Santiago, 3 de enero de 1991, pág. 10.

¹⁷⁴ Un ejemplo de esta perspectiva: "parece acelerarse así otro paso modificador de la Constitución de 1980. Si bien él se da en nombre de la democratización, tal justificación no parece convincente: el sistema actual no es de elección popular directa, pero sí tiene un carácter democrático en cuanto ofrece a todas las entidades intermedias comunales del mas variado origen, excepto los partidos políticos, optar a una representación en el respectivo consejo de desarrollo, a cuya proposición el correspondiente consejo regional designa al alcalde. La Constitución de 1980 quiso establecer este canal apolítico para la generación del poder municipal, considerando que la politización de ese plano no contribuía a buscar soluciones eficaces para los problemas comunales", Diario El Mercurio, Santiago, editorial, 27 de marzo de 1991, Cuerpo A, pág. 3.

¹⁷⁵ Diputado Juan Antonio Coloma (UDI), Diario El Mercurio, Santiago, 3 de enero de 1991, (continúa...)

Coincidiendo con la posición de la UDI, el presidente de RN sostenía que

"no nos interesa solo que la ciudadanía elija directamente a los alcaldes, sino garantizar un municipio autónomo, dotado de recursos, donde existan espacios para la participación de las organizaciones sociales y que en definitiva la reforma no revierta los indudable progresos alcanzados en esta área". ¹⁷⁶

Según el senador Otero (RN),

"el gobierno municipal no debe tener otra finalidad que servir a los habitantes de su comuna. Mientras eso no suceda y no existan acuerdos sobre la ley de regionalización y de garantías a las comunas como tales, nosotros no vamos a aprobar elecciones anticipadas aun cuando queremos una elección directa de alcaldes; nosotros queremos un alcalde elegido por la comunidad porque en este proceso no entra el factor político sino el factor confianza"

El argumento de fondo de los partidos de derecha es que si se realizan elecciones sin antes tener claridad sobre el esquema de financiación y las atribuciones municipales y del alcalde, se puede dar paso a la politización de las municipalidades. En este sentido, los partidos de derecha consideran que la fecha de las elecciones municipales constituyen un tema secundario ¹⁷⁸ siendo lo fundamental: garantizar la absoluta autonomía financiera y

(...continuación)
Cuerpo C, pág. 2.

¹⁷⁶ Andrés Allamand, presidente de RN, Diario El Mercurio, Santiago, 4 de enero de 1991, Cuerpo C, pág. 2.

¹⁷⁷ Miguel Otero, vicepresidente de RN, Diario El Mercurio, Santiago, 3 de enero de 1991, Cuerpo C, pág. 2.

¹⁷⁸ Otro ejemplo del énfasis de la derecha por "despolitizar" los municipios: "a nosotros nos interesa la independencia, la autonomía de las comunas, que tengan financiamiento y que tengan una administración estable y asegurada"; lo importante es lograr que las municipalidades y sus autoridades tengan autonomía financiera y administrativa, lo cual requiere de una disposición constitucional o legal que garantice la participación municipal en los presupuestos de la Nación que evite un regreso a la politización de las comunas, senador (RN) Sergio Onofre Jarpa, El Mercurio, Santiago, 9 de enero de 1991, Cuerpo C, pág. 6.

administrativa del municipio; la total independencia del alcalde -máxima autoridad y elegido lo más directamente posible- para adoptar las decisiones que a la comunidad le interesan; un concejo integrado por miembros de elección directa a través de listas de partidos, con pactos y posibilidad de integrar a independientes; un consejo económico y social formado por representantes de las organizaciones sociales comunales con facultades de aprobar el plan comunal de desarrollo y los presupuestos; creación de los cargos de contralor municipal y gerente municipal designados por el concejo con un 75% de apoyo.

Marcando aun más las distancias con el Gobierno, la oposición sostiene que la reforma municipal se encuentra condicionada a la reforma integral del Capítulo XIII de la Constitución:

"no resulta factible dar total tramitación a la modificación constitucional requerida por el Gobierno mientras no ingrese a trámite legislativo una reforma integral del Capítulo XIII de la Constitución referido al gobierno y administración interior del Estado que recoja el anhelo nacional de profundizar y perfeccionar el proceso de regionalización y descentralización política y administrativa del país".¹⁷⁹

Como se puede observar, desde la derecha el debate ya no se limita al tema municipal sino que involucra una reforma integral del esquema de gobierno y administración interior del Estado, tanto en lo regional como en las municipalidades. Aunque la demanda por una reforma integral puede parecer razonable lo cierto es que el tema regional no era central en las propuestas de los partidos -por lo que tampoco existían estudios sobre el asunto- y que las demandas ciudadanas se orientaban hacia la democratización municipal dado el escaso arraigo e importancia que la "región" ha tenido tradicionalmente en la vida cotidiana de las personas.

¹⁷⁹ Felix Viveros, secretario general de RN, Diario El Mercurio, 5 de enero de 1991, Cuerpo C, pág. 6.

En estas condiciones, era cada vez más claro a medida que avanzaban las conversaciones, que las negociaciones se encontraban en un punto sin salida y que, por tanto, difícilmente se podrían aprobar las reformas para hacer posible la realización de elecciones durante 1991 como pretendía el Gobierno. Como una muestra de las dificultades que se aproximaban, tras una reunión de la Concertación y la UDI en la sede del Gobierno para evaluar el estado de las negociaciones, el vocero gubernamental manifestó que lo prioritario para el Gobierno

"es que la reforma a la Constitución, que permitirá la reforma posterior a la Ley Orgánica Municipal, sea votada en el Parlamento en el mes de enero. Ello significa que seguramente la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia, tendrá que debatirla y votarla la semana próxima. Luego, nosotros estimamos que en los próximos días tendremos que llegar a algún grado de acuerdo, sino cada uno tendrá que asumir sus responsabilidades"

El Gobierno, que había intentado negociaciones por separado con los partidos de la oposición, vio fracasada su tentativa de manera definitiva cuando RN y UDI lograron un acuerdo (7/1/91) sobre la reforma municipal consistente en: a) mantener el carácter técnico de los municipios -definidos como corporaciones de derecho público-, reduciendo las posibilidades de politización y reforzando la esencia de su función al servicio de la comunidad, y asegurar una adecuada participación social en la generación de las autoridades comunales y en el funcionamiento municipal; b) garantizar su autonomía, especialmente la financiera y administrativa, en las relaciones con los otros órganos del Estado; c) la municipalidad estará integrada por el alcalde -su máxima autoridad-, el Concejo Municipal -integrado por seis concejales y con carácter resolutivo, normativo y fiscalizador-, el Cabildo o Consejo Económico y Social Comunal -órgano consultivo y de participación formado por una amplia representación de organizaciones sociales y actores relevantes de

¹⁸⁰ Enrique Correa, Ministro Secretario General de Gobierno, Diario El Mercurio, 5 de enero de 1991, Cuerpo C, pág. 6.

la comuna-, y un Gerente o Director de Gestión Comunal, funcionario profesional -con la misión fundamental de ejecutar las políticas y planes de acción municipal- cuya designación y remoción corresponderá al Concejo Municipal con el apoyo de 2/3 de sus miembros; d) la fecha propuesta es la de junio de 1992.¹⁸¹

El Punto IV del acuerdo, dedicado al tema electoral establece la posibilidad de que los partidos políticos efectúen pactos electorales a nivel nacional, que cada candidato a concejal tendrá la individualización del partido a que pertenezca y los candidatos independientes deberán ser incorporados en un partido político y que los candidatos se elegirán por cifra repartidora, siendo alcalde el candidato que individualmente obtenga más de un tercio de los votos; en caso contrario lo elegirán los concejales.¹⁸²

El acuerdo se aleja de las definiciones de los partidos RN y UDI en lo que se refiere a la elección del alcalde, estableciendo un "piso" elevado para que su elección sea directa; en caso contrario, la elección la realizarán indirectamente los concejales.¹⁸³

Para la Concertación, la propuesta de la coalición opositora busca agudizar artificialmente las diferencias con el Gobierno haciendo planteos que son inaceptables, en su opinión, por tres razones: a) desconoce la voluntad mayoritaria de la ciudadanía que quiere la elección directa del alcalde; b) fija la cantidad de concejales en un número de seis para todas las municipalidades, lo cual tiende a distorsionar la representatividad del gobierno municipal; c) crea un nuevo cargo de gerente municipal que significa, en la práctica, relegar

¹⁸¹ Diario La Segunda. Santiago, 8 de enero de 1991, pág. 10.

¹⁸² Diario La Nación. Santiago, 9 de enero de 1991, pág. 11.

¹⁸³ Incluso algunos de sus representantes como Antonio Hovarth, diputado independiente de derecha (UDI), se manifiesta en contra del proyecto del Ejecutivo -que favorece el voto a la lista y no a la persona- y va más allá de lo propuesto por su coalición eliminando todo umbral: "pienso que lo que debe imponerse es la calidad de la persona por sobre los grupos, y de allí que defendamos que la persona elegida sea aquella que individualmente saque la mas alta cantidad de sufragios", Diario La Tercera de la Hora. Santiago, 6 de febrero de 1991, pág. 9.

al alcalde a una simple función de presidente del Concejo municipal, con menos autoridad y representatividad.¹⁸⁴

El número fijo de seis concejales para todas las municipalidades del país es, desde la perspectiva de la Concertación, una "trampa" que distorsiona la representatividad del gobierno municipal

"esta cifra mágica de seis, lo que se busca es un municipio amarrado en su conformación siguiendo el espíritu del régimen pasado, cuyo sistema parlamentario permitió que la derecha con tan solo un tercio de los votos se aseguró obtener un diputado o senador en cada distrito o circunscripción del país. El sistema de plantear seis concejales como cifra única, lo que genera en el hecho es que la derecha sólo con el 42% de los votos pueda obtener la mitad de los concejales del país, en tanto que la Concertación, si quiere obtener cuatro (sobre los seis propuestos) necesita superar la barrera del 58%. El mismo problema se plantea con el sistema de elección del alcalde, la derecha propone que lo sea el candidato que obtenga al menos un tercio de los votos; si la Concertación obtiene el 65% de las preferencias pero éstas se encuentran distribuidas en varios candidatos pero ninguno con el 35%, y si la derecha logra concentrar todos sus votos en un solo candidato, sería alcalde el candidato del bloque opositor"¹⁸⁵

En un último intento de desbloquear las negociaciones y avanzar en el proceso de reforma, Gobierno y oposición acuerdan constituir una comisión negociadora en el ámbito parlamentario, pero que no logra superar los principales obstáculos relativos al sistema electoral y de elección del alcalde y al número de concejales.¹⁸⁶

En la segunda reunión, las conversaciones se congelaron definitivamente tras manifestar los representantes de la oposición dos objeciones: la primera de carácter formal, se refiere a que el plazo de diez días consecuencia de la imposición del recurso de suma urgencia por parte del Gobierno -además de constituir una medida efectista de cara a la

¹⁸⁴ Jaime Ravinet (DC), alcalde de Santiago, Diario La Tercera de la Hora, Santiago, 10 de enero de 1991, pág. 9.

¹⁸⁵ Gutemberg Martínez, vicepresidente DC, Diario El Mercurio, Santiago, 10 de enero de 1991, Cuerpo C, pág. 3.

¹⁸⁶ Diario El Mercurio, Santiago, 7 de enero de 1991, Cuerpo C, pág. 3

opinión pública ¹⁸⁷ no es suficiente para que el Senado despache el proyecto (recordar que la fecha tope es el 20 de enero); la segunda, y de fondo, se refiere a la necesidad de enviar iniciativas complementarias, especialmente las reteridas a la reforma regional. ¹⁸⁸

"si el Gobierno insiste en obligar al Senado a que en el plazo de una semana resuelva sobre la reforma constitucional de municipalidades, RN y la UDI se opondrán a la iniciativa gubernamental (...); en ese lapso resulta imposible abordar seriamente todos los importantes aspectos envueltos en este tema y que tan directamente afecta a la gente". ¹⁸⁹

El "impass" en las negociaciones, presiona a los partidos para buscar soluciones alternativas. Una de ellas es la propuesta del PS para realizar un plebiscito sobre la reforma municipal en donde la ciudadanía se pronuncie sobre dos propuestas, una del bloque oficialista y otra de la oposición. ¹⁹⁰

La distribución de fuerzas en el Senado y el procedimiento y normas que regulan la reforma de la Constitución lleva a la Concertación a negociar incluso con los senadores institucionales designados por el anterior gobierno autoritario. Sin embargo, la posición de éstos es contraria, no sólo a la reforma municipal, sino a cualquier tipo de reforma a la Constitución.

¹⁸⁷ Diario La Epoca, Santiago, 11 de enero de 1991, pág. 13.

¹⁸⁸ Diario La Epoca, Santiago, 10 de enero de 1991, pág. 10.

¹⁸⁹ Senador Francisco Prat (RN). Diario La Tercera de la Hora, Santiago, 12 de enero de 1991, pág. 8

¹⁹⁰ "Siete meses lleva la negociación con la derecha. Los puntos de acuerdo de este período se incorporan a la reforma constitucional que debiera despachar el Senado esta semana y sobre los puntos de desacuerdo se establece un artículo transitorio que permita la posibilidad de convocar a un plebiscito en torno a dos propuestas: una que haría la Concertación y otra que harían los partidos de derecha", Luis Maira, vicepresidente del PS, Diario La Epoca, Santiago, 14 de enero de 1991, pág. 10.

"estaba bien concebido (se refiere al régimen municipal del gobierno autoritario), que permitía conjugar los intereses legítimos de la comunidad con una adecuada participación de todos los sectores". ¹⁹¹

"no me parece adecuado reformar la Constitución con referencia a una situación de estructura del sistema municipal, sin conocer el texto de la ley para la cual se requiere la modificación de la Carta Fundamental". ¹⁹²

"el sufragio universal es un mal medio para escoger buenos administradores, como deben ser los alcaldes". ¹⁹³

"ellos son los ejecutivos (se refiere a los alcaldes), los que tienen la labor directa de representar y administrar los municipios; los administradores no se pueden elegir por votación popular, porque sus condiciones personales no cabe evaluarlas en ninguna elección". ¹⁹⁴

En este contexto, y como era previsible, el Senado rechazó (16/01/91) la propuesta gubernamental de reforma de la Constitución al alcanzar la Concertación el apoyo de sólo 23 senadores, siendo necesarios 28 votos favorables (tres quintos). ¹⁹⁵

Sobre el rechazo de la propuesta del Gobierno de introducir reformas a la Ley de Municipalidades, la oposición reiteró las condiciones que harán posible avanzar en el tema

"Renovación Nacional, actuando conjuntamente con la UDI, aprobará la reforma constitucional sobre municipalidades, únicamente cuando alcance un acuerdo sustantivo con el Gobierno, que asegure que aquellos alcaldes que se elijan no sean meros funcionarios del Ministerio del Interior y contarán con la necesaria independencia, administrativa y financiera, frente al poder central (...); la oposición "aspira legítimamente a que la reforma asegure un municipio autónomo, moderno y tecnificado, depurado al máximo de las

¹⁹¹ Senador Sergio Fernandez, ex Ministro del Interior durante el gobierno autoritario, Diano El Mercurio, 9 de enero de 1991, Cuerpo C, pág. 6.

¹⁹² Senador William Thayer, Diario La Nación, Santiago, 14 de enero 1991, pág. 11

¹⁹³ Senador William Thayer, Diario La Segunda, Santiago, 15 de enero de 1991, pág. 12

¹⁹⁴ Senadora Olga Feliú, Diario La Epoca, Santiago, 3 de marzo de 1991, pág. 14.

¹⁹⁵ Diario La Nación, Santiago, 17 de enero de 1991, pág. 12.

interferencias partidistas y provistos de los recursos necesarios, para actuar con independencia al servicio del desarrollo comunal".¹⁹⁶

Como un mecanismo para superar el rechazo del proyecto en el Senado, se propone la creación de una Comisión Mixta para continuar las negociaciones¹⁹⁷, aunque visto el fracaso de la iniciativa gubernamental de reformar la LOCM antes del receso parlamentario, el gobierno y los partidos oficialistas se preparan para presentar nuevamente en marzo el proyecto municipal incorporando el terna regional.¹⁹⁸

En este contexto, y demostrando la falta de acuerdo incluso entre las partidos de gobierno, representantes del grupo parlamentario PS-PPD¹⁹⁹, afirmaron que estaban de acuerdo en aceptar la propuesta de RN y UDI en el sentido de realizar elecciones escalonadas, de elegir 6 concejales en las comunas con menos de 80 mil habitantes y doce en las restantes, y que los alcaldes se elijan de manera directa y separada de los concejales, declaraciones éstas que provocaron el rechazo de la directiva del PPD.²⁰⁰

¹⁹⁶ Andres Allamand, presidente de RN, La Tercera de la Hora, Santiago, 17 de enero, 1991, pág. 8. En un sentido coincidente se pronunció el senador Jaime Guzmán (UDI), quien aseguró que "la actitud de la oposición de votar en contra del proyecto de reforma constitucional de municipalidades es perfectamente lógica porque esa reforma por sí sola no producirá ningún efecto práctico y por tanto sería ineficaz", Diario El Mercurio, Santiago, 20 de enero de 1991, Cuerpo C, pág. 3.

¹⁹⁷ Diario La Nación, Santiago, 19 de enero de 1991, pág. 8.

¹⁹⁸ Andrés Zaldívar, presidente DC, Diario El Mercurio, Santiago, 22 de enero de 1991, Cuerpo C, pág. 2.

¹⁹⁹ Senadores Jaime Gazmuri y Ricardo Núñez (PPD-PS), Diario La Epoca, Santiago, 31 de enero de 1991, pág. 12.

²⁰⁰ Ibidem.

c) La apertura de un nuevo proceso de negociación y la flexibilización de las posturas de los partidos

c.1.) La delimitación del conflicto: tramitación simultánea de la reforma municipal y regional y el modelo electoral y de participación

El rechazo en el Senado a la propuesta del gobierno de reformar la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades desencadenará un proceso de revisión en los partidos oficialistas y en la actitud del Gobierno, que paulatinamente irá aceptando las condiciones de la oposición de negociar en un solo "paquete" no sólo las reformas municipal y regional, sino el contenido específico de cada una de ellas.

Los partidos oficialistas, sobre la base de éste cambio de actitud de la Concertación, replantean sus posiciones. Víctor Manuel Rebolledo, vicepresidente del PPD, sostiene que son sólo tres aspectos en los que existe controversia, y en dos de ellos hay bastante cercanía (la fecha de las elecciones y la estructura municipal) mientras que las discrepancias se mantienen en lo referido al número de concejales ya que la derecha, según el dirigente, busca una ingeniería electoral que le permita salvar su condición de minoría.²⁰¹

El PS, por su parte, acordó propiciar la elección separada de alcalde (directa) y de concejales, utilizando un sistema proporcional, con cifra repartidora y permitiendo los pactos nacionales entre partidos²⁰², siendo cuatro los criterios principales en lo que las

²⁰¹ Diputado Víctor Manuel Rebolledo (PPD), Diario El Mercurio, 23 de febrero de 1991, Cuerpo C, pág. 4.

²⁰² "Se propone luchar por una reforma profunda del municipio, tendiente a hacerlo mas participativo. Para ello, impulsará una reforma municipal que consagre: la autonomía del municipio estableciendo normas y mecanismos objetivos, independientes del gobierno de turno para la determinación del monto y flujo del presupuesto municipal" (...), extendiendo la reforma "a las funciones y atribuciones del municipio, particularmente a aquellos asuntos que incidan en la calidad de vida de sus habitantes" y el rol de "control de la ciudadanía hacia las autoridades comunales" y al trabajo práctico del alcalde (continúa...)

municipalidades se refiere: a) autonomía del municipio, que debe traducirse en normas y mecanismos objetivos, independientes del gobierno de turno, para la determinación del monto y flujo del presupuesto municipal; b) extensión de las funciones y atribuciones del municipio a todos aquellos asuntos que inciden en la calidad de vida de sus habitantes; c) dictado de normas aptas para recoger las iniciativas ciudadanas y hacer posible el control de la gestión municipal por los ciudadanos de la comuna; d) eficiencia técnica de la municipalidad, compatibilizando el necesario rol ejecutivo del alcalde con atribuciones efectivas para los concejales; e) elección del alcalde de manera directa y separada de los concejales.²⁰³

Consecuencia de este cambio de "clima" ello es el acuerdo entre el PDC y el PR de tratar en forma simultánea -pero en proyectos separados- las reformas municipal y regional, tal como fue planteado por la oposición durante las negociaciones y conversaciones sostenidas durante el año anterior.²⁰⁴

El cambio de actitud se relaciona con la crítica a la postura gubernamental -especialmente desde la DC- imperante hasta el momento de negociar alternativamente con uno u otro partido de la oposición, lo cual impedía contar con un socio estable y estratégico que permitiera negociar las reformas consideradas más importantes. Siendo la UDI el partido más resistente a las reformas constitucionales y habiendo el Gobierno alcanzado anteriormente acuerdos con RN en materias tales como la reforma

(...continuación)

y el concejo comunal, Jorge Arrate, presidente del PS, Diario La Epoca, Santiago, 11 de marzo de 1991, pág. 11.

²⁰³ Jorge Arrate, presidente del PS, Diario La Tercera de la Hora, Santiago, 14 de marzo de 1991, pág. 3.

²⁰⁴ Diario El Mercurio, Santiago, 13 de marzo de 1991, Cuerpo C, pág. 2.

laboral y tributaria -en una serie de pactos que se denominaron "democracia de los acuerdos"-, era lógico que el socio a elegir fuera RN.

El cambio de actitud del Gobierno fue recibido positivamente por la oposición, tal como lo declaraba el senador de RN Francisco Prat al mostrar su satisfacción por ver

"que el gobierno está rectificando su posición en cuanto a prescindir de tratar parcialmente el tema de la reforma municipal, y aceptando en cambio nuestro planteamiento de abordarlo conjuntamente con la regionalización". Agregó que la propuesta de RN busca dotar a los municipios de autonomía y generar una buena administración que permita despolitizar al país. En este sentido, afirmó que su partido "ha manejado la posibilidad de establecer un solo Concejo Comunal, integrado por concejales de elección directa y concejales elegidos con el actual sistema de los CODECOS, con las mismas atribuciones".²⁰⁵

La política de "flexibilización" iniciada en el bloque gobernante dará sus primeros frutos cuando la DC y la UDI -con el apoyo del PS- alcanzan un principio de acuerdo en el sentido de tratar conjuntamente la reforma municipal y regional y aceptar la existencia de pactos. Subsisten, sin embargo, las diferencias en el tema electoral²⁰⁶, respecto a la elección de alcaldes y concejales, ya que los socialistas quieren la elección directa de alcaldes, mientras que la DC quiere que el alcalde sea el candidato más votado de la lista más votada del pacto más votado.²⁰⁷

El anuncio de acuerdo entre los partidos de la coalición gobernante y opositora sorprendió al PPD ya que las negociaciones con la oposición sobre el tema se habían desarrollado a nivel de la Concertación²⁰⁸, manifestando que se era necesario construir un

²⁰⁵ Senador Francisco Prat (RN). Diario La Epoca, Santiago, 14 de marzo de 1991, pág. 10

²⁰⁶ Diario La Nación, Santiago, 15 de marzo de 1991, pág. 1.

²⁰⁷ Diario El Mercurio, Santiago, 15 de marzo de 1991, Cuerpo C, pág. 15

²⁰⁸ Víctor Manuel Rebolledo, vicepresidente del PPD, Diario La Nación, Santiago, 15 de marzo de 1991, pág. 11.

sistema que permita consolidar la Concertación pero que al mismo tiempo garantice la capacidad de competir del bloque PPD-PS:

"una de las fórmulas son elecciones en listas separadas pero estamos llanos a considerar otras siempre y cuando, desde nuestra perspectiva, se asegure equilibrio en la Concertación y en el caso del PPD y PS la existencia de una fórmula, de un subpacto o federación que nos permita articular nuestras fuerzas que son muy coincidentes".²⁰⁹

Estas discrepancias no son obstáculo para que las conversaciones avancen tal como lo demuestra el acuerdo entre Gobierno y oposición -tras una reunión celebrada en el Congreso Nacional- en el que el primero se compromete a presentar un nuevo proyecto de reforma municipal sobre la base de la elección indirecta del alcalde.²¹⁰

Se mantienen la discrepancias entre la DC y el PS en torno al sistema electoral que debe utilizarse para la elección de alcalde y concejales; mientras que la DC reiteró que existe un acuerdo de la Concertación para que el alcalde sea el concejal más votado de la lista más votada del pacto más votado, el PS desconoció la existencia de dicho acuerdo e insistió en la elección indirecta.²¹¹

La DC reconoce que las negociaciones por la reforma municipal se encuentran trabadas por las dificultades resultantes del cálculo electoral:

"estamos en dificultades porque se juegan intereses diferentes, sobre todo en lo que corresponde a las municipalidades, y es el tema que nos tiene mas entabados, en cuanto a ver de qué manera -habiendo en todos voluntad de hacer elecciones- se pueden contabilizar los intereses electorales".²¹²

²⁰⁹ Sergio Bitar, presidente PPD, Diario Las Últimas Noticias, Santiago, 22 de marzo de 1991, pág. 16.

²¹⁰ Diario El Mercurio, Santiago, 11 de abril de 1991, Cuerpo C, pág. 4.

²¹¹ Diario La Nación, Santiago, 16 de abril de 1991, pág. 9.

²¹² Andrés Zaldívar, presidente de la DC, Diario El Mercurio, Santiago, 20 de abril de 1991, Cuerpo C, pág. 3.

El retraso de las negociaciones como consecuencia del tema electoral genera un cruce de acusaciones entre los partidos. Desde los partidos de gobierno se amenaza con suspender las negociaciones con RN-UDI si continúan sus maniobras "dilatatorias"²¹³ y se cuestiona la voluntad de los partidos opositores para realizar elecciones durante 1992.

En tal sentido se manifestaron el Ministro del Interior (s) Enrique Correa:

"nosotros no tenemos problemas en discutir todos los puntos (refiriéndose a la reforma regional), pero queremos que sobre un punto capital nadie eluda su responsabilidad. Queremos elecciones municipales en 1992. Ese es el punto sobre el cual todas las fuerzas políticas deben definirse y pronto"²¹⁴

y el presidente de la DC, Andrés Zaldivar, quien afirmó que mientras la Concertación ha aceptado la propuesta de la oposición de un número par de concejales para que se realicen elecciones en el primer semestre de 1992, la oposición insiste en ligar la aprobación de la reforma de la ley de municipalidades a la ley de regiones, tema este último que ya tiene un proyecto del ejecutivo en el Congreso pero que necesita más tiempo para su estudio. Sobre esta base, se preguntó si

"¿habrá realmente una posición veraz en el sentido de que quieren elecciones municipales o será mejor pensar que se está tratando de entablar las reformas haciendo exigencias cada vez mayores para que no haya elecciones?"²¹⁵

Allamand, presidente de RN, rechaza las afirmaciones de los dirigentes de oficialistas sosteniendo que

²¹³ Según los diputados, se necesitan cuatro meses para que sea promulgada la reforma constitucional (dos para su discusión y dos para el Congreso Pleno), en tanto que la reforma de la ley municipal requiere de cinco meses para su despacho. En total nueve meses, por lo que el Presidente podría convocar elecciones recién para el mes de mayo o junio. Diario La Epoca, Santiago, 23 de abril de 1991, pág 10.

²¹⁴ Diario El Mercurio, Santiago, 24 de abril de 1991, Cuerpo C, pág. 2

²¹⁵ Andrés Zaldivar, presidente DC, El Mercurio, Santiago, 26 de abril de 1991, Cuerpo C, pág 2

"es absolutamente falso que la oposición haya formulado en las recientes negociaciones, exigencias nuevas que impidan avanzar; por el contrario RN y UDI reiteraron un planteamiento central formulado desde el inicio del debate, en cuanto a que los temas municipal y regional deben ser necesariamente abordados en conjunto". ²¹⁶

y que lo que realmente sucede es que el Gobierno

"no quiere desprenderse del enorme poder que existe para, centralizadamente, mantener diversas formas de control respecto de los gobiernos municipales y regionales (...), este Gobierno tiene una vocación estatista y centralista que se expresa a la hora de concretar una verdadera voluntad de regionalización y descentralización". ²¹⁷

Pero el conflicto no sólo se origina en la tramitación simultánea de las reformas municipal y regional sino que se relacionan con la distinta valoración de la institucionalidad vigente. Así lo confirman las declaraciones del diputado Longueira (UDI) que fundamentó su oposición al paquete de reformas del ejecutivo porque

"apuntan a la médula de la Constitución y a destruir la esencia de la institucionalidad". ²¹⁸

Es la misma UDI, por intermedio de Joaquín Lavín, la que intenta calmar el debate flexibilizando su posición en torno a la reforma municipal:

"hemos planteado estudiar las dos cosas en conjunto pero creo que en el tema regional vamos a poder llegar a un acuerdo rápido. El tema de fondo es la fecha de la elección municipal y el sistema electoral, si en eso hay acuerdo con la Concertación no va a haber ningún problema en hacer las elecciones". ²¹⁹

²¹⁶ Diario La Segunda, Santiago, 24 de abril de 1991, pág. 10.

²¹⁷ Andrés Allamand, presidente RN, Diario Las Últimas Noticias, Santiago, 28 de abril de 1991, pág. 13.

²¹⁸ Diario La Tercera de la Hora, Santiago, 26 de abril de 1991, pág. 13.

²¹⁹ Joaquín Lavín, dirigente UDI, Diario El Mercurio, Santiago, 4 de mayo de 1991, Cuerpo C, pág. 3.

Pese a que el cruce de declaraciones entre los partidos puede confundirnos, lo cierto es que el cambio de actitud del Gobierno respecto a los proyectos de reformas municipal y regional comenzó a dar sus frutos a principios de mayo, cuando Gobierno y oposición alcanzaron un acuerdo sobre la presentación conjunta del proyecto de reforma constitucional sobre municipalidades y regiones y un procedimiento para avanzar en las reformas, dejando para su debate en el ámbito del Congreso los contenidos específicos de las mismas, especialmente en lo que se refiere al sistema electoral municipal.²²⁰

El Gobierno, cumpliendo con lo estipulado en el acuerdo, presentó un anteproyecto integral -básicamente es el mismo proyecto que se presentó a principios de año- en las Comisiones Unidas de Constitución, Legislación y Justicia y la de Gobierno Interior del Senado, y que constituye el punto de partida de las conversaciones de este nuevo intento por reformar la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades.²²¹

El anteproyecto establece que las órganos de gobierno y administración de las municipalidades son el alcalde (elegido en votación directa por un periodo de cuatro años y con posibilidad de ser reelegido), un Concejo constituido por concejales (elegidos por un período de cuatro años, con posibilidad de reelección, mediante un sistema de representación proporcional); el Concejo tendrá 5, 7 o 9 concejales según el número de habitantes; también se establece un Consejo Económico y Social, de carácter consultivo, integrado 12, 24 o 36 (según el número de habitantes) representantes de organizaciones vecinales (50%), organizaciones productivas (25%) y laborales (25%); las candidaturas

²²⁰ Diario La Epoca, Santiago, 9 de mayo de 1991, pág. 8. Ello no impide a la DC reiterarle a la oposición que mantiene la decisión de recurrir a la legislación vigente en la Constitución de 1980, que permite designar a los alcaldes a través de los COREDES y CODECOS, en caso que ésta ponga condiciones imposibles a la Concertación para aprobar la reforma constitucional que permita elecciones municipales en el primer semestre de 1992. Diario El Mercurio, Santiago, 8 de junio de 1991, Cuerpo C, pág. 3.

²²¹ Diario La Epoca, Santiago, 23 de junio de 1991, pág. 10.

independientes requerirán del patrocinio de al menos un 0,5% de los electores que hayan sufragado en las últimas elecciones parlamentarias.

Respecto al anteproyecto, el dirigente de la DC Ramón Briones declaró que

"amplios sectores del país piensan que el camino escogido es el correcto, y en la DC nos sentimos satisfechos de que se haya adoptado definitivamente un sistema impecablemente democrático. La elección directa de alcaldes y de concejales, en elecciones con sistema proporcional y separadas una de otras, permite que todas las fuerzas políticas compitan con absoluta libertad, y así todas pueden llevar candidatos a alcaldes en todas las comunas y tantos candidatos a concejales como cargos a elegir".

De acuerdo también se mostró el Ministro Secretario General de Gobierno Enrique Correa, quien pese a reconocer la necesidad seguir superando los obstáculos burocráticos y culturales a la descentralización, considera que al anteproyecto del ejecutivo cumple con tres principios fundamentales para el gobierno: a) gobierno municipal con eficiencia y participación popular; b) el aprovechamiento de sus recursos físicos y humanos; c) superación de la pobreza.²²³

c.2) La creación de una "Mesa Negociadora" y el logro de un acuerdo

Debido a que la tramitación del proyecto se divide en dos partes, primero la reforma de la Constitución y luego las leyes complementarias (siendo distinto el quórum en uno u otro caso), y a que las segundas no pueden comenzar a estudiarse sin estar aprobada la reforma constitucional, el Gobierno advirtió que si se seguía el trámite normal, el proyecto

²²² Diario La Epoca, Santiago, 24 de junio de 1991, pág. 9.

²²³ Enrique Correa, Ministro Secretario General de Gobierno, en el Foro "Municipio y Democracia" sostuvo que la descentralización necesita "vencer muchos obstáculos burocráticos, arraigadas tradiciones centralistas y la vieja convicción nacional de que todo se resuelve en Santiago". Diario La Epoca, Santiago, 30 de junio de 1991, pág. 13.

no sería aprobado en los plazos que permitieran la realización de las elecciones municipales en junio.

Así las cosas, el Gobierno propuso, y fue aceptado por la oposición, la creación de una "Mesa negociadora" que reúna a senadores y diputados para que avancen simultáneamente limando las diferencias existentes.²²⁴

La primera consecuencia de la constitución de la mesa negociadora es la aprobación en las comisiones unidas del Senado de la idea de legislar sobre el proyecto de reforma constitucional de los gobiernos municipales y regionales, quedando lista para el inicio de su análisis en particular.

La votación favorable, supone, declaró el Ministro del Interior Enrique Krauss, que se han logrado acuerdos en aproximadamente un 75% del articulado, quedando pendientes el tema presupuestario municipal y el sistema de elección municipal. Por su parte, los senadores de RN declararon que

"votamos en favor de la idea de legislar sobre la reforma constitucional, dejando constancia que lo hacíamos por el compromiso que tomó el gobierno por medio del Ministro del Interior, de analizar el tema del financiamiento, tanto de las municipalidades como de las autoridades regionales, en el sentido de darles financiamiento objetivo separado de la discrecionalidad del Estado".²²⁵

A medida que avanzaban las negociaciones entre el Gobierno y la oposición, también esta última lograba aunar posturas en torno al tema municipal. Resultado de ello es la propuesta conjunta de RN y UDI que en lo que se refiere específicamente a los municipal estipula, la elección -a realizarse en el mes de junio de 1992- de seis concejales en todas las comunas del país, siendo elegido alcalde el candidato que obtenga más del 30% de la

²²⁴ Diario El Mercurio, Santiago, 7 de julio de 1991, Cuerpo D, págs. 4 y 5.

²²⁵ Enrique Krauss, Ministro del Interior, Diario La Epoca, Santiago, 11 de julio de 1991, pág. 10

votación; la constitución de un cabildo o consejo económico y social integrado por representantes de organizaciones comunitarias y de las actividades relevantes; la creación del cargo de gerente municipal.²²⁶

En el análisis en particular del proyecto de reforma en las comisiones unidas del Senado, los partidos opositores lograron imponer sus puntos de vista (aunque quedan pendientes resolver temas como el las dietas de los concejales, el status del Consejo Económico y Social Comunal y su composición, la subrogación del alcalde y los cargos de confianza²²⁷) al aprobarse que el alcalde sea elegido indirectamente -salvo que algún candidato a concejal obtenga el 30% de los votos- y el número par y fijo de seis concejales para todas las comunas del país, aunque todavía falta cumplir el trámite de la votación en la Sala.²²⁸

El senador de RN Sergio Diez afirmó que la reforma constitucional sobre el régimen municipal (y también el regional) es de las más importantes del régimen interior ya que mantiene el concepto de unidad nacional y gobierno unitario -los nuevos órganos no tienen capacidad para crear leyes o nuevos impuestos- y el Presidente de la República conserva el control de toda la administración porque los Intendentes y gobernadores son cargos de su confianza.²²⁹

²²⁶ Diario El Mercurio, Santiago, 30 de julio de 1991, Cuerpo C, pág. 1.

²²⁷ Diario El Mercurio, Santiago, 24 de agosto de 1991, Cuerpo C, pág. 3.

²²⁸ Diario El Mercurio, Santiago, 1 de agosto de 1991, Cuerpo C, pág. 2.

²²⁹ Senador Sergio Diez (RN), Diario El Mercurio, Santiago, 25 de agosto de 1991, Cuerpo C, pág. 3.

Al igual que el Senado, la Cámara de Diputados despachó el proyecto de la reforma constitucional sobre gobierno municipal y regional quedando listo para su último trámite constitucional, la ratificación del Congreso Pleno dentro de sesenta días.²³⁰

Aprobada la reforma constitucional, el Gobierno ingresó el proyecto de reforma de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades para que sea tratado con urgencia simple.²³¹

El proyecto del ejecutivo fue parcialmente cuestionado por los representantes de la oposición. Por parte de RN, el diputado Arturo Longton afirmó que su partido haría vanas observaciones entre las que se encuentran la insuficiencia del requisito de saber leer y escribir para los candidatos, la exigencia (semejante a la de los partidos) para los candidatos independientes de recolectar firmas equivalentes al 0,5% del electorado de la última elección, la limitación de la autonomía municipal por la intervención de la Contraloría que deberá tomar razón cuando se ponga en vigor el presupuesto municipal y la no especificación de los mecanismos por los cuales se distribuirán los recursos del Fondo Común Municipal. Finalmente, a título personal declaró que no cree conveniente la creación del cargo de administrador municipal, así como también que la subrogancia del alcalde la realice un funcionario.²³²

²³⁰ Diario El Mercurio, Santiago, 11 de septiembre de 1991, Cuerpo C, pag. 4.

²³¹ Entre los puntos mas importantes se encuentran: a) la definición de la municipalidad como corporaciones autónomas de derecho público; b) establece que las autoridades municipales son el alcalde (elegido por sufragio universal, por un período de cuatro años y con posibilidad de reelección) y el Concejo, integrado por personas elegidas en votación directa y proporcional (con posibilidad de reelección) en un número de 6, 8 y 10 de acuerdo al número de electores de la comuna, c) se establece un Consejo Económico y Social de carácter consultivo; d) se mantienen las funciones municipales, pero se agregan atribuciones tales como son las de constituir corporaciones o fundaciones de derecho privado sin fines de lucro (destinadas al arte y la cultura), definir las unidades vecinales, asociarse con otras municipalidades, establece un mecanismo para celebrar convenios con otros órganos de la administración del Estado y para la participación municipal en corporaciones de derecho público; Diario El Mercurio, Santiago, 13 de noviembre de 1991, Cuerpo A, pag. 1

²³² Diputado Arturo Longton (RN), Diario El Mercurio, Santiago, 16 de noviembre de 1991,

La UDI, en sintonía con RN aunque más crítica, presentó un conjunto de siete objeciones a la propuesta municipal del ejecutivo: 1) afecta la autonomía financiera y administrativa municipal; 2) escasa claridad en lo que se refiere a los recursos municipales; 3) la modificación de la ley de rentas implica un alza de impuestos; 4) la creación de cargos de confianza que afectan la carrera funcionaria; 5) excesivas incompatibilidades e inhabilidades para los cargos electivos; 6) rechazo de la cláusula que obliga a los actuales alcaldes y miembros del CODECO a renunciar a su cargo si quieren presentarse en las próximas elecciones; 7) mejorar la participación organizada de la comunidad.²³³

Como era previsible dada la mayoría con que cuenta la coalición gobernante, en el pleno de la Cámara de Diputados donde se trataron los informes de las Comisiones de Gobierno Interior, Regionalización, Planificación y Desarrollo Social y de Hacienda se aprobó en general (91 votos a favor, ninguno en contra y una abstención) el proyecto de reforma de la LOCM sobre la base de la propuesta presentada por el Gobierno.

La aprobación no impidió que los partidos opositores, especialmente RN, presentara un conjunto de indicaciones en materias referidas al administrador municipal, cargos de exclusiva confianza y composición del CESCO. Al respecto, Carlos Cantero (RN) argumentó que su partido rechaza la existencia de los cargos de exclusiva confianza porque considera que es una manera de instrumentalizar partidariamente la gestión municipal -en cambio propone que todos los funcionarios sean considerados "de carrera" y establecer un staff de profesionales ad hoc que serán de exclusiva confianza del alcalde-, cuestiona la existencia del administrador municipal por ser fuente potencial de conflicto con el alcalde -aunque esto es parte del acuerdo político entre RN y el Gobierno y por lo tanto lo aceptará- y propone

Cuerpo C, pág 7.

²³³ Diario La Tercera de la Hora, Santiago, 23 de noviembre de 1991, pág. 8.

modificar la composición del CESCO para incluir la representación de las "actividades relevantes" con un tercio de los consejeros.²³⁴

Las objeciones de RN que, salvo en lo relativo al administrador municipal son compartidas por la UDI, son importantes más allá del tema en si porque muestran la voluntad de la derecha de "despolitizar" el municipio restringiendo el campo de acción de las futuras autoridades, al tiempo que refuerza la representación corporativa en el CESCO de sectores que constituyen sus apoyos electorales.

En medio de este panorama marcado por los cálculos electorales llama la atención la indicación presentada por el diputado Carlos Montes (PS) sobre autonomía municipal, explicando que es

"el derecho y la capacidad efectiva de las comunas de regular y administrar, en el marco de la ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de su población, una parte importante de los asuntos públicos. Este derecho se ejerce por cuerpos elegidos mediante sufragio universal".²³⁵

Existe consenso sobre que esta autonomía constituye un poder limitado, regulado por las leyes y compatible con el principio de legalidad -consagrado en los artículos 6º y 7º de la Constitución- y con el normativo-financiero de la Contraloría General de la República. Sin embargo, por considerarse a la municipalidad un órgano autónomo funcionalmente descentralizado integrante del Estado, la autonomía no se concibe incompatible con una vinculación entre el Presidente de la República y las municipalidades que le atribuye al

²³⁴ Diputado Carlos Cantero (RN), Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados, Sesión 29ª, miércoles 4 de diciembre de 1991, pp. 2538-2541.

²³⁵ Diputado Carlos Montes (PS), Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados, Sesión 29ª, miércoles 4 de diciembre de 1991, pág. 2532. En este sentido, se propone agregar un inciso tercero en el artículo 1º que exprese que "la autonomía municipal se ejercerá dentro de los ámbitos de legalidad a que se refieren los artículos 6º y 7º de la Constitución Política de la República, de los controles normativos y financieros de la Contraloría General de la República, sin perjuicio del reclamo de ilegalidad de Título final de esta ley". Esta indicación fue rechazada posteriormente por el Senado y quedó fuera del texto definitivo.

primero, en virtud de que le está encomendado el gobierno y administración del Estado, un derecho de "supervigilancia". ²³⁶

El texto aprobado en general, y con sus indicaciones, regresa a la Comisión de Gobierno Interior para la elaboración del segundo informe en el que se aborda el tema electoral -que había quedado pendiente en el primer debate- aprobándose: a) la existencia de subpactos electorales -en lugar de federaciones- con segunda cifra repartidora ²³⁷; b) los candidatos independientes que se incorporen en lista de partidos no podrán sumar sus votos a los candidatos de dichas colectividades. ²³⁸

Estas proposiciones contaron con el rechazo de RN y PPD. En lo que respecta al papel de los independientes, RN rechaza el proyecto original ²³⁹ -apoyado por la UDI- porque considera que vulnera la igualdad de oportunidades de los independientes para competir con los grandes partidos al permitirles concurrir en listas unipersonales, y plantea la obligatoriedad de que los independientes se incorporen en un pacto y tengan la posibilidad de sumar sus votos a uno u otro partido dentro del pacto.

²³⁶ Diputado Hernán Bosselin (DC). Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados. Sesión 29ª, miércoles 4 de diciembre de 1991, pág. 2569.

²³⁷ La "cifra repartidora" es el cuociente que permite determinar la cantidad de cargos que le corresponde a cada lista, pacto o subpacto. El cuociente electoral se obtiene de dividir los votos de cada lista por uno, dos, tres, y así sucesivamente, hasta formar tantos cuocientes como cargos a cubrir, y luego se ordenan de manera decreciente; el cuociente correspondiente al último cargo a cubrir será el cuociente electoral y permitirá cuantos son los elegidos en cada lista mediante la división total de los votos de dicha lista por el cuociente. La primera cifra repartidora distribuye candidatos electos en cada lista. La primer cifra repartidora distribuye cargos entre las listas; la segunda cifra repartidora lo hace entre los subpactos de cada lista; la tercera cifra, lo haría al interior de cada subpacto entre los partidos, siguiendo siempre el mismo procedimiento. Ver el Párrafo 4º del Título V de la LOCM.

²³⁸ Diario La Segunda, Santiago, 11 de diciembre de 1991, pág. 11.

²³⁹ El proyecto dice: "en las elecciones de concejales, dos o más partidos políticos y candidatos independientes podrán acordar un pacto electoral; a su vez, uno o más partidos políticos y candidatos independientes, en su caso, que formen parte de un pacto, podrán acordar una federación o un supacto, que regirá en todas las regiones del país en que uno o más partidos políticos integrantes se encuentren legalmente constituidos".

En lo que se refiere a la proporcionalidad y la posibilidad de constituir pactos y subpactos el problema se encuentra en si se acepta o no la existencia de una tercera cifra repartidora -apoyada por el PPD- que reparta cargos entre los partidos de un mismo subpacto y llevar así la aplicación del principio de proporcionalidad hasta sus últimas consecuencias.²⁴⁰

La sesión del pleno de la Cámara de Diputados que despachó el proyecto gubernamental de la nueva LOCM mostró que la intensidad del conflicto entre los partidos se encuentra fundamentalmente en el sistema electoral. En la alianza gubernamental, el problema más importante se centra en la tercer cifra repartidora que enfrenta a los partidos más pequeños de la Concertación, especialmente el PPD que es favorable a la tercera cifra repartidora y está dispuesto a ceder cupos electorales para que los partidos que lleven un solo candidato mantengan su representación.

En la oposición, el problema se centra en los candidatos independientes, ya que mientras RN postula que los independientes adicionen sus votos al partido que los lleven, la UDI postula lo contrario, siendo aprobada al final la propuesta de la UDI con el apoyo de la Concertación.²⁴¹

²⁴⁰ El Diputado Víctor Manuel Rebolledo lo explica de la siguiente manera. Si a una federación o subpacto de la Democracia Cristiana, que lleva dos candidatos y va acompañada por un segundo partido en el subpacto que lleva otro candidato, le corresponden dos cargos. Si la lista DC obtiene dos mil votos -repartidos en 1500 para uno de sus candidatos y 500 para el segundo- y el candidato del otro partido saca 600, si se aplica solamente la segunda cifra repartidora obtienen un cargo cada uno, mientras que si se aplica la tercera cifra repartidora los dos cargos cooresponden a la lista mayoritaria. Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados, Sesión 33ª, de miércoles 11 a viernes 13 de diciembre de 1991, pág. 3114.

²⁴¹ Diario La Epoca, Santiago, 14 de diciembre de 1991, pág. 11. La polémica en torno a los candidatos independientes reviste importancia al menos por dos motivos: primero, porque según RN el proyecto de reforma es inconstitucional porque afecta la plena igualdad (consagrada en el art. 18 de la Constitución) entre los candidatos independientes y los de los partidos políticos al no permitirle a los primeros pactar entre sí y porque otorga a los partidos el derecho a intervenir en actividades que le son ajenas como las de calificar el programa de los independientes y autorzarles -o no- a constituir subpactos (art. 19, Constitución Política de la República), ver la intervención del diputado de RN Cantero. Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados, Sesión 45ª, martes 21 de enero de 1992.

Aprobado el proyecto de reforma de la LOCM en la Cámara de Diputados, éste pasará al Senado. Es en esta instancia donde se decidirá definitivamente el contenido de la nueva ley ya que los partidos de Gobierno no cuentan con mayoría propia y tendrán que alcanzar necesariamente acuerdos con la derecha para solucionar los dos problemas que quedan pendientes: a) la existencia o no de cargos de exclusiva confianza del alcalde; b) la forma en que participan los independientes en las listas.²⁴²

Respecto al primer asunto, la posición de rechazo de RN a que existan cargos de exclusiva confianza del alcalde se fundamenta en la interpretación de la Constitución que otorga la facultad de contar con dichos cargos únicamente al Presidente de la República (art. 32, números 9º y 10º) y que atenta contra la carrera funcionaria.

Sobre el tema de los independientes, RN insistió en su inconstitucionalidad elevando un recurso al Tribunal Constitucional impugnando lo relativo a todo el sistema electoral municipal. La sentencia del Tribunal Constitucional aceptó la tesis de RN sobre el tratamiento de los independientes permitiéndoles subpactar, ya sea constituyendo uno nuevo o integrando uno existente en igualdad de condiciones que los partidos políticos.²⁴³

pgs. 40 y 41, y la del senador Díez (RN), Diario de Sesiones del Senado, Sesión 31ª, miércoles 8 de enero de 1992, pp. 2656- 2664; segundo, porque la fortaleza de la crítica "anti-partido", alimentada durante el régimen autoritario, muy fuerte en los partidos de derecha y con cierto arraigo social y cultural, transforma a dichos candidatos en electoralmente atractivos; en otras palabras, los independientes es una "bandera" política coherente con el discurso "técnico" y despolitizado de la derecha. Como referencia, señalamos que el art. 18 de la Constitución dice: "habrá un sistema electoral público. Una ley orgánica constitucional determinará su organización y funcionamiento, regulará la forma en que se realizarán los procesos electorales y plebiscitarios, en todo lo no previsto por esta Constitución y, garantizará siempre la plena igualdad entre los independientes y los miembros de partidos políticos tanto en la presentación de candidaturas como en su participación en los señalados procesos"; y el art. 19 en su número 15, inciso 5º dice: "los partidos políticos no podrán intervenir en actividades ajenas a las que les son propias ni tener privilegio alguno o monopolio de la participación ciudadana..."

²⁴² Diputado Víctor Manuel Rebolledo (PPD), Diario El Mercurio, Santiago, 26 de diciembre de 1991, Cuerpo C, pág. 3.

²⁴³ El proceso final de aprobación de la nueva LOCM contó con el veto presentado por el Presidente de la República -según lo establecido en el art. 70 de la Constitución- para introducir algunas

d) Una valoración del proceso: sobreimportancia del sistema electoral y menor atención al contenido de la autonomía. Los intereses partidistas como trasfondo

El análisis del primer proceso de reforma de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, ya instalada el régimen democrático, permite observar como se va constituyendo una compleja trama de intereses donde lo estrictamente municipal no siempre predomina -en muchos casos aparece decididamente en un segundo plano- y en donde los intereses de las coaliciones entran en conflicto con los de sus componentes. Si bien esta situación es compartida por todo tipo de negociación política, en el caso que nos ocupa, lo importante no es tanto este cruce de intereses sino el predominio de los intereses periféricos por sobre los propios del tema de tal manera que lo relativo a la reforma municipal concluye siendo mediatizado por los intereses partidarios, especialmente los electorales

Podemos dividir los ejes del debate municipal en dos grandes grupos, los propios de la reforma y aquellos que no lo son. La operación es estrictamente analítica en el sentido de que en el debate ambas dimensiones se presentan de manera conjunta.

En lo que respecta a los primeros, es claro que el debate se centra fundamentalmente en los asuntos relativos al régimen de gobierno municipal: a) modo de elección del alcalde, b) número de concejales, c) establecimiento de pactos electorales y, d) papel de los independientes. El análisis del debate por los medios de prensa y en el parlamento muestra que la importancia dedicada estos temas es abrumadora, incluso al extremo de incorporar en el debate asuntos vinculados al financiamiento de los partidos políticos y la existencia o no de espacios electorales gratuitos en la televisión.

observaciones relativas fundamentalmente al procedimiento electoral, la consideración de los independientes de acuerdo a la sentencia del Tribunal Constitucional y la declaración de candidaturas y suscripción de pactos y subpactos, para más detalles, ver la intervención del Ministro del Interior Ennque Krauss, Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados, Sesión 51ª, martes 25 de febrero de 1992, pág. 8 y ss.

Si bien el tema político electoral no deja de ser un asunto central, tanto por estar en juego la gobernabilidad del municipio y en cierto sentido la eficiencia en la gestión, como por tratarse de una reforma que los mismo actores -especialmente desde la coalición gobernante- han definido como "democratizadora", no deja de ser preocupante la marginación de asuntos claves para la autonomía municipal como el esquema de competencias y los controles. En cierto sentido, la tendencia estrictamente democratizadora del debate se encontraba desde un principio en la lógica que los mismos actores le habían dado al proceso de discusión de la LOCM al considerarla una reforma de corto plazo.²⁴⁴

Es esta dinámica cortoplacista que enfatiza lo electora, es lo que la alianza opositora de derecha critica en el Gobierno y sus aliados, pero que al mismo tiempo es incapáz de reemplazar por una propuesta superadora.

En este sentido, el debate -y en consecuencia su resultado, la reforma- muestra una escasa preocupación por los asuntos relativos a las atribuciones y competencias municipales -así como la definición de la municipalidad como corporación autónoma de derecho público- que no sufren modificaciones substanciales respecto de la legislación del régimen autontario.

²⁴⁴ Al respecto conviene consignar alguna de la declaraciones de los protagonistas del debate. En el mensaje que acompañaba al proyecto del Gobierno, el Ministro Secretario General de Gobierno, Enrique Correa sostenía: "el otro aspecto digno de comentario consiste en que los plazos que tenemos han llevado a discutir este proyecto con cierta premura, lo que obliga a proceder con una celeridad quizás mayor que la que hubiese sido deseable para el exámen en profundidad de cada una de las enmiendas, atendida la proyección de largo plazo, a la cual acabo de referirme. Por dicho motivo sería digno de considerar la posibilidad de priorizar aquellas que más directamente se vinculan a hacer posible el proceso electoral mismo, y a la indispensable dotación de los elementos necesarios para el eficiente desempeño municipal", Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados, Sesión 29ª, miércoles 4 de diciembre de 1991, pág. 2530. El diputado Ortega (DC) expresaba: "la filosofía con que hemos enfrentado la reforma de la refenda ley está orientada a privilegiar los aspectos electorales, y subrayo que cualquiera circunstancia que nos impida el objetivo de democratizar el municipio en la fecha establecida mediante un compromiso de honor en el acuerdo político, deberíamos dejarla para dar paso a todas aquellas reformas que posibiliten cumplirlo", *Ibidem*, pág. 2557.

Es cierto que se hace constantemente referencia a la necesidad de dotar al municipio de autonomía, pero ello se refiere fundamentalmente a asegurarle un flujo de recursos no sujetos a la discrecionalidad del gobierno central -incluso este asunto será tratado posteriormente con motivo de la reforma de la Ley de Rentas y del Impuesto Territorial, salvo en lo relativo al Fondo Común Municipal- pero omitiendo referencia alguna al contenido competencial de dicha autonomía así como a los controles y mecanismos de protección frente a las posibles ingerencias de los otros poderes del Estado.

En el tema de la autonomía, el debate oscila entre dos posiciones. Por un lado, los que consideran que el problema de la autonomía se refiere fundamentalmente a la libre elección de las autoridades municipales y su no dependencia del gobierno nacional, por el otro, y si bien se aclara que no debe confundirse autonomía con independencia, se ubica al municipio fuera de la estructura de la administración estatal, de manera coherente con una perspectiva tradicional de la autonomía municipal y del municipio como espacio "comunitario"²⁴⁵. En todo caso, el enfoque en relación a la autonomía municipal está orientado unilateralmente a evitar excesos del municipio que "invadan" el ámbito de competencial de otros organismos descuidando la posibilidad inversa.

Para los partidos de derecha, la noción de autonomía se refiere a la capacidad de los municipios para manejar sus asuntos al margen de las influencias de los partidos políticos; es un concepto de autonomía que se limita a la "despolitización" del municipio. Así se entiende el énfasis puesto en equiparar a los candidatos independientes con los

²⁴⁵ "Las responsabilidades o acciones que la municipalidad no pueda cumplir las tendrá que asumir el gobierno regional; y aquellas cosas que éste no se encuentre en condiciones de realizar deberá efectuarlas el gobierno nacional. Sin embargo, la responsabilidad y la acción primordial del gobierno comunal, y la participación en él, nacen obviamente de la base, que se halla ubicada en la comuna, donde está concentrada la familia, la sociedad, donde todos se conocen y son amigos, enemigos o adversarios, pero tienen un destino común limitado por los márgenes geográficos de cada comuna"; senador (RN) Mario Ríos, Diario de Sesiones del Senado, Sesión 31ª, miércoles 8 de enero de 1992, pág. 2688.

pertenecientes a partidos políticos, en suprimir los cargos de exclusiva confianza del alcalde y por el énfasis puesto en la representación empresarial en el CESCO. La crítica a los partidos políticos desde la derecha es permanente y se encuentra, implícita o explícitamente, presente a lo largo del debate. ²⁴⁶

Se observa así una "desproporción" en las preocupaciones de los actores entre la atención centrada en el esquema de gobierno y el énfasis por asegurar la participación social a nivel municipal, sin considerar que la falta de claridad en la noción de autonomía limita las posibilidades en el ejercicio de sus competencias y brinda escasas posibilidades tanto para desarrollar una efectiva gestión municipal como para motivar la participación de los actores sociales. Esta situación influirá en la percepción de los actores sociales y políticos -como ejemplo mencionemos las dificultades de los partidos para encontrar candidatos en la segunda elección municipal de 1996- que paulatinamente considerarán al municipio como un espacio poco relevante.

Pero como ya señalamos, el debate de la reforma se presenta excesivamente centrado en asuntos que no son los estrictamente derivados de lo municipal. El primero de ellos y sin dudas el más debatido, es el electoral. En este sentido, es claro que las elecciones municipales se plantean como unas "primarias" que permiten a los partidos que conforman cada una de las coaliciones medir sus fuerzas de cara a una futura distribución

²⁴⁶ Solamente dos ejemplos: "en cuanto al primer tema, le parece esencial evitar que el partido político sea un conducto monopólico de la participación ciudadana y que las directivas partidistas se constituyan en oligarquías que detenten ese poder monopólico", diputado Arturo Longton (RN), Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados, Sesión 29ª, miércoles 4 de diciembre de 1991, pág. 2550; "la democracia adquirirá su verdadera significación si toma en el ámbito municipal, el carácter de participativa, permitiendo que en sus órganos normativos y fiscalizadores estén directamente representados los organismos intermedios, especialmente relacionados con las unidades vecinales, la educación y la salud. Los partidos políticos no pueden suplantar la representatividad y la acción que corresponde a dichos grupos intermedios", senador Arturo Alessandri (Independiente RN), Diario de Sesiones del Senado, Sesión 31ª, miércoles 8 de enero de 1992, pág. 2667.

de candidaturas parlamentarias y opciones para imponer un candidato presidencial de uno u otro partido.

Por otro lado, cada partido político busca un sistema que le permita alcanzar una mayor cantidad de cargos de acuerdo a su votación y aquí las tensiones no sólo se plantean entre las coaliciones sino también al interior de ellas, especialmente en la Concertación donde la Democracia Cristiana con una votación de aproximadamente el 30% supera a sus socios el PS (6%) y PPD (7%), lo cual influye en temas como el umbral establecido para ser elegido directamente alcalde, la candidatura de independientes, los pactos y la cifra repartidora al interior de los subpactos.

Las diferentes perspectivas entre Gobierno -y los partidos que lo apoyan- y la oposición derivan de motivaciones más profundas. Para el Gobierno, la importancia del tema municipal radica en tres aspectos: a) la democratización municipal es una de las piezas claves de sus promesas electorales, por lo que sería un fracaso llegar al final del primer gobierno democrático sin haber reformado la legislación municipal y haber realizado elecciones ²⁴⁷; b) la democratización municipal constituiría una manera de dar respuesta a demandas sociales por una mayor participación en un espacio especialmente sensible como son las municipalidades, dirigidas por alcaldes designados por el anterior régimen autoritario, c) finalmente, está la necesidad de recomponer el escenario político de cara a las elecciones presidenciales de 1993, y en este sentido, las elecciones municipales permitirían dos cosas: reducir el espacio político de que goza la oposición (pasaría de contar con más de 300

²⁴⁷ El Ministro Enrique Correa sostuvo que las elecciones municipales, más allá de razones electorales, son prioritarias para el Gobierno: "hoy día, precisamente por el proceso de transición a la democracia que hemos vivido, tenemos en la cima del Estado la autoridad elegida por el pueblo. Pero no la tenemos todavía en la base misma de la sociedad, en la base misma del Estado. Precisamente porque buscamos reconstruir un camino de normalización y democratización del país, es que buscamos también crear los vínculos para que todos, independientemente de sus ideologías, creencias y posiciones políticas, tengan la oportunidad ciudadana de participar en el proceso político", Enrique Correa, Ministro Secretario General del Gobierno, Diario La Tercera de la Hora, Santiago, 13 de enero de 1991, pág. 1.

municipalidades, a poco menos de 100 según los cálculos electorales) y permitir la medición de fuerza entre los partidos.

Por el contrario, para los partidos de derecha la realización de las elecciones municipales debe demorarse el mayor tiempo posible, ya que mientras más se retarden, menor será el prestigio del Gobierno y, por lo tanto, mayores las posibilidades de obtener mejores resultados. Por otro lado, vistas las escasas posibilidades de triunfo en las elecciones presidenciales de 1993, las municipalidades adquieren una importancia estratégica: sino se alcanza una reforma que logre preservar sus intereses electorales, es posible que la Concertación logre un triunfo tan espectacular que le será difícil recuperarse.²⁴⁸

También existe un conjunto de temas que tienen que ver con la estrategia en la negociación: a) uno se refiere a la voluntad de los partidos de derecha de reformar integralmente el Capítulo XIII de la Constitución mientras que el Gobierno se inclinaba en un principio por hacerlo separadamente; la primera postura -pese a estar influida por intereses electorales- parece mucho más razonable; b) importante destacar el cambio en la estrategia negociadora del Gobierno pasando de la negociación alternativa con uno u otro partido de oposición a la búsqueda de un aliado sólido en la derecha más abierta a las reformas como es el caso de RN.

En todo caso, y como pronto se observó, la reforma de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades no dio por resultado una legislación que permitiera

²⁴⁸ Según Jorge Arrate, presidente del PS, "la derecha, o al menos sectores de ella, preferirían que no hubieran elecciones municipales. De 325 municipios, en 310 hay alcaldes designados por Pinochet. Tienen recursos, ambiciones y capacidad administrativa como para seguir la mas ventajosa de las políticas: capitalizar los avances en política social del Gobierno y culpar a éste de lo que tarda, no resulta o es, simplemente, imposible realizar en plazos breves. Por eso la derecha da 'largona' a las elecciones municipales. Cada día que pasa la favorece", Diario La Tercera de la Hora, Santiago, 13 de enero de 1991, pág. 5.

solucionar los problemas municipales a largo plazo. Si bien la reforma cumplía con la promesa electoral del gobierno de la Concertación de democratizar los municipios permitiendo la elección popular de alcalde y concejales, tanto la fórmula diseñada para ello como las deficiencias relativas a las posibilidades municipales de desarrollar una gestión eficiente y con recursos suficientes pronto mostraron sus limitaciones.

2.2.- El contenido de la reforma municipal de 1992

Las reformas introducidas en la Ley Nº 18.695 Orgánica Constitucional de Municipalidades por la Ley Nº 19.130 (modificatoria, del 19 de marzo de 1992) apuntan fundamentalmente a modificar cuatro puntos centrales, ya contenidos en los distintos proyectos que sobre el tema habían elaborado los grupos de oposición: a) democratizar las autoridades municipales; b) abrir el sistema político local a la participación de los partidos políticos; c) establecer algún ámbito institucional de participación de los actores sociales locales; d) disponer mecanismos de democracia directa o semidirecta

Si tenemos en cuenta el esquema de reformas de los gobiernos municipales ya descrito, la reforma del régimen municipal chileno está orientada fundamentalmente a modificar aspectos estructurales -ya que se desarrolla conjuntamente la reforma municipal con la regional- y funcionales, con especial énfasis en la democratización pero descuidando el reparto de las competencias y los mecanismos de control y supervisión del poder central.

En la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades reformada se establece que

"la administración local de cada comuna o agrupación de comunas que determine la ley reside en una municipalidad. Las municipalidades son corporaciones autónomas de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuya finalidad es satisfacer las necesidades de la comunidad local y asegurar su participación en el progreso económico, social y cultural de las respectivas comunas" (art. 2º).

a) Atribuciones y funciones municipales

La ley establece en su Título I, Párrafo 2, artículos 3º al 10º, que las municipalidades tienen funciones privativas y compartidas. Entre las primeras, a las municipalidades corresponde: a) aplicar las disposiciones sobre transporte y tránsito público, dentro de la comuna, en la forma que determinen las leyes, y las normas técnicas de carácter general que dicte el Ministerio respectivo; b) aplicar las disposiciones sobre construcción y urbanización, en la forma que determinen las leyes, sujetándose a las normas técnicas de carácter general que dicte el ministerio respectivo; c) planificación y regulación urbana de la comuna y confección del plan regulador comunal, de acuerdo con las normas legales vigentes; d) aseo y ornato de la comuna; e) promoción del desarrollo comunitario; f) elaborar, aprobar y modificar el plan de desarrollo comunal que deberá armonizar con los planes regionales y nacionales. (art. 3º)

Por otro lado, las municipalidades podrán desarrollar, directamente o con otros órganos de la Administración del Estado, funciones relacionadas con: a) asistencia social; b) salud pública; c) protección del medio ambiente; d) educación y cultura; e) capacitación y promoción del empleo; f) deporte y recreación; g) turismo; h) transporte y tránsito públicos; i) vialidad urbana y rural; j) urbanización; k) construcción de viviendas sociales e infraestructura sanitarias; l) prevención de riesgos y la prestación de auxilio en situaciones de emergencia, y m) desarrollo de actividades de interés común en el ámbito local. (art. 4º)

Para el cumplimiento de tales funciones, las municipalidades tendrán las siguientes atribuciones esenciales (art. 5º): a) ejecutar el plan comunal de desarrollo y los programas necesarios para su cumplimiento; b) elaborar, aprobar, modificar y ejecutar el presupuesto municipal; c) administrar los bienes municipales y nacionales de uso público existentes en la comuna -salvo que la administración de estos últimos corresponda a otros órganos de la administración del Estado- así como asignar y cambiar la denominación de tales bienes y

de las poblaciones, barrios y conjuntos habitacionales de su territorio; d) dictar resoluciones obligatorias con carácter general o particular; e) establecer derechos por los servicios que presten y por los permisos y concesiones que otorguen; f) adquirir y enajenar, bienes muebles e inmuebles; g) otorgar subsistencia y aportes, con algunos límites, a personas jurídicas de carácter público o privado, sin fines de lucro, que colaboren directamente en el cumplimiento de sus funciones; h) aplicar tributos que graven actividades o bienes que tengan una clara identificación local y estén destinados a obras de desarrollo comunal; i) constituir corporaciones o fundaciones de derecho privado, sin fines de lucro, destinadas a la promoción y difusión del arte y la cultura; j) definir los territorios de las unidades vecinales

Las Municipalidades tendrán, además, otras atribuciones en materias que según la Constitución o las leyes sean reguladas por ley común, entre otras, la de colaborar en la fiscalización y en el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentanas correspondientes a la protección del medio ambiente, en los límites comunales, sin perjuicio de las potestades, funciones y atribuciones de otros organismos públicos

En todo caso, la legislación establece que las acciones municipales deberán desarrollarse dentro del marco de las leyes nacionales y de los planes de desarrollo nacional y regional, correspondiéndole al intendente regional respectivo hacer cumplir lo establecido. (art. 7º)

La ley establece que las municipalidades, para cumplir sus funciones, podrán celebrar convenios con otros órganos del Estado (art. 6º) o asociarse entre ellas (art. 5º), estableciendo el artículo 8º que

"la coordinación entre las municipalidades y entre éstas y los servicios públicos que actúen en sus respectivos territorios, se efectuará mediante acuerdos directos entre estos organismos. A falta de acuerdo, el gobernador provincial que corresponda dispondrá las medidas necesarias para la coordinación requeridas, a solicitud de cualquiera de los alcaldes interesados. En todo caso, la coordinación deberá efectuarse sin alterar las

atribuciones y funciones que correspondan a los organismos respectivos".
(art. 8º).

Es claro que las municipalidades, al no ser entidades con autonomía política plena sino administrativa, ejercen sus atribuciones y cumplen sus funciones dentro del marco de las leyes nacionales y de las normas técnicas de carácter general que sobre determinadas materias dicte el ministerio respectivo. Sin embargo, la intervención de los ministerios en materias como construcción, urbanización, planificación y regulación urbanas, vá más allá para entrometerse en materias que, como veremos mas adelante, debieran ser competencias municipales.

Pero no solo se trata de lo que consideramos una "invasión" del ámbito de competencias municipales sino que, por ejemplo, la necesidad de armonizar los planes de desarrollo entre los distintos niveles nacional, regional, intercomunal y comunal, se realiza con clara desventaja para la autonomía de los municipios ya que no se contempla ningún mecanismo por medio del cual las municipalidades puedan participar en la elaboración y aprobación de dichos planes.

Un ejemplo claro de esta situación en donde las atribuciones municipales se ven afectadas tanto por las injerencias de los ministerios como por los controles de otros niveles del Estado como el Gobierno Regional la encontramos en el plan de desarrollo comunal.

De acuerdo al artículo 3º de la LOCM corresponde a las municipalidades en calidad de funciones privativas, aplicar las disposiciones sobre construcción y urbanización en la forma en que determinen las leyes y según las normas técnicas de carácter general que determine el ministerio respectivo, así como la planificación y regulación urbana de la comuna y elaborar, aprobar y modificar el plan de desarrollo comunal cuya aplicación deberá armonizar con los planes regionales y nacionales. Como refuerzo de lo anterior, el artículo

5º incluye entre las atribuciones municipales la de ejecutar el plan comunal de desarrollo y los programas necesarios para su cumplimiento.

Planteado así, el plan comunal de desarrollo constituye una de las atribuciones claves del municipio. Sin embargo, las municipalidades están obligadas a enviar al Gobierno Regional sus planes de desarrollo -también sus políticas de prestación de servicios, sus políticas y proyectos de inversión y sus presupuestos y los de los servicios traspasados, así como cualquier modificación-, incluido el comunal. Si bien la ley establece que este procedimiento es sólo para el conocimiento, la Ley Orgánica sobre Gobierno y Administración Regional establece como atribución del ente regional

"aprobar los planes reguladores comunales e intercomunales, de acuerdo con la normativa que rija en la materia, como asimismo emitir opinión respecto de los planes reguladores regionales (artículo 20, letra f.)

Más precisamente, la aprobación del plan comunal de desarrollo corresponde al Consejo Regional. Para que el Consejo Regional apruebe dicho plan, la ley establece además, como requisito previo, que la Secretaría Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo elabore un informe técnico; si esta secretaria rechaza el plan comunal de desarrollo, el Consejo Regional también lo rechazará aunque fundamentando su decisión (Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional, art. 36, letra c.)

Así lo establece el artículo 4º de la Ley General de Urbanismo y Construcciones que señala

"Al Ministerio de la Vivienda y Urbanismo corresponderá, a través de las Secretarías Regionales Ministeriales, supervigilar las disposiciones legales, reglamentarias, administrativas y técnicas sobre construcción y urbanización; interpretar las Normas Técnicas de esta legislación, y aprobar los Planes Reguladores Comunales".

Como se puede observar, lo que una ley de rango constitucional establece como función privativa y atribución municipales termina siendo mediatizada por los controles técnicos y administrativos de las delegaciones ministeriales y el Gobierno Regional.

El asunto es doblemente importante, porque no sólo se trata de la situación descrita sino porque además la municipalidad carece de instrumentos que le permitan reaccionar frente a estas decisiones en los tribunales -posibilidad que si le reconoce al Gobierno Regional²⁴⁹- siendo el Intendente -o en su caso el gobernador, que es el órgano desconcentrado de aquel- el encargado de entender y resolver en caso de conflictos de competencia.²⁵⁰

Si tenemos en cuenta el concepto renovado de autonomía entendido también como el derecho de la comunidad local a intervenir en la toma de decisiones respecto de asuntos que la afectan, es claro que la capacidad de las autoridades municipales elegidas democráticamente para defender aquellos aspectos que consideran fundamentales -por ejemplo, el plan comunal de desarrollo- es bastante escasa. O dicho de otra manera, es poco lo que pueden hacer las autoridades municipales frente a acciones de organismos nacionales o regionales, que en cumplimiento de sus planes, afectan intereses que las sociedad local y sus autoridades consideran vitales.

²⁴⁹La Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional establece que corresponde al Intendente, en su calidad de representante del Presidente de la República en la región, elegido por éste y en su cargo hasta que tenga su confianza, "efectuar denuncias o presentar requerimientos a los tribunales de justicia, conforma a las disposiciones legales pertinentes", artículo 2º, letra h).

²⁵⁰También corresponde al Intendente, de acuerdo a la Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional, "conocer y resolver los recursos administrativos que se entablen en contra de las resoluciones adoptadas por los gobernadores en materias de su competencias" (art. 2º, letra f) y "resolver los recursos administrativos que se entablen en contra de las resoluciones de los secretarios regionales ministeriales y de los jefes de servicios públicos que operen en la región, en materias propias del gobierno regional, según lo establezcan las leyes respectivas" (art. 24, letra m.).

Respecto a las funciones, es preciso además destacar dos elementos: de un lado, hay consenso en afirmar que el amplio abanico de funciones asumibles por el municipio no son coherentes con el cuadro de competencias por lo que dichas funciones se desenvuelven en un elevado nivel de incertidumbre; del otro, esto se traduce en una cierta tendencia a sobrecargar al municipio de funciones sin contar con los recursos necesarios. Ya sea porque el municipio mismo intenta responder a demandas sociales, o porque en el contexto del proceso de descentralización el Estado central, éste ha transferido o asignado al municipio nuevas responsabilidades sin las contrapartidas económicas -esto se entiende, además, en un contexto legal en el que el municipio carece de atribuciones que le permitan rechazar estas transferencias o exigir que ellas comprendan los recursos necesarios para su desarrollo-, lo cierto es que el municipio encuentra mermadas sus posibilidades de impulsar procesos de desarrollo por tener que distraer recursos a tareas que no deberían estar a su cargo. Si bien este tema se involucra también a problemáticas emergentes como por ejemplo, las casas de la juventud, oficinas del consumidor, oficinas de la mujer, oficinas ligadas al tema agrícola, etc., la principal dificultad se encuentra en la salud y educación "municipalizadas". No solo porque ambos asuntos suponen una constante distracción de recursos municipales destinados a cubrir los déficits que impiden brindar un buen servicios, sino porque la enorme diferencia en la capacidad económica de los municipios afecta, en definitiva, la igualdad de oportunidades y tiende a perpetuar diferencias sociales de por sí elevadas. Es necesario señalar que, incluso en países con mayores niveles de descentralización -como es el caso de la mayoría de los países europeos-, ni la educación ni la salud, en ninguno de sus niveles es administrada a nivel municipal correspondiéndole, por ser pilares de las políticas de igualdad, bien al gobierno central o a los regionales.

b) Recursos municipales

En lo que se refiere a los recursos municipales, el art. 11 establece que el patrimonio de las municipalidades estará constituido por:

- a) los bienes corporales e incorporeales que posean o adquieran a cualquier título;
- b) el aporte que les otorgue el Gobierno Regional respectivo;
- c) los ingresos provenientes de su participación en el Fondo Común Municipal;
- d) los derechos que cobren por los servicios que presten y por los permisos y concesiones que otorguen;
- e) los ingresos que perciban con motivo de sus actividades o de las de los establecimientos de su dependencia;
- f) los ingresos que recauden por los tributos que la Ley permita aplicar a las autoridades comunales dentro de los marcos que la Ley señale, que graven actividades o bienes que tengan una clara identificación local, para ser destinados a obras de desarrollo comunal, sin perjuicio de la disposición séptima transitoria de la Constitución Política, comprendiéndose tributos tales como el impuesto territorial establecido en la Ley respectiva, el permiso de circulación de vehículos consagrado en Ley de Rentas Municipales, y las patentes a que se refieren los artículos 23 y 32 de dicha Ley y 140 de la Ley de Alcoholes, Bebidas Alcohólicas y Vinagres;
- g) las multas e intereses establecidos a beneficio municipal, y
- h) los demás ingresos que les correspondan en virtud de las leyes vigentes.

El artículo 12 -que consagra la autonomía de las municipalidades en la administración de sus finanzas- define las características y composición de un mecanismo de redistribución solidaria de recursos financieros denominado Fondo Común Municipal, el cual estará integrado por los siguientes recursos: a) un 60% del impuesto territorial; b) un 50% del derecho por el permiso de circulación de vehículos que establece la Ley de Rentas

Municipales; c) un 45% de lo que recaude La Municipalidad de Santiago y un 65% de lo que recauden las Municipalidades de Providencia y de Las Condes por pago de las patentes a que se refiere los artículos 23 y 32 de la Ley de Alcoholes, Bebidas Alcohólicas y Vinagres, d) el aporte fiscal que conceda para este efecto la Ley de presupuesto de la Nación

El de los recursos económicos -tema que analizaremos en profundidad más adelante- es uno de los temas mas conflictivos en lo que al tema municipal se refiere. Incluso siendo cierto el incremento sustancial de los recursos municipales en la última década, no los es menos que la falta de recursos continúa siendo un problema importante para que las municipalidades puedan ejercer competentemente sus funciones

La falta de recursos tiene entre sus principales causas la "municipalización" de la salud y educación. La "municipalización" se inició en 1980 con el traspaso de la administración y gestión a los municipios de los establecimientos sanitarios y educacionales conservando el ministerio respectivo las facultades normativas y de fiscalización técnica. El monto de los recursos a transferir se calcula en base a la cantidad de personas atendidas (mediante el pago por acciones prestadas por establecimiento en el caso de la salud, mediante una subvención por alumno efectivamente atendido en el caso de la educación) estableciéndose una unidad reajutable según las variaciones de la inflación. Sin embargo, la crisis económica de 1982 provocó el congelamiento de la asignación iniciándose un proceso de creciente disminución de los aportes del Estado central, déficit que en la medida de lo posible ha sido resuelto con aportes municipales (en el caso de las municipalidades "ricas") y con asignaciones extraordinarias del Estado central.

²⁹¹ Al respecto, señalaba el alcalde de Santiago de Chile y presidente de la Asociación Chilena de Municipalidades, Jaime Ravinet que "los municipios tienen problemas económicos, principalmente derivados de la educación y de la salud y la forma de solucionarlos es dotándolos de más financiamiento, o de la posibilidad de cobrar tributos especiales -como lo contempla el proyecto del Ejecutivo- y no pretender distribuir estos fondos de manera que todos sean más pobres", diario La Epoca, Santiago de Chile, 26 de junio de 1991, pág. 10.

Otros dos problemas en relación a los recursos. Por una parte, si bien es cierto que la ley reconoce al municipio un amplio espacio de funciones y atribuciones, no es menos cierto que gran parte de ellas encuentran supeditadas su posibilidad práctica a que los municipios obtengan los recursos en los distintos fondos y programas a cargo de los respectivos ministerios²⁵². Además, parte importante de los ingresos propios de los municipios dependen de decisiones no sólo que se toman en ámbitos distintos al municipal sino en las que los municipios no tienen participación alguna.²⁵³

c) Organización política

Las municipalidades estarán constituidas por el alcalde -su máxima autoridad-, y por el concejo, contando con un concejo económico y social comunal de carácter consultivo.

El alcalde (Título II, Párrafos 1 y 2, artículos 49 al 60) es la máxima autoridad de la municipalidad y en tal calidad le corresponde su dirección y administración superior y la superior vigilancia de su funcionamiento (art. 47). Es elegido por sufragio universal para un mandato de cuatro años, pudiendo ser reelegido indefinidamente.

²⁵² Un ejemplo de ello es el Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR) que significa un poco más del 18 % de los ingresos propios municipales (1990). Los recursos del FNDR se constituyen con al menos el 5% del total de ingresos tributarios nacionales y son distribuidos regionalmente por la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativa (SUBDERE) del Ministerio del Interior de acuerdo a un conjunto de variables que favorecen con mayores recursos a aquellas regiones de menor nivel de desarrollo. Los municipios concursan con proyectos de inversión en la Secretaría Regional de Planificación y Coordinación de acuerdo a los normas del Ministerio de Planificación (MIDEPLAN). La administración de los recursos corresponde a la Intendencia regional, siendo la participación municipal la de identificar, formular y presentar el proyecto.

²⁵³ Los ingresos por impuesto territorial, que representaban en 1992 casi el 45% de los ingresos municipales -mas del 17% de los ingresos propios municipales y su vez el 66% de los recursos del Fondo Común Municipal- son uno de las mas importantes. El impuesto territorial es el que se paga por la tenencia de un bien raíz de acuerdo a una tasación fiscal determinada por el Servicio de Impuestos Internos y recaudado por la Tesorería General de la República. Las municipalidades no sólo no pueden modificar la tasa del impuesto a cobrar sino que tampoco participan en la determinación de dicha tasa, limitación aún mas grave si tenemos en cuenta que el gobierno central puede retrasar la actualización de los avalúos, establecer condonaciones y exenciones sin que exista mecanismo de compensación alguno.

Sus atribuciones son (art. 53): a) representar judicial y extrajudicialmente a la municipalidad; b) establecer la organización interna de la municipalidad; c) nombrar, remover y aplicar medidas disciplinarias a los funcionarios de su dependencia de acuerdo con las normas estatutarias que los rijan; d) administrar los recursos financieros de la municipalidad, de acuerdo con las normas sobre administración financiera del Estado; e) administrar los bienes municipales y nacionales de uso público de la comuna que correspondan en conformidad a esta Ley; f) otorgar, renovar y poner término a permisos municipales; g) adquirir y enajenar bienes muebles; h) dictar resoluciones obligatorias de carácter general o particular; i) delegar el ejercicio de parte de sus atribuciones exclusivas en funcionarios de su dependencia o en los delegados que designe; j) coordinar el funcionamiento de la municipalidad con los órganos de la Administración del Estado que corresponda y la acción de los servicios públicos en la comuna; k) ejecutar los actos y celebrar los contratos necesarios para el adecuado cumplimiento de las funciones de la municipalidad; l) convocar y presidir el concejo, así como el consejo económico y social comunal; ll) someter a plebiscito las materias de administración local; dar cuenta pública al concejo y al consejo económico y social comunal, a más tardar el mes de abril de cada año, de su gestión anual, de la marcha de la municipalidad, presentarla el balance de la ejecución presupuestaria y el estado de situación financiera. (art. 56).

El alcalde requerirá el acuerdo del concejo para (art. 55):

- a) aprobar el plan comunal de desarrollo y el presupuesto municipal, y sus modificaciones, así como los programas de inversión correspondientes;
- b) aprobar el proyecto del plan regulador comunal y sus modificaciones;
- c) establecer derechos por los servicios municipales y por los permisos y concesiones;

- d) aplicar, dentro de los marcos que indique la Ley, los tributos que graven actividades o bienes que tengan una clara identificación local y estén destinados a obras de desarrollo comunal;
- e) adquirir, enajenar, gravar, arrendar por un plazo superior a cuatro años o traspasar a cualquier título, el dominio o mera tendencia de bienes inmuebles municipales o donar bienes muebles;
- f) expropiar bienes inmuebles para dar cumplimiento al plan regulador comunal;
- g) otorgar subvenciones y aportes, para financiar actividades comprendidas entre las funciones de las municipalidades, a personas jurídicas de carácter público o privado, sin fines de lucro, ponerles término;
- h) transigir judicial y extrajudicialmente;
- i) otorgar concesiones municipales, renovarlas y ponerles términos;
- j) dictar ordenanzas municipales y el reglamento a que se refiere el artículo 25;
- k) omitir el trámite de licitación pública en los casos de imprevistos urgentes u otras circunstancias debidamente calificadas, en conformidad con lo dispuesto en el artículo 6 de esta ley, y
- l) convocar, de propia iniciativa, a plebiscito comunal, en conformidad con lo dispuesto en el Título VI.
- II) proponer el plan comunal de desarrollo, el presupuesto municipal, los programas de inversión y el proyecto del plan regulador comunal, así como sus respectivas modificaciones.

En principio, la elección del alcalde es indirecta. Los ciudadanos inscritos en los registros electorales comunales votan por un candidato a concejal. Si un candidato a concejal obtiene a lo menos el 35% de los votos emitidos, será designado automáticamente como aicalde, siempre y cuando integre la lista más votada (art. 102).

De no reunir ninguno de los concejales electos tales condiciones para ser alcalde, el concejo electo procederá a elegirlo en su sesión constitutiva. Si en ésta elección se produjera un empate, el concejo procederá a efectuar una segunda votación en donde sólo participarán los dos concejales que hubieren obtenido mayor número de votos en la votación anterior. De mantenerse el empate, los dos concejales se dividirán el periodo de gobierno en periodos de dos años cada uno, teniendo preferencia aquel concejal que perteneciere a la lista más votada.

Junto al alcalde, en cada municipalidad habrá un concejo (Título III, artículos 61 al 78) de carácter normativo, resolutivo y fiscalizador, encargado de hacer efectiva la participación de la comunidad local (art. 58).

Los concejos estarán integrados por concejales elegidos por votación directa mediante un sistema de representación proporcional, durarán cuatro años en su cargos y podrán ser reelegidos. Cada concejo estará compuesto por:

- a) seis concejales en las comunas o agrupaciones de comunas de hasta setenta mil electores;
- b) ocho concejales en las comunas o agrupaciones de comunas de más de setenta mil y hasta ciento cincuenta mil electores, y
- c) diez concejales en las comunas o agrupaciones de comunas de más de ciento cincuenta mil electores.

Las atribuciones del concejo son: a) elección del Alcalde (cuando proceda); b) aprobar el plan comunal de desarrollo y el presupuesto municipal; fiscalizar su ejecución y cumplimiento; c) fiscalizar la actuación del Alcalde; d) aprobar la participación municipal en asociaciones, corporaciones o fundaciones; e) recomendar al Alcalde prioridades en la formulación y ejecución de proyectos específicos de desarrollo comunal; f) citar y pedir informes a los organismos y funcionarios municipales y a entidades que reciban aportes del

municipio; g) dar su acuerdo para el cambio de nombre de bienes municipales y nacionales (que se encuentren en la comuna y que se hallen bajo administración municipal), como así mismo de calles, barrios, poblaciones, etc.; h) fiscalizar las unidades y servicios municipales.

Los aspectos político-institucionales de la nueva legislación municipal -que constituirá uno de los puntos más importantes del debate posterior- presenta un conjunto de dificultades que tienden a afectar el funcionamiento del municipio. Señalaré los siguientes:

- i) La elección del alcalde por parte de los concejales, en un país con una fuerte cultura "presidencialista", termina por afectar de manera negativa la legitimidad democrática del primero y genera una confusión de roles que no sólo afecta las relaciones entre alcalde y concejales sino que en muchos casos obstaculiza la gestión municipal. En teoría, de manera semejante a como se relacionan a nivel nacional el presidente y el congreso, el rol ejecutivo dentro del municipio lo posee el alcalde, y al concejo le corresponden las funciones normativas y fiscalizadoras. En la práctica el concejo ha desarrollado una tarea bastante mediocre debido a los escasos instrumentos legales que los concejales poseen para fiscalizar, a la falta de formación de los concejales (salvo en las grandes ciudades) y a que los concejales sólo se dedican muy parcialmente a sus funciones debido al sistema de remuneraciones ²⁴. Es necesario tener en cuenta que un sistema de elección del alcalde por parte de los concejales es más adecuado en un contexto de sistema de partidos múltiples, lo cual a su vez requeriría reforzar

²⁴ De acuerdo al artículo 76 de la ley, los concejales tienen derecho a una asignación por sesión de 1 Unidad Tributaria Mensual (UTM) (con un máximo de cuatro mensuales) en comunas de hasta 30.000 habitantes; 1,5 UTM (con un máximo de seis mensuales) en las comunas de mas de 30.000 y hasta 100.000 habitantes; 2 UTM en comunas de mas de 100.000 habitantes con un máximo de 8.

el rol del Concejo, fortalecer la situación de los concejales y mejorar la proporcionalidad del sistema electoral.

- ii) La existencia de un doble standard entre los partidos políticos y la organización comunitaria en la conducción del municipio. Los partidos políticos tienen el rol de conducir el municipio y las organizaciones sociales sólo opinan. Se trata de una tensión que atraviesa el conjunto del municipio que tal vez no se exprese de una forma notable porque las organizaciones sociales están en la actualidad en una situación bastante precaria respecto a su capacidad de manifestarse. Sin embargo, los actores sociales comunales tienen un fuerte arraigo en la sociedad chilena originado en una larga tradición de reivindicaciones vinculadas a la vivienda propia y en los inicios de la transición fueron los que protagonizaron los movimientos de oposición al régimen autoritario. Ese protagonismo, unido a la desconfianza tradicional hacia los partidos políticos existente en la opinión pública, permite explicar esta tensión.
- iii) Otra situación de tipo político que afecta la gestión municipal se refiere al número de concejales. Al respecto cabe señalar dos cosas: por un lado, es demasiado homogéneo el número para el conjunto de los municipios del país distinguiéndose sólo tres tramos (6, 8 y 10); por otro, el hecho que sean números pares y que la elección del alcalde sea indirecta ha afectado en forma significativa la dinámica interna de los concejos, potenciando una competencia de poder entre el alcalde y los concejales, los cuales han optado por obstaculizar al ejecutivo, dañando en no pocos casos la gestión municipal.

- iv) Es necesario tener en cuenta la complejidad del sistema electoral municipal pensado más de cara a los intereses de los partidos que a las necesidades de gobernabilidad y eficiencias en la gestión municipales. Es necesario, en este tema, que las elecciones municipales dejen de ser consideradas como antesala de las elecciones presidenciales y evitar que las directivas centrales de los partidos monopolicen las negociaciones. Si se pretende avanzar en autonomía municipal reforzando sus atribuciones es necesario reforzar la autonomía de los actores políticos a nivel local.
- v) Finalmente, hay que considerar el impacto de la reforma regional a nivel municipal. Los recursos son limitados y evidentemente se desencadenará una competencia entre los niveles del Estado por su distribución y las autoridades regionales, en forma creciente, presionarán por tener mayores competencias y esa presión, evidentemente, sustraerá facultades al Estado central pero, en alguna medida, también afectará las competencias propias de los municipios que, como ya vimos, se encuentran "controladas" por los órganos regionales.

d) Participación social

En cada municipalidad se crea un Consejo Económico y Social Comunal (CESCO), compuesto por representantes de la comunidad local organizada como órgano de consulta de la municipalidad, que tendrá por objeto asegurar la participación de las organizaciones comunitarias de carácter territorial y funcional y de actividades relevantes en el progreso económico, social y cultural de la comuna. (art. 76)

El Consejo Económico y Social Comunal será presidido por el alcalde y compuesto por un número de consejeros -durarán cuatro años y son reelegibles- variable de acuerdo

a la población comunal: a) diez miembros, en las comunas o agrupaciones de comunas hasta treinta mil habitantes; b) veinte miembros, en las comunas o agrupaciones de comunas con más de treinta mil y hasta cien mil; y c) treinta miembros, en las comunas o agrupaciones de comunas con más de cien mil habitantes. (art. 77)

Del número total de los integrantes de cada Consejo Económico y Social un 40% será elegido por las juntas de vecinos legalmente constituidas, un 30% por las organizaciones comunitarias funcionales y demás organizaciones comunitarias, comprendiéndose dentro de éstas las organizaciones laborales cuando las haya en la comuna, y el restante 30%, por la organizaciones representativas de actividades productivas de bienes y servicios. (art. 77A) ²⁵⁵

Las funciones del CESCO consisten en (art. 81) dar su opinión sobre: a) el plan de desarrollo comunal, las políticas de servicios y el programa anual de acción e inversión; b) la cuenta anual del alcalde y del concejo; c) las demás materias que el alcalde y el concejo sometan a su consideración.

El CESCO determina las normas necesarias para su funcionamiento interno y podrá reunirse por propia iniciativa para estudiar y debatir materias generales de interés local y elevar sus opiniones a conocimiento del alcalde y el concejo. (art. 82), en sesiones públicas ordinarias (al menos una cada tres meses) o extraordinarias, siendo el quórum para sesionar el de mayoría de consejeros en ejercicio. Los acuerdos se adoptarán por la misma mayoría. (art. 83)

²⁵⁶ La elección de los miembros del CESCO se realiza en asamblea -una por cada estamentos- donde participan los representantes de las organizaciones inscritas en el registro municipal abierto entre los noventa y treinta días previos a la renovación del Concejo. Los representantes serán elegidos en votación directa, secreta y unipersonal por los delegados, resultando electos quienes obtengan las primeras mayorías individuales, hasta completar el número de consejeros a elegir por el respectivo estamento (art. 77, letras B, C, D, E, F y G).

Otro mecanismo de participación de los ciudadanos en el ámbito local es el plebiscito. De acuerdo a lo establecido en el artículo 104, los plebiscitos se convocan en relación a materias de administración local referidas a inversiones específicas de desarrollo comunal. La iniciativa corresponde al Alcalde o a la ciudadanía. La iniciativa ciudadana requiere, al menos, el 15% de las firmas de los inscritos en los registros electorales comunales al último 31 de diciembre.

Aprobada la iniciativa por parte del concejo (en caso que sea el alcalde) o cumplido con todas las exigencias legales, el alcalde convoca el plebiscito por decreto que debe ser publicado en el diario oficial. El resultado del plebiscito obliga a la autoridades municipales a cumplirlo siempre y cuando voten en él más del 50% de los inscritos.

El balance sobre la importancia y utilidad del CESCO es conflictivo porque si bien se acepta que los actores sociales tienen una larga tradición de reivindicación y movilización populares no es menos cierto que en la actualidad se encuentra en una situación de debilidad. Si la creación del CESCO apunta a reforzar los actores sociales es necesario revisar la estrategia porque la creación de un organismo sin atribuciones y meramente consultivo genera el efecto contrario de desencantar a los dirigentes comunales. Parece conveniente complementar este mecanismo con el establecimiento de mecanismos que garanticen el derecho de los vecinos a ser escuchados y tenidos en cuenta por parte de las autoridades municipales con los correspondientes instrumentos para hacerlo efectivo en caso de incumplimiento.

e) Controles

El artículo 41 de la LOCM establece que las municipalidades se regirán por las normas sobre organización del Estado y el principio de legalidad, por los cuales se establece que:

- i) Los órganos del Estado deben someter su acción a la Constitución y a las normas dictadas conforme a ellas, los cuales obligan tanto a los titulares como a los miembros de dichos órganos, al igual que toda persona, institución o grupo (art. 6º, Constitución Política de la República);
- ii) Los órganos del Estado actúan válidamente dentro de las competencias que expresamente les hayan otorgado las leyes, y cualquier contravención generará la nulidad del acto (artículo 7º, Constitución Política de la República);
- iii) El artículo 38 de la Constitución Política de la República, en su inciso segundo, establece el derecho de cualquier persona a reclamar ante los tribunales correspondientes si es lesionada por la Administración del Estado, cualquiera de sus organismos o las municipalidades.

En este sentido, la LOCM establece el derecho de cualquier ciudadano a interponer reclamos en contra de las resoluciones u omisiones de la municipalidad que puedan resultar ilegales. El reclamo será presentado primero ante la misma municipalidad, y en caso de ser rechazado, el afectado podrá reclamar ante la corte de apelaciones.

"La corte, en su sentencia, si da lugar al reclamo, decidirá u ordenará, según sea procedente, la anulación total o parcial del acto impugnado; la dictación de la resolución que corresponda para subsanar la omisión o remplazar la resolución anulada, la declaración del derecho a los perjuicios, cuando se hubieren solicitado, y el envío de los antecedentes al juez del crimen que corresponda, cuando la infracción fuere constitutiva de delito". (art. 136, LOCM)

Pero sin lugar a dudas, en materia de controles, el punto más importante es el relativo a la Contraloría General de la República, órgano administrativo encargado del control jurídico externo -puede ser preventivo, simultáneo o represivo- de la actuación de los organismos del Estado. La fiscalización de las municipalidades corresponde a la Contraloría General de la República -que es la encargada de fiscalizar a la administración en su conjunto ²⁵⁶, sin perjuicio de las facultades generales de fiscalización interna que correspondan al alcalde, al concejo y a las unidades municipales dentro del ámbito de su competencia. (art. 42)

El tipo de control que ejerce la Contraloría es de legalidad, y en relación a las municipalidades, sus funciones son ²⁵⁷:

a) funciones jurídicas:

- emitir dictámenes: es la opinión o juicio, de aplicación obligatoria, que emite la Contraloría a petición de ministerios, subsecretarías, intendencia, gobernación, jefatura superior de servicio, o funcionario o particular en el caso que no se haya respetado o dilatado la aplicación de un dictamen;
- toma de razón de decretos y resoluciones: es el examen de constitucionalidad y legalidad de los actos administrativos, y si bien las resoluciones municipales están exentas de este

²⁵⁶ De acuerdo al artículo 1º de la Ley de Organización y Atribuciones de la Contraloría General de la República (publicada en el Diario Oficial el 10 de julio de 1964), este órgano independiente "tendrá por objeto fiscalizar el debido ingreso e inversión de los fondos del Fisco, de las municipalidades, de la Beneficencia Pública y de los otros servicios que determinen las leyes; verificar el examen y juzgamiento de cuentas que deben rendir las personas o entidades que tengan a su cargo fondos o bienes de esas instituciones y de los demás Servicios o entidades sometidas por ley a su fiscalización y la inspección de las oficinas correspondientes; llevar la contabilidad general de la Nación; pronunciarse sobre la constitucionalidad y legalidad de los decretos supremos y de las resoluciones de los Jefes de Servicios, que deben tramitarse por la Contraloría General; vigilar el cumplimiento de las disposiciones del Estatuto Administrativo y desempeñar, finalmente, todas las otras funciones que le encomiende esta ley y los demás preceptos vigentes o que se dicten en el futuro, que le den intervención".

²⁵⁷ Rodrigo Baeza, "La Contraloría General de la República frente a las municipalidades", en Estudios Municipales. Nº 3, CPU, Santiago, 1994, pp. 121-136.

control -a excepción de los relacionados al personal- están afectadas a un proceso de control que se denomina "toma de conocimiento" y que implica que todas las resoluciones deben depositarse en la Contraloría;

- impartir instrucciones: resoluciones o circulares instructivas sobre materias de su competencias.

b) Funciones de control de personal:

- control preventivo del personal: registro de los decretos alcaldicios que inciden en la materia estudio de los procesos disciplinarios municipales; condonación u otorgamiento de facilidades para el reintegro; rendición de fianza de fidelidad funcionaria.

- control posterior del personal: cumplimiento del Estatuto Administrativo; control de remuneraciones.

c) Orientación, difusión y capacitación.

d) Auditoria e inspección: evaluación del sistema de control interno municipal y evaluación del sistema de contabilidad gubernamental; examen de cuentas; investigaciones específicas, fiscalización de las corporaciones municipales.

e) Control disciplinario: instrucción de sumarios administrativos y proposición de medidas

f) Función contable.

Un primer punto conflictivo en la funciones de control que la Contraloría ejerce en relación a las municipalidades se refiere a la ambigüedad del alcance del proceso de toma de razón. La ley establece que, a excepción de las que afecten a los funcionarios municipales, las resoluciones municipales están exentas del trámite de toma de razón por parte de dicho organismo, es decir que no están obligadas al examen previo. Sin embargo, ello no es obstáculo para que la Contraloría, aprovechando la disposición legal que obliga a las municipalidades a registrar todas sus resoluciones (toma de conocimiento), controle la legalidad de todos los actos municipales. Esta situación genera un conflicto en torno a la

interpretación de las funciones de la Contraloría: por un lado, los que son de la opinión de que todos los actos de la administración -tanto los sujetos al trámite de toma de razón o no- deben ser objeto de control por parte de la Contraloría; por el otro, los que plantean que sólo lo son los actos administrativos que expresamente el legislador ha exigido el trámite de toma de razón. ²⁵⁸

El segundo punto que interesa destacar es la incapacidad jurídica de las municipalidades para solicitar a la Contraloría la emisión de un dictámen, facultad que si le reconoce a otros organismos del Estado. Esto no hace más que reforzar las limitaciones de las municipalidades para poder hacer valer sus atribuciones al tiempo que demostrar la tendencia "vertical" del ordenamiento jurídico. El problema más grave en lo relativo a la función de la Contraloría no sólo es consecuencia de la ambigüedad en la interpretación en el alcance del control, ni tampoco por tratarse de un control previo -lo cual entorpece la gestión municipal-, sino que además, la ley establece que las resoluciones definitivas que dicte el Contralor no serán susceptibles de recurso alguno. (art. 8º, Ley de Organización y Atribuciones de la Contraloría General de la República)

Desde nuestro punto de vista la carencia fundamental, en lo que a los controles se refiere, se encuentra en la inexistencia de mecanismos de reacción -recurso ante los tribunales de justicia en conflicto de competencia e interpretación de las leyes- que permitan proteger las atribuciones municipales frente al ejercicio del control por parte tanto de la Contraloría General de la República y a los dictámenes por ella emitidos, como de cualquier otro organismo.

²⁵⁸ ACHM. Manual Técnico de Gestión Municipal. Nº 22, Volumen II, Santiago, diciembre de 1995.

A lo ya señalado, es necesario agregar los controles que ejercen los ministerios y sus delegaciones regionales y el intendente y el gobernador sobre las decisiones municipales que ya hemos analizado, como las relativas al plan de desarrollo comunal.

f) Organización interna

En lo que se refiere a la organización interna de la municipalidad, la ley distingue entre la comunas con una población mayor de cien mil habitantes y las que cuenten con igual o menor población. En el primer caso, se establece que cada municipalidad deberá contar con una Secretaria Municipal, una Secretaria Comunal de Planificación y Coordinación y con unidades destinadas a cumplir las siguientes funciones y servicios desarrollo comunitario, obras, aseo y ornato, tránsito y transporte públicos, administración y finanzas, asesoría jurídica y control.

Para las comunas con población igual o inferior a cien mil habitantes, la organización interna de las municipalidades deberá contar con una Secretaria Municipal y todas o algunas de las unidades destinadas a cumplir las funciones anteriormente enumeradas, pudiéndose refundir dos o mas funciones genéricas en una sola unidad de acuerdo con las necesidades de la comuna.

La ley también contempla la existencia de un Administrador Municipal en todas aquellas comunas donde lo decida el Concejo Municipal, a propuesta del alcalde. El Administrador puede ser removido por el alcalde, sin expresión de causa, con acuerdo de dos tercios de los concejales en ejercicio.

Si bien la legislación establece cierta flexibilidad para definir la estructura interna de la municipalidad en las comunas más pequeñas, lo hace incorporando en el texto de la Ley el detalle de las funciones que le corresponde a cada departamento. Por lo tanto, la municipalidad no puede modificar la distribución de las funciones que le corresponde a cada

unidad -aunque en el caso de las más pequeñas comunas puede fundir dos unidades en una sola- ni tampoco modificar el organigrama establecido.

La organización interna de las municipalidades también está afectada por el actual esquema de plantas municipales. La actual ley de plantas municipales aprobada a fines de 1993 consagra una normativa tremendamente dificultosa que rigidiza enormemente el movimiento del personal municipal que situá a nivel del Presidente de la República la aprobación de las plantas de personal de cada municipalidad. Ello concluye por afectar la calidad del servicio que brindan los municipios y la eficiencia con que los gobiernos y administración locales asumen sus facultades. Los municipios se encuentran hoy día tremendamente amarrados desde el punto de vista del personal municipal -no es sólo el tema de aumentar el personal- donde el obstáculo es la rigidez del personal, es decir, la escasa capacidad de los municipios para administrar más flexiblemente sus necesidades de recursos humanos.

La excesiva rigidez de la normativa que regula el establecimiento de las plantas municipales y el detallismo con que se define la estructura municipal y las funciones de cada departamento vulnera una de las atribuciones que son consideradas fundamentales como lo es la de autorganización.

Además, esta vulneración se refuerza porque la Ley General de Urbanismo y Construcciones obliga a todas las municipalidades -y define las funciones que les corresponden- a contar con un Director de Obras y un asesor urbanista (en aquellas ciudades que tengan plan regulador y más de 50.000 habitantes). Pero la ley vá más allá estableciendo la obligación de estos funcionarios municipales de representar al SEREMI de Vivienda y Urbanismo y a la Contraloría, las acciones ilegales del municipio, y en caso de no hacerlo, ser objeto de sumario administrativo y llegado el caso, su destitución.

Algo semejante sucede con la Ley de Organización y Atribuciones de la Contraloría General de la República que establece la obligatoriedad de que los organismos sujetos a su control creen las oficinas que la Contraloría determine y que se encontrarán sujetas a su dependencia técnica.

2.3.- Balance negativo y nuevo proceso de reforma: la reforma de 1996

La reforma municipal, al democratizar los mecanismos generadores de la autoridades locales, permitió sustraer el monopolio del debate a los aspectos electorales e introducir otros temas en la agenda. Esto no sólo puso al descubierto las deficiencias e insuficiencias de la reforma de 1992 sino que, al mismo tiempo la existencia de una corriente de opinión ciudadana favorable al reforzamiento municipal que reconoce que el municipio tiene mayor capacidad que una oficina local de un organismo nacional para abordar los problemas de la comuna de manera mas integral, que la cercanía con los ciudadanos permite a la autoridad adecuarse mejor a las demandas ciudadanas y ser más eficaz en las respuestas y que un concejo electo tiene mayores posibilidades de tener en cuenta una mayor cantidad de exigencias y preferencias, tomando decisiones mas adecuadas a las condiciones locales.

El hecho que la municipalidad se presente como una instancia valorada por la ciudadanía para la resolución de demandas hace aún más urgente encontrar soluciones a los problemas municipales, tanto aquéllos que se derivan de la ley orgánica constitucional como los originados en la falta de recursos y en la relación con las otras esferas de gobierno, y que pese a las sucesivas reformas que han afectado a los municipios entre 1991 y 1996, no han podido ser superados.

Desde la sanción misma de la reforma que permitió la democratización municipal (1992), distintos actores plantearon la necesidad de una nueva reforma con posterioridad a las elecciones de junio de 1992. El debate sobre esta nueva reforma comenzó hacia

principios de 1994, centrándose en dos puntos fundamentales: a) la modificación del sistema de elección del alcalde y sus relaciones con el concejo; b) la mejora de los instrumentos de gestión municipal y el fortalecimiento de su autonomía.

El descontento de los partidos políticos con los resultados de la aplicación de la ley en la elecciones de junio de 1992, fundamentalmente con la complicaciones derivadas de la forma de elección de los alcaldes y concejales, fue un factor decisivo para desencadenar este proceso. (ver Anexo "A", Cuadro N° 11)

Tan claramente se percibió la necesidad de una nueva reforma municipal, que las coaliciones políticas continuaron analizando las posibles salidas a fin de incorporarlo en las programas de gobierno presentados para las elecciones presidenciales de 1993.²⁵⁹

a) Apertura del debate y posicionamientos

El proceso de debate sobre las reformas se produce oficialmente cuando el Presidente Frei en el tradicional discurso de apertura de sesiones del Congreso del 21 de mayo 1994 anunció el pronto envío de un proyecto de reforma constitucional para modificar el sistema municipal y permitir la elección directa del alcalde²⁶⁰, y la intención del Gobierno de promover un paquete de reformas tendentes a modernizar la gestión municipal. La propuesta incluirá: 1) el perfeccionamiento y modernización del sistema electoral municipal,

²⁵⁹ El programa de gobierno de Arturo Alessandri, candidato del bloque opositor, proponía el fortalecimiento municipal, la elección directa del alcalde, transferir a las municipalidades funciones radicadas en las regiones, descentralizar los servicios públicos, así como mecanismos que permitan un mayor control de la gestión municipal por parte de las personas; Pacto Unión por Chile, El país que queremos. Por su parte, la Concertación y de manera más detallada, proponía la transformación de municipio en instrumento de desarrollo local, asumiendo un rol articulador entre lo público y lo privado y de las políticas sociales, para lo cual es necesario mejorar la calidad de su gestión -ello implica fortalecer los recursos municipales y profesionalizar las plantas- y fortalecer los servicios traspasados; Conceretación de Partidos por la Democracia, Un gobierno para los nuevos tiempos.

²⁶⁰ Diario La Tercera. Santiago, 22 de mayo de 1994.

2) el fortalecimiento y clarificación de las atribuciones del Concejo municipal; 3) reforzamiento de los mecanismos internos y externos de control de gestión; 4) ampliación y perfeccionamiento de los mecanismos de participación social (CESCO, plebiscitos, etc.) y; 5) flexibilización de la organización, estructura y administración del municipio atendiendo a la heterogeneidad comunal del país.²⁶¹

Hecho el anuncio, los actores involucrados comienzan a posicionarse en el debate que se desarrolla con la presencia de nuevo protagonista, la Asociación Chilena de Municipalidades (ACHM), creada en 1993 al amparo de la reforma de 1992 y que agrupa a la mayoría de las municipalidades del país (en ese momento, 314 de los 334). Es precisamente esta asociación la que llamará la atención sobre la necesidad de evitar una "electoralización" del debate que impida poner atención en lo que es importante: el fortalecimiento del principio de autonomía municipal.²⁶²

También los partidos formulan sus propuestas. Renovación Nacional, una de las primeras agrupaciones de oposición en coincidir con el Gobierno en la necesidad de reforma y las posibilidades de un trámite rápido, hace un balance negativo de la experiencia municipal de los últimos dos años. En materia electoral propone la elección directa del alcalde, ya sea estableciendo listas separadas de candidatos a alcaldes y concejales o eligiendo a aquél que obtenga la primera mayoría relativa. En lo que respecta a la modernización municipal consideran prioritario un "cambio de actitud" de los poderes públicos que permita consolidar la autonomía municipal y su ejercicio sin injerencias

²⁶¹ Diario La Segunda. Santiago, 26 de septiembre de 1994.

²⁶² Diario La Tercera. Santiago, 20 de junio de 1994. En otro momento, el Secretario Ejecutivo de la ACHM Giorgio Martelli, sostendrá que la reforma municipal implica la realización de "una reflexión más profunda de qué municipio es el que queremos para nuestro país; ello es parte de otro esfuerzo aún mayor, que tiene que ver con el tipo de Estado con que nuestra patria entrará en el año 2000", Diario La Tercera. Santiago, 5 de octubre de 1994.

externas. Para ello es necesario: a) incrementar las facultades del Concejo reduciendo la exigencia de mayoría absoluta a un tercio de los votos del Concejo en la fiscalización de la gestión alcaldicia, normando el derecho a información individual de los concejales estableciendo plazos para la respuesta y sanciones en caso de incumplimiento y obligatoriedad del alcalde de informar sobre los documentos de la Contraloría General de la República que comprometan al alcalde o a los funcionarios; además, que los concejales puedan ser removidos por grave o notable abandono de sus tareas y que su asignación por sesión sea igual en todas las municipalidades; b) mejorar el financiamiento municipal traspasando recursos que son administrados discrecionalmente por el gobierno central y asegurar el ciento por ciento de los recursos que requieren la salud y educación traspasadas; c) exigir a los organismos nacionales y regionales que se coordinen directamente con el municipio en la ejecución de sus proyectos y programas ²⁶³. Tampoco faltan iniciativas referidas a reforzar el rol del CESCO otorgándole mayores facultades. ²⁶⁴

La Unión Demócrata Independiente, por su parte, proponen "invertir la pirámide modernizadora" comenzando por el fortalecimiento de los municipios, creando auténticos gobiernos con facultades privativas y recursos propios sin intervención del gobierno central. Para ello sería necesario: a) en materia financiera, más allá de eliminar la discrecionalidad en la asignación de fondos, flexibilizar la asociación entre municipio y empresa privada, entregar un porcentaje del IVA generado por cada comuna para inversión y fijar como aporte del Estado al Fondo Común Municipal el equivalente a todo el IVA que pagan los municipios del país; b) respecto al funcionamiento interno de la municipalidad cree necesario la obligatoriedad de la unidad de Control Interno, la reducción del quórum necesario para la

²⁶³ Diario El Mercurio. Santiago, 11 de julio de 1994 y 1 de agosto de 1994.

²⁶⁴ Diario Estrategia. Santiago, 28 de septiembre de 1994.

fiscalización a 1/3 de los miembros del Concejo; obligatoriedad de que el Concejo reciba los informes de la Contraloría que afecten al alcalde y funcionarios; agregar la incompatibilidad del cargo de concejal con el trabajo en empresa que tenga contrato de aseo o similares con el municipio; que sea necesario el apoyo del Concejo para nombrar los directores de las Corporaciones municipales; obligatoriedad de la asistencia del alcalde al Concejo y otorgamiento de fuero laboral a los concejales para que los empleadores tengan la obligación de permitirles asistir a las sesiones; c) en materia de elección de alcalde, proponen dos alternativas: elección directa del alcalde en listas separadas de alcaldes y concejales con segunda vuelta si ninguno de los candidatos obtiene más del 50% (esta opción establece que la segunda mayoría entre los candidatos a alcalde sea electo concejal), o una sola lista de concejales y alcaldes siendo elegido alcalde el candidato más votado de la lista más votada o quien tenga más preferencias entre todos los postulantes. ²⁶⁵

La propuesta de la UDI, que será "pulida" y puesta en discusión al interior de la Alianza Unión por Chile hacia finales de años, también intenta modificar las normas que regulan la realización de plebiscitos comunales tanto en la materias susceptibles de tal recurso como en su puesta en práctica. ²⁶⁶

En lo que respecta a los partidos de Gobierno, sus posiciones son coincidentes con el proyecto del ejecutivo en lo que se refiere a la modernización municipal. El punto que se presenta conflictivo es nuevamente el referido al sistema electoral.

²⁶⁵ Diario La Segunda, Santiago, 17 de octubre de 1994. En anteriores declaraciones, Domingo Arteaga, vicepresidente de la UDI había sostenido que la elección directa y separada del alcalde debía se acompañada de mayores facilidades a los candidatos independientes, Diario El Mercurio, 24 de julio de 1994.

²⁶⁶ La iniciativa fue presentada por los diputados de la UDI Patricio Melero, Carlos Bombal, Cristian Leay y Juan Antonio Coloma (UDI), Diario La Epoca, Santiago, 26 de agosto de 1994.

Mientras la Democracia Cristiana está de acuerdo, al igual que el Partido Socialista, en la elección directa del alcalde ²⁶⁷, el PPD estima que la elección directa es un "imperativo democrático" que puede ponerse en práctica de diferentes maneras: una alternativa es la elección separada de alcaldes y concejales donde sea elegido aquel candidato que obtenga la más alta votación, o bien que supere un "umbral" que puede estar ubicado entre el 40% y 50% -en este último caso, si ningún candidato lo supera tendría que realizarse una segunda vuelta-; la otra es que sea elegido alcalde el candidato que obtenga la más alta votación de la lista-pacto más votado. Más allá de la fórmula que se elija, el debate debe tener en cuenta que la elección directa del alcalde favorece a las grandes colectividades, "presidencializa" aún más el gobierno municipal, por lo que debieran implementarse medidas complementarias tendentes a fortalecer el Concejo. ²⁶⁸

Paralelamente al proceso iniciado por el Gobierno, comienza en el Senado el trámite de dos mociones parlamentarias que establecen la elección de los alcaldes en votación directa ²⁶⁹ a las que se agregará una tercera presentada por el senador Errázuriz. Las tres mociones, todas ellas coincidentes en establecer la elección directa del alcalde, serán fundidas más adelante en un solo proyecto.

Aclarado el panorama del amplio apoyo a la iniciativa gubernamental en materia de modernización y existiendo acuerdo sobre la elección directa del alcalde, las distintas alternativas que se presentan hacen que el Gobierno decida enviar el proyecto sobre municipalidades desglosado en dos partes: por un lado, en el mes de enero, lo relativo a los

²⁶⁷ Declaración conjunta de los diputados José Antonio Viera-Gallo (PS) e Ignacio Walker (DC), Diario La Tercera, Santiago, 16 de junio de 1994.

²⁶⁸ Diario El Mercurio, Santiago, 24 de julio de 1994.

²⁶⁹ Los proyectos habían sido presentados hace dos años, una por el senador Sebastián Piñera (RN) y otra por los parlamentarios demócratacristianos Nicolás Díaz, Jorge Ruiz di Giorgio y Carmen Frei; Diario El Mercurio, 18 de octubre de 1994.

problemas de estructura, funcionamiento y administración de los municipios, materias en las cuales el Gobierno aprecia mayor facilidad para alcanzar consensos; por el otro, y antes de fin de año, los asuntos vinculados a la generación de autoridades, es decir, sistema de elección de alcaldes y concejales, mecanismos de fiscalización y la participación de la comunidad.²⁷⁰

Si bien existe acuerdo en el marco de la Concertación en la necesidad de elegir directamente al alcalde, las distintas alternativas que se barajan van generando discrepancias al interior de la alianza. La posición más favorable a la elección directa y separada del alcalde es la DC -debido a que este partido fue el más perjudicado en la aplicación del "protocolo" en 1992²⁷¹-, en coincidencia con el PS. Mientras, los partidos más pequeños y menos organizados se muestran contrarios. El PPD propone elegir alcalde al concejal más votado de la lista más votada con un umbral del 35% y si nadie logra superar dicho umbral, a aquél que haya obtenido la más alta votación de la lista más votada; el PRSD, por su parte, se muestran proclive a mantener el sistema tal como está.²⁷²

Renovación Nacional, a diferencia de lo que sucedió en la anterior reforma, presenta un proyecto propio de reforma cuyos principales lineamientos coinciden con los señalados

²⁷⁰ Marcelo Schilling, subsecretario de Desarrollo Regional, Diario El Mercurio, Santiago, 19 de noviembre de 1994.

²⁷¹ El protocolo de alcaldes fue un complejo acuerdo alcanzado en la coalición gobernante, para determinar de antemano cuál de los concejales electos en cada comuna asumiría la alcaldía, si quien tenía la primera mayoría no superaba el umbral del 22%. Como resultado de la aplicación de este "protocolo" electoral, en muchas localidades no fue elegido alcalde el candidato que obtuvo más votos, sino aquel que previamente había sido pactado entre las cúpulas partidarias. En algunos casos el acuerdo no se respetó provocando conflictos en la militancia, y donde sí lo fue y la primera mayoría no obtuvo el gobierno municipal, se crearon resquemores que luego dificultaron el trabajo municipal.

²⁷² Ernesto Velasco, secretario general del PRSD, Diario La Epoca, Santiago, 26 de noviembre de 1994. El segundo piensa que el sistema de elección indirecta "promueve los acuerdos, lo que favorece la gobernabilidad de la comuna al exigir acuerdos al Concejo".

a principios de año, ahora incluidos en un documento denominado "Bases para un municipio moderno; autonomía y gobierno local" con cinco puntos centrales:

- i) Principio de autonomía: los municipios deben tener capacidad de decidir y actuar con independencia y libertad frente a sus obligaciones de acuerdo al principio de subsidiariedad del Estado, lo cual exige tanto el traspaso de funciones de los ministerios nacionales a los gobiernos locales como permitir el involucramiento de la empresa privada en el desarrollo local;
- ii) Elección del alcalde y Concejo: elección directa del alcalde para que la ciudadanía conozca a quién elige y para qué cargo y fortalecimiento del Concejo evitando la confusión de roles. También se propone que los concejales tengan una adecuada retribución económica igual para todos.
- iii) Fiscalización: este será el rol fundamental del Concejo, para lo cual se requiere rebajar el quórum del acuerdo para fiscalizar a 1/3 y establecer normas claras sobre los derechos de los concejales a obtener información sobre el funcionamiento del municipio y la obligación del alcalde de responder a las peticiones. Además, se propone fortalecer la unidad de control interno de cada municipalidad así como flexibilizar las causas que permiten la remoción de alcaldes y concejales.
- iv) Financiación: se solicita que el Estado garantice el 100% de los recursos necesarios para solventar los gastos derivados de la salud y educación municipalizadas.
- v) Participación social: robustecimiento del CESCO y simplificación de los procedimientos para la realización de plebiscitos comunales. ²⁷³

²⁷³ El documento fue presentado por la concejal de RN, Lily Pérez, Diario El Mercurio, Santiago, 19 de diciembre de 1994.

Las coincidencias entre RN, UDI y UCCP permiten al pacto Unión por Chile diseñar una propuesta conjunta de reforma sobre los criterios de fortalecimiento del rol del alcalde, incremento de la autonomía municipal, mejora de los mecanismos de fiscalización y correspondencia entre las responsabilidades municipales y los recursos disponibles.²⁷⁴

b) El reiterado predominio de la cuestión electoral

El debate se irá centrando -al igual que el proceso de reforma de 1992- en el tema electoral. Desde el punto de vista de la Concertación el problema está en encontrar una fórmula que permita a los integrantes de la alianza competir entre sí para mantener los equilibrios internos -siempre tensionados por la existencia de un partido mayoritario como la DC- sin debilitar sus posibilidades de triunfo frente a la derecha lo cual exige encontrar una salida intermedia entre los pactos por omisión -es decir, que algún partido renuncie a ocupar el cargo de alcalde en favor de otro independientemente del resultado electoral- y la libre competencia, que podría ser limitar los pactos por omisión a las ciudades más importantes donde la derecha tenga elevadas posibilidades de triunfo²⁷⁵. En este punto, incluso RN contraria a cualquier modelo que implique repetir la experiencia del protocolo de 1992²⁷⁶, considera que el sistema de elección directa y separada del alcalde exige que los partidos de cada alianza no presenten candidatos en todos los municipios.²⁷⁷

²⁷⁴ Diario La Segunda. Santiago, 19 de diciembre de 1994.

²⁷⁵ Diario La Nación. Santiago, 6 de enero de 1995.

²⁷⁶ Rodrigo Ubilla, secretario general de RN, declaró que el sistema de protocolo y acuerdos de cúpulas partidarias "no hacen otra cosa que distorsionar la voluntad popular y una prueba de eso es que un 40% de las primeras mayorías a nivel nacional en las municipalidades no llegó a ser alcalde", Diario La Tercera. Santiago, 13 de enero de 1995.

²⁷⁷ Diario El Mercurio. Santiago, 10 de febrero de 1995.

Una primera consecuencia de las diferencias en los aspectos electorales fue la decisión del Gobierno -que había mantenido conversaciones con los distintos partidos con el objetivo de consensuar un proyecto de reformas municipales para presentarlo durante el mes de enero de 1995 que allane el futuro debate parlamentario- de aplazar para el mes de marzo el envío del proyecto.²⁷⁸

Sobre el sistema electoral, los técnicos de los distintos partidos de la Concertación terminaron por acordar un paquete de dos fórmulas -en principio se barajaban más de quince- con posibilidades de ser aprobadas en el Congreso tanto por la Concertación como por el pacto Unión por Chile: a) elección directa con listas separadas de alcaldes y concejales con un umbral del 35% para ser electo, y en caso contrario, se elegiría al candidato que reúna mayor cantidad de votos; b) elección directa del alcalde, en lista conjunta con los concejales, resultando electa la primera mayoría sin ningún umbral.²⁷⁹

La UDI está de acuerdo con la segunda alternativa, ya que la elección separada de los concejales y alcalde sin umbral de votación definido ya que

"la elección de los alcaldes debe reflejar lo mejor del sentir de los vecinos de una comuna donde se privilegie más a las personas que a los partidos políticos. Una elección separada y directa de alcaldes donde puedan postular los mejores administradores comunales".²⁸⁰

Por su parte, el Gobierno tiene su propia fórmula coincidente con la primera pero con un umbral del 50%, y en caso de que ningún candidato logre superarlo, una segunda vuelta

²⁸¹ La DC, inicialmente partidaria de la elección directa y separada con un umbral del 50%

²⁷⁸ Diario El Mercurio, Santiago, 24 de enero de 1995.

²⁷⁹ Diario La Epoca, Santiago, 23 de marzo de 1995.

²⁸⁰ Jovino Novoa, presidente de la UDI, Diario La Epoca, Santiago, 31 de marzo de 1995, pág. 14.

²⁸¹ Además de los aspectos electorales, el proyecto de reforma que contempla: a) rebaja el quórum para fiscalizar del Concejo de la mayoría absoluta a un tercio, incluyendo dentro de las materias

-en caso contrario, segunda vuelta-, paulatinamente irá modificando su posición hacia la tesis de que sea alcalde el concejal más votado -independientemente de la lista a la cual pertenezca-, y por lo tanto, alejándose del proyecto del gobierno. Este cambio de posición de la DC, que no está exento de conflictos al interior del partido -como los alcaldes y concejales demócratacristianos que se oponen al proyecto oficial del partido²⁸²- se justifica por el rechazo que la fórmula del ejecutivo genera tanto en partidos de la misma coalición gobernante (PPD) como en la oposición cuyo apoyo es ineludible para aprobar la reforma.²⁸³

La fórmula del Gobierno tiene, según los expertos, tres problemas: coloca un umbral tan elevado que se requeriría realizar la segunda vuelta en más del 90% de los municipios, enfrenta bipolarmente la Concertación y la derecha con resultados negativos para ésta última que perdería la casi totalidad de sus alcaldías y exige establecer "omisiones"

Sin embargo, la propuesta inicial del Gobierno tiene el respaldo de la Asociación Chilena de Municipalidades que critica a los partidos por enfatizar sus cálculos electorales de cara a las elecciones presidenciales de 1999 y avala el proyecto del gobierno de elección directa y separada del alcalde con un umbral del 50% -aunque éste si se considera muy elevado podría situarse entre el 25% y 35%- ya que la fórmula de que sea alcalde el concejal

fiscalizables a las corporaciones privadas municipales; b) establece plazos para las respuestas del alcalde a los concejales; c) fortalecer la unidad de control municipal estableciendo una doble dependencia (del alcalde y del concejo), pudiendo el Concejo remover a su responsable; d) ampliar las posibilidades para realizar plebiscitos y consultas comunales; e) asigna facultades fiscalizadoras al Consejo Económico y Social Comunal; Diario La Epoca, Santiago, 16 de marzo de 1995.

²⁸² Diario La Epoca, Santiago, 24 de abril de 1995, pág. 13.

²⁸³ Juan Antonio Coloma, diputado UDI, estima que el sistema más deseable sería aquel en que resulte triunfador el candidato a alcalde que obtenga la primera mayoría individual, independientemente de la votación total de las listas; Diario El Mercurio, Santiago, 14 de abril de 1995, Cuerpo C, pág. 6.

más votado de la lista más votada distorsiona la elección y desconcierta a la opinión pública.²⁸⁴

Ello se debe, según la ACHM a que

"Es muy difícil que en una mesa de negociación pueda haber acuerdo total porque los partidos políticos ven las conveniencias de corto plazo más que la importancia de fortalecer la institución de los municipios".²⁸⁵

Teniendo en cuenta estas consideraciones, y visto el consenso de los partidos en tomo al sistema de elección directa y conjunto de alcalde por mayoría simple -siendo electo alcalde el candidato que obtiene la primera mayoría comunal personal²⁸⁶-, el Gobierno decide cambiar el proyecto para enviar al Congreso una fórmula que suscite menos conflicto:

"Qué sacamos con empecinamos, para llamarlo de esa manera, en una propuesta que nos parecía eficiente si en definitiva no tenía apoyo político. Lo que hemos logrado es una elección directa del alcalde, ciertamente que conjunta, pero en ella resulta elegido quien obtenga la mayor votación individual".²⁸⁷

Un asunto problemático se refiere a la cifra repartidora que permite la distribución de los cargos de concejales. Los técnicos de la comisión electoral estimaban que la mejor salida era establecer la obligatoriedad de la primera cifra repartidora -la que distribuye cargos entre las listas- y permitir que los partidos establezcan libremente la segunda cifra repartidora -la que distribuye cargos entre los partidos de cada subpacto- al momento de

²⁸⁴ Jaime Ravinet, presidente de la Asociación Chilena de Municipalidades y alcalde de Santiago (DC), Diario El Mercurio, Santiago, 6 de abril de 1995, Cuerpo C, pág. 3.

²⁸⁵ Jaime Ravinet, Presidente de la ACHM, Diario La Segunda, Santiago, 15 de marzo de 1995

²⁸⁶ Diario La Epoca, Santiago, 24 de abril de 1995.

²⁸⁷ Carlos Figueroa, Ministro del Interior, Diario El Mercurio, Santiago, 26 de abril de 1995, Cuerpo C, pág. 12.

oficializar la inscripción de los candidatos, la DC -apoyada por RN- insiste en la solución contraria.²⁸⁸

El conflicto en torno a la cifra repartidora irá alejando a los partidos del preacuerdo, alcanzado y presionando al Gobierno para abandonar la idea de enviar al Congreso un proyecto de reforma mínimamente consensuado. La marcha atrás generará el reposicionamiento de los partidos y el reinicio de las conversaciones: por un lado, un grupo de diputados demócratacristianos (22 de una bancada de 37) manifestará su rechazo a la fórmula y la necesidad de perfeccionar el sistema electoral para garantizar la gobernabilidad de los municipios²⁸⁹; por otro, como consecuencia de las presiones de la DC, el Gobierno decidirá incorporar en el proyecto una alternativa que modifica el acuerdo inicial que establecía que fuera elegido alcalde el candidato más votado por otro en que se propone que sea alcalde el candidato más votado de la lista más votada con un umbral del 40% o bien el de la lista más votada que es respaldado por la DC²⁹⁰, lo cual generará el rechazo no sólo de la oposición²⁹¹ sino también de los socios de coalición, especialmente el PPD.²⁹²

²⁸⁸ Para la DC, la obligatoriedad de la primera cifra repartidora es injusta y poco representativa porque puede resultar que la suma de las votaciones de las primeras mayorías individuales para concejales sea menor que la votación de la lista de un determinado partido, o que la primera mayoría individual, es decir el alcalde, fuera de oposición y el Concejo estuviera integrado por concejales de la Concertación entrabando la gestión municipal; respecto a la segunda cifra repartidora, su ventaja es que determina el número de concejales de cada subpacto protegiendo a las pequeñas agrupaciones.

²⁸⁹ Diario Las Últimas Noticias. Santiago, 4 de mayo de 1995; según los diputados DC, el sistema de mayoría individual "es enormemente perjudicial para la gestión de los gobiernos comunales, ya que hace posible que una persona sea elegida sin tener el respaldo mayoritario de la ciudadanía".

²⁹⁰ Diario La Segunda. Santiago, 10 de mayo de 1995.

²⁹¹ Tanto Jovino Novoa, presidente de la UDI como Rodrigo Ubilla, secretario general de RN acusaron de debilidad al Gobierno al dejarse presionar por la DC y lo responsabilizaron del posible fracaso a que están destinadas las reformas municipales si se envía al Congreso un proyecto distinto al preacordado; Diario La Época. Santiago, 10 de mayo de 1995.

²⁹² Diario La Segunda. Santiago, 11 de mayo de 1995.

El conflicto desencadenado por la declaración de los diputados demócratacristianos provoca una vuelta atrás en las posiciones de la DC, cuyo Consejo Nacional decidió retomar la fórmula de elección directa y separada del alcalde que inicialmente había sido desechada por no contar con el apoyo de algunos partidos de la Concertación y de la oposición y porque significaba la realización de una segunda vuelta en la mayoría de los municipios del país con el consecuente incremento de gastos electorales.²⁹³

A su vez, el cambio de posición de la DC (partido mayoritario) desencadena otro cambio en los planteamientos del gobierno que entiende que lo fundamental del mecanismo de elección del alcalde cumpla tres requisitos básicos: que sea directa, que el alcalde tenga un respaldo democrático y mayoritario que le permita dar gobernabilidad a los municipios, y que el diseño tenga viabilidad política en el parlamento.²⁹⁴

Coincidiendo con la DC, la bancada de senadores socialistas se pronunció a favor de la elección directa y separada del alcalde, así como por el aumento del número de concejales y por un número impar de éstos. Este mecanismo es una de las demandas más sentidas de la ciudadanía y también de los alcaldes -a través de la Asociación Chilena de Municipalidades- y el camino más apropiado para terminar con un problema que afecta seriamente la gestión municipal.²⁹⁵

²⁹³ Diario El Mercurio, Santiago, 10 de mayo de 1995, Cuerpo C, pág. 2.

²⁹⁴ Carlos Figueroa, Ministro del Interior, Diario La Epoca, Santiago, 11 de mayo de 1995, pág. 13.

²⁹⁵ Senador Ricardo Núñez (PS), Diario La Epoca, Santiago, 11 de mayo de 1995, pág. 13. En este mismo sentido se expresó el alcalde de Santiago y presidente de la Asociación Chilena de Municipalidades quien opina que la elección conjunta de alcalde y concejales implican falta de claridad y transparencia para el electorado y crea problemas de gobernabilidad en el municipio con concejales que -por ser alcaldes "frustrados"- boicotean y obstruyen la gestión, Diario La Segunda, Santiago, 12 de mayo de 1995, pág. 27.

c) El envío del nuevo proyecto

Finalmente, y luego de casi un año desde que el Presidente Frei anunciara la iniciativa del Gobierno de reformar la legislación municipal y con un significativo retraso respecto de la fecha contemplada inicialmente (diciembre de 1994), en mayo de 1995, el Gobierno decide enviar el proyecto de reforma al Congreso sin haber alcanzado un acuerdo definitivo sobre la fórmula de elección del alcalde ²⁹⁶ distinguiendo tres partes por razones del trámite legislativo: a) la reforma constitucional; b) la modificación de normas de la LOCM que no están sujetas a la reforma constitucional; c) reforma de la LOCM que dependen de la reforma constitucional.

Como los partidos no se ponen de acuerdo, el Gobierno decidió enviar al Congreso el proyecto de reformas municipales para que sea en dicha instancia donde se alcancen los consensos.

"El Gobierno no puede sustituir al Parlamento. El gobierno no puede por la vía de la ley resolver los temas políticos entre los distintos bloques de oposición y Concertación". ²⁹⁷

El proyecto de reforma está dividido en dos partes: por una parte, lo referido a la modificación del sistema electoral. En este punto, el proyecto propone tres fórmulas para la elección directa del alcalde: a) el candidato que obtenga la primera mayoría comunal de la lista que haya obtenido el 40% o más de los sufragios; b) si ninguna lista obtiene el 40% de los votos, es alcalde la primera mayoría comunal si su lista es también la mayoritaria; c) si ninguna lista llega al umbral del 40% y tampoco la mayoría comunal está en la lista mayoritaria, es alcalde el candidato más votado de la lista más votada.

²⁹⁶ Diario El Mercurio, Santiago, 13 de mayo de 1995.

²⁹⁷ Ministro del Interior, Carlos Figueroa, Diario El Mercurio, 13 de mayo de 1995, Cuerpo A, pág. 1.

El tema electoral también comprende lo relativo a la segunda cifra repartidora estableciendo que los partidos que participen en un pacto electoral podrán además establecer subpactos entre ellos en alguna o en todas las comunas del país.

El proyecto modifica la composición del Concejo, estableciendo un número impar de concejales (7, 9, 11 y 13), ampliando su número y aumentando la cantidad de tramos (de tres a cuatro), y propone reforzar el rol del Consejo Económico y Social Comunal ampliando el número de miembros -lo que implica una mayor cantidad de organizaciones comunitarias representadas- y las atribuciones, incluso algunas facultades decisorias sobre el fondo común vecinal.

El proyecto significa también una transformación institucional tendente a: a) flexibilizar el régimen de competencias incorporando la facultad de los municipios para solicitar al Presidente de la República el traspaso de competencias que siendo de interés comunal están en manos de organismos centrales; b) flexibilizar la organización interna municipal sobre la base de la autonomación de las tareas de cada unidad otorgándole a las autoridades la posibilidad de organizar una estructura básica de acuerdo a sus necesidades; c) fortalecer la gestión municipal creando el cargo de administrador municipal en todas las comunas del país.²⁹⁸

El rechazo en Pleno del proyecto de reforma municipal impulsado por los senadores²⁹⁹ -presentado en el mes de enero sobre la base de la elección directa y separada del alcalde con un umbral del 40%, o el 30% siempre y cuando supere en 10% al segundo, y con segunda vuelta veintiún días después-, que había sido aprobado en la

²⁹⁸ Diario El Mercurio. Santiago, 13 de mayo de 1995, Cuerpo A, pág. 23.

²⁹⁹ Diario La Nación. Santiago, 13 de julio de 1995.

comisión³⁰⁰, abre posibilidades a la propuesta del Gobierno que se tramita en la Comisión de Gobierno Interior de la Cámara de Diputados desde el mes de mayo y que establece la elección directa del alcalde -pero en forma conjunta con los concejales- y que sea electo alcalde el candidato más votado de la lista que obtenga al menos el 40% de los votos o bien el mas votado de la lista mayoritaria.³⁰¹

La UDI se muestra contraria a la fórmula del Gobierno para la elección del alcalde, y rechaza el incremento del número de concejales. Según este partido, el proyecto no traspasa un conjunto de atribuciones a las municipalidades que debieran ser propias y propone derogar toda disposición que interfiera la acción municipal; institucionalizar por decreto alcaldicio los acuerdos del concejo; mantener el número par de concejales y rechazar el aumento propuesto por el proyecto gubernamental; diferenciar al alcalde como autoridad máxima y al concejo como ente normativo y fiscalizador; darle al concejo facultad de proponer consultas y plebiscitos comunales; asistencia obligatoria con carácter legal del alcalde a los concejos, con derecho a voto; elevar los requisitos para ser candidato a concejal o alcalde y reducir a un tercio el quórum para que el concejo ejerza su función fiscalizadora, con plazos perentorios para la evacuación de informes.³⁰²

El proyecto del Gobierno también fue criticado por la Asociación Chilena de Municipalidades, no sólo en lo que se refiere a la fórmula electoral

"El actual proyecto carece de normas que profundicen la autonomía municipal. Las competencias municipales deben ser amparadas mediante la derogación expresa de todas aquellas normas contradictorias con las que asignan funciones y facultades a los municipios y con la declaración

³⁰⁰ El proyecto de los senadores fue aprobado en la Comisión de Gobierno del Senado el 16 de mayo de 1995 y despachada para ser tratada en sala el 30 de mayo del mismo año; Diario La Tercera, Santiago, 31 de mayo de 1995.

³⁰¹ Ministro del Interior Carlos Figueroa, Diario El Mercurio, Santiago, 8 de junio de 1995.

³⁰² Diputado Iván Moreira (UDI) y concejal Eugenio Gonzalez (UDI) Diario La Epoca, Santiago, 19 de junio de 1995.

categoría del carácter prevaleciente de la ley de Municipalidades. El proyecto no consulta disposiciones que precisen las competencias municipales en relación con las de otros organismos del Estado, lo que provoca problemas de superposición y duplicidades, en especial con el Ministerio de Vivienda y Urbanismo".³⁰³

Pero el rechazo del Senado al proyecto de elección directa y separada era sólo una de las condiciones necesarias para destrabar el proyecto del Gobierno en la Cámara de Diputados. Las otras dos condiciones eran el acuerdo al interior de la Concertación y el consenso con la derecha. El primer obstáculo se salvó al aceptar la DC la elección directa y conjunta y el bloque PS-PPD la segunda cifra repartidora que permite los subpactos y que los votos que obtienen los candidatos de un mismo partido dentro de la lista benefician primero a ellos y luego a sus compañeros de lista.³⁰⁴

El segundo comenzó a ser solucionado con el acercamiento de las posiciones con el bloque RN-UDI centrando el debate en torno al "umbral" de votos necesario para que sea elegido alcalde: mientras en el proyecto del Gobierno el umbral se sitúa en el 40%, los partidos de la Concertación estarían dispuestos a dejarlo en el 30% -posición que apoyaría RN- mientras que la UDI opina que debería ser el 20%.

Es precisamente este último partido el que menos importancia asigna al tema del "umbral" porque insiste en que sea elegido alcalde el candidato más votado, independientemente de la lista a que pertenezca y sin ningún umbral. El argumento de los partidos de la Concertación y de RN respecto a que el umbral es necesario para garantizar la gobernabilidad de los municipios y que los alcaldes cuenten con el suficiente apoyo en el

³⁰³ Jaime Ravinet, presidente de la Asociación Chilena de Municipalidades, Diario La Epoca, Santiago, 5 de julio de 1995. En la sesión de la Comisión de Gobierno Interior de la Cámara de Diputados, diversas organizaciones coincidieron en afirmar que la reforma municipal debe apuntar a reforzar y establecer con mayor claridad las facultades de los municipios en todo lo relativo al quehacer y desarrollo de la comuna, y que en este proceso deben priorizarse los aspectos técnicos y de gestión por sobre los políticos y electorales, Diario El Mercurio, Santiago, 8 de julio de 1995.

³⁰⁴ Diario La Epoca, Santiago, 16 de julio de 1995.

concejo para desarrollar su programa implica, en la práctica, introducir elementos de escasa transparencia en el sistema electoral.³⁰⁵

Como medida para acelerar el trámite de las reformas municipales, el Gobierno desglosó el proyecto para que de esa manera se traten separadamente los temas electorales y los de gestión.³⁰⁶

Esta medida, que fue recibida favorablemente por RN y criticada por la UDI -porque entiende que el Gobierno privilegia el esquema electoral sobre los de gestión-, permitió que la Cámara de Diputados aprobara unánimemente la idea de legislar respecto del proyecto que modifica la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades y que ahora regresa para su estudio en Comisión.³⁰⁷

El distanciamiento de la UDI permite el acercamiento de posiciones entre la Concertación y RN sobre la base de la elección del alcalde directa y conjunta con los concejales con un umbral del 30% -en caso de que ningún candidato logre ese porcentaje, será elegido alcalde el candidato más votado de la lista más votada- y conservar el número actual de concejales.³⁰⁸ Esta fórmula de elección de alcalde y concejales será la que definitivamente se apruebe, dejando para más adelante -con posterioridad a las elecciones municipales de octubre de 1996- los asuntos relacionados con la gestión municipal.

Nuevamente, el segundo debate sobre la reforma de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades concluye con resultados que no terminan de convencer a los actores

³⁰⁵ Diputado Juan Antonio Coloma (UDI), Diario La Epoca, Santiago, 20 de julio de 1995.

³⁰⁶ Diario La Epoca, Santiago, 10 de agosto de 1995.

³⁰⁷ Diario Las Últimas Noticias, Santiago, 25 de agosto de 1995. En la votación de la Cámara, se presentó una indicación para que el sistema electoral sea distinto según la cantidad de electores de cada comuna. De este modo, mientras en las comunas con menos de 30 mil electores se aplicaría la fórmula del proyecto gubernamental (176), en las que tienen más de 30 mil electores la elección de alcalde y concejales sería separada y contemplaría la segunda vuelta.

³⁰⁸ Diario La Epoca, Santiago, 1 de septiembre de 1995.

involucrados, que prometen nuevas reformas. Las declaraciones que manifestaban la necesidad de aprender de la anterior experiencia y no centrar el debate exclusivamente en los asuntos electorales, quedaron en buenos deseos.

d) Los planteamientos de la ACHM

A diferencia del anterior debate municipal que estuvo monopolizado por los partidos políticos, el segundo contó con un actor novedoso creado en 1993, de acuerdo a las normas sobre asociaciones contenidas en la nueva ley municipal de 1992. La Asociación Chilena de Municipalidades (ACHM) logró introducir en el debate las perspectivas de los alcaldes y concejales dejando de lado o moderando las diferencias partidarias con el objetivo de avanzar en el campo de la autonomía municipal y evitar que la discusión girara exclusivamente en los aspectos de la organización política municipal y electorales. Este objetivo generó, en no pocas ocasiones, a enfrentamientos entre los distintos partidos políticos y los dirigentes de la ACHM; los primeros acusando a la ACHM de falta de visión de conjunto y de las limitaciones de la realidad política nacional, mientras que desde la asociación se critica a los partidos por pensar el diseño municipal en función de sus cálculos electorales.

Si bien las posiciones de la ACHM han ido perfilándose por medio de la prensa -especialmente a través de sus principales dirigentes, Jaime Ravinet (DC), alcalde de Santiago, Joaquín Lavín (UDI), alcalde de Las Condes y Lily Pérez (RN), concejal de La Florida- y de sus propias publicaciones -un boletín informativo y un manual de gestión municipal, ambos de aparición mensual-, todas ellas aparecen expuestas y puestas en

discusión en un trabajo resultado de un prolongado proceso de debate colectivo entre los integrantes de la ACHM denominado **Propuestas para un nuevo municipio**.³⁰⁹

En lo que se refiere a la noción de autonomía, la ACHM considera que las municipalidades son servicios públicos descentralizados, funcional y territorialmente, que integran la estructura del Estado y por consiguiente, sus leyes son obligatorias tanto para sus autoridades como para los funcionarios.

En este sentido, según la ACHM, autonomía significa que

"delimitadas por la ley, quedan entregadas al órgano autónomo su jurisdicción y competencia, su integración o generación, la forma en que debe cumplir sus funciones y ejercer atribuciones, el ejercicio de su mismo cometido, el cumplimiento de las tareas de elección de las alternativas para hacerlo. Al mismo tiempo, el órgano autónomo está sujeto a la Constitución, a las leyes y a los Tribunales, quienes resguardan el cumplimiento de sus facultades, garantizando el bien común y el respeto a los derechos esenciales de las personas, que siempre deben estar evitando los abusos de poder".³¹⁰

Esta noción de autonomía comprende cinco elementos característicos: a) poder político municipal; b) controles ejercidos únicamente sobre aspectos legales y por organismos independientes y autónomos del Gobierno; c) capacidad de decisión y para ejecutarlas; d) disposición de recursos suficientes, propios o transferidos sin un fin determinado; e) capacidad para coordinarse con otros organismos de la estructura del Estado en plano de igualdad y no de dependencia.

³⁰⁹ La propuesta de la ACHM se publicó en dos números especiales de su Boletín Informativo con el título **Propuestas para un nuevo municipio: autonomía, competencias, estructura y financiamiento municipal**, Santiago, noviembre de 1994. En la primera parte, se presente la propuesta de la ACHM aprobada por su Comité Ejecutivo Nacional, mientras que en segundo se transcriben las exposiciones de los participantes en un seminario organizado al efecto.

³¹⁰ ACHM, **Propuestas para un nuevo municipio: autonomía, competencias, estructura y financiamiento municipal**, Primera Parte, Santiago, noviembre de 1994, pág. 5.

La necesidad de reforzar la autonomía municipal se origina en un proceso de transformación más profundo tendente a "mutar cualitativamente" las relaciones entre el Estado y la sociedad aplicando el principio de subsidiariedad.

Para que se respete la autonomía municipal se considera indispensable revisar los criterios vigentes en la interpretación de la legislación -especialmente por parte de la Contraloría General de la República- y establecer un recurso para que los tribunales resuelvan los conflictos, identificar la legislación incompatible con la LOCM y derogarla expresamente. De esa manera podría evitarse la intromisión de organismos nacionales -como los ministerios- o del gobierno regional en materias que son competencia municipal.

Además, es necesario garantizar la autonomía financiera municipal, tipificar las municipalidades según criterios de menores recursos, extensión territorial, condiciones de aislamiento, situación fronteriza o escasa densidad poblacional para permitir una mayor adecuación entre su estructura y manejo interno y la realidad circundante, y establecer que el traspaso de atribuciones no esenciales desde el Estado central se realice mediante convenios que garanticen los recursos destinados a su puesta en práctica.

Puede llamar la atención, de esta parte del documento, la aclaración, reforzada, de que el municipio es parte del Estado y que por tanto se encuentra inserto en su estructura y legislación exagerada pero se entiende en el contexto de un país con una fuerte tradición y cultura centralistas que tiene muy presente los problemas y amenazas a la integración territorial.

En el tema de la autonomía, así como a lo largo del debate, aparece con fuerza la tensión entre gobierno y administración como elemento distintivo del ente local, en el sentido que es diferente y mejor hablar de gobierno municipal. Esto en el entendido que referirse al municipio como "administración" afecta la autonomía o significa una merma de sus

atribuciones. Parece claro que ello no es así y que la autonomía municipal es administrativa sólo en el sentido que no tiene capacidad legislativa, mas ello no debiera afectar el ejercicio de sus competencias o justificar su ausencia.

Respecto a las competencias, la ACHM sostiene que si se reconoce que el municipio es una entidad autónoma, es necesario que se exprese en una capacidad ejecutiva coherente con el conjunto de instrumentos legales que permiten hacerla efectiva. Al respecto, la ACHM afirma que la escasa claridad sobre las funciones privativas del municipio y las compartidas con otros organismos del Estado termina por sustraer del ámbito municipal un conjunto de funciones propias o generar duplicidades, interferencias o superposiciones ³¹¹, frente a las cuales el municipio carece de instancias -como bien podría ser un Tribunal- que resuelva los conflictos de competencias.

La opinión de la ACHM es que las municipalidades deben tener una competencia amplia y poder realizar

"todas las acciones que tengan efectos comunales y que sea capaz de ejecutar. Aquellas que excedan dicha capacidad, deberían ser asumidas por los otros niveles de gobierno (regional y nacional) a petición de los entes locales". ³¹²

proponiendo que: a) el nivel institucional defina claramente la asignación de roles de planificación, normativos y operativos de manera coherente con la respectiva legislación; b) fortalecer los instrumentos de planificación como el plan de desarrollo comunal; c) entregar a las municipalidades la coordinación de la acción de los servicios públicos en la comuna;

³¹¹ Las áreas más conflictivas son las relativas a construcción, urbanismo y vivienda, tránsito y transporte público, vialidad, construcción de áreas verdes, pavimentación, equipamiento comunitario, plan regulador comunal, viviendas sociales, deporte y recreación, medio ambiente y programas sociales, la mayoría de ellos dependientes de los Ministerios de Vivienda y Urbanismo y de Obras Públicas.

³¹² ACHM, op. cit., pág. 12.

d) declarar el alcance prevalente de la LOCM; e) definir el alcance de la competencia operativa de los municipios en materias de salud y educación.³¹³

En el campo de las funciones y atribuciones municipales, la postura de la ACHM consiste en marcar la diferencia entre funciones privativas y compartidas, por un lado, y en asumir una "amplia gama" de funciones y atribuciones conservando el Estado central la dirección en los aspectos "macro",

"fijando las políticas a nivel general y entregando para su aplicación sólo orientaciones básicas".³¹⁴

En este punto, y si bien lo planteado por la ACHM no se aleja totalmente de las consideraciones teóricas aquí expresadas, ponen sin embargo demasiado énfasis en incrementar sus funciones descuidando la necesidad de reforzar la coordinación entre el municipio y los entes nacionales y regionales dotando al primero de los instrumentos que permitan garantizar dicha coordinación y evitar, llegado el caso, que se actúe en territorio municipal pasando por encima de la autoridad respectiva. Invertir la situación en la que el Estado central concentra las funciones públicas y los municipios ocupan una posición desfavorable, desconoce que el proceso de reformas municipales requiere que se realice en forma gradual -claro está que la gradualidad no tienen nada que ver con la plena aplicación de la ley vigente y con la introducción de modificaciones que la hagan efectiva- y teniendo en cuenta que las deficiencias y limitaciones municipales ni se originan únicamente en las carencias legislativas ni se solucionan con más atribuciones y recursos.³¹⁵

³¹³ ACHM, op. cit., pág. 16.

³¹⁴ ACHM, op. cit., pág. 11.

³¹⁵ La gradualidad de las reformas es defendida por el Subsecretario General de la Presidencia, Angel Flisfish, como consecuencia de los problemas de viabilidad política, económica y de la necesidad de
(continúa...)

Sin dudas, el tema de la estructura municipal es fundamental, especialmente por su vinculación con el esquema de autoridades municipales. En lo que respecta a los aspectos políticos la ACHM considera que el alcalde debe cumplir un rol eminentemente ejecutivo, concentrando las funciones de administración, a diferencia del Concejo que debe poseer funciones normativas, resolutivas y fiscalizadoras. El CESCO es cuestionado por ser poco satisfactorio su funcionamiento.

Como ya vimos en el debate sobre la reforma, la ACHM defiende la elección directa del alcalde en lista separada de los concejales -ambos cargos necesitarán de cuarto año de enseñanza media aprobado- en fecha disitinta de otras elecciones, y la posibilidad de remover al alcalde mediante un plebiscito; fortalecer la capacidad fiscalizadora del Concejo -extendiendola a las corporaciones municipales y aquéllas en que la municipalidad participe con un aporte superior al 50%- y sus capacidades de asesoría. Los concejales deberán tener iniciativa en materia normativa, recibir una adecuada retribución económica y estar afectos a un sistema previsional.

En relación a los aspectos administrativos se plantea la necesidad de establecer una estructura municipal flexible que se desenvuelva dentro de los parámetros de gastos y minimos de estructura que fije la ley, pero que permita al alcalde -con acuerdo del concejo con quórum especial- aprobar las plantas municipales, establecer requisitos para los cargos y fijar las remuneraciones, permitir la contratación de profesionales entre varias municipalidades, fortalecer la contraloría interna, establecer el cargo de director de obras como de exclusiva confianza, permitir asesorías técnicas intermunicipales, la inspección técnica de emprendimientos que la municipalidad lleve a través de terceros y que entes del

³¹⁵(...continuación)

armonizar mayores competencias con mayor eficiencia y capacidad de gestión; Propuestas para un nuevo municipio, intervención en el seminario, pág. 30.

sector privado puedan practicar los exámenes para obtener la licencia de conducir y facultar a las municipalidades para tomar a contrata a un conjunto de personal profesional y técnico con jornadas parciales remunerándoseles en la totalidad del cargo.³¹⁶

Nada dice la ACHM sobre que la excesiva rigidez con que la ley define las unidades municipales y distribuye las funciones, así como respecto a que otras leyes obliguen a la municipalidad a contar con determinados departamentos o cargos (Unidad de Control y Director de Obras, por ejemplo) técnicamente subordinados al respectivo ministerio u oficina central. En ambos casos lo que se vulnera es una de las potestades fundamentales de los municipios: la de autorganización.

La posición de la ACHM favorable a la elección directa del alcalde y separada de la de los concejales se apoya en la tradición cultural presidencialista, la cual entra en contradicción, tal como lo demuestra la importancia de los aspectos electorales en el debate, con el multipartidismo vigente. Una manera de conciliar ambos aspectos es moderar el rol preponderante del alcalde reforzando al concejo con instrumentos no sólo de control y fiscalización, sino con posibilidades de efectiva capacidad normativa, de decisión y propositivas.

Reforzar de esta manera el rol del concejo puede transformarlo en un espacio de negociación de los partidos dando coherencia a la acción municipal, o bien, en el caso de alcaldes elegidos con un mínimo de votos, se corre el riesgo de neutralizar la acción alcaldicia y carente de apoyo partidario en el concejo, lo cual tampoco se solucionaría estableciendo el requisito de una segunda vuelta para los casos en que ninguno de los candidatos a alcalde obtengan más de la mitad de las preferencias.

³¹⁶ ACHM, op. cit., pág. 21. El documento de la ACHM también se preocupa de los aspectos financieros, los cuales serán abordados más adelante.

Se plantean dos interrogantes: ¿en las elecciones municipales el ciudadano elige al candidato individualmente o privilegia a la lista o partido?; ¿debiera el legislador reforzar el rol de los partidos? En lo que respecta a la primera, y si bien los datos apuntan hacia una moderación de la importancia del sistema de partidos, lo cierto es que entre los factores que influyen en la decisión ciudadana se destacan un alto grado de identificación partidaria o con las "culturas políticas" que representan las alianzas políticas³¹⁷, por lo que no es del todo correcto que se elija a la persona independientemente de consideraciones ideológicas tal como argumenta la ACHM para fundamentar su opción por la elección directa del alcalde y separada de la de los concejales. En lo que se refiere a la segunda pregunta, e incluso teniendo en cuenta las críticas a que están sujetos los partidos políticos, pienso que la voluntad del legislador debe orientarse a reforzarlos, por lo menos mientras no encontremos un sistema de mediación que pueda reemplazarlos.

Hay otro elemento que quisiera introducir. Se critica, y con razón, que el centralismo es uno de los principales obstáculos al fortalecimiento municipal. Pero, evidentemente, el centralismo es parte de la misma cultura política a la cual pertenece el presidencialismo, y la ACHM se basa en este argumento para justificar el reforzamiento del rol del alcalde lo cual desconoce las relaciones entre ambos elementos y asume una posición ambigua al apoyarse en la tradición para reforzar su argumento y criticar esa misma tradición. Lo que parece más coherente es posicionarse críticamente frente a ambos componentes.

El último punto del documento de la ACHM está dedicado a la financiación municipal y en él se destacan de manera principal dos aspectos: a) la desproporción entre las

³¹⁷ Las encuestas tienden a apoyar esta percepción. Cuando se le consulta a las personas cuáles son las características más importantes que tendrá en cuenta al momento de decidir su voto, si el partido al que pertenece el candidato o sus cualidades personales, la mayoría de ellas se inclina por lo segundo. Sin embargo, planteada la pregunta de manera no excluyente, la mayoría de ellas (55,9%) responde que primero elegirá la lista y dentro de ella, la mejor persona; ver CERC, Informe de prensa. Santiago, 1992 y CEP, Estudio social y de opinión N° 16. op. cit., pág. 73.

funciones municipales y los recursos disponibles, b) la posibilidad de que el gobierno central transfiera responsabilidades a los municipios sin garantizar los recursos necesarios (el caso de los servicios traspasados de salud y educación y su déficit es sin dudas el más importante) y; c) la escasa proporción de los recursos propios en relación al total de los recursos.

En este punto las demandas de la ACHM apuntan no sólo a introducir reformas en los mecanismos que permiten calcular la asignación de los recursos para financiar los servicios traspasados -por ejemplo, incremento de la unidad de subvención escolar y modificación de las variables a considerar, garantizar la financiación de la atención primaria de salud, etc.- sino también a aspectos de fondo, entre los cuales cabe mencionar la incorporación de un porcentaje del IVA al Fondo Común Municipal, permitir que las municipalidades puedan emitir bonos y contrar empréstitos para financiar planes de desarrollo y colocar a nivel municipal la decisión de exceptuar o no del pago de algunas patentes municipales que en la actualidad decide el gobierno central.

En lo que respecta a la necesidad de evitar que el gobierno central transfiera responsabilidades a los municipios sin la respectiva partida de recursos -y su actualización-, o evitar que aquel decida las exenciones para el pago de determinadas patentes municipales pienso que la posición de la ACHM se enmarca dentro de los parámetros razonables. Por el contrario, la demanda de nuevos recursos propios desconoce tanto que los niveles de recursos propios es comparativamente semejante a la de algunos países europeos como las limitaciones de la mayoría de las municipalidades para desarrollar una gestión eficiente. Nuevamente aquí el camino más aconsejable parece ser la mejora de los mecanismos de coordinación y negociación entre municipios y ministerios para permitir que las autoridades locales puedan intervenir en la asignación de los recursos.

e) El contenido de la reforma

En definitiva, la reforma de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades mediante la Ley Nº 19.452 (publicada en el Diario Oficial el 16 de abril de 1996) dejó de lado los aspectos vinculados al reforzamiento de la autonomía y mejora de la gestión³¹⁸ y se centró en los relativos a la elección del alcalde y concejales, principalmente:

- i) Posibilidad de constituir pactos tanto entre varios partidos políticos como entre éstos y candidatos independientes, y la constitución de subpactos entre los partidos políticos y candidatos independientes, pudiendo excluir expresamente de dicho subpacto a aquella comuna o comunas donde los pactantes decidan que no rija. También establece que

"Los candidatos independientes que participen en un pacto electoral podrán subpactar entre ellos, con un subpacto de partidos integrantes del mismo o con un partido del pacto que no sea miembro de un subpacto de partidos. Asimismo, podrán subpactar con un partido integrante de un subpacto en la o las comunas expresamente excluidas de dicho subpacto".
 (art. 99)
- ii) Elección indirecta y conjunta de alcalde y concejales, resultando que sea elegido alcalde el candidato que haya obtenido la primera mayoría individual y que pertenezca a la lista o pacto que cuente con al menos el 30% de los sufragios válidamente emitidos. Si esto no se produjera, se presentan dos

³¹⁸ En este sentido, los proyectos de reforma pretenden: a) flexibilizar el régimen de organización interna permitiendo a las municipalidades crear o suprimir empleos, dotando de mayores facultades al CESCO y creando un sistema de transferencias de competencias; b) mejorar la gestión y fiscalización de los municipios perfeccionando el rol de la Secretaría de Planificación Comunal (SECPLAC) y fortaleciendo los controles autónomos ejercidos por el Concejo, colocando a la unidad de control bajo la dependencia del Concejo, simplificando el mecanismo para convocar los plebiscitos comunales, estableciendo mecanismos para permitir que las quejas y reclamos de los vecinos obtengan adecuada respuesta. Según lo proyectado, el debate sobre estas reformas continuará después de las elecciones de octubre de 1996 y posiblemente serán aprobadas a principios de 1997, aunque los antecedentes de las anteriores reformas municipales llaman a tomar estos plazos con cierta prudencia, Diario El Mercurio, Santiago, domingo 27 de octubre de 1996, Cuerpo D, pág. 3.

alternativas: que sea elegido alcalde el candidato a concejal que obtenga la primera mayoría y cuya lista o pacto también hayan obtenido la primera mayoría, o bien, en caso de no producirse el supuesto anterior, que sea elegido alcalde el concejal que haya obtenido la primera mayoría individual dentro de la lista o pacto mayoritario de la comuna. También se establecen distintos mecanismos para solucionar los casos de empate. (art. 115)

CAPITULO TERCERO

Recursos públicos y participación municipal

1.- Evolución de los recursos municipales

La capacidad del municipio para administrar recursos constituye un elemento clave de su autonomía, no sólo porque dicha capacidad le permite hacer frente a sus competencias y funciones, sino porque además, como consecuencia de ello puede cumplir con sus objetivos, promover una imagen en la sociedad local que potencie la importancia del municipio y legitimarse frente a los ciudadanos. En este sentido, la autonomía económica del municipio traspasa lo meramente financiero para constituirse en un punto central de la autonomía municipal integralmente concebida: tal como lo demuestra la experiencia del municipio chileno de la segunda mitad del siglo XX, una municipalidad con importantes y extensas funciones pero sin recursos se transforma en un ente institucionalmente intrascendente.

El análisis de la situación de los recursos municipales demostrará que la realidad imperante en América Latina es muy diferente a la de los países más desarrollados, no sólo en lo que se refiere a la cantidad, lo cual parece evidente, sino en cómo se distribuyen entre los distintos niveles de gobierno y administración.

Sin embargo, y pese a estas diferencias, en los últimos años estamos asistiendo a una profunda transformación del Estado que afecta tanto a las sociedades más industrializadas como a los países en vías de desarrollo.

Un primer aspecto a considerar es la tendencia del gasto público como un indicador del tamaño del Estado. Si se analizan las cifras de crecimiento del gasto público global en los países más industrializados, se puede observar una baja en su ritmo de crecimiento (como porcentaje del PIB) que pasa de un +10% en la primera mitad de la década de los setenta a un casi +4% en la segunda mitad.³¹⁹

Este proceso, que es el resultado de una crisis económica que genera una significativa baja en la tasa media de crecimiento del PIB, mueve a distintas fuerzas políticas a presionar por una "minimización" del tamaño del Estado y tiene como consecuencia un descenso del gasto público y de la importancia del Estado tanto en relación al PIB como al total del gasto en la mayoría de los países industrializados.³²⁰

³¹⁹ Richard Newton y Steve Karran, The politics of local expenditure. Londres, MacMillan, 1985.

³²⁰ La reducción del tamaño del Estado es casi generalizada en el período 1986-90. Además, hay que tener en cuenta que el descenso en el ritmo de crecimiento del gasto público se produce en un contexto de baja de las tasas de crecimiento del PIB: para los países de la OCDE, las tasa medias anuales de crecimiento del PIB pasa de 4,9 en el período 1950-73 a 2,6 entre 1973-1989, mientras que en América Latina baja de 5,4 al 2,7 para los mismos períodos; Osvaldo Sunkel, "El marco histórico de la reforma contemporánea", en Pensamiento Iberoamericano. N° 22-23, Tomo I, julio 1992-junio 1993, pp. 15-51.

Pero los cambios en el tamaño del Estado no sólo se observan en el descenso del gasto público. También se reflejan en una mayor descentralización ³²¹ con la creación de niveles intermedios de gobierno y

Cuadro Nº 11
Gastos públicos por niveles de gobierno

	% del PIB		% del Total	
	Nivel Central	Nivel Local	Nivel Central	Nivel Local
Alemania (1991)	29,4%	8,2%	62%	17%
Australia (1991)	18,5%	2,5%	52%	7%
Austria (1991)	35,2%	8,9%	69%	17%
Canadá (1989)	18,7%	8,2%	42%	18%
Suiza (1984)	18,1%	9,0%	48%	24%
EE.UU (1990)	21,6%	8,7%	58%	23%
Dinamarca (1990)	25,8%	32,2%	45%	55%
Francia (1991)	40,1%	9,2%	81%	19%
Holanda (1991)	40,8%	17,6%	70%	30%
Italia (1989)	36,9%	14,0%	73%	27%
Gran Bretaña (1990)	30,6%	12,4%	71%	29%
Suecia (1991)	37,8%	24,8%	60%	40%
Media Países Federales	23,7%	7,6%	55%	18%
Media Países Unitarios	35,3%	18,4%	67%	33%
España (1991)	29,1%	6,0%	66%	13%

Fuentes: Antoni Castells y otros, La financiación local en España: problemáticas y líneas de reforma, CEP, Barcelona, 1993, sobre datos del FMI, Government Finance Statistics Yearbook, 1992 y Memoria de la Dirección General de Análisis Económico Territorial 1991, Madrid, 1992 (para el caso español).³²²

³²¹ Según Antoni Castells, "la relación entre grado de centralización y tamaño de sector público parece confirmar, tanto en un enfoque de series temporales como en un análisis 'cross-section', la hipótesis del Leviathan. Un mayor grado de descentralización parece estar significativamente asociado con un menor tamaño del sector público". Descentralización y gasto público, Instituto de Estudios Fiscales, Monografía Nº 43, Madrid, 1991, pág. 95.

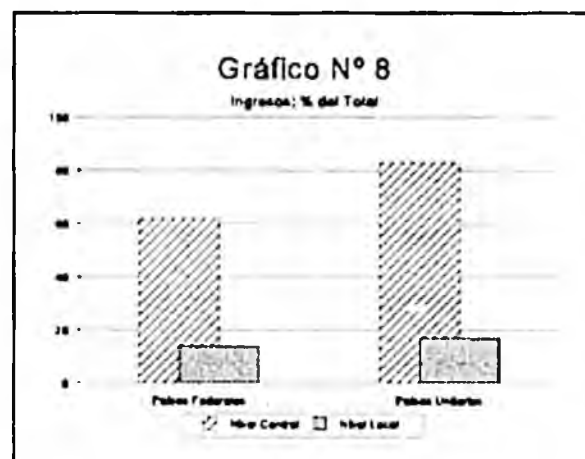
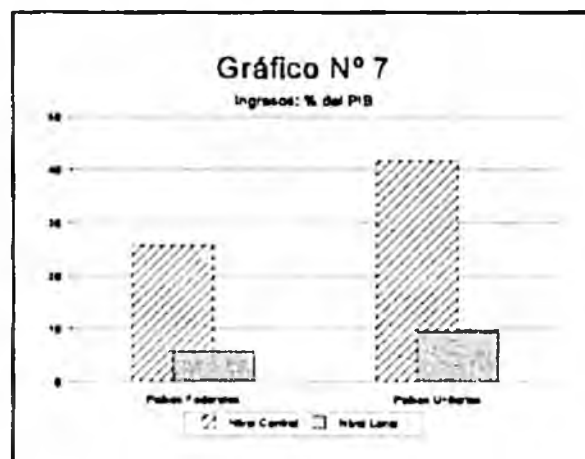
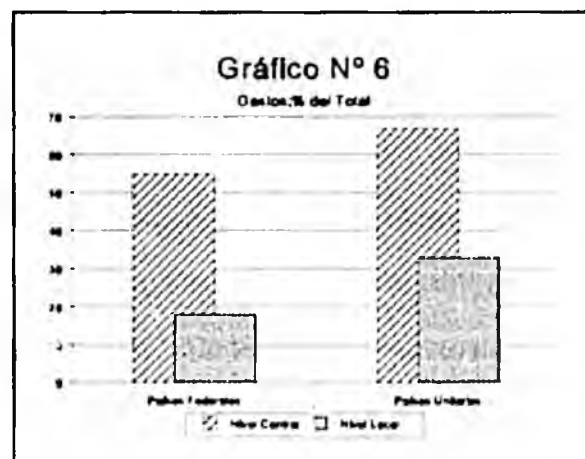
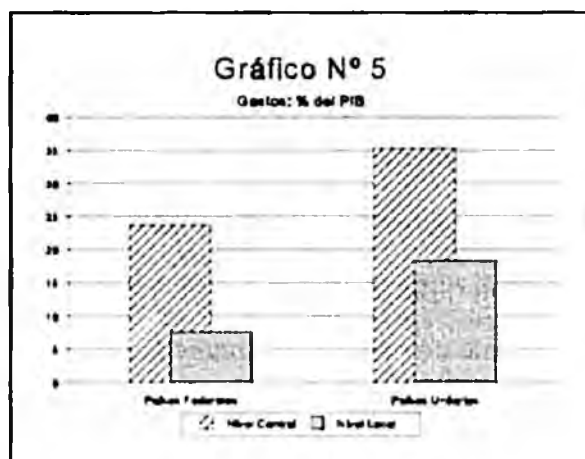
³²² Los datos coinciden con los presentados por M. L. Sergent, Las finanzas locales en Europa y el advenimiento del 1 de enero de 1993, Consejo de Europa, Conferencia Permanente de Autoridades Locales y Regionales de Europa, Estrasburgo, 1989 y actualizada por el mismo autor en 1995.

Cuadro Nº 12

Ingresos por niveles de gobierno

	% del PIB		% del Total		Naturaleza de los ingresos municipales			
	Nivel Central	Nivel Local	Nivel Central	Nivel Local	Ingresos impositivos	Tasas	Ingresos patrimoniales y de capital	Total
Alemania (1991)	31,0%	6,2%	66%	13%	34,1%	35,5%	2,9%	73,5%
Australia (1991)	27,2%	2,1%	71%	6%	42,1%	24,4%	15,4%	88,0%
Austria (1991)	35,2%	8,1%	73%	17%	55,7%	25,4%	3,2%	84,5%
Canadá (1989)	20,1%	4,3%	49%	10%	39,3%	12,3%	2,5%	54,2%
Suiza (1984)	20,7%	8,6%	53%	22%	52,7%	24,8%	6,3%	83,9%
EE.UU (1990)	19,9%	5,7%	58%	17%	40,6%	12,0%	10,5%	63,2%
Dinamarca (1990)	39,3%	18,2%	68%	32%	46,9%	6,9%	3,1%	57,0%
Francia (1991)	40,8%	5,9%	87%	13%	43,2%	17,9%	2,6%	63,8%
Holanda (1991)	50,4%	5,2%	91%	9%	7,6%	7,4%	14,5%	29,6%
Italia (1989)	38,0%	2,7%	93%	7%	10,2%	6,9%	3,3%	20,4%
Gran Bretaña (1990)	37,2%	4,7%	89%	11%	33,3%	6,2%	17,5%	57,0%
Suecia (1991)	44,5%	20,6%	68%	32%	66,3%	7,8%	7,6%	81,8%
Media Países Federales	25,7%	5,8%	62%	14%	-	-	-	-
Media Países Unitarios	41,7%	9,5%	83%	17%	-	-	-	-
España	35,0%	3,1%	85%	8%	28,5%	18,1%	4,1%	50,7%

Fuentes: Antoni Castells y otros, La financiación local en España: problemática y líneas de reforma, CEP, Barcelona, 1993, sobre la base de las mismas fuentes.



administración -en aquellos países unitarios que carecían de gobiernos regionales- como por la mayor cantidad de recursos disponibles tanto para las nuevas instancias de gobierno y administración recientemente creadas como para los gobiernos municipales que mantienen o incrementan su participación en el gasto del Estado ³²³. La menor participación del gobierno central en el gasto público global, que pasa de un 59%

³²³ Philip Blair, "Trends in local autonomy and democracy: reflections from a european perspective", en Local government in Europe. Macmillan, Londres, 1991.

promedio en el año 1950 a un 44% a inicios de la década del setenta, muestra la tendencia.³²⁴

Como puede observarse, en los países más industrializados con forma de Estado unitaria -situación que nos interesa por ser semejantes a Chile-, los gobiernos municipales administran una media del 33% del gasto público total (equivalente al 18% del PIB) y del 17% de los ingresos (9,5% del PIB). Además, del total de los ingresos locales, por encima del 65% -para el mismo conjunto de países- son ingresos propios. (ver Cuadros Nº 11 y Nº 12 y Gráficos Nº 5, Nº 6, Nº 7 y Nº 8)

En América Latina la situación es muy diferente. El porcentaje de los recursos municipales respecto del total de recursos públicos nacionales ha sido históricamente muy bajo -como dato podemos señalar que en la década del sesenta, los gastos municipales se situaban alrededor del 7% del gasto público total- y el descenso generalizado de los recursos del Estado resultado de la prolongada crisis económica y la implementación de políticas de ajuste restrictivas, impidieron incrementos significativos no sólo de los recursos municipales sino de los recursos públicos en general.

La crisis económica en América Latina es algo más que un simple problema de balanza de pagos; significa la crisis de una estrategia de desarrollo y del Estado que la impulsó. Una de las más importantes manifestaciones de la crisis es el desajuste las cuentas públicas del cual ya se notaban síntomas hacia principios de los setenta. Sin embargo, la disponibilidad de créditos baratos permitieron financiar los déficits -lo cual explica el incremento del gasto público- hasta la crisis de la deuda de 1980 momento a partir del cual se comienzan a implementar políticas restrictivas que, impulsadas por el FMI y el Banco Mundial, combinaban políticas de estabilización, de reestructuración macroeconómica y de renegociación de la deuda externa. Esto explica la reducción del gasto del estado (como porcentaje del PIB), de los gastos sociales y la evolución

³²⁴ Frank Gould y Frouzeh Zarkish, "Local government expenditure and revenues in western democracies", en Local government studies, jan/feb. 1986.

negativa del PIB por habitante para el conjunto de la región en el decenio 1981-1992 con una variación de -6,3, con excepción de Chile que, habiendo empezado el ajuste mucho antes, ha alcanzado los niveles de fines del setenta.³²⁵

En este contexto, parece un resultado lógico el que el sistema de financiamiento municipal en América Latina siga caracterizándose por los siguientes rasgos

- a) la baja proporción del gasto público municipal en relación al gasto total;
- b) escasa diversidad de las fuentes propias de recursos e ineficiencia en su recaudación;
- c) elevada dependencia municipal de las transferencias del gobierno central;
- d) nula capacidad de endeudamiento;
- e) complejidad y superposiciones en la definición de las funciones;
- f) la administración de programas sociales transferidos al municipio sin los recursos suficientes, con escasa transparencia y sin capacidad de negociación por parte municipal.³²⁶

Por ello no debe sorprendernos el hecho de que todavía hacia finales de los ochenta, salvo algunos casos nacionales, se mantuviera en América Latina una elevada concentración de recursos públicos en manos de los gobiernos centrales que no sólo recaudan más del 80% de los ingresos nacionales, sino que también ejecutan por

³²⁵ CEPAL, Eguridad y transformación productiva. Un enfoque integrado. CEPAL, Santiago, 1992; Osvaldo Sunkel, "El marco histórico y las repercusiones sociales de la reforma económica en América Latina", en Situación América Latina. Serie de Estudios, BBV, Bilbao, 1996, pp 19-52. En el caso de Chile, las reformas implementadas durante la década del '80 provocaron caídas del PIB del orden del 14%, del gasto del Estado de alrededor de un 3% del PIB (aproximadamente un 20% del gasto y un 10% del gasto social), niveles de desempleo superiores al 24% y bajas salariales del 20%; para un análisis más profundo, sugiero la lectura de Patricio Meller, "Ajuste y reformas económicas en América Latina: problemas y experiencias recientes", en Pensamiento Iberoamericano, N° 22-23, julio 1992-junio 1993, Tomo II, pp. 15-58. El lector se hará una mejor idea del impacto de la crisis y de la reestructuración económica, tanto de América Latina como de Chile, consultando el anexo estadístico "A", Cuadros N° 14, N° 15, N° 16 y N° 17.

³²⁶ Ignacio Irarrázaval, "Tendencias hacia sistemas de financiamiento municipal más ágiles", en Financiamiento municipal, privatización de servicios y relación municipio-empresa privada, CPU, Santiago, 1994, pp. 75-95.

encima del 80% de los gastos relacionados con materias que incluso son legalmente competencias municipales, tales como los servicios e inversiones urbanas.³²⁷

Dicho esto, es necesario reconocer que si bien la situación en su conjunto mejora muy poco hasta la década de los ochenta -o se había mantenido estacionaria, y en algunos casos empeorado-, hacia mediados de la misma pueden observarse ciertas innovaciones tendientes a modificar la situación, especialmente como consecuencia de las reformas introducidas en algunos países como Chile (que como ya señalamos, había comenzado antes el ajuste), Colombia y Brasil, casos estos dos últimos en donde las municipalidades alcanzan niveles de participación en los ingresos tributarios de alrededor del 20%.³²⁸

La tendencia se confirma, ya que a comienzos de la década del noventa, la mayoría de los países de la región incrementaron significativamente la participación del gasto municipal en el gasto global del Estado, ya sea por medio de transferencias desde el nivel central o aumentando sus atribuciones impositivas, aunque siempre en un contexto de reducción global de los gastos estatales. (ver Cuadro N° 13)

³²⁷ Giancarlo Guarda, Financing urban services in Latin America: the distribution issues, World Bank Discussion Papers INU, 68, Washington, 1989, citado por Eduardo Rojas, "Descentralización y autonomía local en la asignación de recursos", en EURE, Vol. XVII, N° 51, pp. 7-21.

³²⁸ Estos últimos datos no aparecen en el cuadro N° 10 y fueron extraídos de Diogo Lordello de Mello, "El papel del municipio latinoamericano en el desarrollo económico y social de la comunidad", Pobreza urbana y desarrollo, N° 5, Año 2, Buenos Aires, agosto de 1993.

Cuadro N° 13

Gasto Municipal en América Latina (% gasto público)

País	Stöhr	GFSY	CEPAL ³²⁹
Argentina	-	5,4% (1980)*	8,6% (1991)
Bolivia	2,20% (1958)	1,84% (1984)	-
Brasil	8,00% (1966)	6,30% (1985)	17,9% (1991)
Colombia	12,60% (1958/60)	9,10% (1983)	15,1% (1991)
Costa Rica	4,40% (1966)	3,90% (1985)	-
Chile	2,52% (1966)	8,00% (1986)	9,6% (1991)
Ecuador	18,00% (1963)	12,40% (1980)	-
El Salvador	3,20% (1967)	5,80% (1978)	-
Guatemala	10,30% (1960/67)	4,60% (1983)	-
Honduras	9,50% (1960/67)	7,50% (1976)	-
México	2,40% (1953)	2,90% (1984)	-
Venezuela	2,48% (1954/68)	2,40% (1979)	5,4% (1990)

Fuentes: Stöhr, W., El desarrollo regional en América Latina, SIAP, Buenos Aires, 1972 y Fondo Monetario Internacional, Government finance statistics yearbook, FMI, Washington, 1987. El dato señalado con * fue extraído de Alberto Porto y Pablo Sanguinetti, Descentralización fiscal en América Latina: el caso argentino (N° 45), CEPAL, Santiago, 1994.

En lo que se refiere al caso específico de Chile, estimaciones hechas hacia finales de la década del sesenta sitúan en un 6,4% ³³⁰ el porcentaje del total del presupuesto de los municipios del país en relación a los presupuestos generales del gobierno. Cifras que podrían ser aún más bajas ya que según Culagovsky, los ingresos municipales respecto del presupuesto nacional pasaron de un 3% -incluso como se puede observar en el cuadro anterior, se habla de 2,52%- en los años sesenta a un 5% entre 1977 y 1979. El salto no se producirá hasta 1983 en que se alcanzará un 18% ³³¹

³²⁹ Los datos de esta columna han sido extraídos de las siguientes publicaciones de la Serie Política Fiscal del Proyecto Regional de Descentralización Fiscal: José Espinoza y Mario Marcel, Descentralización fiscal: el caso de Chile (N° 57); Ana María Ferreira y Luis Carlos Valenzuela, Descentralización fiscal: el caso colombiano (N° 49); Joachim Knoop, Descentralización fiscal en Venezuela (N° 60); Jorge Rodríguez Alfonso, Descentralização fiscal na América Latina: estudo de caso do Brasil (N° 61); Alberto Porto y Pablo Sanguinetti, Descentralización fiscal en América Latina: el caso argentino (N° 45); CEPAL, Santiago, 1993-1994.

³³⁰ María Victoria Legassa, op. cit., pág. 12.

³³¹ Marcelo Culagovsky, Reforma municipal, modernización y participación social, Documento de Trabajo, CED, Santiago, 1988.

Cuadro N° 14

Distribución (%) por rubros del gasto municipal de la Provincia de Santiago (1967)

Municipios	Inversión real	Administración	Otros	Inversión/ administración
Pudahuel	7,0	55,4	37,6	12,6
Conchali	2,0	72,0	25,8	2,8
La Cisterna	4,1	72,3	23,6	17,3
La Granja	2,5	69,3	27,2	3,6
La Reina	18,9	48,9	32,2	38,4
Las Condes	21,6	55,8	22,6	38,7
Maipú	11,6	65,2	23,2	17,8
Nuñoa	6,1	65,6	28,3	9,3
Providencia	7,3	57,5	35,2	12,7
Puente Alto	4,5	68,3	27,2	6,6
Quilicura	2,8	71,7	26,4	4,0
Quinta Normal	8,1	73,4	18,5	11,0
Renca	1,9	67,9	30,2	2,8
San Bernardo	8,4	62,1	29,5	13,5
San Miguel	5,3	92,2	2,5	4,7
Santiago	8,0	50,8	41,2	15,7
Promedio	7,6	64,8	28,6	11,7

Fuente: Humberto Vega, Caracterización de la estructura de ingresos y gastos municipales. Santiago, 1967, citado por Blas Tomic y Raúl González, Municipio y Estado: dimensiones de una relación clave. PREAL, Santiago, 1983

El cuadro de los recursos municipales es todavía más precario si se tiene en cuenta los porcentajes ínfimos que de dichos ingresos se destinaban a la inversión. Datos correspondientes a las comunas de la Provincia de Santiago -que en su conjunto concentran casi un tercio de la población del país- mostraban un porcentaje promedio de inversión cercano al 8%, mientras que el destinado a gastos de administración superaban el 64%.³³² (ver Cuadro N° 14)

³³² Es cierto que en principio el elevado nivel de recursos destinados a los gastos de administración (especialmente salarios) puede justificarse por la existencia de servicios prestados mediante trabajo profesional, pero no es este el caso de las municipalidades chilenas en la década del sesenta que carecían de atribuciones en salud, educación y urbanismo.

2.- Las haciendas locales en Chile

Mas allá de su antigüedad, los datos anteriores son relevantes al momento de analizar la situación de los recursos municipales y su trayectoria en los últimos años y poder tener una idea de la importancia de los incrementos de los últimos años.

El punto de inflexión que explica este incremento de los recursos municipales se encuentra en las modificaciones legales introducidas por el régimen autoritario en la Ley de Rentas Municipales de 1980 (D.L. N° 3.063)³³³ y en la Ley sobre Impuesto Territorial³³⁴, que permitieron duplicar los ingresos propios de los municipios entre 1979 y 1981 y

³³³ En lo que respecta a la normativa específica sobre finanzas locales, la Ley de Rentas Municipales, establecida mediante el D.L. N° 3.063 de 1980 reglamenta y detalla el origen y forma de administración de los recursos propios de los municipios, con los siguientes objetivos: a) dotar a los municipios de un adecuado financiamiento para desarrollar sus variadas funciones; b) aplicar los criterios redistributivos en la asignación de los recursos que el fisco transfiere a los municipios, c) otorgar cierta flexibilidad a los municipios para fijar, rebajar o suprimir derechos, dentro de ciertos rangos, d) simplificar los mecanismos para determinar y recaudar tributos de beneficio municipal, en especial permisos de circulación y patentes por actividades lucrativas en su territorio; e) aplicar tarifas en función del costo real de los servicios prestados; f) fomentar la eficiencia en la oferta de servicios; g) descentralizar la administración de ciertos servicios, en especial la educación y la salud primaria. Recientemente esta ley, conjuntamente con la del Impuesto Territorial, ha sido modificada buscando dos objetivos: por un lado, perfeccionar los mecanismos presupuestarios municipales, incentivando a que sean los propios municipios los encargados de la administración de sus recursos fortaleciendo y agilizando los procedimientos recaudatorios, mejorando la aplicación, fiscalización y cobro de los derechos y tasas establecidos en la actual ley, por otro lado, posibilitar un flujo de recursos que permita solventar la realización de las actividades municipales, de acuerdo a las funciones que la Ley N° 18.695 le ha asignado.

³³⁴ Los objetivos de la ley pueden resumirse en tres grandes principios rectores:

- a) solidaridad y redistribución: la ley establece un mecanismo solidario de redistribución de los recursos financieros municipales, denominado Fondo Común Municipal, al cual aportan todos los municipios del país una proporción igual de algunos de sus recursos propios (permisos de circulación e impuesto territorial). Asimismo, reconociéndose la heterogeneidad de las capacidades municipales para captar recursos de beneficio municipal, se establece que los Municipios de Santiago, Providencia y Las Condes -los mas ricos del país- aporten a dicho fondo una parte de su recaudación de patentes por actividades comerciales e industriales. El carácter redistributivo es recogido a partir del mecanismo de distribución de los recursos del Fondo entre las comunas del país. En efecto, al considerar indicadores de cantidad de población, número de predios exentos del pago de Impuesto Territorial y sus ingresos propios permanentes se apunta a favorecer a las comunas pequeñas y con escasa capacidad para captar recursos propios.
- b) administración local de tributos: los municipios son responsables por la administración en la aplicación de algunos derechos o permisos de beneficio municipal, destacando el otorgamiento de los permisos de circulación y el cobro de las patentes por actividades comerciales e industriales y las patentes por ejercicio profesional en el territorio. La posibilidad que sea el municipio quién fije, dentro de un rango establecido en la ley, la tasa a aplicar para el pago de la Patente Municipal constituye quizás la norma más avanzada en materia de descentralización financiera a nivel local.
- c) beneficios por el pago de tributos locales: si bien, el rol del municipio compensa con creces los tributos que son pagados por la comunidad, la idea básica es que las personas que pagan tributos,

(continúa...)

permitir de ese modo que los recursos administrados a nivel municipal pasaran de representar menos del 1% del PIB a mediados de la década de los '70 hasta alcanzar alrededor del 3% en 1991, equivalente al 10% (aprox.) del gasto público total.³³⁵

Dichas leyes reconocen a los municipios diferentes tipos de ingresos: ingresos corrientes (tributarios y no tributarios), ingresos de capital, multas, transferencias y los recursos provenientes del Fondo Común Municipal (ver anexo "A", Cuadro N° 18), lo que hace que el sistema de financiación municipal esté integrado por un conjunto de recursos de beneficio municipal directo que son administrados por los propios municipios, y por otros recursos administrados centralmente que son asignados al nivel local, cuya obtención y aplicación se rigen por la Ley de Administración Financiera del Estado.

a) Ingresos propios y Fondo Común Municipal

De acuerdo a la naturaleza jurídica de servicios públicos de las administraciones municipales, el régimen de financiación municipal incluye ingresos de carácter tributario, lo cual significa que cualquier modificación en éste ámbito debe tener su origen en la ley.

Una de las fuentes más importantes de ingresos municipales son los de carácter tributario, entre ellos, los permisos de circulación (patentes de automotores), patentes municipales, temporales y de alcoholes e impuesto territorial

El 50% de los ingresos por permisos de circulación, que representan una cifra de aproximadamente el 11% de los ingresos propios municipales, es transferido por cada municipalidad al Fondo Común Municipal (FCM); las patentes municipales, salvo en los

(...continuación)

reciben beneficios directos de parte del municipio, entre otros: iluminación pública, limpieza de calles, mantención de parques y jardines, mantención de semáforos y señalizaciones, obras de pavimentación, recolección de basura domiciliaria, etc. En algunos casos los municipios pueden también asumir, con sus recursos, obras de infraestructura social básica como construcción de redes de agua potable y alcantarillado, establecimientos educacionales y de salud, construcción de centros comunitarios e infraestructura deportiva, etc.

³³⁵ José Espinoza y Mario Marcel, Descentralización fiscal: el caso de Chile, Serie Política Fiscal N° 57, CEPAL, Santiago, 1994.

casos de las municipalidades de Santiago, Providencia y Las Condes, son integra y directamente ingresadas a las arcas municipales representando alrededor del 14%.

Pero de los ingresos tributarios, el más importante es el impuesto territorial (18% de los ingresos propios municipales). Este tributo de naturaleza fiscal cedido a beneficio municipal, es recaudado por la Tesorería General de la República; el 40% es transferido

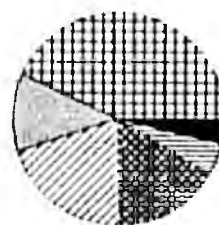
Cuadro N° 15
Estructura de los ingresos municipales (1992)

Fondo Común Municipal	37,45%
Permisos de Circulación	10,39%
Impuesto Territorial	17,64%
Patentes Municipales	13,65%
Derechos Municipales	13,20%
Multas e Intereses	4,62%
Rentas e Inversión	3,04%

Fuente: Irma Miranda y Luis Meneses, "Marco jurídico del sistema de financiamiento municipal chileno: análisis crítico", en Ignacio Irarrázaval (ed), Desafíos de la descentralización. CEP, Santiago, 1993, pág 67.

Gráfico N° 9

Ingresos Municipales (1992)



Fondo Común Municipal	P. de Circulación
Imo. Territorial	Pat. Municipales
Multas e Intereses	Rentas e Inversión

la Tesorería (previa autorización de la SUBDERE) a las municipalidades donde se encuentra el bien raíz o inmueble gravado; el 60% restante pasa a formar parte del Fondo Común Municipal. El impuesto territorial, sumados los montos que ingresan directamente y aquellos que se transfieren via FCM, representa más del 45% de los recursos propios municipales.³³⁶

Entre los ingresos no tributarios, cabe señalar fundamentalmente, los derechos relacionados con la urbanización y construcción, el examen de conducir y el otorgamiento de la licencia respectiva y con el servicio público de aseo domiciliario. En conjunto, representan algo más del 13% de los ingresos propios municipales.

Otra fuente de ingresos significativa es el Fondo Común Municipal (FCM). La regulación de dicho fondo se encuentra tanto en la Ley de Rentas como en la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, que lo consagra como un

"mecanismo de redistribución solidaria de recursos financieros entre las municipalidades del país" (art. 12).

Los recursos del FCM tienen su origen en los ingresos tributarios que perciben las municipalidades del país en las siguientes proporciones:

- a) 60% del impuesto territorial que resulte de aplicar la tasa a que se refiere el inciso primero del artículo 15 de la Ley sobre Impuesto Territorial;
- b) 50% del derecho por el permiso de circulación de vehículos que establece la Ley de Rentas Municipales, sin perjuicio de lo establecido en su artículo 12;
- c) 40% de lo que recaude la Municipalidad de Santiago y un 65% de lo que recauden las Municipalidades de Providencia y de Las Condes por pago de las patentes a que se refieren los artículos 23 y 32 de la Ley de Rentas Municipales, y 140 de la Ley de Alcoholes, Bebidas Alcohólicas y Vinagres, y

³³⁶ Es importante señalar como antecedente adicional, que en la actualidad, alrededor de un 70% de las propiedades enroladas por el Servicio de Impuestos Internos se encuentra exento del pago de este tributo, sea por el monto de su avalúo o por estar comprendidas en el largo listado de exenciones que contempla la Ley de Impuesto Territorial.

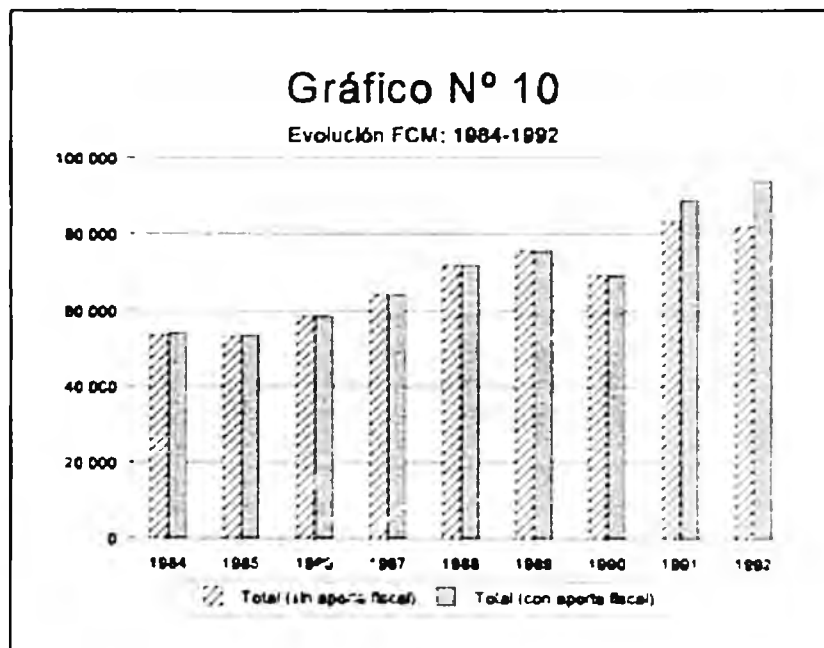
Cuadro N° 16
Evolución del Fondo Común Municipal (en MM Dic. 1992)

Años	Impuesto Territorial (60%)	% Variación	Permisos de Circulación (50%)	% Variación	Patentes comerciales	% Variación	Total (sin aporte fiscal)	% Variación	Total (con aporte fiscal)	% Variación
1984	43.490	-	7.883	-	2.170	-	53.543	-	54.195	-
1985	41.706	-4,1	9.665	22,6	1.905	-12,2	53.277	-0,5	53.627	-1,0
1986	45.363	8,8	11.178	15,6	2.064	8,3	58.605	10,0	58.605	9,3
1987	46.811	3,2	14.249	27,5	3.247	57,3	64.307	9,7	64.307	9,7
1988	50.937	8,8	17.274	21,2	3.638	12,1	71.849	11,7	71.849	11,7
1989	53.347	4,7	18.160	5,3	4.213	15,8	75.719	5,4	75.519	5,4
1990	47.160	-11,6	17.927	-1,3	4.159	-1,3	69.247	-8,5	69.247	-8,5
1991	60.349	28,0	17.013	-5,1	5.881	41,4	83.243	10,2	88.902	28,4
1992	56.662	-6,1	19.968	17,4	5.233	-11,0	81.862	-1,7	93.952	5,7
Pro-medio	49.536	4,0	14.813	12,9	3.612	12,3	67.961	5,8	70.045	7,8

Fuente: Ministerio del Interior, SUBDERE, Democracia Regional y Local, N° 14, enero de 1994.

d) el aporte fiscal que conceda para este efecto la Ley de Presupuestos de la Nación.

Por su parte, el DL. N° 3063 Ley de Rentas, en su



artículo 8° establece que los recursos señalados anteriormente serán distribuidos de acuerdo a la siguiente fórmula:

- 10% en proporción directa al número de comunas.
- 20% en proporción directa a la población de cada comuna.
- 30% en proporción directa al número de predios exentos del impuesto territorial de cada comuna.
- 40% en proporción directa al menor ingreso municipal propio permanente por habitante de cada comuna, en relación al promedio nacional de dicha ingreso por habitante.

El FCM constituye una de las innovaciones más importantes. Permite aliviar las fuertes desigualdades territoriales existentes. Como se puede observar en el Cuadro N° 16, los recursos del FCM se han incrementado permanentemente en la última década.

y en la actualidad representan alrededor del 40% de los ingresos propios del conjunto de las municipalidades del país.³³⁷

A principios de 1995 se aprobó la ley 19.388 (publicada en el Diario Oficial el 30 de mayo de 1995) que modifica las disposiciones relativas a rentas municipales contenidas en la Ley de Rentas Municipales y en la LOCM, permitiendo un incremento significativo de los recursos -aunque de magnitud menor a la inicialmente propuesta por el proyecto del ejecutivo- e innovaciones en la administración. Entre los principales aspectos modificados se encuentran:

- a) la obligación del Alcalde de informar al Concejo sobre la adjudicación de las concesiones, licitaciones públicas, propuestas privadas y contrataciones directas de servicios municipales en la primera sesión ordinaria que celebre el Concejo con posterioridad a dichos actos, informando por escrito sobre las diferentes ofertas y su evaluación (art. 1º, Nº 1, Ley 19.388)
- b) la obligación de la Municipalidad de Vitacura de aportar el 65% de lo que recaude en concepto del pago de patentes al Fondo Común Municipal -antes sólo lo estaban las de Las Condes y Providencia- y el incremento al 55% del correspondiente a la Municipalidad de Santiago. (art. 1º, Nº 2, Ley 19.388)
- c) se define como de beneficio municipal el 50% del uno por ciento sobre el precio de venta de vehículos con permiso de circulación; el restante 50% se ingresará al Fondo Común Municipal. (art. 1º, Nº 3, Ley 19.388)

³³⁷ Del total de ingresos municipales o municipalizables de las municipales de la Región Metropolitana (51, con alrededor de 5 millones de habitantes, equivalente a más de un tercio de la población total del país), el 23% corresponde a los provenientes del FCM; el porcentaje para el conjunto de las comunas del país es más elevado porque las comunas de las restantes regiones, al ser en promedio más pobres que las de la Región Metropolitana, dependen en mayor medida de los aportes del FCM; Contraloría General de la República, Estados de Gestión financiera del sector municipal 1985-1993. Santiago, 1995.

d) modifica las atribuciones del alcalde al exigirle el acuerdo del Concejo para aprobar los presupuestos de salud y educación y la incorporación en el presupuesto de anexos informativos relativos a fondos externos (proyectos del FNDR, ISAR, Subsidio de agua potable, fondos sectoriales, etc.). (art. 1º, Nº 4, letra b), Ley 19.388)

e) autoriza a la municipalidades para establecer tarifas diferenciadas en el pago del derecho de aseo domiciliario y decidir su exención sobre la base de criterios generales y objetivos que incorporen indicadores de pobreza. (art. 2º, Nº 2 bis, letras a), b), c) y Nº 3, Ley 19.388)

f) en cuanto al Fondo Común Municipal, se formulan cambios de consideración en los mecanismos de distribución, con el objeto de fortalecer su carácter redistributivo desde las comunas de mayores a las de menores ingresos: a) la incorporación de un indicador socio-económico municipal; b) un cambio en la distribución del indicador de predios exentos al considerar la proporción de predios exentos de la comuna en relación al total de predios de ésta; g) se modifica la distribución del 10 % del FCM que se realizaba en concepto de "menores ingresos por gastos de operación ajustados", estableciendo que un 50 % se distribuirá como incentivo a la gestión y el restante 50 % se reservará para enfrentar emergencias a nivel municipal. (art. 2º, Nº 15, Ley 19.388)

h) respecto al pago de Patentes Municipales, elimina el tope de 1.000 Unidades Tributarias mensuales a pagar anualmente por concepto de patente municipal y lo coloca en cuatro mil, manteniendo la facultad municipal de fijar las tasas entre el 2,5 y el 5,0 por mil. (art. 2º, Nº 10, letra a), Ley 19.388). ³³⁸

³³⁸ Inicialmente, el proyecto presentado por el ejecutivo era mucho más ambicioso ya que contemplaba un incremento de un 10 % del permiso de circulación, para cada uno de los vehículos, afectándolos a todos por igual y, en lo referente al pago de las patentes temporales, se proponía que su monto fuera determinado por la municipalidad, no pudiendo ser inferior al 30% ni superior al 70% de la patente ordinaria. Estas medidas fueron rechazadas por la oposición por considerar que involucraban un aumento de los impuestos.

En marzo de 1995 se aprobó el proyecto de ley que suspende la entrada en vigencia del reavalúo de los Bienes Raíces no Agrícolas, aunque se faculta a las municipalidades para que apliquen durante los próximos cinco años la tasación efectuada por el Servicio de Impuestos Internos lo cual reportará un importante beneficio a las municipalidades que decidan aplicarlo.³³⁹

b) Transferencias desde el presupuesto nacional (recursos delegados)

Si bien no constituyen recursos propios municipales, existen recursos que son proporcionados por organismos externos a los cuales las municipalidades acceden directamente. Entre ellos se pueden mencionar dos grandes grupos: a) recursos externos de carácter asistencial; b) recursos para la administración de servicios trasasados

Al primer grupo corresponden el Subsidio Unico Familiar (SUF), las Pensiones Asistenciales, el Subsidio al Consumo de Agua Potable y el Programa de Alimentación Escolar (PAE). La característica común de estos recursos es que el municipio actúa como un organismo ejecutor de políticas del gobierno central cuya tarea fundamental es identificar a los beneficiarios.

En general, el porcentaje de este tipo de recursos en relación a los ingresos propios municipales, en promedio ha disminuído. (ver Cuadro Nº 17)

Los recursos para la administración de servicios traspasados involucran especialmente a la educación y salud. Para estos efectos se define un sistema de financiamiento que entrega recursos desde los ministerios respectivos a los municipios para cubrir los gastos que supone la administración de estos establecimientos.

³³⁹ SUBDERE, Democracia Regional y Local. Nº 18, Santiago, marzo de 1995, pág. 2.

Cuadro N° 17

Recursos Externos Municipalizables (asistenciales) (% equivalente de los ingresos propios municipales)

Año	Subsidio Unico Familiar (SUF)	Pensiones	Programa Alimentación Escolar	Subsidio Agua Potable
1985	21,50	36,33	17,27	-
1986	14,80	30,68	10,49	-
1987	11,36	27,04	9,53	-
1988	7,90	22,91	7,59	-
1989	6,99	19,99	6,46	-
1990	8,23	22,28	8,79	0,16

Fuente: elaboración propia sobre datos de Ignacio Irrarázaval, op. cit., págs. 117-152

En el caso de la educación, la estructura de financiamiento está normada a través de la Ley de Subvenciones que tiene como instrumento de asignación de recursos la Unidad de Subvención Escolar (U.S.E.), la cual es pagada, de acuerdo al nivel y tipo de enseñanza de los establecimientos, en función de factores fijados en esta misma ley, y a la asistencia media a clases de alumnos.

En lo que respecta a la administración de los establecimientos de salud primaria, la estructura de financiamiento tiene su sustento en la Facturación por Atenciones Prestadas en Establecimientos Municipales (FAPEM), definiendo el Ministerio de Salud los montos que son asignados a cada una de las regiones del país, correspondiéndole al Intendente Regional la asignación de los montos a cada una de las comunas de su jurisdicción.

Estos recursos entregados mensualmente a las municipalidades son administrados por departamentos específicos o corporaciones creadas para ese efecto, no ingresando a los presupuestos municipales.³⁴⁰

³⁴⁰ El traspaso de la responsabilidad en la administración de estos servicios ha significado una fuerte carga para los municipios, obligándolos a transferir una cantidad cada vez mayor de sus recursos propios para cubrir sus gastos operacionales, en razón a que los recursos que asigna el nivel central han resultado insuficientes, lo que sumado a evidentes problemas de gestión

Tanto en el caso de salud como educación existen fondos especiales destinados a cubrir el déficit existente -en educación desde 1988 y en salud desde 1990-, además de las modificaciones legales que han incrementado la transferencia de recursos. En este sentido, en septiembre de 1995 se ha promulgado la Ley 19.410 que modifica tanto la Ley 19.070 sobre Estatuto de profesionales de la Educación como el Decreto con Fuerza de Ley (DFL) sobre Subvenciones a Establecimientos Educativos aumentando en un 3% promedio la Unidad de Subvención Escolar.³⁴¹

c) Financiación mediante proyectos

Otro tipo de transferencias están destinadas a financiar proyectos locales específicos. Para acceder a estos recursos, los municipios presentan un proyecto a la instancia correspondiente estando la entrega condicionada al cumplimiento de una serie de requisitos. Dentro de estas transferencias externas se puede señalar:

a) Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR); integrado al menos por el 5% de los ingresos tributarios nacionales. Se distribuye regionalmente de acuerdo a un conjunto de variables que asigna mayor cantidad de recursos a las regiones menos desarrolladas. El FNDR puede financiar proyectos de educación, salud, vialidad urbana y rural, saneamiento (agua potable y alcantarillado) y electrificación rural. Los municipios elaboran y presentan los proyectos a la Secretaría Regional de Planificación y Coordinación (SERPLAC) de acuerdo a las normas del Ministerio de Planificación (MIDEPLAN), correspondiendo la administración a la Intendencia Regional.

administrativa han agravado la situación. A modo de ejemplo, hoy en día el conjunto de municipios de país transfiere a estos servicios una cantidad de recursos similar a la que destina a inversión con recursos propios, alrededor de 30.000 millones de pesos (1993).

³⁴¹ SUBDERE, Democracia Regional y Local. N° 20, Santiago, diciembre de 1995, págs. 2 y 3.

- b) Programa de Mejoramiento de Barrios y Lotes con Servicios que tiene como objetivo fundamental contribuir a la reducción de las condiciones de marginalidad sanitarias de familias de bajos ingresos, dando atención preferencial al mejoramiento de barrios en asentamientos humanos irregulares que cuenten con dotación deficitaria de servicios básicos (agua, alcantarillado, electricidad, pavimentación de calzadas, aceras y soleras) ³⁴². A la municipalidad corresponde identificar los barrios beneficiados y llevar adelante el control físico y financiero de las obras; a la SUBDERE la administración de los recursos, el llamado a licitación internacional y su asignación.
- c) Programa de Mejoramiento Urbano y Equipamiento Comunal cuyo objetivo es aminorar los niveles de desempleo existentes a través del financiamiento de proyectos con uso intensivo de mano de obra (infraestructura sanitaria, vialidad urbana, espacios recreativos y la construcción de centros comunitarios). En este programa, los fondos son administrados por la SUBDERE y las municipalidades presentan los proyectos -y actúan como unidades ejecutoras- que son revisados y seleccionados por la gobernación y la Secretaría Regional Ministerial de Planificación (SEREMI-MIDEPLAN).
- d) Programas del Ministerio de Vivienda: dentro de ellos tenemos los de equipamiento comunitario, saneamiento de poblaciones, saneamiento de títulos, y pavimentación urbana.
- e) Programas de la Dirección General de Deportes y Recreación (DIGEDER): entre otros la inversión en canchas, multicanchas, readecuación de recintos deportivos, equipamiento, etc.

³⁴² Estos programas a) y b) son financiados, parcialmente, por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y por lo tanto las obras a realizar deben cumplir los requisitos exigidos en el Contrato de Préstamo de esa institución.

f) Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS): este fondo está destinado a financiar proyectos de desarrollo social y depende de MIDEPLAN. En lo que respecta a los municipios, a éstos les corresponde la presentación de proyectos. (ver Cuadro N° 18)

A partir de 1992 se estableció el programa de Inversión Sectorial de Asignación Regional (ISAR) que comprende un conjunto de programas de inversión administrados por los ministerios o servicios destinados a caminos secundarios, agua potable rural, pavimentación urbana, infraestructura deportiva, y que afecta al FOSIS y a los Programas de Mejoramiento Urbano y Rural. Como resultado de esta innovación, se creó para que comience a funcionar en 1996, los programas de Inversión Regional de Asignación Local (IRAL) que definen una nueva forma de asignación de los recursos a nivel regional para los recursos del FOSIS y del Programa de Mejoramiento Urbano, en el que el gobierno regional define los recursos que les corresponden a cada municipio y son las propias autoridades locales las que priorizan y seleccionan los proyectos. se involucra a las municipalidades.

Cuadro N° 18

Recursos Externos Municipalizables (inversiones por proyecto) (% equivalente de los ingresos propios municipales)

Año	FNDR	Prog. Mejoramiento de Barrios	Prog. Mejoramiento Urbano	Progs. de Inversión Ministerio de la Vivienda	Dir. Gral. de Deportes y Recreación	Fondo Social Presidente de la República
1985	2,73	5,47	-	1,50	0,23	4,48
1986	13,25	4,88	-	5,28	0,21	2,94
1987	13,28	6,30	0,99	6,58	0,03	1,80
1988	17,42	9,42	3,82	6,06	0,46	2,06
1989	17,31	7,58	3,61	6,16	0,01	0,84
1990	18,10	9,23	1,82	6,55	0,23	0,37

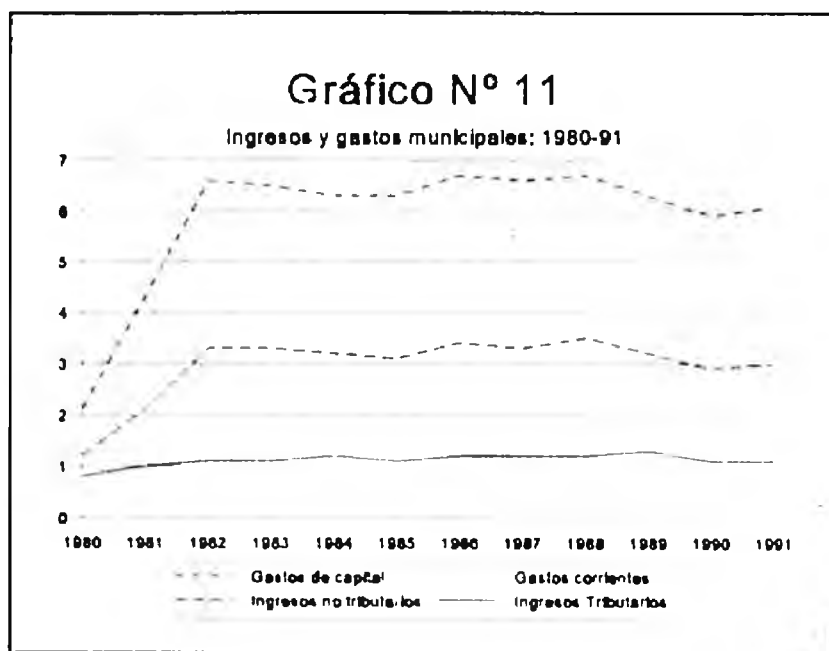
Fuente: elaboración propia sobre datos de Ignacio Irrázaval, op. cit., págs. 117-152.

Cuadro N° 19
Ingresos y gastos municipales: 1980-1991 (% del PIB)

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
Ingresos												
Composición	1,2	2,2	3,3	3,3	3,1	3,1	3,3	3,4	3,5	3,2	2,9	3,1
Tributarios	0,8	1,0	1,1	1,1	1,2	1,1	1,2	1,2	1,2	1,3	1,1	1,1
No Tributarios	0,4	1,1	2,2	2,2	2,0	2,0	2,2	2,1	2,3	1,9	1,8	1,9
Gastos												
Composición	0,8	2,2	3,3	3,3	3,1	3,1	3,3	3,4	3,5	3,2	2,9	3,1
Corrientes	0,6	1,5	2,6	2,9	2,7	2,8	2,9	2,8	2,7	2,6	2,6	2,7
-remuneraciones	0,3	0,4	0,4	0,4	0,4	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
-bienes y servicios	0,3	0,3	0,4	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6
- Intereses	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
- otros	0,0	0,8	1,8	1,9	1,8	1,8	2,0	1,9	1,7	1,7	1,6	1,8
De capital	0,3	0,7	0,7	0,4	0,4	0,4	0,4	0,5	0,5	0,5	0,4	0,4

Fuente: Sobre datos de José Espinoza y Mario Marcel, Descentralización fiscal: el caso de Chile, CEPAL, Santiago, 1994. La información fue extraída de la publicaciones de la Dirección de Presupuestos y de las Cuentas Nacionales de Chile.

La tendencia que se observa respecto a este tipo de recursos es de un permanente incremento en lo que a su volumen se refiere y a la modificación de los mecanismos de asignación de los



mismos sobre la base de una mayor participación de las municipalidades en el proceso.

3.- Una valoración del sistema

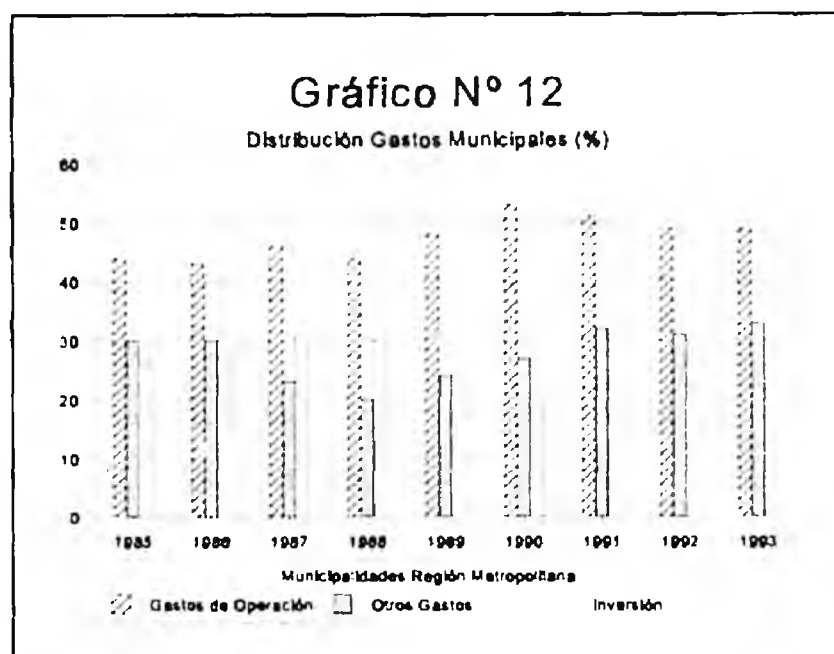
Como se puede observar, entre los años 1980 y 1996 el incremento de los ingresos municipales ha sido sustancial. Es cierto que gran parte de las reformas introducidas en el sistema de financiación municipal fueron realizadas por el régimen autoritario y por lo tanto están insertas en el marco de los objetivos globales de las reformas desarrolladas durante ese período. Sin embargo, y sin perder de vista dicho antecedente, estas mismas reformas y las modificaciones introducidas por el régimen democrático permiten explicar la mejor situación en que se encuentra el municipio en Chile comparativamente en el conjunto de los países latinoamericanos -aunque muy por debajo del promedio de los Estados unitarios más industrializados tomados como referencia- y que demuestra la existencia de una línea de continuidad en lo que a incremento de recursos se refiere.

Del panorama del sistema de financiación municipal se concluye el siguiente balance:

- i) En lo que respecta al gasto, la participación de las municipalidades alcanza aproximadamente un 10% del gasto total del gobierno (alrededor del 3,5% del PGB). Si bien la primera cifra representa un tercio del promedio de los países más industrializados tomados como referencia, respecto al PBI no alcanza a ser una quinta parte. Esto brinda una muestra del volumen del gasto público y de la magnitud real de los recursos de que estamos hablando.
- ii) Relacionado con el gasto, es preciso señalar que no sólo se ha incrementado la participación municipal en el volumen total del gasto público, sino que al interior de las municipalidades ha mejorado la distribución entre gastos operativos e inversión en favor de la última, incluso teniendo en cuenta su descenso de los años 1993 y 1994, pero que se ha recuperado a partir de 1995. (ver Cuadro N° 19) ³⁴³
- iii) La composición de los ingresos municipales muestra un panorama mas semejante al de los países más industrializados. Si bien es cierto que los ingresos propios siguen siendo minoritarios (5,48% del PGB) en comparación con los delegados o externos (6,54% del PGB) -recursos estos últimos que están destinados a financiar los servicios traspasados (salud y educación)-, no es menos cierto que el promedio de los ingresos municipales en los países unitarios europeos más avanzados representa

³⁴³ La "holgura presupuestaria" de las municipalidades, es decir la diferencia entre ingresos y gastos, descendió del 19,4% (1991) a 16% en 1993 y 7,3% (1994), para repuntar en 1995 hasta el 13,1%, Diario El Mercurio, Santiago, Domingo 27 de octubre de 1996, Cuerpo Enfoques, pág 5.

alrededor del 50% del gasto municipal, mientras que en Chile se acerca al 40%. Pese a ello, y considerando que la situación ha mejorado en los últimos años, se hace necesario incrementar el



Fuente: Contraloría General de la República, Estados de la gestión financiera municipal 1985-1993, Santiago, 1995.

porcentaje de ingresos propios, superando la inercia "dependentista" de los municipios respecto de los aportes del poder central y modificando una legislación que, evidenciando una vez más como las decisiones del gobierno central afectan sin que los municipios puedan reaccionar-exceptúa a un gran número de personas del pago de algunos servicios e impuestos. (Ver Cuadro N° 20)

- iv) si lo expresado en el apartado anterior es correcto para el conjunto de los municipios del país, no se debe dejar de considerar que el porcentaje más elevado de recursos municipales provienen del FCM (37,45%) y señalar con preocupación que en la mayoría de ellos (199 sobre 334) dicho fondo cubre mas del 50% de los ingresos municipales. Si estas cifras pueden utilizarse para demostrar la necesidad de introducir cambios que permitan incrementar los recursos propios de los municipios, también demuestran la necesidad de conservar y perfeccionar el mecanismo de redistribución solidaria existente.
- v) otro tema conflictivo y que afecta el rendimiento de los recursos propios municipales es la salud y educación municipalizadas. Existe acuerdo en afirmar que los fondos transferidos desde el gobierno central para financiar dichos gastos son insuficientes (ello incluso con las ayudas adicionales), lo cual obliga a las municipalidades a cubrir con recursos propios el déficit generado y, lo que es mas preocupante, acentúa la ya importantes diferencias en la calidad del servicio y la capacidad de inversión entre las comunas ricas y pobres.
- vi) otro tema diferente es el volumen de los recursos -los cuales evidentemente son mucho menores- y la manera en que las municipalidades participan en la asignación de los recursos que no son propios y que muestran un panorama de indefensión y marginación de los municipios del proceso de toma de decisiones y que terminan por afectar su autonomía: puede darse el caso, como en la salud y educación municipalizadas, que los municipios sean obligados a aceptar la transferencia de estos servicios y los mecanismos para calcular el monto

de los recursos correspondientes, situación que si bien tiene su origen en el régimen autoritario, se ha mantenido tras la reinauguración de la democracia; gran parte de los recursos que el gobierno nacional invierte en territorio municipal son decididos por los ministerios nacionales a través de su delegación regional y se realizan directamente sin necesidad de coordinación. Si esto sucede tanto con materias que pueden revestir un carácter regional o nacional -y por lo tanto justificarse en la necesidad de defender intereses supramunicipales-, no se justifica cuando

Cuadro Nº 20
Total de Recursos de repercusión municipal

	Monto (miles \$ 1990)	% Gasto Público	% PGB
Ingresos Propios	131.285.325	5,48	1,55
Ingresos Delegados	61.690.591	2,58	0,73
Recursos externos municipales	94.904.173	3,96	1,12
Total	287.880.089	12,03	3,40

Fuente: Ignacio Irrarázaval, op. cit., pág. 116.

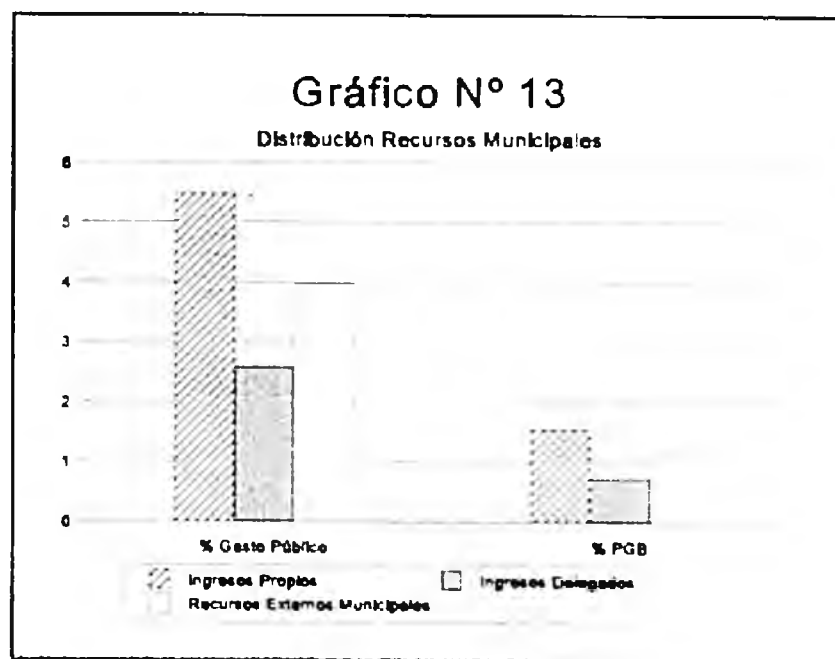
se trata materias o servicios que -como la construcción de instalaciones deportivas o sedes vecinales- con una clara identificación comunal.

- vii) otro asunto que hay que tener en consideración en la financiación municipal es la necesidad de moderar la exagerada uniformidad que desconoce la heterogeneidad territorial y características especiales de los municipios -la ley no diferencia, por ejemplo, entre municipios urbanos o rurales- lo cual genera la falta de instrumentos impositivos adecuados y

de transferencias del gobierno central destinadas a solventar gastos especiales.

Es claro que en la última década el sistema de financiación municipal en Chile ha sido objeto, de forma paralela a los cambios institucionales, de una profunda mutación que ha transformado al municipio en un ente relevante desde el punto de vista social y político y con recursos. El proceso, incluso teniendo en cuenta el cambio de régimen político a principio de los noventa, posee una cierta línea de continuidad. De hecho, fue durante el período autoritario donde se sentaron las bases del actual sistema que los dos primeros gobiernos democráticos han corregido y potenciado pero sin modificar sustancialmente.

Sin embargo, y considerando que el problema de los recursos se halla ligado indisolublemente al de la autonomía, es necesario señalar que aún el problema más



grave del sistema de financiación municipal es la falta de recursos que permitan a los municipios cumplir de manera eficiente con sus responsabilidades y llevar adelante sus competencias.

Parte de la solución a este problema está en permitir a las municipalidades disponer de fuentes de ingresos propios que puedan regular libremente dentro del marco de la ley, aunque como hemos visto, la participación de los ingresos propios en el conjunto de los ingresos municipales es semejante a la de los países tomados como referencia. Además, medidas como éstas deben tener presente las enormes diferencias en la capacidad de generar riqueza que tienen las distintas municipalidades, el alto componente territorial de la pobreza y en consecuencia, la necesidad de fortalecer los mecanismos de compensación y de redistribución solidaria de los recursos.

Por ello, y de manera al menos tan importante como la de incrementar los ingresos propios por medio de entregar mayores facultades impositivas a las municipalidades, es la necesidad de reforzar la participación municipal en el gasto creando mecanismos que permitan a los municipios recibir transferencias sin destino específico, permitir el acceso de las municipalidades al mercado nacional de capitales para financiar inversiones y establecer claramente el derecho de los entes locales para participar y decidir conjuntamente con otros entes del Estado sobre el destino de recursos que sin ser propios son administrados por el gobierno nacional en territorio municipal.

En este sentido, el proceso de municipalización en materia de recursos se ha por incrementar aquellos a los cuales los municipios pueden acceder mediante proyectos pero evitando su transferencia definitiva, lo cual es coherente con la tendencia general del proceso de descentralización de conservar el control de materias significativas a nivel del Estado central.

CAPITULO CUARTO

Descentralización, reformas municipales y autonomía: desafíos y perspectivas

1.- El contexto político-institucional y cultural de las reformas

A lo largo de la historia de nuestro país, es claro que el municipio, heredero del cabildo colonial, ha estado sujeto a una constante pérdida de capacidad tanto política como económica. Desde la época de la independencia nacional, las diferentes constituciones han reconocido a las municipalidades como instituciones que forman parte del esquema de gobierno y administración interior del Estado. Pero al mismo tiempo, y con la excepción de la "Ley de la Comuna Autónoma" (1891), el proceso se ha caracterizado por el fortalecimiento de los poderes del gobierno central, el cual ya sea de hecho o de derecho, ha concentrado la mayoría de las atribuciones y funciones que en algún momento han estado en manos de las municipalidades.

Pero, así planteado, el análisis de la trayectoria del municipio puede conducirnos a una apreciación parcialmente errónea. Porque si bien es cierto que como institución el municipio no contó con los instrumentos necesarios para garantizar una efectiva autonomía no es menos cierto que tuvo logrado consolidar una posición de moderada relevancia en el juego político. Especialmente desde la sanción de la Constitución de 1925 y la emergencia del "Estado de Compromiso", el escaso nivel de autonomía y atribuciones municipal coincidirá con el proceso de democratización, hecho por el cual la centralización no será percibida como un obstáculo para el sistema democrático. Es más, en la medida que el municipio funcionaba democráticamente y las demandas sociales podían ser procesadas por el sistema político a través del sistema de partidos, la centralización podía ser presentada como un instrumento orientado a neutralizar núcleos de poder oligárquicos.

Sin embargo, a medida que el proceso de democratización se consolida -y como consecuencia de su misma dinámica- y cada vez mayores sectores sociales acceden a los derechos ciudadanos, las críticas a la centralización y a que todo se decide en Santiago, se harán cada vez más fuertes. Críticas que por otra parte reconocen un fuerte arraigo en la cultura política y que tienen sus orígenes ya en los primeros tiempos de la vida nacional.

Los intentos destinados a moderar el carácter centralista del Estado y del régimen democrático no pasaron de ser proyectos fracasados, sobretudo porque coincidieron con un período de descomposición del sistema político caracterizado por la excesiva ideologización y la pérdida de confianza en los caminos "reformistas" que conducirán a la polarización del conflicto político, a la pérdida de la capacidad coalicional que poseía el sistema de partidos y, en definitiva, a la quiebra de la democracia en 1973.

El clima político imperante atraviesa al conjunto del sistema político y sus instituciones y, como no podía ser de otra manera, impacta de lleno en el municipio profundizando sus deficiencias. Si en el pasado la falta de autonomía, atribuciones, la

carencia de recursos y cierta ineficiencia en el manejo administrativo habían pasado a un relativo segundo plano por las posibilidades del municipio de legitimarse vía sistema de partidos, la ruptura de éste pondrá en evidencia todas su irrelevancia como institución.

Son estas deficiencias las que la reforma impulsada por el régimen autoritario intenta resolver. En el contexto de una reforma política y administrativa integral que tiene en el principio de subsidiariedad uno de sus pilares "filosóficos" centrales, el proyecto autoritario incluye una nueva constitución (1980), la simplificación de la división territorial y la modificación del esquema de administración municipal. En este último punto, la reforma tiene un doble objetivo: establecer un régimen de tipo corporativo reemplazando a los partidos políticos por los actores sociales y reforzar las atribuciones y funciones municipales

Pero la reforma se queda a medio camino. Es cierto que se introducen innovaciones importantes en materia de recursos económicos (Ley de Rentas Municipales y Fondo Común Municipal), pero ello se hace a costa de eliminar el sistema democrático municipal y de reconcentrar el poder político en manos del Presidente de la República. Por otra parte, no modifica ninguno de los elementos que definen la existencia de un municipio autónomo: tipo de controles, garantías institucionales, recursos económicos suficientes, capacidad de autorganización, derecho de asociación, mecanismos de coordinación y derecho a participar en las decisiones que afectan a las municipalidades.

Por otro lado, la mejora en la situación económica municipal es mucho menor de lo que habitualmente se piensa porque gran parte de el incremento es consecuencia de la "municipalización" de la salud primaria y de la educación básica. Esto, a su vez, permite hacerse una idea sobre el significado concreto que adquiere la subsidiariedad: si en el contexto europeo, la salud y la educación son responsabilidades fundamentalmente a cargo del gobierno central por ser pilares de los planes de igualdad social, en el caso del régimen autoritario su traslado a las municipalidades es concebido como una manera de aliviar las

presiones sobre el gobierno central y reducir el tamaño del Estado. Además, hay que tener en consideración que todas estas reformas se desarrollaron en un contexto altamente represivo que posibilitaron medidas como la erradicación de sectores de población de bajos ingresos ubicados en comunas "ricas" como camino para homogeneizar el nivel socioeconómico de las municipalidades.

Sin embargo, la "descentralización" impulsada por el régimen autoritario tuvo el mérito de poner en evidencia la necesidad de introducir reformas en las relaciones Estado-sociedad y de abrir una profunda discusión al respecto. En el caso de Chile, el eje democracia-autoritarismo coincide con el debate sobre la transformación del régimen democrático que afecta a las sociedades occidentales.

En este panorama, se destaca una marcada demanda social por descentralizar el Estado como camino para profundizar la democracia y mejorar el acceso de la ciudadanía a los servicios públicos en mejores condiciones de participación y control. Descentralizar significa crear, o en su caso fortalecer, instancias regionales o municipales de administración y gobierno dotándolas de autonomía, patrimonio, personalidad jurídica y recursos suficientes para desarrollar una gestión en condiciones eficientes.

La demanda por reformar el Estado y el régimen democrático se insertan en un proceso de transformaciones de alcance global que si bien muestra ritmo e intensidad distintos según la sociedad de que se trate, parece indicar el paso de una sociedad materialista a otra post-materialista, o al menos el tránsito hacia una complementariedad entre el sustrato de valores que sustenta a cada una de ellas, donde se destaca la emergencia de nuevos ejes de conflicto social y político y el debilitamiento de las ideologías tradicionales.

Estos cambios en la agenda de debate encuentran expresión, al menos en parte, en una tendencia a descentralizar el Estado y reforzar las instancias locales que es paralela a

la constitución de grandes bloques supraestatales. Además, dicho proceso presiona por modificar los porcentajes de participación de los distintos niveles de gobierno y administración en el reparto de los recursos públicos. Si bien es cierto que tal proceso se desarrolla en un contexto de restricción de los gastos estatales, también es correcto que los recursos en manos del gobierno central se reducen más que aquellos administrados por los niveles intermedios y los municipios.

En el contexto europeo, esta demanda se traduce en una demanda por moderar el rol intervencionista del Estado y reforzar el protagonismo de la sociedad civil, pero sin poner en juego ni la vigencia ni extensión de derechos sociales básicos fundamentales. Por el contrario, en el caso de nuestro país, con un régimen democrático recién reinaugurado, con una sociedad atravesada por fuertes desigualdades y con una red de actores sociales debilitados, la reforma del Estado debe tener en consideración la necesidad de garantizar un mínimo de igualdad de oportunidades al conjunto de la sociedad. De otra manera, y así se hizo durante el régimen autoritario, la reforma del Estado implica su "minimización" y el predominio unilateral del mercado; significa aplicar el principio de subsidiariedad no como un camino para mejorar la participación ciudadana y el manejo de los recursos escasos sino para desprenderse de problemas. En este sentido, considero importante insistir en que la descentralización implica una reforma del Estado no por la reducción de su tamaño sino por promover una distinta distribución de las competencias, atribuciones y recursos. Luego de un período donde estuvo monopolizado por el neoliberalismo -sea para defenderlo, sea para atacarlo-, el debate intenta moderar la centralidad del eje Estado-mercado para reforzar la dimensión institucional de la democracia.

También en Chile se ha producido en los últimos años, de manera semejante a otras sociedades, una transformación cultural que tiende a moderar el protagonismo de ciertos elementos que han sido centrales en su proceso político y en el funcionamiento del sistema

democrático antes de 1973: una valoración instrumental de la democracia que vinculaba su legitimidad a la obtención de beneficios materiales que ha dado paso a una valoración predominantemente institucional; la excesiva ideologización de los asuntos públicos pertenecientes a distintos ámbitos de la vida nacional, ha dejado su lugar a una política más pragmática y menos principista, aunque se mantiene un interés relativamente alto por la política; la centralidad de un sistema de partidos que penetra en toda la sociedad y el Estado abre paso a una mayor autonomía tanto de los propios partidos como del Estado y la sociedad civil.

Aunque mas no sea de manera indirecta, este cambio en el funcionamiento del sistema político y el menor impacto de las ideologías, desplaza a los grandes proyectos de transformación global de la sociedad y abre paso a un conjunto de problemas que siendo de alcance más limitado involucran significativas demandas ciudadanas. Entre ellos podemos encontrar al tema que aquí nos ocupa: la descentralización y el reforzamiento de los municipios.

Pero no sólo es en el debate académico donde podemos observar la creciente importancia de la descentralización como componente de la reforma del Estado y del régimen democrático. Si bien carecemos de datos que permitan establecer la comparación con el período pre-73 -aunque los datos histórico-políticos permiten afirmar que la centralización no constituyó un problema fundamental, aunque tampoco debemos dejar de tener en cuenta que en un país tan centralizado como Chile, la demanda por el reconocimiento de las capacidades regionales y municipales nunca deja de estar presente- los sondeos y los estudios de opinión pública reflejan un estado de opinión pública favorable al reforzamiento de los municipios. Expectativas favorables ante las elecciones, importancia de la municipalidad como oficina pública, las preferencias para que determinadas tareas sean asumidas a nivel municipal, una evaluación positiva de la gestión y las autoridades

municipales respaldan tal afirmación. Sin embargo, esta tendencia no rechaza, por el contrario valora, que el Estado central asuma preponderantemente algunas responsabilidades en ámbitos como los hospitales, escuelas y liceos, superación de la pobreza y desempleo, lo cual es coherente con la vigencia de importantes desigualdes sociales.

Pero la tendencia a la revalorización del municipio no sólo se afirma en esta tendencia existente en la opinión pública. El impresionante incremento de los recursos económicos de los municipios producido en los último años, también demuestra la creciente importancia del municipio en el entramado institucional. Si bien el incremento de recursos está sujeto a una serie de limitaciones y obstáculos que ya hemos analizados, lo cierto es que en el transcurso de los últimos veinte años los municipios han más que duplicado el monto de los recursos.

Sin embargo, ni la tendencia favorable de la opinión pública a reforzar los municipio ni el incremento de los recursos, ni las reformas introducidas a Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades de 1992 y 1996 -así como en otras normas periféricas- han logrado constituir un cuadro institucional que garantice la autonomía municipal o modificar aquellas disposiciones que la afectan.

2.- Las limitaciones de las reformas y del debate

La primera dificultad que enfrentamos para evaluar las reformas y sus resultados era la construcción de un marco teórico que definiera el contenido de la autonomía municipal y como ésta se insertaba en el proceso de descentralización del Estado. Acudimos para ello a la teoría europea de la autonomía local y analizamos tres fuentes: la teoría de la garantía institucional de la autonomía, la Carta Europea de Autonomía Local y cómo estas se materializaban en la legislación española sobre el tema. Se podrá objetar que estas fuentes

no corresponden a nuestro contexto cultural e histórico y que por lo tanto, pocas respuestas pueden aportar. Sin embargo, y aceptando que tiene el valor de recordarnos que no es posible trasladar experiencias sin analizarlas críticamente, la objeción carece de fundamento, al menos por tres razones: primero, porque encerrados en nuestra propia realidad careceríamos de criterios y elementos que permitan criticarla y modificarla, segundo, porque en el transcurso del mismo debate, es la experiencia europea la referencia que implícita o explícitamente se presenta como modelo; tercero, porque como ya se dijo, no se trata tanto de "adoptar" modelos como de "adaptar" esquemas que pueden tener utilidad para superar aquello que la misma sociedad y sus representantes definen como problemas.

En este sentido, cuando hablamos de descentralización en relación a los municipios lo hacemos para referirnos a un proceso tendiente a reforzar su autonomía. El contenido de esta autonomía municipal comprende: a) elección democrática de las autoridades municipales; b) doble reconocimiento, administrativo y político, del municipio; c) clara definición de las competencias y atribuciones municipales; d) controles jurídicos de legalidad (excepcionalmente de oportunidad); e) recursos económicos proporcionales a la magnitud de sus competencias; f) derecho de asociación y de autorganización; g) algún mecanismo garantizador de la autonomía municipal; h) reconocimiento de la capacidad del municipio para recurrir ante los tribunales en caso de incumplimiento; i) establecer algún mecanismo que asegure la participación de las municipalidades en las decisiones que las afecten

Del conjunto de estos elementos, el proceso de reformas municipales en Chile ha privilegiado la democratización del régimen municipal. En todo caso, era previsible que en un principio, y como consecuencia de que la reforma municipal fuera iniciada por el régimen autoritario con las características ya reseñadas, las críticas de los partidos

políticos -especialmente los opositores- y sus propuestas alternativas estuvieran fundamentalmente orientadas a democratizar los municipios. Si bien la importancia de la elección democrática de las autoridades municipales no debe ser menospreciada, lo cierto es que este elemento por sí solo no consolida la autonomía municipal y muy por el contrario, privilegiando esta opción se corre el peligro de generar la irrelevancia de la institución tal como muestra la experiencia chilena. En este sentido, la elección democrática de las autoridades municipales es condición necesaria pero no suficiente para la autonomía municipal.

Una vez desencadenado el proceso de transición (1988), la reforma municipal entró a formar parte de la agenda política y fue incorporado en las plataformas electorales de ambas coaliciones en las elecciones presidenciales y parlamentarias de 1989. Mas importancia adquirió el asunto cuando la triunfante Concertación de Partidos por la Democracia lo definió como uno de los "enclaves autoritarios" a democratizar.

Las coincidencias entre los distintos partidos políticos sobre la necesidad de reformar el régimen municipal auguraban un proceso sin mayores dificultades. La realidad se encargaría de demostrar lo contrario y prolongar el proceso durante casi seis años sin alcanzar resultados definitivos.

Y en este sentido, el resultado de la reforma municipal es mediocre porque no logró modificar elementos sustanciales que atentan contra la autonomía de los municipios. Las dos reformas de que fue objeto la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades durante el primer y segundo gobierno democrático entre 1990 y 1996, así como la modificación de un conjunto de leyes periféricas, no alteraron significativamente el cuadro de competencias municipales, los mecanismos de control ni mejoraron significativamente los niveles de autonomía municipal.

El relativamente escaso alcance de las reformas es consecuencia de un conjunto de factores. Un primer elemento que se destaca es la falta de profundidad en el tratamiento de la problemática municipal que se observa en los distintos estudios realizados por los propios partidos políticos. Salvo escasas excepciones, la mayoría de ellos sólo se ocupan de declarar la importancia de la descentralización como componente de la reforma del Estado y sus nexos con la democratización, la necesidad de democratizar los municipios, avanzar en el proceso y consolidar su autonomía, pero sin detallar el contenido de la autonomía aunque aludiendo a ella de manera constante. Cuando los actores se refieren a la autonomía lo hacen para aludir a la elección popular de las autoridades, o bien con una connotación negativa en la que la autonomía municipal se presenta, bien como un peligro para las atribuciones de otras instituciones, bien como el punto de partida de un proceso que puede conducir el desorden e ineficiencia institucional.

La falta de profundidad de las propuestas partidarias se une a un segundo elemento que es la carencia de un tratamiento crítico de la noción de autonomía municipal desde el campo académico. Por lo general, y aunque las referencias al tema no están del todo ausentes, ellas se reducen a constatar la diferencia entre autonomía e independencia, caracterizando a la primera como un poder limitado que debe desenvolverse dentro de un marco legal estatal más amplio. Pero tampoco define ni el alcance ni el contenido de la autonomía municipal.

Pero sin lugar a dudas, la falta de avances significativos en la reforma municipal es consecuencia de los intereses partidarios en juego en donde es posible distinguir cuatro ejes principales:

a) reforma de la constitución: ya que parte de las normativas que rigen el esquema municipal se encuentran incorporadas en la Constitucional, y al tratarse la de municipalidades de una ley orgánica, su modificación es planteada como una "alteración" de un orden constitucional

que es valorado positivamente desde los partidos de centro-derecha; es más, cualquier intento de modificación de la Constitución es tendenciosamente interpretado como una maniobra orientada a "desmantelar" el orden heredado del régimen autoritario que es defendido por importantes sectores de la sociedad chilena y sus representantes partidarios. Por lo tanto, un elemento importante que obstaculiza la reforma municipal es el hecho que ella involucra una reforma constitucional.

b) reforma integral municipios y regiones: en este punto, el argumento de la centro-derecha es aprovechar la reforma municipal para emprender una reforma integral del esquema de gobierno y administración interior del Estado, mientras que la posición del Gobierno y de los partidos oficialistas es dejar para más adelante la reforma regional y abocarse a la municipal. Si bien el argumento de la reforma integral parece lógico no debemos olvidar la falta de estudios y análisis sobre lo regional, así como la ausencia de una demanda ciudadana al respecto. Por el contrario, es claro que la democratización municipal constituía una extendida demanda social con un fuerte valor simbólico, tanto por la larga tradición democrática de los municipios en Chile como por tratarse de un rezago del autoritarismo.

c) municipio "politizado": una de las preocupaciones fundamentales de la centro-derecha es evitar la "politización" del municipio, lo cual es coherente con la posición general del régimen autoritario que en el intento de evitar que se repitieran los que se consideraban "vicios" del pasado, eliminó a los partidos políticos del esquema político municipal. Sin embargo, el peligro de politizar la gestión municipal, siendo un problema a considerar, no puede solucionarse negando la supremacía de los representantes de la ciudadanía por sobre los funcionarios tal como sucede con la discusión en torno a los cargos de exclusiva confianza del alcalde.

d) gobierno vs. administración: si bien no es una discusión que se observe con claridad, desde algunos sectores se plantea que las limitaciones de los municipios se originan en su

consideración como administración y que serían superados si se lo considerara como gobierno. El problema así planteado carece de relevancia porque lo que define la "calidad" del municipio es el nivel de autonomía, el cual a su vez depende fundamentalmente de las competencias, los recursos y el tipo de controles a que está sujeto. Es más, el marco teórico que hemos definido no plantea conflicto alguno entre el municipio como ente administrativo y su efectiva autonomía aunque es necesario considerar el hecho de que las autoridades municipales sean elegidas democráticamente.

e) intereses electorales: pero las limitaciones más importantes de las reformas municipales se derivan de la primacía de los intereses y cálculos electorales de cada uno de los partidos y coaliciones involucrados en el debate. Desde el principio del proceso de reformas, era claro que el énfasis estaba, y no debe dejarse de lado porque también afecta a la autonomía municipal, en reemplazar el sistema impuesto por el régimen autoritario y establecer mecanismos de elección popular de las autoridades municipales. Enfocada fundamentalmente a resolver cuestiones relacionadas con el sistema de elección del alcalde, el número de concejales y la fórmula para la distribución de los cargos, la reforma municipal abordó la problemática de la democratización en un sentido limitado sin preocuparse de crear mecanismos que garanticen la participación ciudadana.

Incluso se puede decir que más que preocupaciones electorales en el sentido de buscar el mejor sistema para el ámbito municipal, lo que primó fueron los cálculos electorales de corto plazo y las distintas expectativas de los partidos y coaliciones. Si bien la crítica afecta por igual a todos los partidos políticos, es especialmente relevante para el bloque de centro-derecha que percibe al municipal como el único espacio en donde posee posibilidades de triunfo electoral.

Tanto en el primer debate como en el segundo, la preocupación de los partidos políticos está centrada fundamentalmente en lograr una fórmula electoral que proporcione

mayores ventajas tanto a su coalición como al interior de la misma. Esto no supone, en principio, ningún problema siempre y cuando no afecte o margine los otros temas de fondo, ya que más importante que obtener cargos es contar con los instrumentos que permitan desarrollar una gestión eficiente y con autonomía.

Este protagonismo de los asuntos electorales puede explicarse por los problemas relativos a un sistema electoral binominal que presiona para que la multiplicidad de partidos políticos constituyan dos grandes coaliciones. Por tratarse de un sistema presidencialista, los pactos electorales no pueden realizarse en el parlamento con posterioridad a las elecciones, lo cual obliga a los partidos a negociar la distribución de los cargos con anterioridad, lo cual requiere a su vez de información que permita realizar dicha tarea *a priori* de los cupos electorales; si por lo general, las elecciones municipales son mediatizadas por conflictos de alcance nacional, esta situación conduce a una mayor instrumentalización.

Sin embargo, lo que no explica las dificultades del sistema electoral binominal es la ausencia de un tratamiento más profundo de otros temas que afectan a la autonomía municipal.

Una diferencia importante entre el primer y segundo debate es la presencia de un actor nuevo, la Asociación Chilena de Municipalidades (ACHM) que logra introducir nuevos elementos en la discusión y criticar duramente la excesiva preocupación de los partidos políticos en el tema electoral, pero sin alterar la tónica general.

Resultado de ello, y a pesar de las declaraciones, es que las reformas no modifican sustancialmente el esquema municipal. Como puede observarse en el Cuadro N° 21, las bases del régimen municipal vigente son las definidas durante el régimen autoritario y este esquema, con la excepción de la elección democrática de autoridades, la creación del Consejo Económico y Social Comunal, la posibilidad de crear asociaciones municipales, se conserva en sus aspectos fundamentales.

Cuadro N° 21

Esquema de reformas municipales: Chile 1974-96

	Ajuste de las relaciones intergubernamentales	Ajuste de las relaciones internas municipales
Cambios en la organización	• Modificación de la división política territorial (1974-89) • Integración de las municipalidades en la Administración del Estado (1974-89) • Define a las municipalidades como organismo autónomos (1991) • Asociaciones municipales (1991)	• Elección del alcalde (1991-96) • Creación del concejo (1991) • Creación del Cesco (1991) • Plebiscitos comunales (1991)
Cambios en los aspectos decisionales	• Creación de los COREDE (1974-89) y transformación en Consejos Regionales (1992) • Creación de los SEREMI (1974-89) • Ley General de Urbanismo y Construcciones (1974-89)	• Mayores atribuciones para el Concejo (1991) • Creación de la SECPLAC y DESOCO (1974-89) • Permite a las municipalidades constituir corporaciones para la administración de los servicios traspasados (1974-89) • Cargos de exclusiva confianza y administrador municipal (1991)
Cambios en los recursos financieros	• Creación del FNDR (1974-89) • Ley de Rentas Municipales y Creación del FCM (1974-89) • Rango constitucional del FCM (1991) • Municipalización de la salud primaria y de la educación (1974-89) • Servicios traspasados y subsidios (1974-89)	

Pero las limitaciones de las reformas no sólo se observan por la falta de mayor profundidad sino por el tipo de reformas introducidas, especialmente en lo que respecta a un sistema electoral diseñado para proteger el protagonismo de los partidos políticos. En

este sentido, es posible observar un "cerrazón" del sistema de partidos a las demandas de la sociedad que valora por igual tanto el partido de los candidatos como las cualidades personales, incluso tratándose de candidatos independientes. Sin embargo, la ley obstaculiza las posibilidades para presentar candidaturas independientes al tiempo que presiona para que estos formen alianzas con un partido o subpacto. Esta dificultad de los partidos para interpretar y procesar las demandas sociales no hacen más que profundizar la distancia entre los partidos y la sociedad. En si mismo, el debate sobre las municipalidades es escasamente comprendido por la sociedad tanto por su excesiva duración como por el elevado nivel técnico del tema, sobretudo cuando está orientado al sistema electoral.

3.- Los obstáculos a la autonomía municipal

El análisis de las reformas municipales, tanto en los ejes centrales del debate como en sus resultados legislativos concretos, evidencian un déficit de autonomía municipal. Es claro que este déficit se genera en las carencias y ambigüedades normativas que las sucesivas reformas no han logrado solucionar, pero que se refuerzan con la interpretación restrictiva -un ejemplo de ello es el alcance de la función de la Contraloría- que los actores políticos e institucionales hacen de las normas que apuntalan la autonomía municipal establecidas en la Constitución y en la LOCM, y que mantiene a las municipalidades en una situación de menosprecio.

Esta interpretación restrictiva, siendo resultado de las posiciones e intereses de los actores tiene un fundamento normativo en las bases mismas del sistema. El Capítulo I de la Constitución Política de la República de Chile, "Bases de la Institucionalidad" establece en su artículo 3º la forma unitaria del Estado y su división en regiones, siendo su administración funcional y territorialmente descentralizada o desconcentrada. Como se puede observar, esta disposición establece una división de carácter espacial y un criterio con

el cual desarrollar la actividad estatal donde no se encuentran reconocidas ni las provincias ni las municipalidades.

Mayores precisiones aporta el texto constitucional en el Capítulo XIII dedicado al Gobierno y Administración Interior del Estado. En el artículo 99 de la CPR señala que

"para el gobierno y administración interior del Estado, el territorio de la República se divide en regiones y éstas en provincias. Para los efectos de la administración local, las provincias se dividirán en comunas. La modificación de los límites de las regiones y la creación, modificación y supresión de las provincias y comunas, serán materia de ley de quórum calificado, como asimismo, la fijación de las capitales de las regiones y provincias; todo ello a proposición del Presidente de la República".

El artículo precedente difiere del anterior porque reconoce a las provincias como parte de la estructura de gobierno y administración interior del Estado, pero en lugar de hablar de municipalidades se refiere al nivel local como "comuna".

Hay otro elemento que llama la atención: la distinción entre las funciones de gobierno y administración y su correspondencia con el reconocimiento de autonomía.

Aquí la contradicción es aún más importante. La Constitución se refiere a las funciones de los entes regionales y provinciales como "gobierno"

"El gobierno de cada región reside en un intendente que será de exclusiva confianza del Presidente de la República. El intendente ejercerá sus funciones con arreglo a las leyes y a las órdenes e instrucciones del Presidente, de quien es su representante natural e inmediato en el territorio de su jurisdicción. La administración superior de cada región radicará en un gobierno regional que tendrá por objeto el desarrollo social, cultural y económico de la región. El gobierno regional estará constituido por el intendente y el consejo regional. Para el ejercicio de sus funciones, el gobierno regional gozará de personalidad jurídica de derecho público y tendrá patrimonio propio". (art. 100, CPR)

Se establece, además, que el Intendente preside el consejo regional y coordina y fiscaliza los servicios públicos regionales (art. 101, CPR), mientras que el consejo regional es un órgano de carácter normativo, resolutivo y fiscalizador cuyo objetivo es hacer efectiva

la participación y ejercer la atribuciones que establezca la ley orgánica respectiva, y más específicamente, aprobar los planes de desarrollo de la región, el proyecto de presupuesto del gobierno regional y resolver sobre la inversión de los recursos que contempla para la región el FNDR (art. 102, CPR).

En lo que se refiere a la provincia, la Constitución señala que estará a cargo de un gobernador, nombrado y removido libremente por el Presidente de la República, que será un órgano territorialmente desconcentrado del intendente (art. 105, CPR).

Sería razonable que la legislación, al tiempo que se refiere a estos niveles como "gobierno" les reconociera autonomía para el manejo de sus asuntos. Sin embargo, nada dice la Constitución sobre si éstos órganos cuentan con autonomía para el manejo de sus intereses, aunque el hecho de que tanto el intendente como el gobernador sean funcionarios de exclusiva confianza del Presidente de la República parece indicar lo contrario. Además es necesario señalar que si bien este esquema de "gobierno" regional está integrado por el intendente y por un consejo regional (presidido por el intendente con voto dirimente) con funciones normativas, resolutivas y fiscalizadoras, el reparto de funciones y competencias entre ambos es, como sucede en todo el esquema institucional entre el ejecutivo y el legislativo-deliberativo, claramente favorable al primero.

El único organismo territorial al que la Constitución reconoce expresamente autonomía, aunque limitada al ámbito administrativo, es al municipio. En dos puntos se hace referencia a ello: en el artículo 107 de la CPR, al afirmarse que

"La administración local de cada comuna o agrupación de comunas que determine la ley reside en la municipalidad, la que estará constituida por el alcalde, que es su máxima autoridad, y por el concejo. La ley establecerá un consejo económico y social comunal de carácter consultivo. Las municipalidades son corporaciones autónomas de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuya finalidad es satisfacer las necesidades de la comunidad local y asegurar su participación en el progreso económico, social y cultural de la comuna".

También en el artículo 111 al establecer que

"Las municipalidades gozarán de autonomía para la administración de sus finanzas. La Ley de Presupuestos de la Nación podrá asignarles recursos para atender sus gastos, sin perjuicio de los ingresos que directamente se les confieran por la ley o se les otorguen por los gobiernos regionales respectivos. Una ley orgánica constitucional contemplará un mecanismo de redistribución solidaria de los ingresos propios entre las municipalidades del país con la denominación de fondo común municipal. Las normas de distribución de este fondo serán materia de ley"

Queda claro, entonces, que de las tres instituciones territoriales establecidas por la Constitución, sólo a las municipalidades se les reconoce expresamente autonomía en el manejo de sus asuntos, estando sus competencias sólo subordinadas al cumplimiento de las leyes dentro de las cuales se desenvuelve. Según se deduce de la Constitución, el que las comunas sean una subdivisión de las provincias sólo se refiere a aspectos espaciales que en nada vinculan a la municipalidad -al menos jerárquicamente- ni con el gobernador ni con el intendente regional.

Pero de lo anterior se deduce un segundo elemento: el esquema de gobierno interior está diseñado más como una extensión del poder político y administrativo del Presidente de la República que en la creación de múltiples centros de decisión cada uno de ellos con distintas atribuciones y niveles de responsabilidad

La Constitución Política de la República de 1980, recogiendo la tradición vigente desde 1828 y reforzada en las constituciones de 1833 y 1925, consagra un régimen de gobierno presidencialista acentuado en el que el presidente concentra los cargos de jefe de Estado y de Gobierno (art. 24, CPR) refiriéndose a sus funciones en términos de "gobierno". El alcance del término se extiende más allá de las funciones ejecutivas -administrativas y reglamentarias- que habitualmente se le atribuyen para involucrar funciones legislativas y judiciales.

Se ha señalado que la intención del constituyente de 1980 al utilizar el término "gobierno" para definir sus funciones, fue reforzar el poder del Presidente de la República asignándole la tarea de concebir la alta conducción política de los intereses nacionales.³⁴⁴

No tenemos intención de analizar el régimen presidencial chileno, pero esta breve referencia se justifica porque ayuda a comprender el esquema institucional y a entender cabalmente el sentido del artículo 1º de la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado:

"El Presidente de la República ejerce el gobierno y administración del Estado con la colaboración de los órganos que establezcan la Constitución y las leyes. La Administración del Estado estará constituida por los Ministerios, las Intendencias, las Gobernaciones y los órganos y servicios públicos creados para el cumplimiento de la función administrativa, incluidos la Contraloría General de la República, el Banco Central, las Fuerzas Armadas y las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública, las Municipalidades y las empresas públicas creadas por ley."

El párrafo merece una aclaración ya que establecer que las municipalidades son parte de la administración del Estado es distinto a decir que las municipalidades son parte de la organización territorial del Estado.

En este sentido, el debate en torno a las reformas municipales -y en general, sobre el esquema de gobierno y administración del Estado- no ha logrado romper con el tipo de Estado vigente en Chile a lo largo de su historia, y que bajo la inspiración del modelo francés construido sobre los principios de centralización política y administrativa, terminan por transformar al municipio -cuya autonomía está reconocida constitucionalmente- en la base de la pirámide jerárquica administrativa y en un apéndice del poder ejecutivo. De tal modo, la municipalidad se encuentra inserta en un esquema jerárquico que concibe a la estructura

³⁴⁴ Germán Urzúa Valenzuela, Manual de Derecho Constitucional, Editorial Jurídica de Chile, Santiago, 1996, pág. 221. y ss. Otra referencia sobre lo planteado se puede encontrar en Eduardo Soto, Derecho Administrativo (dos tomos), Editorial Jurídica de Chile, Santiago, 1996. Por otra parte, ambos trabajos son un ejemplo de la falta de profundidad en el análisis y de crítica sobre el modelo vigente.

del Estado como una maquinaria al servicio del Presidente de la República. No se trata de que la autonomía municipal sea absolutamente desconocida -sin lugar a dudas, afirmar tal cosa constituye una exageración si se aplica al panorama de los municipios en general, pero que no deja de ser cierto si observamos los puntos conflictivos que afectan la autonomía municipal- sino de comprender que las restricciones derivadas de la legislación y las prácticas administrativas y políticas son el resultado de las tensiones entre esta arraigada tradición y las presiones por una mayor descentralización.

Estos obstáculos de base que el ordenamiento político-institucional se traducen en limitaciones concretas a la autonomía municipal. Un primer punto se refiere a la garantía institucional de la autonomía municipal. Hemos afirmado que el reconocimiento de la autonomía municipal debe ir acompañada de ciertos mecanismos que le permitan hacerse efectiva garantizando un espacio de acción municipal libre de las injerencias de otros organismos del Estado. En el caso de Chile, la garantía institucional de la autonomía municipal no aparece expresamente reconocida pero se puede deducir la existencia de ella si se tiene en cuenta que los aspectos más importantes relativos a la administración comunal -concepto de municipalidad, autoridades y autonomía financiera- se encuentran incorporados en la Constitución Política de la República (desde el art. 107 al 111) y sujetos por tanto a un mecanismo especial de reforma.

En este mismo sentido, el que la institucionalidad municipal sea objeto de una ley orgánica constitucional, y por lo tanto, requiera de un quórum especial de cuatro séptimos de senadores y diputados en ejercicio para su aprobación, modificación o derogación (art. 63 CPR), indica la voluntad del constituyente de sustraer dicha materia del ámbito del legislador ordinario.

Si bien es cierto que, tanto el reconocimiento del municipio como parte constitutiva del ordenamiento estatal como la indisponibilidad del legislador ordinario para modificar la

legislación municipal constituyen dos elementos indispensables para conocer si el municipio encuentra garantizada institucionalmente su autonomía, la problemática nos se agota allí.

Es necesario tener en cuenta al menos otros cuatro elementos:

- i) Escasa capacidad del municipio para administrar los asuntos que afecten directamente a la sociedad local. La Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades reconoce en su artículo 3º a los municipios un conjunto de funciones definidas como "privativas" en diversas materias tales aseo y ornato, promoción del desarrollo comunitario, elaboración, aprobación y modificación del plan de desarrollo comunal y la aplicación de las disposiciones que dicte el ministerio respectivo en materias tales como transporte y tránsito público y construcción y urbanización. Si bien el carácter de "privativo" implica que la municipalidad tiene la exclusividad sobre dichas materias y por lo tanto, capacidad para gestionarlas autónomamente, en el caso que se refiera a la aplicación de las normas técnicas generales, éstas superan el límite de lo general y de lo técnico para adentrarse en el campo de lo que es la oportunidad de la decisión. Una cosa es que la municipalidad deba aplicar las normas técnicas de carácter general que dicte el ministerio respectivo y otra muy distinta que las autoridades municipales se encuentren en situación de supervisión/control por parte de dichos ministerios como es el caso del Director de Obras Municipales respecto del Ministerio de Vivienda y Urbanismo.

También existen asuntos que son claramente locales como la pavimentación de calles y el urbanismo, que se encuentran radicadas en ministerios nacionales. En este sentido, la distinción entre funciones "privativas" y compartidas, lejos de asegurar el espacio municipal termina por limitarlo.

- ii) No existe ningún mecanismo legal que asegure a las municipalidades chilenas la participación en las decisiones que la afectan, ni en las de los ministerios ni en la de los entes nacionales y regionales que elaboran los planes a los cuales deberán sujetarse las municipalidades. Tanto lo establecido en el artículo 6º de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades respecto a la posibilidad de que las municipalidades celebren convenios con otros órganos del Estado para el cumplimiento de sus funciones como lo establecido en el artículo 8º de la misma ley respecto a que la coordinación entre las municipalidades y los servicios públicos que actúan en el territorio municipal se hará mediante convenios no pasan de ser declaraciones de buenas intenciones al carácter de las municipalidades de instrumentos que hagan efectiva dicha disposición en una instancia distinta de la de un Gobernador de exclusiva confianza del Presidente de la República.
- iii) Insuficiencia de recursos para cumplir efectivamente sus funciones: incluso reconociendo el importante incremento de los recursos municipales en las última década, es claro que gran parte de la falta de capacidad de los municipios para emprender directamente las funciones que se le reconocen en el artículo 4º y hacer efectiva su autonomía, se debe a la falta de recursos sobre los cuales el municipio tiene libre disponibilidad, sean los estrictamente propios o aquellos que se reciben por medio del FCM y que siguen siendo menos de la mitad. Esta falta de recursos se agrava como consecuencia de la falta de mecanismos que aseguren la participación de los municipios en las decisiones de los ministerios y que podrían -en caso de establecerse- destinarse a satisfacer las necesidades de la sociedad local y que ésta

considera prioritarias, y por el déficit crónico de los servicios de salud y educación traspasados en la década del '80.

Respecto a los recursos municipales, cabe señalar que salvo lo establecido en la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades en su Párrafo 3º, el detalle de la legislación referida a financiamiento municipal se encuentra en otras leyes, fundamentalmente la Ley de Rentas Municipales e Impuesto Territorial, que sí se encuentran disponibles para el legislador ordinario al caracer del caracter de "órgánicas".

- iv) Las municipalidades en Chile carecen de mecanismos que permitan su reacción legal frente a las decisiones de otros organismos del Estado que afecten su ámbito competencial tal como se lo define en la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades. Un ejemplo claro de esto se encuentra en los mecanismos de control que la Contraloría ejerce sobre las Municipalidades y cuyos dictámenes no pueden ser obeejto de recurso alguno. Pero además, las municipalidades son los únicos entes estatales a los cuales la ley no le reconoce capacidad para solicitar un dictámen de la Contraloría cuando considere que se ha vulnerado sus competencias. Deben agregarse los controles que ejerce el Gobierno Regional y el SERVIU en materias como el Plan Comunal de Desarrollo y la potestad de Gobernador para resolver los conflictos de coordinación entre las municipalidades y los servicios públicos que actúan en su territorio. En ninguno de éstos casos, las municipalidades están capacitadas para recurrir las decisiones adoptadas ante una instancia imparcial al no existir alguna instancia jurisdiccional que resuelva los conflictos de interpretación que puedan producirse entre las municipalidades y los otros organismos del Estado.

CONCLUSIONES

Parece claro que la autonomía de los municipios en Chile se encuentra afectada por un conjunto de obstáculos que deben ser resueltos si se pretende avanzar en el proceso de descentralización, no sólo porque constituye una demanda ciudadana y porque así lo han planteado el conjunto de las fuerzas políticas, sino además porque en el contexto actual, ello se encuentra ligado a la consolidación del sistema democrático.

Sin embargo, e incluso teniendo en cuenta todos estos antecedentes, el proceso se desarrolla con excesiva gradualidad y prudencia en un contexto social y político marcado por los temores a todo intento de cambio demasiado profundo y radical y por las limitaciones institucionales derivadas de las trabas que la reinauguración democrática heredadas del régimen autoritario. No es un factor ajeno a la creación de este clima, el temor al descontrol tanto político como financiero y económico que se supone puede desencadenar el proceso de descentralización -lo que se entiende a la luz de los antecedentes centralistas- y la necesidad de conservar el prestigio y la tradición de probidad de las instituciones públicas de nuestro país, y en este sentido, las limitaciones

del proceso de descentralización también se entienden por el contexto social donde se desenvuelven.

Es más, el debate se desarrolla de tal manera que se prolonga en el tiempo dando atención a asuntos secundarios pero sin entrar en la discusión sobre los temas de fondo, lo que al final genera un doble efecto negativo: en la imagen de los partidos políticos y credibilidad del sistema político y en la sociedad que tiene expectativas "exageradas" que ha sido desencadenadas por el mismo proceso de debate.

Entrampado entre la necesidad de superar los enclaves autoritarios y los intereses electorales de los partidos políticos, el proceso de reformas ha estado orientado hacia la democratización del régimen municipal -entendido ésto en el sentido limitado de elección popular de las autoridades- pero sin modificar sustancialmente las competencias y atribuciones que definen el marco en el cual los responsables municipales se desenvuelven.

Incluso el significativo incremento de recursos que han obtenido la municipalidades debe ser entendido en el contexto de reducción del Estado y el gasto público y matizado a la luz de dicha situación -no sólo porque gran parte de ello se explica por la "municipalización" de los servicios de salud primaria y educación básica llevada a cabo durante el régimen autoritario y por la posibilidad de las municipalidades de acceder a mayores recursos a través de proyectos- ya que si bien la pregunta por el origen y manejo de los recursos es central para la autonomía, no lo es menos el interrogante sobre qué pueden las municipalidades hacer y en qué condiciones.

Y son los aspectos centrales de la autonomía municipal -especialmente, las escasas atribuciones en materias fundamentales como urbanismo, vialidad y transporte y tránsito públicos, los excesivos controles, la rigidez de la organización interna, la falta de mecanismos de reacción en manos municipales y las limitaciones financieras- los que están ausentes no sólo en la legislación sino que -salvo la excepción del aporte de la ACHM- ni siquiera están presentes en el debate. De tal manera, la introducción de

reformas en la legislación municipal requiere, como paso previo, un enriquecimiento de los ejes de debate sobre los cuales han discursado las reformas municipales en nuestro país que permita modificar su contenido y orientación.

Por lo tanto, en relación a las reformas municipales y desde el punto de vista de la autonomía, es posible concluir que:

- i) Es un hecho que a lo largo de la historia de nuestro país el municipio ha contado con una mediocre relevancia institucional -aunque no tanto desde el punto de vista del funcionamiento del sistema político-, lo cual está relacionado con el escaso desarrollo constitucional del régimen municipal. El reconocimiento del municipio como parte del Estado a lo largo de la historia del país y en cada una de sus constituciones no ha permitido, sin embargo, avanzar en la definición de un esquema municipal con atribuciones y recursos acordes con sus funciones, en parte, como consecuencia de la necesidad de evitar la agudización de tensiones territoriales y de diferencias sociales (Estado de Compromiso). En este sentido, más allá del régimen autoritario o democrático, lo que se puede observar es la existencia de una línea de continuidad del modelo en sus rasgos esenciales.
- ii) La existencia de una línea de continuidad en el modelo de Estado centralizado a lo largo del proceso político debe ser valorado considerando los cambios en la cultura política: si durante el período anterior a 1973 la centralización era coherente con la democratización y con la necesidad de garantizar el acceso de importantes sectores sociales al proceso de modernización, y si el régimen autoritario "utilizó" el discurso descentralizador como instrumento para reducir el tamaño del Estado pero desvinculándolo del proceso democratizador, el período que

se inaugura en 1990 con la recuperación de la democracia, las demandas sociales apuntan a incorporar la descentralización como un contenido a considerar en la reforma del sistema democrático.

- iii) Dicho esto, es importante reconocer que las reformas introducidas por el régimen autoritario han sentado las bases a partir de las cuales es posible introducir reformas sustanciales en el municipio. Tan es así que las modificaciones realizadas durante este periodo, con la excepción de lo estrictamente referido al régimen político municipal, casi no han sido alteradas con el advenimiento del régimen democrático y han sido aceptadas por el conjunto de las fuerzas políticas. Por otro lado, el hecho que el tema municipal -y en general el de la descentralización- fuera introducido por el gobierno de las fuerzas armadas obligó al conjunto de los actores políticos a tomar posición sobre el tema aunque enfatizando la variable "democratización" y descuidando los otros elementos centrales para la autonomía municipal.
- iv) Si bien este énfasis podía entenderse en el contexto del proceso de redemocratización que recién comenzaba, su permanencia en el tiempo debe ser objeto de crítica, tanto porque el tratamiento del problema municipal desde esta perspectiva sesgada conduce a resultados mediocres que alimentan futuras reformas generando un círculo vicioso que no permite brindar estabilidad al accionar municipal, como por el efecto negativo que estas disputas cortoplacistas provocan en la sociedad que percibe que los partidos políticos sólo se preocupan de defender sus intereses sin entrar a considerar el fondo del asunto.

El comportamiento de los partidos políticos no sólo es el resultado de la normativa estrictamente municipal sino que está influida por otros factores. Nos referimos específicamente a la ley electoral binominal que presiona para que en el contexto de un sistema de partidos múltiples se formen dos grandes coaliciones y para que las elecciones municipales sean utilizadas como pauta para distribuir cupos entre los partidos. Si por lo general la instrumentalización del espacio electoral municipal es un hecho en todo sistema político, en el caso específico de nuestro país un sistema electoral como el analizado agrava la situación.

- v) En el análisis de los obstáculos a la descentralización y fortalecimiento de las municipalidades no podemos dejar de considerar el tipo de gobierno presidencialista vigente en nuestro país desde los inicios de su organización política. Si en el caso de los Estados federales un gobierno de tipo presidencialista tiene en los gobiernos de los estados miembros un contrapeso que modera su centralización, en el caso de los Estados unitarios, la tendencia predominante es concentrar todo el poder político y administrativo en la cúspide de la organización estatal donde se encuentra el Presidente de la República. Sin lugar a dudas es éste uno de los factores que dificulta avanzar en el proceso, por lo que gran parte del futuro del proceso de descentralización depende de la concepción que el ejecutivo posea sobre el ejercicio del poder, su voluntad descentralizadora y su capacidad para superar las resistencias originadas en el interior del mismo aparato administrativo.
- vi) Sea por los problemas derivados del sistema electoral, sea por su incapacidad para asumir y procesar las demandas sociales, o por la

dinámica de un sistema presidencialista que en un Estado unitario refuerza la centralización, lo cierto es que el debate que los partidos políticos desarrollaron en relación a las reformas municipales sólo incorporó marginalmente los temas fundamentales de la autonomía. Por lo general, cuando los actores se refirieron a la autonomía municipal lo hacen en dos sentidos: por un lado, enfatizando la necesidad de que las municipalidades dispongan de recursos suficientes para hacer frente a sus responsabilidades sin tener que depender del gobierno central, o que la distribución de los recursos se realice por medio de mecanismos transparentes; por el otro, marcando la necesidad de desarrollar una gestión eficiente "autónomamente" de las fuerzas políticas. Este último punto está relacionado con la definición que desde los partidos de centro-derecha se hace del municipio como institución "despolitizada" lo cual, llevado al extremo, entra en colisión con el respeto a la voluntad soberana de la ciudadanía que ha elegido a las autoridades. Este limitado contenido del debate está relacionado no solamente con los intereses de los partidos sino con la escasa reflexión que se aporta desde el campo académico. En este sentido es notable la ausencia de estudios que aborden críticamente el modelo municipal tanto desde el punto de vista jurídico como político.

- vii) La orientación del debate entre los partidos fue moderada por los planteamientos de la Asociación Chilena de Municipalidades (ACHM). Aunque sin romper la tendencia preeminente, lo cierto es que el aporte de la ACHM constituyó un factor enriquecedor en el segundo proceso de reformas. En rasgos generales, los planteamientos de la ACHM recogen los principales problemas de las municipalidades y soluciones que se

orientan en la línea de planteado en nuestro trabajo, pese a lo cual hay que señalar el excesivo énfasis puesto en defender un espacio competencial propio para el municipio -algo que mas bien pertenece a la perspectiva tradicional de la autonomía municipal- descuidando los instrumentos de coordinación entre los entes locales y el resto de la trama estatal.

- viii) Es claro que la misma Constitución Política de la República y la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades colocan al municipio como parte de la estructura del Estado con autonomía para el manejo de los asuntos que les correspondiere, y que ello se encuentra garantizado - aunque moderadamente ya que lo relativo a los recursos no goza de dicha protección- al situarse fuera de la legislación ordinaria.

Sin embargo, serios obstáculos se presentan para que las municipalidades en Chile tengan capacidad real para hacer efectiva su autonomía: primero, porque existen un conjunto de funciones que teniendo un carácter claramente municipal se encuentran radicadas en esferas ministeriales; segundo, porque las normas técnicas de carácter general se transforman en subordinación del municipio al ministerio respectivo dada la confusión normativa existente originada en la legislación anterior a la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades no derogada; tercero, por la falta tanto de mecanismos judiciales que permitan hacer efectiva la coordinación entre las municipalidades y los servicios públicos que actúan en su territorio como de instancias que permitan resolver transparentemente los conflictos de interpretación legislativa; cuarto, porque se carece de mecanismos que garanticen la participación de los municipios en aquellas decisiones que lo afectan;

quinto, porque faltan los recursos -o porque ellos se encuentran en otros ámbitos del Estado- necesarios para cumplir efectivamente las funciones asignadas por ley y por ser la legislación sobre recursos municipales objeto de un tratamiento que no la sustrae de la órbita del legislador ordinario.

- ix) Además, y si bien la autonomía se evalúa fundamentalmente desde el punto de vista de los instrumentos jurídicos que poseen los municipios, no es menos cierto que aquella necesita contar con un sistema político con ejes de conflicto con identidad propia y que no sean el mero reflejo de problemas nacionales. De igual manera, los partidos a nivel municipal necesitan autonomía de cara a las directivas nacionales para lograr los acuerdos y resolver los problemas del ámbito municipal.

Todas estas limitaciones, junto a las otras analizadas a lo largo del trabajo plantean un conjunto de interrogantes respecto al futuro de la reforma municipal en nuestro país y sus posibilidades de consolidar un esquema que logre dar respuestas a las necesidades de la sociedad. En el trasfondo del proceso de descentralización subyace un obstáculo tan importante como los políticos e institucionales que sirve para explicar las dificultades del proceso pero también como elemento orientador de los actores: las enormes diferencias sociales que existen en nuestro país y la demanda por fortalecer las políticas de igualdad.

En este sentido, el consenso que existe sobre el tema entre los distintos actores debería ser el punto de partida de un proceso que permita abandonar el cálculo electoral de corto plazo hasta ahora predominante y la excesiva "partidización" de la reforma municipal.

A la superación de estos obstáculos intentamos aportar nuestra contribución tomando como referencia un modelo de autonomía municipal vigente en Europa y construido sobre la idea de autogobierno municipal de la tradición británica y la teoría de la garantía institucional alemana. Pero no se trata de copiar -error tantas veces repetido a lo largo de nuestra historia-, porque así como estas fuentes tuvieron origen en su momento para solucionar un conflicto histórico específico de dichas sociedades, de igual manera nuestro país requiere encontrar sus propias soluciones a los suyos.

La advertencia es útil en un doble sentido: para recordar la originalidad de la historia y tradiciones de cada sociedad y la imposibilidad de repetir experiencias aunque exitosas en otro contexto, pero también para reconocer la necesidad de contar con elementos que permitan criticar nuestra propia tradición y adaptarla a las exigencias de los nuevos tiempos.

ANEXOS

ANEXO "A"

CUADROS ESTADÍSTICOS

Cuadro N° 1

Porcentaje de la votación obtenido por los principales partidos políticos chilenos, 1937-73.

Preferencia Política	1937	1941	1945	1949	1953	1957	1961	1965	1969	1973
Derecha										
Conservadores	21,3	17,2	23,6	22,7	14,4	17,6	14,3	5,2	-	-
Liberales	20,7	14,0	20,1	19,3	10,9	15,4	16,1	7,3	-	-
Nacionales	-	-	-	-	-	-	-	-	20,0	21,3
Centro										
Radicales	18,7	23,0	19,9	27,7	15,6	22,1	21,4	13,3	13,0	3,7
Demócrata Cristianos o falangistas	-	3,4	2,6	3,9	2,9	9,4	15,4	42,3	29,8	29,1
Demócratas	9,4	5,7	5,4	6,8	5,6	5,0	6,9	-	-	-
Ibañistas	-	-	-	8,3	18,9	7,8	-	-	-	-
Izquierda										
Socialistas	11,2	22,1	12,8	9,4	14,2	10,7	10,7	10,3	12,2	18,7
Comunistas	4,2	11,8	10,3	-	-	-	11,4	12,4	15,9	16,2
Otros	14,5	2,8	5,3	1,9	17,5	12,0	3,8	9,2	9,1	9,1

Fuente: Arturo Valenzuela; El quiebre de la democracia en Chile; FLACSO; Santiago; 1989; pag. 106.

Cuadro N° 2

Los que votan

Año	Población	Población electoral habilitada	Electores inscritos	% electores inscritos	Votos emitidos	% votación
1950 (m)	5.773.859	2.802.565	833.460	29,0	619.724	74,36
1952 (p)			1.105.029	38,0	957.102	86,61
1953 (c)	6.001.275	2.871.358	1.100.027	37,0	786.811	71,53
1953 (m)	6.083.211	2.906.233	1.106.709	37,0	759.379	68,62
1956 (m)	6.588.483	3.152.486	1.184.882	37,0	731.449	61,73
1957 (c)	6.738.699	3.201.891	1.284.154	40,0	878.229	68,39
1958 (p)	6.984.507	3.244.064	1.497.902	46,0	1.250.350	83,47
1960 (m)	7.243.971	3.333.472	1.769.681	53,0	1.229.503	69,48
1961 (c)	7.394.187	3.337.378	1.858.980	55,0	1.385.676	74,54
1963 (m)	7.735.990	3.459.919	2.570.291	74,0	2.070.188	80,54
1964 (p)	7.954.066	3.501.943	2.895.165	82,2	2.530.697	87,41
1965 (c)	8.152.916	3.543.970	2.948.461	83,0	2.353.123	79,80
1967 (m)	8.565.657	3.649.009	3.073.992	84,0	2.321.184	74,91

(c) Elecciones parlamentarias

(m) Elecciones municipales

(p) Elecciones presidenciales

Fuente: Federico Gil; El sistema político de Chile; Editorial Andrés Bello; Santiago; 1969; pag. 233.

Cuadro N° 3

Actitudes frente a la democracia 1985

Preferible a cualquier forma de gobierno	57%
En algunas circunstancias es preferible un gobierno no democrático	14%
A gente como yo, nos da lo mismo	25%
NS/NR	4%

Fuente: FLACSO, Encuesta de cultura política. FLACSO, Santiago, 1986.

Cuadro N° 4

¿Qué es preferible? 1992

Un gobierno que consulte las decisiones	64,1%
Un gobierno que imponga las decisiones	27,4%
Da lo mismo	7,6%
NS/NR	5,5%

Fuente: Participa, Estudios sobre valores democráticos. Participa, Santiago, 1992.

Cuadro N° 5

Principales ventajas de la democracia 1992 (dos menciones)

	Libertad	Forma de Convivencia	Valoración Económico y Social	Régimen Político
Edad				
18 - 24	88,4	41,5	22,3	40,2
25 - 34	71,5	43,5	27,1	50,1
35 - 54	69,6	47,2	25,2	47,6
55 y mas	52,4	52,1	42,3	40,7
N i v e l socioeconómico				
Alto	46,2	67,1	10,5	76,1
Medio	79,2	42,5	25,9	43,1
Bajo	61,3	46,8	38,4	40,7
Posición política				
Derecha	55,8	47,4	35,3	48,3
Centro derecha	60,2	39,5	33,2	56,3
Centro	74,4	49,6	23,8	45,0
Centroizquierda	76,6	54,4	28,3	36,6
Izquierda	80,1	41,4	36,8	38,4
Independiente-N/C	65,2	40,2	27,2	49,5
Total Poblacional	70,0	46,3	28,8	45,4

Fuente: Participa, op. cit.

Cuadro N° 6

Sentimientos que produce la política 1985

Alternativas	Posición Política					TOTAL
	izq.	c-izq.	centro	c-der.	der.	
Entusiasmo	13%	7%	7%	5%	5%	7%
Interés	65%	60%	37%	30%	21%	39%
Indiferencia	10%	17%	31%	35%	37%	28%
Aburrimiento	3%	6%	4%	5%	9%	6%
Rechazo	7%	9%	20%	25%	26%	18%
NS/NR	2%	1%	1%	0%	2%	2%

Fuente: FLACSO, op. cit.

Cuadro N° 7

Nivel de politización según posición política 1992

Nivel de politización (%)				
	Bajo	Medio	Alto	TOTAL
Derecha	21,0	18,3	20,8	19,9
Centro	25,8	36,4	33,5	31,9
Izquierda	17,8	27,3	35,7	25,8
Independiente	6,9	6,8	2,3	5,8
Ninguna	17,2	8,2	4,8	10,7
NS/NC	11,4	3,0	2,8	6,0

Fuente: Participa, op. cit.

Cuadro N° 8

Actitud respecto a los partidos 1985

Posición Política (%)								
Alternativas		izquierda	c/izquierda	centro	c/derecha	derecha	NS/NC	Tot.
Sólo sirven para dividir	MA	10	8	18	21	27	28	18
	A	15	21	37	37	41	40	32
	D	14	43	30	28	26	17	31
	MD	34	26	13	11	6	2	16
Necesarios para defender intereses de grupos y clases	MA	46	27	16	19	14	2	20
	A	44	59	56	56	53	61	56
	D	4	10	20	15	27	18	16
	MD	3	3	3	5	5	6	4
Pelean mucho entre si pero son todos iguales	MA	7	8	13	19	26	17	14
	A	21	24	38	38	44	50	35
	D	40	39	28	27	19	18	29
	MD	29	27	17	14	10	2	2
Sin partidos no puede haber democracia	MA	46	40	27	22	22	6	28
	A	40	52	44	47	51	43	47
	D	10	5	22	21	23	20	17
	MD	4	1	2	8	1	11	4
No sirven para nada	MA	3	1	6	11	19	11	7
	A	6	7	19	21	26	15	16
	D	38	41	44	36	37	45	41
	MD	51	50	28	31	17	9	32

MA: muy de acuerdo; A: de acuerdo; D: desacuerdo; MD: muy en desacuerdo.

Fuente: FLACSO, op. cit.

Cuadro N° 9

Imagen de los partidos políticos 1992

	Posición Política						Total
	der.	c-der.	centro	c-izq.	izq.	NS/NC	
Los p. pol. son indispensables para la democracia	58,5	58,5	68,1	72,0	74,2	48,7	63,0
Los partidos políticos solo sirven para dividir a la gente	64,5	52,1	41,3	34,8	39,8	53,9	46,5
En Chile los partidos funcionan bien	39,0	34,5	43,5	44,3	53,6	27,8	39,8
En Chile los partidos solo persiguen sus intereses	73,3	47,4	42,6	43,6	45,6	56,3	50,0

Fuente: Participa, op. cit.

Cuadro N° 10

Evolución de la autoidentificación política

	FLACSO*	Participa	CEP
Izquierda	14%	25,7%	24,1%
Centro	40%	31,9%	24,9%
Derecha	17%	19,9%	19,9%
NR	24%	22,5%	32,1%

Fuentes: FLACSO, Encuesta 1985/1. Santiago. 1985.

Participa, op. cit., pág. 40.

CEP, Estudio social y de opinión pública N° 16. 1992.

* La encuesta que se utiliza en este cuadro es una realizada a mediados de 1985, unos tres meses antes de la otra que seguimos en el texto, porque ésta no distingue entre centroizquierda y centroderecha.

Cuadro N° 11
Elecciones Municipales: 1992

Pactos, subpactos y partidos	Votos	%	Con- cer.	%	Alcal- des	%
Concertación por la Democracia						
Subpacto DC-PR-PHV-PSD-IND.						
Democracia Cristiana	1.848.188	28,97	490	28,63	153	45,80
Radical de Chile	313.578	4,91	116	6,63	27	8,08
Alianza Humanista Verde	52.519	0,82	15	0,85	-	-
Socialdemocracia Chilena	26.789	0,42	20	1,14	-	-
Independientes	30.572	0,48	22	1,25	-	-
Total Subpacto	2.227.546	35,60	663	37,92	180	53,89
Subpacto PPD-PS- IND.						
Por la Democracia	585.472	9,18	131	7,49	37	11,07
Socialista de Chile	539.694	8,46	135	7,72	39	11,67
Independientes	507	0,01	1	0,05	-	-
Total Subpacto	1.125.673	17,64	267	15,27	76	22,75
Total Pacto	3.397.219	53,25	930	53,20	256	76,64
Partido Comunista de Chile						
Total Pacto	421.376	6,60	24	1,37	2	0,59
Partido Liberal						
Total Pacto	15.549	0,24	4	0,22	0	-
Participación y Progreso						
Subpacto RN-PN-IND.						
Renovación Nacional	856.230	13,42	383	21,90	22	6,58
Nacional	4.214	0,07	2	0,11	-	-
Independientes	279.124	4,37	113	0,46	8	2,39
Total Subpacto	1.139.568	17,86	498	28,48	30	8,98
Subpacto UDI-IND.						
Unión Demócrata Independiente	651.340	10,21	164	9,38	22	6,58
Independientes	76.153	1,19	29	1,65	3	0,89
Total Subpacto	727.493	11,40	193	11,04	25	7,48
Independientes						
Total Subpacto	1.058	0,02	1	0,05	-	-
Independientes						
Total Subpacto	24.757	0,39	1	0,05	-	-
Total Pacto	1.892.876	29,67	691	39,50	55	16,46
Unión de Centro Centro						
Total Pacto	516.735	8,10	68	3,89	12	3,59
Independientes						
Total Pacto	136.326	2,14	22	1,25	-	-
Total País	6380081	100	1739		331*	

* El total de concejales y alcalde electos no coincide con los cargos a cubrir (1748 y 334 respectivamente) porque algunas candidaturas fueron impugnadas

Cuadro N° 12

Indicadores del Tamaño del Estado (% gasto/PIB)

	56-60	61-65	66-70	71-75	76-80	81-85	86-90
Países Industrializados							
Alemania	14,4	13,7	16,0	25,8	29,5	31,3	30,3
Canadá	15,1	15,4	16,0	19,7	20,6	23,8	22,9
Francia	24,4	22,9	22,1	31,8	38,5	44,7	43,7
Italia	17,2	16,8	18,4	21,7	28,0	38,0	39,5
Noruega	18,6	18,5	20,4	32,2	38,5	37,7	42,6
Suecia	20,7	20,3	28,0	28,2	36,2	43,9	41,0
Reino Unido	27,4	27,5	30,3	34,0	37,2	40,3	36,7
Estados Unidos	19,0	18,0	19,2	18,4	21,2	24,2	23,6
América Latina							
Argentina	-	-	12,5	18,1	17,5	21,1	19,0
Brasil	11,0	12,3	11,3	16,3	18,8	21,3	28,1
Chile	13,8	19,7	20,4	34,2	30,1	31,9	29,7
Colombia	7,9	8,1	9,0	12,4	11,9	15,1	13,5
México	-	-	11,5	12,7	16,1	25,1	26,6
Venezuela	21,5	19,2	19,9	20,6	24,5	25,1	21,4

Fuente: Osvaldo Sunkel, "El marco histórico de la reforma contemporánea", en *Revista Pensamiento Iberoamericano*, N° 22/23, Tomo I, julio-junio 1993, pág. 20, sobre la base de datos del Fondo Monetario Internacional.

Cuadro N° 13

Crecimiento real del PIB (1900-89)

Tasas medias anuales de crecimiento del PIB a precios constantes

Area	1900-13	1913-50	1950-73	1973-89
Promedio OCDE	2,9	2,0	4,9	2,6
Promedio América Latina	3,9	3,3	5,2	2,7

Fuente: Osvaldo Sunkel, *Ibidem*, pág. 29.

Cuadro N° 14

América Latina (19 países): evolución y cobertura de la pobreza
(en porcentaje de la población y millones de personas)

	1960	1970	1980	1986	1990
Pobreza					
%	51	40	41	43	46
personas	110	113	136	170	196
Indigencia					
%	26	19	19	21	22
personas	56	54	62	81	93

Fuente: Osvaldo Sunkel, "El marco histórico y las repercusiones sociales de la reforma económica de América Latina", en Situación América Latina. BBV. Servicio de Estudios, Bilbao, 1996, pág 26.

Cuadro N° 15
América Latina: evolución de algunos indicadores socioeconómicos (1980-1992)

Variaciones porcentuales								
	PIB por hab. (en dólares de 1980)	Ingreso por hab. (en dóla- res de 1980)	Desempleo urbano (%)	Variación media men- sual del IPC	Período	PIB por hab.	Ingreso por hab.	Salario mínimo urbano
Argentina	1980	4.110	2,6	6,0	1980-1986	-11,0	-17,2	10,0
	1986	3.659	5,6	5,5	1986-1990	-10,4	-14,2	-63,5
	1990	3.278	7,5	29,9	1990-1992	15,5	20,7	9,5
	1992	3.786	6,6	1,9	1980-1992	-7,9	-14,2	-56,0
Brasil	1979	1.879	6,4	3,5	1979-1987	8,5	3,7	-25,5
	1987	2.038	3,7	10,2	1987-1990	-6,6	-7,0	-26,4
	1990	1.903	4,3	32,4	1990-1992	-3,4	-2,8	-0,4
	1992	1.893	1.732	5,9	20,8	1979-1992	-2,1	-6,3
Chile	1980	2.315	9,0	2,5	1980-1985	-6,7	-17,4	-30,9
	1987	2.160	11,9	1,5	1987-1990	15,0	18,2	26,6
	1990	2.483	8,8	2,0	1990-1992	11,7	9,3	14,3
	1992	2.774	2.377	6,0	1,2	1980-1992	19,8	6,7
México	1984	2.556	5,7	4,3	1984-1989	-6,0	-6,5	-29,7
	1989	2.402	2,9	1,5	1989-1992	3,7	4,2	-17,1
	1992	2.491	4,3	1,2	1984-1992	-2,5	-2,6	-41,8
Venezuela	1981	3.905	6,8	1,3	1981-1986	-13,7	-30,5	4,9
	1986	3.371	10,7	0,9	1986-1990	-1,5	3,1	-34,4
	1990	3.322	10,2	2,9	1990-1992	11,8	6,1	2,4
	1992	3.714	2.996	7,3	2,3	1981-1992	-4,9	-23,9

Fuente: CEPAL, Panorama social de América Latina, Santiago de Chile, 1994, pág. 127.

Cuadro N° 16

Chile: Indicadores macroeconómicos

	PIB var. % real anual	Precios var. % anual	Inversión % del PIB	Exportaciones var. % real anual	Déficit en Cuenta Corriente % del PIB
1980	7,8	31,2	17,6	14,3	-7,1
1981	5,5	9,5	19,5	-9,0	-14,5
1982	-14,1	20,7	15,0	4,7	-9,5
1983	-0,7	23,1	12,9	0,6	-5,6
1984	6,3	23,0	13,2	6,8	-11,0
1985	2,4	26,4	14,8	6,9	-8,8
1986	5,7	17,4	15,0	9,8	-7,1
1987	5,7	21,5	16,5	8,8	-4,3
1988	7,4	12,7	17,0	6,1	-0,8
1989	10,0	21,4	18,6	15,7	-3,0
1990	2,1	27,3	19,5	7,6	-2,1
1991	6,0	18,7	18,2	12,9	0,3

Fuente: Boletín Mensual del Banco Central de Chile

Cuadro N° 17

Chile: Indicadores Sociales 1980-1991

	Tasa de desem- pleo	Remune- raciones reales var. % anual	Ingresos mínimos real var. % anual	Gasto en Programas sociales % del PIB	Tasa de alfabe- tización	Espe- ranza de vida al nacer	Mortali- dad infantil por cada mil nacidos vivos
1980	15,7	8,7	30,7	7,8	90,8	71,0	33,0
1981	15,6	8,9	5,4	8,4	91,0	71,1	27,0
1982	26,0	-0,2	-3,5	9,4	91,1	71,2	23,6
1983	30,4	-10,6	-22,7	8,0	92,2	71,3	21,9
1984	24,4	0,1	-15,0	8,0	93,0	71,4	19,6
1985	21,4	-4,3	-4,1	8,0	93,5	71,5	19,5
1986	16,0	2,1	-3,9	7,6	93,8	71,6	19,1
1987	12,2	-0,2	-5,9	6,9	93,9	71,7	18,5
1988	9,0	6,6	6,9	6,7	94,1	71,8	18,9
1989	6,3	1,9	12,6	6,2	94,4	71,9	17,1
1990	6,0	1,8	7,6	6,0	94,6	72,0	16,0
1991	6,5	4,9	9,4	6,5	94,9	72,1	14,6

Fuente: Dirección de Presupuestos y Banco Central de Chile

Cuadro N° 18

Clasificación de los ingresos municipales

a) Ingresos Tributarios	Tributarios (impuestos) • Permisos de Circulación • Patentes Municipales • Impuesto Territorial • Impuesto por transferencia de vehículos No tributarios (derechos) • Derechos por permisos o servicios relacionados con a urbanización y construcción • Derechos de naturaleza similar (concesión de bienes nacionales de uso público, derecho de propaganda, etc.). • Derechos por examen de conducción y otorgamiento de licencias de conducir. • Derechos por servicio de aseo domiciliario. • Derechos por otros servicios, concesiones o permisos que otorguen las municipalidades.
b) Ingresos de capital	• Reembolsos de prestaciones Ley N° 18 138 • Venta de activos fijos • Ingreso por transacciones financieras • Participación en el mercado de capitales
c) Transferencias	Recursos externos para inversión real 1) Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR) 2) Programa de Mejoramiento de Barrios y Lotes con Servicios 3) Programa de Mejoramiento Urbano y Equipamiento Comunal 4) Programas del Ministerio de Vivienda 5) Programas de la Dirección General de Deportes y Recreación 6) Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS) 7) Programa de Mejoramiento de la Calidad de la Educación (MECE) 8) Otros programas específicos. Recursos externos de carácter asistencial 1) Subsidio Único familiar 2) Pensiones Asistenciales 3) Subsidio al Consumo de Agua Potable 4) Programa de Alimentación Escolar Recursos para la Administración de Servicio Traspasados
d) Fondo Común Municipal	
e) Multas	
f) Herencias, legados y donaciones	

ANEXO "B"

CARTA EUROPEA DE AUTONOMÍA LOCAL

PREÁMBULO

Los Estados miembros del Consejo de Europa, firmante de la presente Carta,

Considerando que el objetivo del Consejo de Europa es conseguir una unión más estrecha entre sus miembros a fin de salvaguardar y promover los ideales y los principios que son su patrimonio común

Considerando que uno de los medios para que este fin se realice es la conclusión de acuerdos en la campo administrativo

Considerando que la Corporaciones locales son uno de los principales fundamentos de un Estado democrático

Considerando que el derecho de los ciudadanos a participar en la gestión de los asuntos públicos forma parte de los principios democráticos comunes a todos los Estados miembros del Consejo de Europa

Convencidos de que es en este nivel local donde este derecho puede ser ejercido más directamente

Convencidos de que la existencia de Corporaciones locales investidas de responsabilidades efectivas permite una administración a la vez eficaz y próxima al ciudadano

Conscientes de que la defensa y el fortalecimiento de la Autonomía Local en los diferentes países de Europa representan una contribución esencial en la construcción de una Europa basada en los principios de democracia y descentralización del poder

Afirmando que esto supone la existencia de Corporaciones locales dotadas de órganos de decisión democráticamente constituidos que se benefician de una amplia autonomía en cuanto a la competencia a las modalidades de ejercicio de estas últimas y a los medios necesarios para el cumplimiento de su misión

Han convenido lo que sigue

Artículo 1.º Las partes contratantes se comprometen a considerarse vinculadas por los artículos siguientes de la forma y en las condiciones prescritas por el artículo 12 de la presente Carta

PARTE PRIMERA

Artículo 2.º*Fundamento constitucional y legal de la autonomía local*

El principio de la autonomía local debe estar reconocido en la legislación interna y, en la medida de lo posible, en la Constitución

Artículo 3.º*Concepto de la autonomía local*

1. Por autonomía local se entiende el derecho y la capacidad efectiva de las Corporaciones locales de ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos, en el marco de la Ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes.

2. Este derecho se ejerce por Asambleas o Consejos integrados por miembros elegidos por sufragio libre, secreto, igual, directo y universal y que pueden disponer de órganos ejecutivos responsables ante ellos mismos. Esta disposición no excluye el recurso a las asambleas de ciudadanos, al referéndum o a cualquier otra forma de participación directa de los ciudadanos allí donde esté permitido por la Ley.

Artículo 4.º*Alcance de la autonomía local*

1. Las competencias básicas de las Corporaciones locales vienen fijada por la Constitución o por la Ley. Sin embargo, esta disposición no impide la atribución a las Corporaciones locales de competencias para fines específicos de conformidad con la Ley.

2. Las Corporaciones locales tienen, dentro del ámbito de la Ley, libertad para ejercer su iniciativa en toda materia que no esté excluida de su competencia o atribuida a otra autoridad

3. El ejercicio de las responsabilidades públicas debe, de modo general, incumbir preferentemente a las autoridades más cercanas a los ciudadanos. La atribución de una responsabilidad a otra autoridad debe tener en cuenta la amplitud o la naturaleza de la tarea o las necesidades de eficacia o economía

4 Las competencias encomendadas a las Corporaciones locales deben ser normalmente plenas y completas. No pueden ser cuestionadas ni limitadas por otra autoridad central o regional más que dentro del ámbito de la Ley

5 En caso de delegación de poderes por una autoridad central o regional, las Corporaciones locales deben disfrutar en la medida de lo posible de la libertad de adaptar su ejercicio a las condiciones locales

6 Las Corporaciones locales deben ser consultadas, en la medida de lo posible, a su debido tiempo y de forma apropiada, a lo largo de los procesos de planificación y de decisión para todas las cuestiones que les afecta directamente

Artículo 5.º

Protección de los límites territoriales de las Corporaciones locales

Para cualquier modificación de los límites territoriales locales, las Corporaciones locales deberán ser consultadas previamente llegando el caso por vía de referéndum allí donde la legislación lo permita

Artículo 6.º

Adecuación de las estructuras y de los medios administrativos a los contenidos de las Corporaciones locales

1 Sin perjuicio de las disposiciones más generales creadas por la Ley, las Corporaciones locales deben poder definir por sí mismas la estructuras administrativas internas con las que pretenden dotarse, con objeto de adaptarlas a sus necesidades específicas y a fin de permitir una gestión eficaz

2 El Estatuto del personal de las Corporaciones debe permitir un reclutamiento de calidad, fundamentado en los principios de mérito y capacidad, a este fin debe reunir condiciones adecuadas de formación, remuneración y perspectivas de carrera

Artículo 7.º

Condiciones del ejercicio de las responsabilidades a nivel local

1 El Estatuto de los candidatos locales votados debe asegurar el libre ejercicio de su mandato

2 Debe permitir la compensación financiera adecuada a los gastos causados con motivo del ejercicio de su mandato, así como, si llega el caso, la compensación financiera de los beneficios perdidos o una remuneración del trabajo desempeñado y la cobertura social correspondiente

3 Las funciones y actividades compatibles con el mandato del candidato local votado no pueden ser fijadas más que por Ley o por principios jurídicos fundamentales

Artículo 8.º

Control administrativo de los actos de las Corporaciones locales

1 Todo control administrativo sobre las Corporaciones locales no pueden ser ejercido sino según las normas y en los casos previstos por la Constitución o por la Ley

2 Todo control administrativo de los actos de las Corporaciones locales no debe normalmente tener como objeto más que asegurar el respeto de la legalidad y de los principios constitucionales. El control administrativo puede, sin embargo, comprender un control de oportunidad ejercido por las autoridades de nivel superior en lo que concierne a las tareas cuya ejecución ha sido delegada a las Corporaciones locales

3 El control administrativo de las Corporaciones locales debe ejercerse respetando una proporcionalidad entre la amplitud de la intervención de la autoridad de control y la importancia de los intereses que se pretenden salvaguardar

Artículo 9.º

Los recursos financieros de las Corporaciones locales

1 Las Corporaciones locales tienen derecho, en el marco de la política económica nacional, a tener recursos propios suficientes de los cuales puedan disponer libremente en el ejercicio de sus competencias

2 Los recursos financieros de las Corporaciones locales deben ser proporcionales a las competencias previstas por la Constitución o por la Ley

3 Una parte, al menos, de los recursos financieros de las Corporaciones locales debe provenir de ingresos e impuestos locales, cuyo tipo corresponde fijar a aquellas, dentro de los límites de la Ley

4 Los sistemas financieros sobre los cuales descansan los recursos de que disponen las Corporaciones locales deben ser de una naturaleza lo suficientemente diversificada y evolutiva que les permita seguir en la medida de lo posible y en la práctica la evolución real de los costes del ejercicio de sus competencias

5 La protección de las Corporaciones locales financieramente más débiles reclama la adopción de procedimientos de compensación financiera o de las medidas equivalentes destinadas a corregir los efectos del desigual reparto de las fuentes potenciales de financiación, así como de las cargas que les incumbe. Tales procedimientos o medidas no deben reducir las libertades de opción de las Corporaciones locales, en su propio ámbito de responsabilidad

6 Las Corporaciones locales deben ser consultadas, según formas apropiadas, sobre las modalidades de adjudicación a éstas de los recursos redistribuidos

7 En la medida de lo posible, las subvenciones acordadas a las Corporaciones locales no deben ser destinadas a la financiación de proyectos específicos. La concesión de subvenciones no deberá causar perjuicio a la libertad fundamental de la política de las Corporaciones locales, en su propio ámbito de competencia

8 Con el fin de financiar sus gastos de inversión, las Corporaciones locales deben tener acceso, de conformidad con la Ley, al mercado nacional de capitales

Artículo 10

El derecho de asociación de las Corporaciones locales

1 Las Corporaciones locales tienen el derecho, en el ejercicio de sus competencias, de cooperar y, en el ámbito de la Ley, a asociarse con otras Corporaciones locales para la realización de tareas de interés común

2 El derecho de las Corporaciones locales de integrarse en una asociación para la protección y promoción de sus intereses comunes y el de integrarse en una asociación internacional de Corporaciones locales deben ser reconocidos por cada Estado

3 Las Corporaciones locales pueden, en las condiciones eventualmente previstas por la Ley, cooperar con las Corporaciones de otros Estados

Artículo 11

Protección legal de la autonomía local

Las Corporaciones locales deben disponer de una vía de recurso jurisdiccional a fin de asegurarse el libre ejercicio de sus competencias y el respeto a los principios de autonomía local, consagrados en la Constitución o en la legislación interna

PARTE SEGUNDA

Disposiciones varias

Artículo 12

Compromisos

1 Cada parte contratante se compromete a considerarse vinculada por veinte, al menos, de los apartados de la primera parte de la Carta, de los que diez, al menos, deberán ser elegidos entre los apartados siguientes

Artículo 2 °

Artículo 3 °, apartados 1 y 2

Artículo 4 °, apartados 1 y 2

Artículo 5 °

Artículo 7 °, apartado 1

Artículo 8 °, apartado 2

Artículo 9 °, apartados 1, 2 y 3

Artículo 10, apartado 1

Artículo 11

2 Cada Estado contratante en el momento de depositar los instrumentos de ratificación, aceptación o aprobación, notificará al Secretario General del Consejo de Europa los apartados elegidos conforme a lo dispuesto en el apartado uno del presente artículo

3 Cada parte contratante podrá, en cualquier momento posterior, declarar por notificación dirigida al Secretario

General que se considera vinculada por cualquier otro apartado que figure en esta Carta, que no hubiese todavía aceptado, conforme a las disposiciones del apartado uno del presente artículo. Estos compromisos interiores serán considerados parte integrante de la ratificación, aceptación o aprobación de la parte que hace la notificación y causarán los mismos efectos desde el primer día del mes siguiente a la expiración de un período de tres meses después de la fecha de recepción de la notificación por el Secretario General

Artículo 13

Entidades a las cuales se aplica la Carta

Los principios de autonomía local contenidos en la presente Carta se aplican a todas las categorías de Corporaciones locales existentes en el territorio de la parte contratante. Sin embargo, cada parte contratante puede, en el momento de depositar los instrumentos de ratificación, aceptación o aprobación de la presente Carta, designar las categorías de Corporaciones locales y entidades regionales a las que quiere limitar o excluir del campo de aplicación de la presente Carta. Puede igualmente incluir otras categorías de Corporaciones locales o entidades regionales en el campo de aplicación de la Carta por vía de comunicación posterior escrita al Secretario General del Consejo de Europa

Artículo 14

Comunicación de información

Cada parte contratante transmitirá al Secretario General del Consejo de Europa toda la información apropiada relativa a las disposiciones legislativas y otras medidas que hubiera tomado con el fin de adaptarse a los términos de esta Carta

PARTE TERCERA

Artículo 15

Firma, ratificación y entrada en vigor

1 La presente Carta está abierta a la firma de los Estados miembros del Consejo de Europa. Será ratificada, aceptada o aprobada. Los documentos de ratificación, aceptación o aprobación serán presentados ante el Secretario General del Consejo de Europa

2 La presente Carta entrará en vigor el primer día del mes siguiente a la expiración de un período de tres meses después de la fecha en la que cuatro Estados miembros del Consejo de Europa hayan expresado su consentimiento de quedar vinculados por la Carta, conforme a las disposiciones del apartado anterior

3 Para todo Estado miembro que exprese posteriormente su consentimiento de ser vinculado por la carta, ésta entrará en vigor el primer día del mes siguiente a la expiración de un período de tres meses después de la fecha de depósito del instrumento de ratificación, aceptación o aprobación

Artículo 16

Cláusula territorial

1 Todo Estado podrá en el momento de la firma o en el momento del depósito de su instrumento de ratificación, aceptación, aprobación o adhesión designar el o los territorios a los que se aplicará la presente Carta

2 Todo Estado podrá, en cualquier momento posterior, dirigir una declaración de intención al Secretario General del Consejo de Europa para ampliar la aplicación de la presente Carta a cualquier otro territorio designado en la declaración. La Carta entrará en vigor con respecto a este territorio el primer día del mes siguiente a la expiración de un período de tres meses después de la fecha de recepción de la declaración por el Secretario General

3 Toda declaración hecha en virtud de los dos apartados anteriores podrá ser retirada en lo que concierne a todos los territorios designados en esta declaración por notificación dirigida al Secretario General. La retirada tendrá efecto el primer día del mes siguiente a la expiración de un período de seis meses después de la fecha de recepción de la notificación por el Secretario General

Artículo 17

Denuncia

1 Ninguna parte contratante puede denunciar la presente carta antes de que finalice un período de cinco años después de la fecha de la entrada en vigor de la Carta en lo que la concierne. Esto será notificado al Secretario General del Consejo de Europa con una anticipación de seis meses. Esta denuncia no afecta la validez de la carta con respecto a las otras partes contratantes, siempre que el número de aquellas no sea nunca inferior a cuatro

2 Cada parte contratante puede, según las disposiciones enunciadas en el apartado anterior, denunciar cualquier apartado de la parte primera de la Carta que haya aceptado, siempre que el número y la categoría de los apartados a los cuales esta parte contratante está obligada, permanezcan conformes a las disposiciones del artículo 12, apartado 1

ANEXO "C"

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA

Capítulo I
Bases de la institucionalidad

Artículo 1°.- Los hombres nacen libres e iguales en dignidad y derechos

La familia es el núcleo fundamental de la sociedad

El Estado reconoce y ampara a los grupos intermedios a través de los cuales se organiza y estructura la sociedad y les garantiza la adecuada autonomía para cumplir sus propios fines específicos

El Estado está al servicio de la persona humana y su finalidad es promover el bien común, para lo cual debe contribuir a crear las condiciones sociales que permitan a todos y cada uno de los integrantes de la comunidad nacional su mayor realización espiritual y material posible, con pleno respeto a los derechos y garantías que esta Constitución establece

Es deber del Estado resguardar la seguridad nacional, dar protección a la población y a la familia, propender al fortalecimiento de ésta, promover la integración armónica de todos los sectores de la Nación y asegurar el derecho de las personas a participar con igualdad de oportunidades en la vida nacional

Artículo 2°.- Son emblemas nacionales la bandera nacional, el escudo de armas de la República y el himno nacional

Artículo 3°.- El Estado de Chile es unitario, su territorio se divide en regiones. Su administración será funcional y territorialmente descentralizada, o desconcentrada en su caso, en conformidad con la ley

Artículo 4°.- Chile es una república democrática

Artículo 5°.- La soberanía reside esencialmente en la Nación. Su ejercicio se realiza por el pueblo a través del plebiscito y de elecciones periódicas y, también, por las autoridades que esta Constitución establece. Ningún sector del pueblo ni individuo alguno puede atribuirse su ejercicio

El ejercicio de la soberanía reconoce como limitación el respeto a los derechos esenciales que emanan de la naturaleza humana. Es deber de los órganos del Estado respetar y promover tales derechos, garantizados por esta Constitución, así como por los tratados internacionales ratificados por Chile y que se encuentren vigentes

Artículo 6°.- Los órganos del Estado deben someter su acción a la Constitución y a las normas dictadas conforme a ella

Los preceptos de esta Constitución obligan tanto a los titulares o integrantes de dichos órganos como a toda persona, institución o grupo

La infracción de esta norma generará las responsabilidades y sanciones que determine la ley

Artículo 7°.- Los órganos del Estado actúan válidamente previa investidura regular de sus integrantes, dentro de su competencia y en la forma que prescriba la ley

Ninguna magistratura, ninguna persona ni grupo de personas pueden atribuirse, ni aun a pretexto de circunstancias extraordinarias, otra autoridad o derechos que los que expresamente se les hayan conferido en virtud de la Constitución o las leyes

Todo acto en contravención a este artículo es nulo y originará las responsabilidades y sanciones que la ley señale

Artículo 8°.- Derogado

Artículo 9°.- El terrorismo, en cualquiera de sus formas, es contrario a los derechos humanos

Una ley de quórum calificado determinará las conductas terroristas y su penalidad. Los responsables de estos delitos quedarán inhabilitados por el plazo de quince años para ejercer funciones o cargos públicos, sean o no de elección popular, o de rector o director de establecimiento de educación, o para ejercer en ellos funciones de enseñanza, para explotar un medio de comunicación social o ser director o administrador del mismo, o para desempeñar en él funciones relacionadas con la emisión o difusión de opiniones e informaciones, ni podrán ser dirigentes de organizaciones políticas o relacionadas con la educación o de carácter vecinal, profesional, empresarial, sindical, estudiantil o gremial en general, durante dicho plazo. Lo anterior se entiende sin perjuicio de otras inhabilidades o de las que por mayor tiempo establezca la ley.

Los delitos a que se refiere el inciso anterior serán considerados siempre comunes y no políticos para todos los efectos legales y no procederá respecto de ellos el indulto particular, salvo para conmutar la pena de muerte por el presidio perpetuo

Capítulo II
Nacionalidad y ciudadanía

Artículo 10°.- Son chilenos:

1°.- Los nacidos en el territorio de Chile, con excepción de los hijos de extranjeros que se encuentren en Chile en servicio de su Gobierno, y de los hijos de extranjeros transeúntes, todos los que, sin embargo, podrán optar a la nacionalidad chilena;

2° - Los hijos de padre o madre chilenos nacidos en el territorio extranjero, hallándose cualquiera de éstos en actual servicio de la República, quienes se considerarán para todos los efectos como nacidos en territorio chileno.

3° - Los hijos de padre o madre chilenos, nacido en territorio extranjero, por el solo hecho de avecindarse por más de un año en Chile.

4° - Los extranjeros que obtuvieran carta de nacionalización en conformidad con la ley, renunciando expresamente a su nacionalidad anterior. No se exigirá esta renuncia a los nacidos en un país extranjero que, en virtud de un tratado internacional, conceda este mismo beneficio a los chilenos.

Los nacionalizados en conformidad a este número tendrán opción a cargos públicos de elección popular sólo después de cinco años de estar en posesión de sus cartas de nacionalización.

5° - Los que obtuvieran especial gracia de nacionalización por ley.

La ley reglamentará los procedimientos de opción por la nacionalidad chilena, de otorgamiento, negativa, y cancelación de las cartas de nacionalización, y la formación de un registro de todos estos actos.

Artículo 11.- La nacionalidad chilena se pierde:

1° - Por nacionalización en país extranjero, salvo en el caso de aquellos chilenos comprendidos en los números 1°, 2° y 3° del artículo anterior que hubieren obtenido otra nacionalidad sin renunciar a su nacionalidad chilena y de acuerdo con lo establecido en el N° 4 del mismo artículo.

La causal de pérdida de la nacionalidad chilena señalada precedentemente no regirá respecto de los chilenos que, en virtud de disposiciones constitucionales, legales o administrativas del Estado en cuyo territorio residan, adopten la nacionalidad extranjera como condición de su permanencia en él o de igualdad jurídica en el ejercicio de los derechos civiles con los nacionales del respectivo país;

2° - Por decreto supremo, en caso de prestación de servicios durante una guerra exterior a enemigos de Chile o de sus aliados.

3° - Por sentencia judicial condenatoria por delitos contra la dignidad de la patria o los intereses esenciales y permanentes del Estado, así considerados por ley aprobada con quórum calificado. En estos procesos, los hechos se apreciarán siempre en conciencia.

4° - Por cancelación de la carta de nacionalización.

5° - Por ley que revoque la nacionalización concedida por gracia.

Los que hubieran perdido la nacionalidad chilena por cualquiera de las causales establecidas en este artículo, sólo podrán ser rehabilitados por ley.

Artículo 12.- La persona afectada por acto o resolución de autoridad administrativa que le prive de su nacionalidad chilena o se la desconozca, podrá recurrir, por sí o por cualquiera a su nombre, dentro del plazo de treinta días, ante la Corte Suprema, la que conocerá como jurado y en tribunal pleno. La interposición del recurso suspenderá los efectos del acto o resolución recurridos.

Artículo 13.- Son ciudadanos los chilenos que hayan cumplido dieciocho años de edad y que no hayan sido condenados a pena aflictiva.

La calidad de ciudadano otorga los derechos de sufragio, de optar a cargos de elección popular y los demás que la Constitución o la ley confieran.

Artículo 14.- Los extranjeros avecindados en Chile por más de cinco años, y que cumplan con los requisitos señalados en el inciso primero del artículo 13, podrán ejercer el derecho de sufragio en los casos y formas que determine la ley.

Artículo 15.- En las votaciones populares el sufragio será personal, igualitario y secreto. Para los ciudadanos será, además, obligatorio.

Sólo podrá convocarse a votación popular para las elecciones y plebiscitos expresamente previstos en esta Constitución.

Artículo 16.- El derecho de sufragio se suspende:

1° - Por interdicción en caso de demencia.

2° - Por hallarse la persona procesada por delito que merezca pena aflictiva o por delito que la ley califique como conducta terrorista, y

3° - Por haber sido sancionado por el Tribunal Constitucional en conformidad al inciso séptimo del número 15 del artículo 19 de esta Constitución. Los que por esta causa se hallaren privados del ejercicio del derecho de sufragio lo recuperarán al término de cinco años, contado desde la declaración del Tribunal. Esta suspensión no producirá otro efecto legal, sin perjuicio de lo dispuesto en el inciso séptimo del número 15 del artículo 19.

Artículo 17.- La calidad de ciudadano se pierde:

1° - Por pérdida de la nacionalidad chilena.

2° - Por condena de pena aflictiva, y

3° - Por condena de delitos que la ley califique como conducta terrorista.

Los que hubieren perdido la ciudadanía por la causal señalada en el número 2° podrán solicitar su rehabilitación al Senado, una vez extinguida su responsabilidad penal. Los que hubieren perdido la ciudadanía por la causal prevista en el número 3° sólo podrán ser rehabilitados en virtud de una ley de quórum calificado, una vez cumplida la condena.

Artículo 18.- Habrá un sistema electoral público. Una ley orgánica constitucional determinará su organización y funcionamiento, regulará la forma en que se realizarán los procesos electorales y plebiscitarios, en todo lo no previsto por esta Constitución y garantizará siempre la plena igualdad entre los independientes y los miembros de partidos políticos tanto en la presentación de candidaturas como en su participación en los señalados procesos.

El resguardo del orden público durante los actos electorales y plebiscitarios corresponderá a la Fuerzas Armadas y Carabineros del modo que indique la ley.

Capítulo III

De los derechos y deberes constitucionales

Artículo 19.- La Constitución asegura a todas las personas:

1° - El derecho a la vida y a la integridad física y psíquica de la persona.

La ley protege la vida del que está por nacer.

La pena de muerte sólo podrá establecerse por delito contemplado en ley aprobada con quórum calificado.

Se prohíbe la aplicación de todo apremio ilegítimo.

2°.- La igualdad ante la ley. En Chile no hay persona ni grupo privilegiados. En Chile no hay esclavos y el que pise su territorio queda libre.

Ni la ley ni autoridad alguna podrán establecer diferencias arbitrarias.

3°.- La igual protección de la ley en el ejercicio de sus derechos.

Toda persona tiene derecho a la defensa jurídica en la forma que la ley señale y ninguna autoridad o individuo podrá impedir, restringir o perturbar la debida intervención del letrado que hubiere sido requerido. Tratándose de los integrantes de las Fuerzas Armadas y de Orden y Seguridad Pública, este derecho se regirá, en lo concerniente a lo administrativo y disciplinario, por la normas pertinentes de sus respectivos estatutos.

La ley arbitrará los medios para otorgar asesoramiento y defensa jurídica a quienes no puedan procurárselos por sí mismos.

Nadie puede ser juzgado por comisiones especiales, sino por el tribunal que le señale la ley y que se halle establecido con anterioridad por ésta.

Toda sentencia de un órgano que ejerza jurisdicción debe fundarse en un proceso previo legalmente tramitado. Corresponderá al legislador establecer siempre las garantías de un racional y justo procedimiento.

La ley no podrá presumir de derecho la responsabilidad penal.

Ningún delito se castigará con otra pena que la que señale una ley promulgada con antelación a su perpetración, a menos que una nueva ley favorezca al afectado.

Ninguna ley podrá establecer penas sin que la conducta que se sanciona esté expresamente descrita en ella.

4°.- El respeto y protección a la vida privada y pública y a la honra de la persona y de su familia.

La infracción de este precepto cometida a través de un medio de comunicación social, y que consistiere en la imputación de un hecho o acto falso, o que cause injustificadamente daño o descrédito a una persona o familia, será constitutiva de delito y tendrá la sanción que determine la ley. Con todo, el medio de comunicación social podrá excepcionarse probando ante el tribunal correspondiente la verdad de la imputación, a menos que ésta constituya por sí misma el delito de injuria a particulares. Además, los propietarios, editores, directores y administradores del medio de comunicación social respectivo serán solidariamente responsables de las indemnizaciones que procedan.

5°.- La inviolabilidad del hogar y de toda forma de comunicación privada. El hogar sólo puede allanarse y las comunicaciones y documentos privados interceptarse, abrirse o registrarse en los casos y formas determinados por ley.

6°.- La libertad de conciencia, la manifestación de todas las creencias y el ejercicio libre de todos los cultos que no se opongan a la moral, a las buenas costumbres o al orden público.

Las confesiones religiosas podrán erigir y conservar templos y sus dependencias bajo las condiciones de seguridad e higiene fijadas por las leyes y ordenanzas.

Las iglesias, las confesiones e instituciones religiosas de cualquier culto tendrán los derechos que otorgan y reconocen, con respecto a los bienes, las leyes actualmente en vigor. Los templos y sus dependencias, destinados exclusivamente al servicio del culto, estarán

exentos de toda clase de contribuciones.

7°.- El derecho a la libertad personal y a la seguridad individual.

En consecuencia:

a) Toda persona tiene derecho a residir y permanecer en cualquier lugar de la República, trasladarse de un lugar a otro y entrar y salir de su territorio, a condición de que se guarden las normas establecidas en la ley y salvo siempre el perjuicio de terceros.

b) Nadie puede ser privado de su libertad personal ni ésta restringida sino en los casos y en la forma determinados por la Constitución y las leyes.

c) Nadie puede ser arrestado o detenido sino por orden de funcionario público expresamente facultado por la ley y después de que dicha orden se intimada en forma legal. Sin embargo, podrá ser detenido el que fuere sorprendido en delito flagrante, con el solo objeto de ser puesto a disposición del juez competente dentro de las veinticuatro horas siguientes.

Si la autoridad hiciera arrestar o detener a alguna persona, deberá dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes, dar aviso al juez competente, poniendo a su disposición al afectado. El juez podrá, por resolución fundada, ampliar este plazo hasta por cinco días, y hasta por diez días, en el caso que se investigaran hechos calificados por la ley como conductas terroristas.

d) Nadie puede ser arrestado o detenido, sujeto a prisión preventiva o preso, sino en su casa o en lugares públicos destinados a ese objeto.

Los encargados de las prisiones no pueden recibir en ellas a nadie en calidad de arrestado o detenido, procesado o preso, sin dejar constancia de la orden correspondiente, emanada de autoridad que tenga facultad legal, en un registro que será público.

Ninguna incomunicación puede impedir que el funcionario encargado de la casa de detención visite al arrestado o detenido, procesado o preso, que se encuentre en ella. Este funcionario está obligado, siempre que el arrestado o detenido lo requiera, a transmitir al juez competente la copia de la orden de detención, o a reclamar para que se le dé dicha copia, o a dar él mismo un certificado de hallarse detenido aquel individuo, si al tiempo de su detención se hubiera omitido este requisito.

e) La libertad provisional procederá a menos que la detención o la prisión preventiva sea considerada por el juez como necesaria para las investigaciones del sumario o para la seguridad del ofendido o de la sociedad. La ley establecerá los requisitos y las modalidades para obtenerla.

La resolución que otorgue la libertad provisional a los procesados por los delitos a que se refiere el artículo 9°, deberá siempre elevarse en consulta. Esta y la apelación de la resolución que se pronuncie sobre la excarcelación serán concedidas por el Tribunal superior que corresponda integrado exclusivamente por miembros titulares. La resolución que se apruebe u otorgue la libertad requerirá ser acordada por unanimidad. Mientras dure la libertad provisional el reo quedará siempre sometido a las medidas de vigilancia de la autoridad que la ley contemple.

f) En las causas criminales no se podrá obligar al inculcado a que declare bajo juramento sobre hecho propio, tampoco podrán ser obligados a declarar en contra de éste sus ascendientes, descendientes, cónyuge y demás personas, que según los casos y circunstancias, señale la ley.

g) No podrá imponerse la pena de confiscación de bienes, sin perjuicio del comiso en los casos establecidos por la ley; pero dicha pena será

procedente respecto de las asociaciones ilícitas;

i) Una vez dictado sobreseimiento definitivo o sentencia absolutoria, el que hubiere sido sometido a proceso o condenado en cualquier instancia por resolución de la Corte Suprema declare injustificadamente errónea o arbitraria, tendrá derecho a ser indemnizado por el Estado de los perjuicios patrimoniales y morales que haya sufrido. La indemnización será determinada judicialmente en procedimiento breve y sumario y en él la prueba se apreciará en conciencia;

8º.- El derecho de vivir en un medio ambiente libre de contaminación. Es deber del Estado velar para que este derecho no sea afectado y tutelar la preservación de la naturaleza.

La ley podrá establecer restricciones específicas al ejercicio de determinados derechos o libertades para proteger el medio ambiente.

9º.- El derecho a la protección de la salud.

El Estado protege el libre e igualitario acceso a las acciones de promoción, protección y recuperación de la salud y de rehabilitación del individuo. Le corresponderá, asimismo, la coordinación y control de las acciones relacionadas con la salud.

Es deber del Estado garantizar la ejecución de las acciones de salud, sea que se presten a través de las instituciones públicas o privadas, en la forma y condiciones que determine la ley, la que podrá establecer cotizaciones obligatorias.

Cada persona tendrá derecho a elegir el sistema de salud al que desee acogerse, sea éste estatal o privado.

10.- El derecho a la educación.

La educación tiene por objeto el pleno desarrollo de la persona en las distintas etapas de su vida.

Los padres tienen el derecho preferente y el deber de educar a sus hijos. Corresponderá al Estado otorgar especial protección al ejercicio de este derecho.

La educación básica es obligatoria, debiendo el Estado financiar un sistema gratuito con tal objeto, destinado a asegurar el acceso a ella de toda la población.

Corresponderá al Estado, asimismo, fomentar el desarrollo de la educación en todos sus niveles, estimular la investigación científica y tecnológica, la creación artística y la protección e incremento del patrimonio cultural de la Nación.

Es deber de la comunidad contribuir al desarrollo y perfeccionamiento de la educación.

11.- La libertad de enseñanza incluye el derecho a abrir, organizar y mantener establecimientos educacionales.

La libertad de enseñanza no tiene otras limitaciones que las impuestas por la moral, las buenas costumbres, el orden público y la seguridad nacional.

La enseñanza reconocida oficialmente no podrá orientarse a propagar tendencia política partidista alguna.

Los padres tienen el derecho de escoger el establecimiento de enseñanza para sus hijos.

Una ley orgánica constitucional establecerá los requisitos mínimos que deberán exigirse en cada uno de los niveles de la enseñanza básica y media y señalará las normas objetivas, de general aplicación, que permitan al Estado velar por su cumplimiento. Dicha ley, del mismo modo, establecerá los requisitos para el reconocimiento oficial de los establecimientos educacionales a todo nivel.

12.- La libertad de emitir opinión y la de informar, sin censura previa, en cualquier forma y por

cualquier medio, sin perjuicio de responder de los delitos y abusos que se cometan en el ejercicio de estas libertades, en conformidad a la ley, la que deberá ser de quórum calificado.

La ley en ningún caso podrá establecer monopolio estatal sobre los medios de comunicación social.

Toda persona natural o jurídica ofendida o injustamente aludida por algún medio de comunicación social tiene derecho a que su declaración o rectificación sea gratuitamente difundida, en las condiciones que la ley determine, por el medio de comunicación social en que esa información hubiera sido emitida.

Toda persona natural o jurídica tiene derecho de fundar, editar y mantener diarios, revistas y periódicos, en las condiciones que señale la ley.

El Estado, aquellas universidades y demás personas o entidades que la ley determine, podrán establecer, operar y mantener estaciones de televisión.

Habrà un Consejo Nacional de Televisión autónomo y con personalidad jurídica, encargado de velar por el correcto funcionamiento de este medio de comunicación. Una ley de quórum calificado señalará la organización y demás funciones y atribuciones del referido Consejo.

La ley establecerá un sistema de censura para la exhibición y publicidad de la producción cinematográfica.

13.- El derecho a reunirse pacíficamente sin permiso previo y sin armas.

Las reuniones en plazas, calles y demás lugares de uso público, se regirán por las disposiciones generales de policía.

14.- El derecho de presentar peticiones a la autoridad, sobre cualquier asunto de interés público o privado, sin otra limitación que la de proceder en términos respetuosos y convenientes.

15.- El derecho de asociarse sin permiso previo.

Para gozar de personalidad jurídica, las asociaciones deberán constituirse en conformidad a la ley.

Nadie puede ser obligado a pertenecer a una asociación.

Proníbense las asociaciones contrarias a la moral, al orden público y a la seguridad del Estado.

Los partidos políticos no podrán intervenir en actividades ajenas a las que les son propias ni tener privilegio alguno o monopolio de la participación ciudadana. La nómina de sus militantes se registrará en el Servicio Electoral del Estado, el que guardará reserva de la misma, la cual será accesible a los militantes del respectivo partido, su contabilidad deberá ser pública. Las fuentes de financiamiento no podrán provenir de dineros bienes, donaciones, aportes ni créditos de origen extranjero, sus estatutos deberán contemplar las normas que aseguren una efectiva democracia interna. Una ley orgánica constitucional regulará las demás materias que les conciernan y las sanciones que se aplicaran por el incumplimiento de sus preceptos, dentro de los cuales podrá considerar su disolución. Las asociaciones, movimientos, organizaciones o grupos de personas que persigan o realicen actividades propias de los partidos políticos sin ajustarse a las normas anteriores son ilícitos y serán sancionados de acuerdo a la referida ley orgánica constitucional.

La Constitución Política garantiza el pluralismo político. Son inconstitucionales los partidos, movimientos u otras formas de organización cuyos objetivos, actos o conductas no respeten los principios básicos del régimen

democrático y constitucional, procuren el establecimiento de un sistema totalitario, como asimismo aquellos que hagan uso de la violencia, la propugnen o inciten a ella como método de acción política. Corresponderá al Tribunal Constitucional declarar esta inconstitucionalidad.

Sin perjuicio de las demás sanciones establecidas en la Constitución o en la ley, las personas que hubieren tenido participación en los hechos que motiven la declaración de inconstitucionalidad a que se refiere el inciso precedente, no podrán participar en la formación de otros partidos políticos, movimientos u otras formas de organización política, ni optar a cargos públicos de elección popular ni desempeñar los cargos que se mencionan en los números 1) a 6) del artículo 54, por el término de cinco años, contado desde la resolución del Tribunal. Si a esa fecha las personas referidas estuvieren en posición de las funciones o cargos indicados, los perderán de pleno derecho.

Las personas sancionadas en virtud de este precepto no podrán ser objeto de rehabilitación durante el plazo señalado en el inciso anterior. La duración de las inhabilidades contempladas en dicho inciso se elevará al doble en caso de reincidencia.

16 - La libertad de trabajo y protección

Toda persona tiene derecho a la libre contratación y a la libre elección del trabajo con una justa retribución.

Se prohíbe cualquiera discriminación que no se base en la capacidad o idoneidad personal, sin perjuicio de que la ley puede exigir la nacionalidad chilena o límites a la edad para determinados cargos.

Ninguna clase de trabajo puede ser prohibida, salvo que se oponga a la moral, a la seguridad o a la salubridad públicas, o que lo exija el interés nacional y una ley lo declare así. Ninguna ley o disposición de autoridad pública podrá exigir la afiliación a organización o entidad alguna como requisito para desarrollar una determinada actividad o trabajo, ni la desafiliación para mantenerse en estos. La ley determinará las profesiones que requieren grado o título universitario y la condiciones que deben cumplirse para ejercerlas.

La negociación colectiva con la empresa en que laboren es un derecho de los trabajadores, salvo en los casos en que la ley expresamente no permita negociar. La ley establecerá las modalidades de la negociación colectiva y los procedimientos adecuados para lograr en ella una solución justa y pacífica. La ley señalará los casos en que la negociación colectiva deba someterse a arbitraje obligatorio, el que corresponderá a tribunales especiales de expertos cuya organización y atribuciones se establecen en ella.

No podrán declararse en huelga los funcionarios del Estado ni de las municipalidades. Tampoco podrán hacerlo las personas que trabajen en corporaciones o empresas, cualquiera que se a su naturaleza, finalidad o función, que atiendan servicios de utilidad pública o cuya paralización cause grave daño a la salud, a la economía del país, al abastecimiento de la población o seguridad nacional. La ley establecerá los procedimientos para determinar las corporaciones o empresas cuyos trabajadores estará sometidos a la prohibición que establece este inciso.

17 - La admisión a todas las funciones y empleos públicos, sin otros requisitos que los que impongan la Constitución y la leyes.

18 - El derecho a la seguridad social

Las leyes que regulen el ejercicio de este derecho serán de quórum calificado.

La acción del Estado estará dirigida a garantizar el acceso de todos los habitantes al goce de

las prestaciones básicas uniformes, sea que se otorguen a través de instituciones públicas o privadas. La ley podrá establecer cotizaciones obligatorias.

El Estado supervigilará el adecuado ejercicio del derecho a la seguridad social.

19 - El derecho a sindicarse en los casos y forma que señale la ley. La afiliación sindical será siempre voluntaria.

Las organizaciones sindicales gozarán de personalidad jurídica por el solo hecho de registrar sus estatutos y actas constitutivas en la forma y condiciones que determine la ley.

La ley contemplará los mecanismos que aseguren la autonomía de estas organizaciones. Las organizaciones sindicales no podrán intervenir en actividades político-partidistas.

20 - La igual repartición de los tributos en proporción a las rentas o en la progresión o forma que fije la ley, y la igual repartición de las demás cargas públicas.

En ningún caso la ley podrá establecer tributos manifestamente desproporcionados o injustos.

Los tributos que se recauden, cualquiera que sea su naturaleza, ingresarán al patrimonio de la Nación y no podrán estar afectos a un destino determinado.

Sin embargo, la ley podrá autorizar que determinados tributos puedan estar afectados a fines propios de la defensa nacional. Asimismo, podrá autorizar que los que gravan actividades o bienes que tengan una clara identificación regional o local puedan ser aplicados, dentro de los marcos que la misma ley señale, por las autoridades regionales o comunales para el financiamiento de obras de desarrollo.

21 - El derecho a desarrollar cualquiera actividad económica que no sea contraria a la moral, orden público o a la seguridad nacional, respetando las normas legales que la regulen.

El Estado y sus organismos podrán desarrollar actividades empresariales o participar en ellas sólo si una ley de quórum calificado los autoriza. En tal caso, esas actividades estarán sometidas a la legislación común aplicable a los particulares, sin perjuicio de las excepciones que por motivos justificados establezca la ley, la que deberá ser, asimismo, de quórum calificado.

22 - La no discriminación arbitraria en el trato que deben dar el Estado y sus organismos en materia económica.

Sólo en virtud de una ley, y siempre que no signifique tal discriminación, se podrá autorizar determinados beneficios directos o indirectos en favor de algún sector, actividad o zona geográfica, o establecer gravámenes especiales que afecten a uno u otra. En el caso de las franquicias o beneficios indirectos, la estimación del costo de éstos deberá incluirse anualmente en la Ley de Presupuestos.

23 - La libertad para adquirir el dominio de toda clase de bienes, excepto aquellos que la naturaleza ha hecho comunes a todos los hombres o que deben pertenecer a la Nación toda y la ley lo declare así. Lo anterior es sin perjuicio de lo prescrito en otros preceptos de esta Constitución.

Una ley de quórum calificado y cuando así lo exija el interés nacional puede establecer limitaciones o requisitos para la adquisición del dominio de algunos bienes.

24 - El derecho de propiedad en sus diversas especies sobre toda clase de bienes corporales e incorporales.

Sólo la ley puede establecer el modo de adquirir la propiedad, de usar, gozar y disponer de ella y las limitaciones y obligaciones que deriven de su función.

social. Esta comprende cuanto exijan los intereses generales de la Nación, la seguridad nacional, la utilidad y la salubridad públicas y la conservación del patrimonio ambiental.

Nadie puede, en caso alguno, ser privado de su propiedad, del bien sobre el que recae o de alguno de los atributos o facultades esenciales del dominio, sino en virtud de ley general o especial que autorice la expropiación por causa de utilidad pública o de interés nacional, calificada por el legislador. El expropiado podrá reclamar de la legalidad del acto expropiatorio ante los tribunales ordinarios y tendrá siempre derecho a indemnización por el daño patrimonial efectivamente causado, la que se fijará de común acuerdo o en sentencia dictada conforme a derecho por dichos tribunales.

A falta de acuerdo, la indemnización deberá ser pagada en dinero efectivo al contado.

La toma de posesión material del bien expropiado tendrá lugar, previo pago total de la indemnización, la que a falta de acuerdo, será determinada provisionalmente por peritos en la forma en que señale la ley. En caso de reclamo acerca de la procedencia de la expropiación, el juez podrá, con el mérito de los antecedentes que se invoquen, decretar la suspensión de la toma de posesión.

El Estado tiene dominio absoluto, exclusivo, inalienable e imprescriptible de todas las minas, comprendiéndose en éstas las covaderas, las arenas metalíferas, los salares, los depósitos de carbón a hidrocarburos y las demás sustancias fósiles, con excepción de las arcillas superficiales, no obstante la propiedad de las personas naturales o jurídicas sobre los terrenos en cuyas entrañas estuvieren situadas. Los predios superficiales estarán sujetos a las obligaciones y limitaciones que la ley señale para facilitar la exploración, la explotación y el beneficio de dichas minas.

Corresponde a la ley determinar qué sustancias de aquellas a que se refiere el inciso precedente, exceptuados los hidrocarburos líquidos o gaseosos, pueden ser objeto de concesiones de exploración o de explotación. Dichas concesiones se constituirán siempre por resolución judicial y tendrán la duración, conferirán los derechos e impondrán las obligaciones que la ley exprese, la que tendrá el carácter de orgánica constitucional. La concesión minera obliga al dueño a desarrollar la actividad necesaria para satisfacer el interés público que justifica su otorgamiento. Su régimen de amparo será establecido por dicha ley, tendrá directa o indirectamente a obtener el cumplimiento de esa obligación y contemplará causales de caducidad para el caso de incumplimiento o de simple extinción del dominio sobre la concesión. En todo caso, dichas causales y sus efectos deben estar establecidos al momento de otorgarse la concesión.

Será de competencia exclusiva de los tribunales ordinarios de justicia declarar la extinción de tales concesiones. Las controversias que se produzcan respecto de la caducidad o extinción del dominio sobre la concesión serán resueltas por ellos, y en caso de caducidad, el afectado podrá requerir de la justicia la declaración de subsistencia de su derecho.

El dominio del titular sobre su concesión minera está protegido por la garantía constitucional de que trata este número.

La exploración, explotación o el beneficio de los yacimientos que contengan sustancias no susceptibles de concesión, podrán ejecutarse directamente por el Estado o por sus empresas, o por medio de concesiones administrativas o de contratos especiales de operación,

con los requisitos y bajo las condiciones que el Presidente de la República fije, para cada caso, por decreto supremo. Esta norma se aplicará también a los yacimientos de cualquier especie existentes en las aguas marítimas sometidas a la jurisdicción nacional y a los situados, en todo o en parte, en zonas que, conforme a la ley, se determinen como de importancia para la seguridad nacional. El Presidente de la República podrá poner término, en cualquier tiempo, sin expresión de causa y con la indemnización que corresponda, a las concesiones administrativas o a los contratos de operación relativos a las explotaciones ubicadas en zonas declaradas de importancia para la seguridad nacional.

Los derechos de los particulares sobre las aguas, reconocidos o constituidos en conformidad a la ley, otorgarán a sus titulares la propiedad sobre de ellos.

25.- El derecho del autor sobre sus creaciones intelectuales y artísticas de cualquier especie por el tiempo que señale la ley y que no sea inferior al de la vida titular.

El derecho de autor comprende la propiedad de las obras y otros derechos, como la paternidad, la edición y la integridad de la obra, todo ello en conformidad a la ley.

Se garantiza, también, la propiedad industrial sobre las patentes de invención, marcas comerciales, modelos, procesos tecnológicos u otras creaciones análogas, por el tiempo que establezca la ley.

Será aplicable a la propiedad de las creaciones intelectuales y artísticas y a la propiedad industrial lo prescrito en los incisos segundo, tercero, cuarto y quinto del número anterior, y

26.- La seguridad de que los preceptos legales que por mandato de la Constitución regulen o contemplen las garantías que éstas establece o que las limiten en los casos en que ella lo autoriza, no podrán afectar los derechos en su esencia, ni imponer condiciones, tributos o requisitos que impidan su libre ejercicio.

Inciso segundo, derogado.

Artículo 20.- El que por causa de actos u omisiones arbitrarios o ilegales sufra privación, perturbación o amenaza en el legítimo ejercicio de los derechos y garantías establecidos en el artículo 19, números 1°, 2°, 3° inciso cuarto, 4°, 5°, 6°, 9° inciso final, 11, 12, 13, 15, 16 en lo relativo a la libertad de trabajo y al derecho a su libre elección y libre contratación, y a lo establecido en el inciso cuarto, 19, 21, 22, 23, 24 y 25, podrá ocurrir por sí o por cualquiera a su nombre a la Corte de Apelaciones respectiva, la que adoptará de inmediato las providencias que juzgue necesarias para restablecer el imperio del derecho y asegurar la debida protección del afectado, sin perjuicio de los demás derechos que pueda hacer valer ante la autoridad a los tribunales correspondientes.

Procederá, también, el recurso de protección en el caso del N° 8 del artículo 19, cuando el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación sea afectado por un acto arbitrario e ilegal imputable a una autoridad o persona determinada.

Artículo 21.- Todo individuo que se hallare arrestado, detenido o preso con infracción de lo dispuesto en la Constitución o en las leyes, podrá ocurrir por sí o por cualquiera a su nombre, a la magistratura que señale la ley, a fin de que ésta ordene se guarden las formalidades legales y adopte de inmediato las providencias que juzgue necesarias para restablecer el imperio del derecho y asegurar la debida protección del afectado.

Esa magistratura podrá ordenar que le individuo sea traído a su presencia y su decreto será precisamente obedecido por todos los encargados de las cárceles o lugares de detención. Instruida de los antecedentes, decretará su libertad inmediata o hará que se reparen los defectos legales o pondrá al individuo a disposición del juez competente, procediendo en todo breve y sumariamente, y corrigiendo por sí esos defectos o dando cuenta a quien corresponda para que los corrija.

El mismo recurso, y en igual forma, podrá ser deducido en favor de toda persona que ilegalmente sufra cualquier otra privación, perturbación o amenaza en su derecho a la libertad personal y seguridad individual. La respectiva magistratura dictará en tal caso las medidas indicadas en los incisos anteriores que estime conducentes para restablecer el impeno del derecho y asegurar la debida protección del afectado.

Artículo 22.- Todo habitante de la República debe respeto a Chile y a sus emblemas nacionales.

Los chilenos tienen el deber fundamental de honrar a la patria, de defender su soberanía y de contribuir a preservar la seguridad nacional y los valores esenciales de la tradición chilena.

El servicio militar y las demás cargas personales que imponga la ley son obligatorios en los términos y formas que ésta determine.

Los chilenos en estado de cargar armas deberán hallarse inscritos en los Registros Militares, si no están legalmente exceptuados.

Artículo 23.- Los grupos intermedios de la comunidad y sus dirigentes que hagan mal uso de la autonomía que la Constitución les reconoce, interviniendo indebidamente en actividades ajenas a sus fines específicos, serán sancionados en conformidad a la ley. Son incompatibles los cargos directivos superiores de las organizaciones gremiales con los cargos directivos superiores, nacionales y regionales de los partidos políticos.

La ley establecerá las sanciones que corresponda aplicar a los dirigentes gremiales que intervengan en actividades político-partidistas y a los dirigentes de los partidos políticos que interfieran en el funcionamiento de las organizaciones gremiales y demás grupos intermedios que la propia ley señale.

Capítulo IV Gobierno Presidente de la República

Artículo 24.- El gobierno y la administración del Estado corresponde al Presidente de la República, quien es el Jefe de Estado.

Su autoridad se extiende a todo cuanto tiene por objeto la conservación del orden público en el interior y la seguridad externa de la República, de acuerdo con la Constitución y las leyes.

El Presidente de la República, a lo menos una vez al año, dará cuenta al país del estado administrativo y político de la Nación.

Artículo 25.- Para ser elegido Presidente de la República se requiere haber nacido en el territorio de Chile, tener cumplidos cuarenta años de edad y poseer las demás calidades necesarias para ser ciudadano con derecho a sufragio.

El Presidente de la República durará en el ejercicio de sus funciones por el término de seis años y no podrá ser reelegido para el período siguiente.

El Presidente de la República no podrá salir del territorio nacional por más de treinta días ni en los últimos noventa días de su período, sin acuerdo del Senado.

En todo caso, el Presidente de la República comunicará con la debida anticipación al Senado su decisión de ausentarse del territorio y los motivos que la justifican.

Artículo 26.- El Presidente será elegido en votación directa y por mayoría absoluta de los sufragios válidamente emitidos. La elección se realizará, en la forma que determine la ley, noventa días antes de aquel en que deba cesar en el cargo el que esté en funciones.

Si a la elección de Presidente se presentaran más de dos candidatos y ninguno de ellos obtuviere más de la mitad de los sufragios válidamente emitidos, se procederá a una nueva elección que se verificará, en la forma que determine la ley, quince días después de que el Tribunal Calificador, dentro del plazo señalado en el artículo siguiente, haga la correspondiente declaración. Esta elección se circunscribirá a los dos candidatos que hubieren obtenido las más altas mayorías relativas.

Para los efectos de lo dispuesto en los dos incisos precedentes, los votos en blanco y los nulos se considerarán como no emitidos.

Artículo 27.- El proceso de calificación de la elección presidencial deberá quedar concluido dentro de los cuarenta días siguientes a la primera elección o de los veinticinco días siguientes a la segunda.

El Tribunal Calificador de Elecciones comunicará de inmediato al Presidente del Senado la proclamación de Presidente electo que haya efectuado.

El Congreso Pleno, reunido en sesión pública noventa días después de la primera o única elección y con los miembros que asistan, tomará conocimiento de la resolución en virtud de la cual el Tribunal Calificador proclama al Presidente electo.

En este mismo acto, el Presidente electo prestará ante el Presidente del Senado, juramento o promesa de desempeñar fielmente el cargo de Presidente de la República, conservar la independencia de la Nación, guardar y hacer guardar la Constitución y las leyes, y de inmediato asumirá sus funciones.

Artículo 28.- Si el Presidente electo se hallare impedido para tomar posesión del cargo, asumirá, mientras tanto, con el título de Vicepresidente de la República, el Presidente del Senado, a falta de éste, el Presidente de la Corte Suprema, y a falta de éste, el Presidente de la Cámara de Diputados.

Con todo, si el impedimento del Presidente electo fuere absoluto o debiera durar indefinidamente, el Vicepresidente, en los diez días siguientes al acuerdo del Senado adoptado en conformidad al artículo 49 N° 7° expedirá las órdenes convenientes para que se proceda, dentro del plazo de sesenta días, a nueva elección en la forma prevista por la Constitución y la Ley de Elecciones. El Presidente de la República así elegido asumirá sus funciones en la oportunidad que señale esa ley, y durará en el ejercicio de ellas hasta el día en que le habría correspondido cesar en el cargo al electo que no pudo asumir y cuyo impedimento hubiere motivado la nueva elección.

Artículo 29.- Si por impedimento temporal, sea por enfermedad, ausencia del territorio u otro grave motivo, el Presidente de la República no pudiere ejercer su cargo, lo subrogará, con el título de Vicepresidente de la República, el Ministro titular a quien corresponda de

acuerdo con el orden de precedencia legal. A falta de éste, la subrogación corresponderá al Ministro titular que siga en ese orden de precedencia y, a falta de todos ellos, le subrogarán sucesivamente el Presidente del Senado, el Presidente de la Corte Suprema y el Presidente de la Cámara de Diputados.

En caso de vacancia del cargo del Presidente de la República, se producirá la subrogación como en las situaciones del inciso anterior, y se procederá a elegir sucesor en conformidad a las reglas de los incisos siguientes.

Si la vacancia se produjere faltando menos de dos años para la próxima elección general de parlamentarios, el Presidente será elegido por el Congreso Pleno por la mayoría absoluta de los senadores y diputados en ejercicio y durará en el cargo hasta noventa días después de esa elección general. Conjuntamente, se efectuará una nueva elección presidencial por el periodo señalado en el inciso segundo del artículo 25. La elección por el Congreso será hecha dentro de los diez días siguientes a la fecha de la vacancia y el elegido asumirá su cargo dentro de los treinta días siguientes.

Si la vacancia se produjere faltando dos años o más para la próxima elección general de parlamentarios, el Vicepresidente, dentro de los diez primeros días de su mandato, convocará a los ciudadanos a elección presidencial para el nonagésimo día después de la convocatoria. El Presidente que resulte elegido asumirá su cargo el décimo día después de su proclamación y durará en él hasta noventa días después de la segunda elección general de parlamentarios que se verifique durante su mandato, la que se hará en el conjunto con la nueva elección presidencial.

El Presidente elegido conforme a alguno de los incisos precedentes no podrá postular como candidato a la elección presidencial siguiente.

Artículo 30.- El Presidente cesará en su cargo en el mismo día en que se complete su periodo y le sucederá el recientemente elegido.

Artículo 31.- El Presidente designado por el Congreso Pleno o, en su caso, el Vicepresidente de la República tendrá todas las atribuciones que esta Constitución confiere al Presidente de la República.

Artículo 32.- Son atribuciones especiales del Presidente de la República:

1° - Concurrir a la formación de las leyes con arreglo a la Constitución, sancionadas y promulgarlas.

2° - Convocar al Congreso a la legislatura extraordinaria y clausurarla.

3° - Dictar, previa delegación de facultades del Congreso, decretos con fuerza de ley sobre las materias que señale la Constitución.

4° - Convocar a plebiscito en los casos del artículo 117.

5° - Derogarlos.

6° - Designar, en conformidad al artículo 45 de esta Constitución, a los integrantes del Senado que se indican en dicho precepto.

7° - Declarar los estados de excepción constitucional en los casos y formas que se señalen en esta Constitución.

8° - Ejercer la potestad reglamentaria en todas aquellas materias que no sean propias del dominio legal, sin perjuicio de la facultad de dictar los demás reglamentos, decretos e instrucciones que crea convenientes para la ejecución de las leyes.

9° - Nombrar y renovar a su voluntad a los ministros de Estado, subsecretarios, intendentes y gobernadores.

10 - Designar a los embajadores y ministros diplomáticos, y a los representantes ante organismos internacionales. Tanto estos funcionarios como los señalados en el N° 9 precedente, serán de confianza exclusiva del Presidente de la República y se mantendrán en sus puestos mientras cuenten con ella.

11 - Nombrar al Contralor General de la República con acuerdo del Senado.

12 - Nombrar y remover a los funcionarios que la ley denomina como de su exclusiva confianza y proveer los demás empleos civiles en conformidad a la ley. La remoción de los demás funcionarios se hará de acuerdo a las disposiciones que ésta determine.

13 - Conceder jubilaciones, retiro, montepíos y pensiones de gracia, con arreglo a las leyes.

14 - Nombrar a los magistrados de los tribunales superiores de justicia y a los jueces letrados a proposición de la Corte Suprema y de las Cortes de Apelaciones, respectivamente, ya los miembros del Tribunal Constitucional que le corresponda designar, todo ello conforme a los prescrito en esta Constitución.

15 - Velar por la conducta ministerial de los jueces y demás empleados del Poder Judicial y requerir con tal objeto, a la Corte Suprema para que, si procede, declare su mal comportamiento, o al ministerio público, para que reclame medidas disciplinarias del Tribunal competentes, o para que, si hubiere mérito bastante entable la correspondiente acusación.

16 - Otorgar indultos particulares en los casos y formas que determine la ley. El indulto será improcedente en tanto no se haya dictado sentencia ejecutoriada en el respectivo proceso. Los funcionarios acusados por la Cámara de Diputados y condenados por el Senado, sólo pueden ser indultados por el Congreso.

17 - Conducir las relaciones políticas con las potencias extranjeras y organismos internacionales, y llevar a cabo las negociaciones, concluir, firmar y ratificar los tratados que estime convenientes para los intereses del país, los que deberá ser sometidos a la aprobación del Congreso conforme a los prescrito en el artículo 50 N° 1°. Las discusiones y deliberaciones sobre estos objetos serán secretas si el Presidente de la República así lo exigiere.

18 - Designar y remover a los Comandantes en Jefe del Ejército, de la Armada, de la Fuerza Aérea y al Director General de Carabineros en conformidad al artículo 39, y disponer los nombramientos, ascensos y retiros de los Oficiales de las Fuerzas Armadas y de Carabineros en la forma que señala el artículo 94.

19 - Disponer de las fuerzas de aire, mar y tierra, organizarlas y distribuir las de acuerdo con las necesidades de la seguridad nacional.

20 - Asumir, en caso de guerra, la jefatura suprema de las Fuerzas Armadas.

21 - Declarar la guerra, previa autorización por ley, debiendo dejar constancia de haber sido oído el Consejo de Seguridad Nacional, y

22 - Cuidar de la recaudación de las rentas públicas y decretar inversión con arreglo a la ley. El Presidente de la República, con la firma de todos los ministros de Estado, podrá decretar pagos no autorizados por la ley para atender necesidades impostergables derivadas de calamidades públicas, de agresión exterior, de conmoción interna, de grave daño o peligro para la seguridad nacional o del agotamiento de los recursos destinados a mantener servicios que no pueden paralizarse sin serio perjuicio para el país. El total de los

giros que se hagan con estos objetos no podrá exceder anualmente del dos por ciento (2%) del monto de los gastos que autorice la Ley de Presupuestos. Se podrá contratar empleados con cargo a esta misma ley, pero son que el ítem respectivo pueda ser incrementado ni disminuido mediante trasposos. Los Ministros de Estado o funcionarios que autancen o den curso a gastos que contravengan lo dispuesto en este número serán responsables solidaria y personalmente de su reintegro, y culpables del delito de malversación de caudales públicos.

Ministros de Estado

Artículo 33.- Los Ministros de Estado son colaboradores directos e inmediatos del Presidente de la República en el gobierno y administración del Estado.

La ley determinará el número y organización de los Ministerios, como también el orden de precedencia de los Ministros titulares.

El Presidente de la República podrá encomendar a uno o más Ministros la coordinación de la labor que corresponde a los Secretarios de Estado y las relaciones del Gobierno con el Congreso Nacional.

Artículo 34.- Para ser nombrado Ministro se requiere ser chileno, tener cumplido veintiún años de edad y reunir los requisitos generales para el ingreso a la Administración Pública.

En los casos de ausencia, impedimento o renuncia de un Ministro, o cuando por otra causa se produzca la vacancia del cargo, será reemplazado en la forma que establezca la ley.

Artículo 35.- Los reglamentos y decretos del Presidente de la República deberán firmarse por el ministro respectivo y no serán obedecidos sin este esencial requisito.

Los decretos e instrucciones podrán expedirse con la sola firma del Ministro respectivo, por orden del Presidente de la República, en conformidad a las normas que al efecto establezca la ley.

Artículo 36.- Los Ministros serán responsables individualmente de los actos que firmaren y solidariamente de los suscribieren o acordaren con los otros Ministros.

Artículo 37.- Los Ministros podrán, cuando lo estimaren conveniente, asistir a las sesiones de la Cámara de Diputados o del Senado, y tomar parte en sus debates, con preferencia para hacer uso de la palabra, pero sin derecho a voto. Durante la votación podrán, sin embargo, rectificar los conceptos emitidos por cualquier diputado o senador al fundamentar su voto.

Bases Generales de la Administración del Estado

Artículo 38.- Una ley orgánica constitucional determinará la organización básica de la Administración Pública, garantizará la carrera funcionaria y los principios de carácter técnico y profesional en que debe fundarse, y asegurará tanto la igualdad de oportunidades de ingreso a ella como la capacitación y el perfeccionamiento de sus integrantes.

Cualquier persona que sea lesionada en sus derechos por la Administración del Estado, de sus organismos o de sus municipalidades, podrá reclamar

ante los tribunales que determine la ley, sin perjuicio de las responsabilidades que pudiere afectar al funcionario que hubiere causado el daño.

Estado de Excepción Constitucional

Artículo 39.- El ejercicio de los derechos y garantía que la Constitución asegura a todas las personas sólo puede ser afectado en las siguientes situaciones de excepción: guerra externa o interna, conmoción interior, emergencia y calamidad pública.

Artículo 40.-

1°.- En situación de guerra externa, el Presidente de la República, con acuerdo del Consejo de Seguridad Nacional, podrá declarar todo o parte del territorio nacional en estado de asamblea.

2°.- En caso de guerra interna o conmoción interior, el Presidente de la República, con acuerdo del Congreso, declarará todo o parte del territorio nacional en estado de sitio.

El Congreso, dentro del plazo de diez días, contados desde la fecha en que el Presidente de la República someta la declaración de estado de sitio a su consideración, deberá pronunciarse aceptando o rechazando la proposición sin que pueda introducirle modificaciones. Si el Congreso no se pronunciare dentro de dicho plazo, se entenderá que aprueba la proposición.

Sin embargo, el Presidente de la República, previo acuerdo del Consejo de Seguridad Nacional, podrá aplicar el estado de sitio inmediato, mientras el Congreso se pronuncie sobre la declaración.

Cada rama del Congreso deberá emitir su pronunciamiento, por la mayoría de los miembros presentes, sobre la declaración de estado de sitio propuesta por el Presidente de la República. Podrá el Congreso, en cualquier tiempo y por la mayoría absoluta de los miembros en ejercicio de cada Cámara, dejar sin efecto el estado de sitio que hubiere aprobado.

La declaración de estado de sitio podrá hacerse hasta por un plazo máximo de noventa días, pero el Presidente de la República podrá solicitar su prórroga, la que se tramitará en conformidad a las normas precedentes.

3°.- El Presidente de la República, con acuerdo del Consejo de Seguridad Nacional, podrá declarar todo o parte del territorio nacional en estado de emergencia, en casos graves de alteración del orden público, daño o peligro para la seguridad nacional, sea por causa de origen interno o externo.

Dicho estado no podrá exceder de noventa días, pudiendo declararse nuevamente si se mantienen las circunstancias.

4°.- En caso de calamidad pública, el Presidente de la República, con acuerdo del Consejo de Seguridad Nacional, podrá declarar la zona afectada o cualquier otra que lo requiera como consecuencia de la calamidad producida, en estado de catástrofe.

5°.- El Presidente de la República podrá decretar simultáneamente dos o más estados de excepción si concurren las causales que permiten su declaración.

6°.- El Presidente de la República podrá, en cualquier tiempo, poner término a dichos estados.

Artículo 41.-

1°.- Por declaración de estado de asamblea, el Presidente de la República queda facultado para suspender o restringir la libertad personal, el derecho de reunión, la libertad de información y de opinión y la

libertad de trabajo. Podrá también, restringir el ejercicio del derecho de asociación y de sindicación, imponer censura a la correspondencia y a las comunicaciones, disponer requisiciones de bienes y establecer limitaciones al ejercicio del derecho de propiedad.

2º.- Por declaración de estado de sitio, el Presidente de la República podrá trasladar a las personas de un punto a otro del territorio nacional, arrestarlas en sus propias casas o en lugares que no sean cárceles ni en otros destinados a la detención o prisión de reos comunes. Podrá, además, suspender o restringir el ejercicio del derecho de reunión y restringir el ejercicio de las libertades de locomoción, de información y de opinión.

La medida de traslado deberá cumplirse en localidades urbanas que reúnan las condiciones que la ley determine.

3º.- Los tribunales de justicia no podrán, en caso alguno, entrar a calificar los fundamentos ni las circunstancias de hecho invocadas por la autoridad para adoptar las medidas en el ejercicio de las facultades excepcionales que le confiere esta Constitución. La interposición y tramitación de los recursos de amparo y de protección que conozcan los tribunales no suspenderán los efectos de las medidas decretadas, sin perjuicio de lo que resuelvan en definitiva respecto de tales recursos.

4º.- Por la declaración de estado de emergencia, se podrá restringir el ejercicio de la libertad de locomoción y del derecho de reunión.

5º.- Por la declaración del estado de catástrofe el Presidente de la República podrá restringir la circulación de las personas y el transporte de mercaderías, y las libertades de trabajo, información y de opinión, y de reunión. Podrá asimismo, disponer requisiciones de bienes y establecer limitaciones al ejercicio del derecho de propiedad y adoptar todas las medidas necesarias de carácter administrativo que estime necesarias.

6º.- Declarado el estado de emergencia o de catástrofe, las zonas respectivas quedarán bajo la dependencia inmediata del jefe de la Defensa Nacional que el Gobierno designe, quien asumirá el mando con las atribuciones y deberes que la ley señale.

El Presidente de la República estará obligado a informar al Congreso de las medidas adoptadas en virtud de los estados de emergencia y de catástrofe.

7º.- Las medidas que se adopten durante los estados de excepción, no podrán prolongarse más allá de la vigencia de dichos estados.

En ningún caso las medidas de restricción y privación de la libertad podrán adoptarse en contra de los parlamentarios, de los jueces, de los miembros del Tribunal Constitucional, del Contralor General de la República y de los miembros del Tribunal Calificador de Elecciones.

8º.- Las requisiciones que se practiquen darán lugar a indemnizaciones en conformidad a la ley. También darán derecho a indemnizaciones las limitaciones que se impongan al derecho de propiedad cuando importen privación de alguno de los atributos o facultades esenciales del dominio y con ellos se cause daño.

9º.- Una ley orgánica constitucional podrá regular los estados de excepción y facultar al Presidente de la República para ejercer por sí o por otras autoridades las atribuciones señaladas precedentemente, sin perjuicio de lo establecido en los estados de emergencia y catástrofe.

Capítulo V Congreso Nacional

Artículo 42.- EL Congreso Nacional se compone de dos ramas: la Cámara de Diputados y el Senado. Ambas concurren a la formación de las leyes en conformidad a esta Constitución y tienen las demás atribuciones que ella establece.

Composición y Generación de la Cámara de Diputados y del Senado

Artículo 43.- La Cámara de Diputados será integrada por 120 miembros elegidos en votación directa por los distritos electorales que establezca la ley orgánica constitucional respectiva.

La Cámara de Diputados se renovará en su totalidad cada cuatro años.

Artículo 44.- Para ser elegido diputado se requiere ser ciudadano con derecho a sufragio, tener cumplido veintiún años de edad, haber cursado Enseñanza Media o equivalente, y tener residencia en la región a que pertenezca el distrito electoral correspondiente durante un plazo no inferior a dos años, contado hacia atrás desde el día de la elección.

Artículo 45.- El Senado se compone de miembros elegidos en votación directa por circunscripciones senatoriales, en consideración a las trece regiones del país. Cada región constituirá una circunscripción, excepto seis de ellas que serán divididas, cada una, en dos circunscripciones por la ley orgánica constitucional respectiva. A cada circunscripción corresponde elegir dos senadores.

Los senadores elegidos en votación directa durarán ocho años en su cargo y se renovarán alternadamente cada cuatro años, correspondiendo hacerlo en un periodo a los representantes de las regiones de número impar y en siguiente a los de las regiones de número par y la Región Metropolitana.

El Senado estará integrado también por:

a) Los ex Presidentes de la República que hayan desempeñado el cargo durante seis años en forma continua, salvo que hubiese tenido lugar lo previsto en el inciso tercero del número 1º del artículo 49 de esta Constitución. Estos senadores lo serán por derecho propio y con carácter vitalicio, sin perjuicio de que les sean aplicables las incompatibilidades, incapacidades y causales de cesación en el cargo contempladas en los artículos 55, 56 y 57 de esta Constitución.

b) Dos ex Ministros de la Corte Suprema, elegidos por ésta en votaciones sucesivas, que hayan desempeñado el cargo a lo menos por dos años consecutivos.

c) Un ex Contralor General de la República que haya desempeñado el cargo a lo menos por dos años continuos, elegido también por la Corte Suprema.

d) Un ex Comandante en Jefe del Ejército, uno de la Armada, otro de la Fuerza Aérea, y un ex General Director de Carabineros que hayan desempeñado el cargo a lo menos por dos años, elegidos por el Consejo de Seguridad Nacional.

e) Un ex rector de universidad estatal o reconocida por el Estado, que haya desempeñado el cargo por un periodo no inferior a dos años continuos.

designado por el Presidente de la República.

f) Un ex Ministro de Estado, que haya ejercido el cargo por más de dos años continuos, en período presidenciales anteriores a aquel en el cual se realiza el nombramiento, designado también por el Presidente de la República

Los senadores a que se refieren las letras b), c), d), y f) de este artículo durarán en sus cargos ocho años. Si sólo existieren tres o menos personas que reúnan las calidades y requisitos exigidos por las letras b) y f) de este artículo, la designación correspondiente podrá recaer en ciudadanos que hayan desempeñado otras funciones relevantes en los organismos, instituciones o servicios mencionados en cada una de las citadas letras.

La designación de estos senadores se efectuará cada ocho años dentro de los quince días siguientes a la elección de senadores que corresponda.

No podrán ser designados senadores quienes hubieren sido destituidos por el Senado conforme a artículo 49 de esta Constitución.

Artículo 46.- Para ser elegido senador se requiere ser ciudadano con derecho a sufragio, dos años de residencia en la respectiva región contados hacia atrás desde el día de la elección, haber cursado la Enseñanza Media o equivalente y tener cumplidos 40 años de edad el día de la elección.

Artículo 47.- Se entenderá que los diputados y senadores tienen, por el solo ministerio de la ley, su residencia en la región que correspondiente, mientras se encuentren en ejercicio de su cargo.

Las elecciones de diputados y de los senadores que corresponda elegir por votación directa se efectuarán conjuntamente. Los parlamentarios podrán ser reelegidos en sus cargos.

Las vacantes de diputados y las de senadores elegidos por votación directa, que se produzcan en cualquier tiempo, se proveerán con el ciudadano que, habiendo integrado la lista electoral del parlamentario que cesó en el cargo, habría resultado elegido si esa lista hubiere correspondido otro cargo. En caso de no ser aplicable la regla anterior y faltar más de dos años para el término del período del que hubiere cesado en el cargo, la vacante será proveída por la Cámara que corresponda, por mayoría absoluta de sus miembros en ejercicio, de entre los incluidos en una terna propuesta por el partido a que perteneciere quien hubiere motivado la vacante.

El nuevo diputado o senador durará en sus funciones el término que le faltaba al que originó la vacante. Los parlamentarios elegidos como independientes que mantuvieren tal calidad a la fecha de producirse la vacante, no serán reemplazados, a menos que hubieren postulado integrando listas en conjunto con un partido político. En este último caso, se aplicará lo dispuesto en el inciso anterior.

En ningún caso procederán elecciones complementarias.

Atribuciones Exclusivas de la Cámara de Diputados

Artículo 48.- Son atribuciones exclusivas de la Cámara de Diputados:

1) Fiscalizar los actos del Gobierno. Para ejercer esta atribución la Cámara puede, con el voto de la mayoría de los diputados presentes, adoptar acuerdos o sugerir observaciones que se tramitarán por escrito al Presidente de la República, debiendo el Gobierno dar

respuesta, por medio del Ministro de Estado que corresponda, dentro de treinta días. En ningún caso, dichos acuerdos u observaciones afectarán la responsabilidad política de los Ministros y la obligación del Gobierno se entenderá cumplida por el solo hecho de entregar su respuesta.

Cualquier diputado podrá solicitar determinados antecedentes al Gobierno siempre que su proposición cuente con el voto favorable de un tercio de los miembros presente de la Cámara, y

2) Declarar si han o no lugar las acusaciones que no menos de diez ni más de veinte de sus miembros formulen en contra de las siguientes personas:

a) Del Presidente de la República, por actos de su administración que hayan comprometido gravemente el honor o la seguridad de la Nación, o infringido abiertamente la Constitución o la leyes. Esta acusación podrá interponerse mientras el Presidente esté en funciones y en los seis meses siguientes a su expiración en el cargo. Durante este último tiempo no podrá ausentarse de la República sin acuerdo de la Cámara,

b) De los Ministros de Estado, por haber comprometido gravemente el honor o la seguridad de la Nación, por infringir la Constitución o las leyes o haber dejado éstas sin ejecución, y por los delitos de traición, concusión, malversación de fondos públicos y soborno,

c) De los magistrados e los tribunales superiores de justicia y del Contralor General de la República, por notable abandono de sus deberes,

d) De los generales o almirantes de las instituciones pertenecientes a las Fuerzas de Defensa Nacional, por haber comprometido gravemente el honor o la seguridad de la Nación, y

e) De los intendentes y gobernadores, por infracción de la Constitución y por los delitos de traición, sedición, malversación de fondos públicos y concusión.

La acusación se tramitará en conformidad a la ley orgánica constitucional relativa al Congreso.

Las acusaciones referidas en las letras b), c) y e) podrán interponerse mientras el afectado esté en funciones o en los tres meses siguientes a la expiración de su cargo. Interpuesta la acusación, el afectado no podrá ausentarse del país sin el permiso de la Cámara y no podrá hacerlo en caso alguno si la acusación ya estuviere aprobada por ella.

Para declarar que ha lugar la acusación en contra del Presidente de la República se necesitará el voto de la mayoría de los diputados en ejercicio.

En los demás casos se requerirá el de la mayoría de los diputados presente y el acusado quedará suspendido en sus funciones desde el momento en que la Cámara declare que ha lugar la acusación. La suspensión cesará si el Senado desestimare la acusación o si no se pronunciare dentro de los treinta días siguientes.

Atribuciones Exclusivas del Senado

Artículo 49.- Son atribuciones exclusivas del Senado:

1) Conocer de las acusaciones que la Cámara de Diputados entable con arreglo al anterior.

El Senado resolverá como jurado y se limitará a declarar si el acusado es o no culpable del delito, infracción o abuso de poder que se le imputa.

La declaración de culpabilidad deberá ser pronunciada por los dos tercios de los senadores en ejercicio cuando se trate de una acusación en contra del Presidente de la República, y por la mayoría de los

senadores en ejercicio en los demás casos

Por declaración de culpabilidad queda el acusado destituido de su cargo, y no podrá desempeñar ninguna función pública, sea o no de elección popular, por el término de cinco años

El funcionario declarado culpable será juzgado de acuerdo a las leyes por el Tribunal competente, tanto para la aplicación de la pena señalada al delito, si lo hubiere, cuanto para hacer efectiva la responsabilidad civil por los daños y perjuicios causados al Estado o particulares.

2) Decidir si ha lugar o no la admisión de las acciones judiciales que cualquier persona pretenda iniciar en contra de algún Ministro de Estado, con motivo de los perjuicios que pueda haber sufrido injustamente por acto de éste en el desempeño de su cargo.

3) Conocer de las contendas de competencias que se susciten entre las autoridades políticas o administrativas y los tribunales superiores de justicia.

4) Otorgar la rehabilitación de la ciudadanía en el caso del artículo 17, número 2º de esta Constitución.

5) Prestar o negar su consentimiento a los actos del Presidente de la República, en los casos en que la Constitución o la ley lo requieran

Si el Senado no se pronunciare dentro de los treinta días después de ser pedida la urgencia por el Presidente de la República, se tendrá por otorgado su asentimiento.

6) Otorgar su acuerdo para que el Presidente de la República pueda ausentarse del país por más de treinta días o en los últimos noventa días de su periodo.

7) Declarar la inhabilidad del Presidente de la República o del Presidente electo cuando un impedimento físico o mental lo inhabilite para el ejercicio de sus funciones, declarar asimismo, cuando el Presidente de la República haga dimisión de su cargo, si los motivos que la originan son o no fundados y, en consecuencia, admitirla o desecharla. En ambos casos deberá oír previamente al Tribunal Constitucional.

8) Aprobar, por mayoría de sus miembros en ejercicio, la declaración del Tribunal Constitucional, a que se refiere la segunda parte del N° 8º del artículo 82, y

9) Derogado

10) Dar su dictamen al Presidente de la República en los casos en que éste lo solicite

El Senado, sus comisiones y sus demás órganos, incluidos los comités parlamentarios si los hubiere, no podrán fiscalizar los actos del gobierno ni de las entidades que de él dependan, ni adoptar acuerdos que impliquen fiscalización

Atribuciones Exclusivas del Congreso

Artículo 50.- Son atribuciones exclusivas de Congreso

1) Aprobar o desechar los tratados internacionales que le presentare el Presidente de la República antes de su ratificación. La aprobación de un tratado se someterá a los trámites de una ley

Las medidas que le Presidente de la República adopte o los acuerdos que celebre para el cumplimiento de un tratado en vigor no requerirán nueva aprobación del Congreso, a menos que se trate de materias propias de ley

En el mismo acuerdo aprobatorio de un tratado, podrá el Congreso autorizar al Presidente de la República a fin de que, durante la vigencia de aquel, dicte las disposiciones con fuerza de ley que estime necesarias para su cabal cumplimiento, siendo en tal caso aplicable

lo dispuesto en los incisos segundo y siguientes del artículo 61, y

2) Pronunciarse respecto del estado de sitio, de acuerdo al número 2º del artículo 40 de esta Constitución

Funcionamiento del Congreso

Artículo 51.- El Congreso abrirá sus sesiones ordinarias el día 21 de Mayo de cada año, y las cerrará el 18 de Septiembre.

Artículo 52.- El Congreso podrá ser convocado por el Presidente de la República a la legislación extraordinaria dentro de los diez últimos días de una legislatura ordinaria o durante el receso parlamentario

Si no estuviere convocado por el Presidente de la República, el Congreso podrá autocconvocarse a la legislatura extraordinaria a través del Presidente del Senado y a solicitud escrita de la mayoría de los miembros en ejercicio de cada una de sus ramas. La autocconvocatoria del Congreso solo procederá durante el receso parlamentario y siempre que no hubiera sido convocado por el Presidente de la República

Convocado por el Presidente de la República el Congreso sólo podrá ocuparse de los asuntos legislativos o de los tratados internacionales que aquel incluyere en la convocatoria, sin perjuicio del despacho de la Ley de Presupuestos y de la facultad de ambas Cámaras para ejercer sus atribuciones exclusivas

Convocado por el Presidente del Senado podrá ocuparse de cualquier materia de su incumbencia

El Congreso se entenderá siempre convocado de pleno derecho para conocer de la declaración de estado de sitio

Artículo 53.- La Cámara de Diputados y el Senado no podrán entrar en sesión ni adoptar acuerdos sin la concurrencia de la tercera parte de sus miembros en ejercicio

Cada una de las Cámaras establecerá en su propio reglamento la clausura del debate por simple mayoría

Normas Comunes para los Diputados y Senadores

Artículo 54.- No pueden ser candidatos a diputados ni a senadores

1) Los Ministros de Estado

2) Los intendentes, los gobernadores, los alcaldes, los miembros de los consejos regionales y los concejales

3) Los miembros del Consejo del Banco Central

4) Los magistrados de los tribunales superiores de justicia, los jueces de letras y los funcionarios que ejerzan el ministerio público.

5) Los miembros del Tribunal Constitucional, el Tribunal Calificador de Elecciones y de los tribunales electorales regionales

6) El Contralor General de la República

7) Las personas que desempeñan un cargo directivo de naturaleza gremial o vecinal

8) Las personas naturales y los gerentes o administradores de personas jurídicas que celebren contratos o caucionen contratos con el Estado

Las inhabilidades establecidas en este artículo

serán aplicables a quienes hubieren tenido las calidades o cargos antes mencionados dentro del año inmediatamente anterior a la elección, excepto respecto de las personas mencionadas en los números 7) y 8), las que no deberán reunir esas condiciones al momento de inscribir su candidatura. Si no fueren elegidos en una elección no podrán volver al mismo cargo ni ser designados para cargos análogos a los que desempeñaron hasta un año después del acto electoral.

Artículo 55.- Los cargos de diputados y senadores son incompatibles entre sí y con todo empleo o comisión retribuidos con fondos del Fisco, de las municipalidades, de las entidades fiscales autónomas, semifiscales o de las empresas del Estado o en las que el Fisco tenga intervención con aportes de capital y con toda otra función o comisión de la misma naturaleza. Se exceptúan los empleos docentes y las funciones o comisiones de igual carácter de la enseñanza superior media y especial.

Asimismo, los cargos de diputados y senadores son incompatibles con las funciones de directores o consejeros, aun cuando sean *ad honorem*, en las entidades fiscales autónomas, semifiscales o en las empresas estatales, o en las que el Estado tenga participación por aporte de capital.

Por el solo hecho de resultar electo, el diputado o senador cesará en el otro cargo, empleo, función o comisión incompatible que desempeñe, a contar de su proclamación por el Tribunal Calificador. En el caso de los ex Presidentes de la República, el solo hecho de incorporarse al Senado significará la cesación inmediata que estuvieran desempeñando. En los casos de los senadores a que se refieren las letras b) a f) del inciso tercero del artículo 45, estos deberán optar entre dicho cargo y el otro cargo, empleo, función o comisión incompatible, dentro de los quince días siguientes a su designación y, a falta de esta opción, perderán la calidad de senador.

Artículo 56.- Ningún diputado o senador, desde su incorporación en el caso de la letra a) del artículo 45, desde su proclamación como electo por el Tribunal Calificador o desde el día de su designación, según el caso, y hasta seis meses después de terminar su cargo, puede ser nombrado para un empleo, función o comisión referidos en el artículo anterior.

Esta disposición no rige en el caso de guerra exterior, ni se aplica a los cargos de Presidente de la República, Ministros de Estado y agente diplomático, pero sólo los cargos conferidos en estado de guerra son compatibles con las funciones de diputado o senador.

Artículo 57.- Cesará en el cargo el diputado o senador que se ausentare del país por más de treinta días sin permiso de la Cámara a que pertenezca o, en receso de ella, de su Presidente.

Cesará en el cargo el diputado o senador que durante su ejercicio celebre o caucione contratos con el Estado, el que actúe como abogado o mandatario en cualquier clase de juicio contra el Fisco, o como procurador o agente en gestiones particulares de carácter administrativo, en la provisión de empleos públicos, consejerías, funciones o comisiones de similar naturaleza. En la misma sanción incurrirá el que acepte ser director de banco o de alguna sociedad anónima, o ejercer cargos de similar importancia en estas actividades.

La inhabilidad a que se refiere el inciso anterior tendrá lugar sea que el diputado o senador actúe por sí

o por interpósita persona, natural o jurídica, o por medio de una sociedad de personas de la que forme parte.

Cesará en su cargo el diputado o senador que ejercite cualquier influencia ante las autoridades administrativas o judiciales en favor o representación del empleador o de los trabajadores en negociaciones o conflictos laborales, sean del sector público o privado, o que intervenga en ellos ante cualquiera de las partes. Igual sanción se aplicará al parlamentario que actúe o intervenga en actividades estudiantiles, cualquiera que sea la rama de la enseñanza, con el objeto de atentar contra su normal desenvolvimiento.

Sin perjuicio de lo dispuesto en el inciso séptimo del número 51 del artículo 19, cesará, asimismo, en sus funciones el diputado o senador que de palabra o por escrito incite a la alteración del orden público o propicie el cambio del orden público institucional por medios distintos de los que establece esta Constitución, o que comprometa gravemente la seguridad o el honor de la Nación.

Inciso sexto, derogado

Quien perdiera el cargo de diputado o senador por cualquiera de las causales señaladas precedentemente no podrá optar a ninguna función o empleo público, sea o no de elección popular, por el término de dos años, salvo los casos del inciso séptimo del número 15 del artículo 19, en los cuales se aplicarán las sanciones allí contempladas.

Cesará asimismo, en sus funciones el diputado o senador que, durante su ejercicio, pierda algún requisito general de elegibilidad o incurra en alguna de las causales de inhabilidad a que se refiere el artículo 54, sin perjuicio de la excepción contemplada en el inciso segundo del artículo 56 respecto de los Ministros de Estado.

Artículo 58.- Los diputados y senadores sólo son inviolables por la opiniones que manifiesten y los votos que emitan en el desempeño de sus cargos, en sesiones de sala o de comisión.

Ningún diputado o senador, desde el día de su elección o designación, o desde el su incorporación, según el caso, puede ser procesado o privado de su libertad, salvo el caso de delito flagrante si el Tribunal de Alzada de la jurisdicción respectiva, en pleno, no autoriza previamente la acusación declarando haber lugar a formación de causa. De esta resolución podrá apelarse ante la Corte Suprema.

En caso de ser arrestado algún diputado o senador por delito flagrante, será puesto inmediatamente a disposición del Tribunal de Alzada respectivo, con la información sumaria correspondiente. El Tribunal procederá, entonces, conforme a lo dispuesto en el inciso anterior.

Desde el momento en que se declare, por resolución firme, haber lugar a formación de causa, queda el diputado o senador acusado suspendido de su cargo y sujeto al juez competente.

Artículo 59.- Los diputados o senadores percibirán como única renta una dieta equivalente a las remuneraciones de un Ministro de Estado incluidas todas las asignaciones que a éstos correspondan.

Materias de Ley

Artículo 60.- Sólo son materias de ley

1) Las que en virtud de la Constitución deben ser objeto de leyes orgánicas constitucionales,

2) Las que la Constitución exija que sean reguladas por una ley,

3) Las que son objeto de codificación, sea civil, comercial, procesal, penal u otra,

4) Las materias básicas relativas al régimen jurídico laboral, sindical, previsional y de seguridad social,

5) Las que regulen honores públicos a los grandes servidores,

6) Las que modifiquen la forma o características de los emblemas nacionales,

7) Las que autoricen al Estado, a sus organismos y a las municipalidades, para contratar empréstitos, los que deberán estar destinados a financiar proyectos específicos. La ley deberá indicar las fuentes de recursos con cargo a los cuales deba hacerse el servicio de la deuda. Sin embargo, se requerirá de una ley de quórum calificado para autorizar la contratación de aquellos empréstitos cuyo vencimiento exceda del término de duración del respectivo período presidencial.

Lo dispuesto en este número no se aplicará al Banco Central

8) Las que autoricen la celebración de cualquier clase de operaciones que puedan comprometer en forma directa o indirecta el crédito o la responsabilidad financiera del Estado, sus organismos y de sus municipalidades

Esta disposición no se aplicará al Banco Central

9) Las que fijen las normas con arreglo a las cuales las empresas del Estado y en aquellas en que éste tenga participación puedan contratar empréstitos, los que en ningún caso, podrán efectuarse con el Estado, sus organismos o empresas,

10) Las que fijen las normas sobre enajenación de bienes del Estado o de las municipalidades y sobre su arrendamiento o concesión,

11) Las que establezcan o modifiquen la división política y administrativa del país,

12) Las que señalen el valor, tipo y denominación de las monedas y el sistema de pesos y medidas,

13) Las que fijen las fuerzas de aire, mar y tierra que han de mantenerse en pie en tiempo de paz o guerra, y las normas para permitir la entrada de tropas extranjeras en el territorio de la República, como, asimismo, la salida de tropas nacionales fuera de él,

14) Las demás que la Constitución señale como leyes de iniciativa exclusiva del Presidente de la República,

15) Las que autoricen la declaración de guerra, a propuesta del Presidente de la República

16) Las que concedan indultos generales y amnistías y las que fijen las normas generales con arreglo a las cuales debe ejercerse la facultad del Presidente de la República para conceder indultos a particulares y pensiones de gracia

Las leyes que concedan indultos generales y amnistías requerirán de quórum calificado. No obstante, este quórum será de las dos terceras partes de los diputados y senadores en ejercicio cuando se trate de delitos contemplados en el artículo 9º,

17) Las que señalen la ciudad en que debe residir el Presidente de la República, celebrar sus sesiones el Congreso Nacional y funcionar la Corte Suprema y el Tribunal Constitucional,

18) Las que fijen las bases de procedimiento que rigen los actos de la administración pública,

19) Las que regulen el funcionamiento de loterías, hipódromos y apuestas en general, y

20) Toda otra norma de carácter general y

obligatoria que estatuya las bases esenciales de un ordenamiento jurídico

Artículo 61.- El Presidente de la República podrá solicitar autorización al Congreso Nacional para dictar disposiciones con fuerza de ley durante un plazo no superior a un año sobre materias que correspondan al dominio de la ley

Esta autorización no podrá extenderse a la nacionalidad, la ciudadanía, las elecciones ni al plebiscito, como tampoco a materias comprendidas en las garantías constitucionales o que deban ser objeto de leyes orgánicas constitucionales o de quórum calificado

La autorización no podrá comprender facultades que afecten a la organización, atribuciones y régimen de los funcionarios del Poder Judicial, del Congreso Nacional, del Tribunal Constitucional ni de la Contraloría General de la República

La ley que otorgue la referida autorización señalará las materias precisas sobre las que recaerá la delegación y podrá establecer o determinar las limitaciones, restricciones y formalidades que se estimen convenientes

A la Contraloría General de la República corresponderá tomar razón de estos decretos con fuerza de ley, debiendo rechazarlos cuando ellos excedan o contravengan la autorización referida

Los decretos con fuerza de ley estarán sometidos en cuanto a su publicación, vigencia y efectos a las mismas normas que rigen para la ley

Formación de la Ley

Artículo 62.- Las leyes pueden tener origen en la Cámara de Diputados o en el Senado, por mensaje que dirija el Presidente de la República o por moción de cualquiera de sus miembros. Las mociones no pueden ser firmadas por más de diez diputados ni por más de cinco senadores

Las leyes sobre tributos de cualquiera naturaleza que sean, sobre los presupuestos de la administración pública y sobre reclutamiento, sólo pueden tener origen en la Cámara de Diputados. Las leyes sobre amnistía y sobre indultos generales sólo pueden tener origen en el Senado

Corresponderá al Presidente de la República la iniciativa exclusiva de los proyectos de ley que tengan relación con la alteración de la división política o administrativa del país, o con la administración financiera o presupuestaria del Estado incluyendo la modificaciones de la Ley de Presupuestos, y con la materias señaladas en los números 10 y 13 del artículo 60

Corresponderá, asimismo, al Presidente de la República la iniciativa exclusiva para

1º - Imponer, suprimir o condonar tributos de cualquier clase o naturaleza, establecer exenciones o modificar las existentes, y determinar su forma, proporcionalidad o progresión,

2º - Crear nuevos servicios públicos o empleos rentados, sean fiscales, semifiscales, autónomos de las empresas del Estado o municipales, suprimirlos y determinar sus funciones o atribuciones

3º - Contratar empréstitos o celebrar cualquiera otra clase de operaciones que puedan comprometer el crédito o la responsabilidad financiera del Estado, de las entidades semifiscales, autónomas de los gobiernos regionales o de las municipalidades, y condonar, reducir o modificar obligaciones, intereses u otras cargas

financieras de cualquier naturaleza, establecidas en favor del Fisco o de los organismos o entidades referidos;

4° - Fijar, modificar, conceder o aumentar remuneraciones, jubilaciones, pensiones, montepíos, rentas y cualquiera otra clase de emolumentos, préstamos o beneficios al personal en servicio o en retiro y a los beneficiarios de montepío, en su caso, de la administración pública y demás organismo y entidades anteriormente señalados, como asimismo fijar las remuneraciones mínimas de los trabajadores del sector privado, aumentar obligatoriamente sus remuneraciones y demás beneficios económicos o alterar las bases que sirvan para determinarlos, todo ello sin perjuicio de los dispuesto en los números siguientes,

5° - Establecer las modalidades y procedimientos de la negociación colectiva y determinar los casos en que no se podrá negociar, y

6° - Establecer o modificar las normas sobre seguridad social o que incidan en ella, tanto del sector público como del sector privado

El Congreso Nacional sólo podrá aceptar, disminuir o rechazar los servicios, empleos, emolumentos, préstamos, beneficios, gastos y demás iniciativas sobre la materia que proponga el Presidente de la República

Artículo 63.- Las normas legales que interpreten preceptos constitucionales necesitarán, para su aprobación, modificación o derogación, de las tres quintas partes de los diputados y senadores en ejercicio

Las normas legales a las cuales la Constitución confiere el carácter de ley orgánica constitucional requerirán, para su aprobación, modificación o derogación, de las cuatro séptimas partes de los diputados y senadores en ejercicio

Las normas legales de quórum calificado se establecerán, modificarán o derogarán por la mayoría absoluta de los diputados y senadores en ejercicio

Las demás normas legales requerirán la mayoría de los miembros presente de cada Cámara, o las mayorías que sean aplicables conforme a los artículos 65 y siguientes

Artículo 64.- El proyecto de Ley de Presupuestos deberá ser presentado por el Presidente de la República al Congreso Nacional a lo menos con tres meses de anterioridad a la fecha en que debe empezar a regir, y si el Congreso no lo despachare dentro de los sesenta días contados desde su presentación, regirá el proyecto presentado por el Presidente de la República

El Congreso Nacional no podrá aumentar ni disminuir la estimación de los ingresos, sólo podrá reducir los gastos contenidos en el proyecto de Ley de Presupuestos, salvo los que estén establecidos por ley permanente

La estimación del rendimiento de los recursos que consulta la Ley de Presupuestos y de los nuevos que establezca cualquiera otra iniciativa de ley, corresponderá exclusivamente al Presidente, previo informe de los organismos técnicos respectivos

No podrá el Congreso aprobar ningún nuevo gasto con cargo a los fondos de la Nación sin que indiquen, al mismo tiempo, las fuentes de recursos necesarios para obtener dicho gasto

Si la fuente de recursos otorgada por el Congreso fuere insuficiente para financiar cualquier nuevo gasto que se apruebe, el Presidente de la República, al promulgar la ley, previo informe favorable del servicio o institución a través del cual se recaude el nuevo ingreso, refrendado por la Contraloría General de

la República, deberá reducir proporcionalmente todos los gastos, cualquiera que sea su naturaleza.

Artículo 65.- El proyecto que fuere desechado en general en la Cámara de su origen no podrá renovarse después de un año. Sin embargo, el Presidente de la República, en caso de un proyecto de su indicativa, podrá solicitar que el mensaje pase a la otra Cámara y, si este lo aprueba en general por los dos tercios de sus miembros presentes, volverá a la de su origen y solo se considerará desechado si esta Cámara lo rechaza con el voto de los dos tercios de sus miembros presentes

Artículo 66.- Todo proyecto puede ser objeto de adiciones o correcciones en los trámites que corresponda, tanto en la Cámara de diputados como en el Senado, pero en ningún caso se admitirán las que no tengan relación directa con las ideas matrices o fundamentales del proyecto

Aprobado un proyecto en la Cámara de su origen, pasará inmediatamente a la otra para su discusión

Artículo 67.- El proyecto que fuere desechado en su totalidad por la Cámara revisora será considerado por una comisión mixta de igual número de diputados y senadores, las que propondrá la forma y modo de resolver las dificultades. El proyecto de la comisión mixta volverá a la Cámara de origen y, para ser aprobado, tanto en esta como en la revisora, se requerirá de la mayoría de los miembros presentes en cada una de ellas. Si la comisión mixta no llegare a acuerdo, o si la Cámara de origen rechazare el proyecto de esa comisión, el Presidente de la República podrá pedir que esa Cámara se pronuncie sobre si insiste por los dos tercios de sus miembros presentes en el proyecto que aprobó en el primer trámite. Acordada la insistencia, el proyecto pasará por segunda vez a la Cámara que lo desechó, y solo se entenderá que esta lo reprueba si concurren para ello las dos terceras partes de sus miembros presentes

Artículo 68.- El proyecto que fuere adicionado o enmendado por la Cámara revisora volverá a la de su origen, y en esta se entenderán aprobadas las adiciones y enmiendas con el voto de la mayoría de los miembros presentes

Si las adiciones o enmiendas fueren reprobadas, se formará una comisión mixta y se procederá en la misma forma indicada en el artículo anterior. En caso de que en la comisión mixta no se produzca acuerdo para resolver las divergencias entre ambas Cámaras, o si alguna de las Cámaras rechazare la proposición de la comisión mixta, el Presidente de la República podrá solicitar a la Cámara de origen que considere nuevamente el proyecto aprobado en segundo trámite por la revisora. Si la Cámara de origen rechazare las adiciones o modificaciones por los dos tercios de sus miembros presentes, no habrá ley en esa parte o totalidad, pero, se hubiere mayoría para el rechazo, menos a los dos tercios, el proyecto pasará a la Cámara revisora, y se entenderá aprobado con el voto conforme de las dos terceras partes de los miembros presentes de esta última

Artículo 69.- Aprobado un proyecto por ambas Cámaras será remitido al Presidente de la República, quien, si también lo aprueba, dispondrá su promulgación como ley

Artículo 70.- Si el Presidente de la República desaprueba el proyecto, lo devolverá a la Cámara de su origen con las observaciones convenientes, dentro del término de treinta días.

En ningún caso se admitirán las observaciones que no tengan relación directa con las ideas matrices o fundamentales del proyecto a menos que hubieran sido consideradas en el mensaje respectivo.

Si las dos Cámaras aprobaran las observaciones, el proyecto tendrá fuerza de ley y se devolverá al Presidente para su promulgación.

Si las dos Cámaras desecharen todas o algunas de las observaciones e insistieren por los dos tercios de sus miembros presentes en la totalidad o parte del proyecto aprobado por ellas, se devolverá al Presidente para su promulgación.

Artículo 71.- El Presidente de la República podrá hacer presente la urgencia en el despacho de un proyecto, en uno o en todos sus trámites, y en tal caso, la Cámara respectiva deberá pronunciarse dentro del plazo máximo de treinta días.

La calificación de la urgencia corresponderá a hacerla al Presidente de la República de acuerdo a la ley orgánica constitucional relativa al Congreso, la que establecerá también todo lo relacionado con la tramitación interna de la ley.

Artículo 72.- Si el Presidente de la República no devolviera el proyecto dentro de treinta días, contados desde la fecha de su emisión, se entenderá que lo aprueba y se promulgará como ley. Si el Congreso cerrare sus sesiones antes de cumplirse los treinta días en que ha de verificarse la devolución, el Presidente lo hará dentro de los diez primeros días de la legislación ordinaria o extraordinaria siguiente.

La promulgación deberá hacerse siempre dentro del plazo de diez días, contados desde que ella sea procedente.

La publicación será dentro de los cinco días hábiles siguientes a la fecha de que quede totalmente tramitado el decreto promulgatorio.

Capítulo VI Poder Judicial

Artículo 73.- La facultad de conocer de las causas civiles y criminales, de resolverlas y de hacer ejecutar lo juzgado, pertenece exclusivamente a los tribunales establecidos por la ley. Ni el Presidente de la República ni el Congreso pueden, en caso alguno, ejercer funciones judiciales, abocarse causas pendientes, revisar los fundamentos o contenidos de sus resoluciones o hacer revivir procesos fenecidos.

Reclamada su intervención en forma legal y en negocio de su competencia, no podrán excusarse de ejercer su autoridad, ni aun por falta de ley que resuelva la contienda a asuntos sometidos a su decisión.

Para hacer ejecutar sus resoluciones y practicar o hacer practicar los actos de instrucción que decreten, los tribunales ordinarios de justicia y los especiales que integren el Poder Judicial podrán impartir órdenes directas a la fuerza pública o ejercer los medios de acción conducentes de que dispusieren. Los demás tribunales lo harán en la forma que la ley determine.

La autoridad requerida deberá cumplir sin más trámite el mandato judicial y no podrá calificar su fundamento u oportunidad, ni la justicia o legalidad de la resolución que se trata de ejecutar.

Artículo 74.- Una ley orgánica constitucional determinará la organización y atribuciones de los tribunales que fueren necesarios para la pronta y cumplida administración de justicia en todo el territorio de la República. La misma ley señalará las calidades que respectivamente deban tener los jueces y el número de años que deban haber ejercido la profesión de abogados las persona que fueren nombrados ministros de Corte o jueces letrados.

La ley orgánica constitucional relativa a la organización y atribuciones solo podrá ser modificada oyendo previamente a la Corte Suprema.

Artículo 75.- En cuanto al nombramiento de los jueces, la ley se ajustará a los siguientes preceptos generales:

Los ministros y fiscales de la Corte Suprema serán nombrados por el Presidente de la República, eligiéndolos de una nómina de cinco personas que, en cada caso, propondrá la misma Corte. El ministro más antiguo de Corte de Apelaciones que figure en la lista de mérito ocupará un lugar en la nómina señalada. Los otros cuatro lugares se llenarán en atención a los merecimientos de los candidatos, pudiendo figurar personas extrañas a la administración de justicia.

Los ministros y fiscales de la Corte de Apelaciones serán designados por el Presidente de la República, a propuesta en terna de la Corte Suprema.

Los jueces letrados serán designados por el Presidente de la República, a propuesta en terna de la Corte de Apelaciones de la jurisdicción respectiva.

El juez letrado en lo civil o criminal más antiguo de asiento de Corte o el juez letrado civil o criminal más antiguo del cargo inmediatamente inferior al que se trata de proveer y que figure en lista de mérito y exprese su interés en el cargo, ocupará un lugar en la terna correspondiente. Los otros dos lugares se llenarán en atención al mérito de los candidatos.

Sin embargo, cuando se trate del nombramiento de ministros de Corte suplentes, la designación podrá hacerse por la Corte Suprema y, en el caso de los jueces, por la Corte de Apelaciones respectiva. Esta designaciones no podrán durar más de treinta días u no serán prorrogables. En caso de que los tribunales superiores mencionados no hagan uso de esta facultad o de que haya vencido el plazo de la suplencia, se procederá a proveer las vacantes en la forma ordinaria señalada precedentemente.

Artículo 76.- Los jueces son personalmente responsables por los delitos de cohecho, falta de observancia en materia sustancial de la leyes que reglan el procedimiento, denegación y torcida administración de justicia y, en general, de toda prevaricación en que incurran en el desempeño de sus funciones.

Tratándose de los miembros de la Corte Suprema, la ley determinará los casos y el modo de hacer efectiva esta responsabilidad.

Artículo 77.- Los jueces permanecerán en sus cargos durante su buen comportamiento, pero los inferiores desempeñarán su respectiva judicatura por el tiempo que determinen las leyes.

No obstante lo anterior, los jueces cesarán en sus funciones al cumplir 75 años de edad o por renuncia o incapacidad legal sobreviniente o en caso de ser depuestos de sus destinos, por causa legalmente sentenciada. La norma relativa a la edad no regirá respecto al Presidente de la Corte Suprema, quien continuará en su cargo hasta el término de su periodo.

En todo caso, la Corte Suprema por requerimiento del Presidente de la República, a solicitud de parte interesada, o de oficio, podrá declarar que los jueces no han tenido buen comportamiento y, previo informe del inculcado y de la Corte de Apelaciones respectiva, en su caso, acordar su remoción por la mayoría del total de sus componentes. Estos acuerdos se comunicarán al Presidente de la República para su cumplimiento.

El Presidente de la República, a propuesta o con acuerdo de la Corte Suprema, podrá autorizar permutas u ordenar el traslado de los jueces o demás funcionarios y empleados del Poder Judicial a otro cargo de igual categoría.

Artículo 78.- Los magistrados de los tribunales superiores de justicia, los fiscales y los jueces letrados que integran el Poder Judicial, no podrán ser aprehendidos sin orden de tribunal competente, salvo el caso del crimen o simple delito flagrante y sólo para ponerlos inmediatamente a disposición del Tribunal que debe conocer del asunto en conformidad a la ley.

Artículo 79.- La Corte Suprema tiene la superintendencia directiva, correccional y económica de todos los tribunales de la Nación. Se exceptúan de esta norma el Tribunal Constitucional, el Tribunal Calificador de Elecciones, de tribunales electorales regionales y los tribunales militares de tiempo de guerra.

Conocerá, además, de las contiendas de competencia que se susciten entre las autoridades políticas o administrativas y los tribunales de justicia, que no correspondan al Senado.

Artículo 80.- La Corte Suprema, de oficio o a petición de parte, en las materias de que conozca, o que le fueren sometidas en recurso interpuesto en cualquier gestión que se siga ante otro tribunal, podrá declarar inaplicable para esos casos particulares todo precepto legal contrario a la Constitución. Este recurso podrá deducirse en cualquier estado de la gestión, pudiendo ordenar la Corte la suspensión del procedimiento.

Capítulo VII Tribunal Constitucional

Artículo 81.- Habrá un Tribunal Constitucional integrado por siete miembros, designados en la siguiente forma:

- a) Tres ministros de la Corte Suprema, elegidos por ésta, por mayoría absoluta, en votaciones sucesivas y secretas,
- b) Un abogado designado por el Presidente de la República,
- c) Dos abogados elegidos por el Consejo de Seguridad Nacional,
- d) Un abogado elegido por el Senado, por mayoría absoluta de los senadores en ejercicio.

Las personas referidas en las letras b), c) y d) deberán tener a los menos quince años de título, haberse destacado en la actividad profesional, universitaria o pública, no podrán tener impedimento alguno que las inhabilite para desempeñar el cargo de juez, estarán sometidas a las normas de los artículos 55 y 56, y sus cargos serán incompatibles con el de diputado o senador, así como también con la calidad de ministro del Tribunal Calificador de Elecciones. Además, en los casos de las letras b) y d), deberán ser personas que sean o hayan sido abogados integrantes de la Corte Suprema

por tres años consecutivos, a lo menos.

Los miembros del Tribunal durarán ocho años en sus cargos, se renovarán por parcialidades cada cuatro años y serán inamovibles.

Les serán aplicables las disposiciones del artículo 77, inciso segundo, en lo relativo a la edad y el artículo 78.

Las personas a que se refiere la letra a) cesarán en sus cargos si dejaren de ser miembros de la Corte Suprema por cualquier causa.

En caso de que un miembro del Tribunal Constitucional cese en su cargo, se procederá a su reemplazo por quien corresponda de acuerdo con el inciso primero de este artículo y por el tiempo que falte al reemplazado para completar su período.

El quórum para sesionar será de cinco miembros. El Tribunal adoptará sus acuerdos por simple mayoría y fallará con arreglo a derecho.

Una ley orgánica constitucional determinará la planta, remuneraciones y estatutos del personal del Tribunal Constitucional, así como su organización y funcionamiento.

Artículo 82.- Son atribuciones del Tribunal Constitucional:

1° - Ejercer el control de constitucionalidad de las leyes orgánicas constitucionales antes de su promulgación y de las leyes que interpreten algún precepto de la Constitución,

2° - Resolver las cuestiones sobre constitucionalidad que se susciten durante la tramitación de los proyectos de ley o de reforma constitucional y de los tratados sometidos a la aprobación del Congreso,

3° - Resolver las cuestiones que se susciten sobre la constitucionalidad de un decreto con fuerza de ley,

4° - Resolver las cuestiones que se susciten sobre constitucionalidad con relación a la convocatoria a un plebiscito, sin perjuicio de las atribuciones que correspondan al Tribunal Calificador de Elecciones,

5° - Resolver los reclamos en caso de que el Presidente de la República no promulgue una ley cuando deba hacerlo, promulgue un texto diverso del que constitucionalmente corresponda o dicte un decreto inconstitucional,

6° - Resolver sobre la constitucionalidad de un decreto o resolución del Presidente de la República que la Contraloría haya representado por estimarlo inconstitucional, cuando sea requerido por el Presidente en conformidad al artículo 88,

7° - Declarar la inconstitucionalidad de las organizaciones y de los movimientos o partidos políticos, como asimismo la responsabilidad de las personas que hubieren tenido participación en los hechos que motivaron la declaración de inconstitucionalidad, en conformidad a lo dispuesto en los incisos sexto, séptimo y octavo del número 15 del artículo 19 de esta Constitución. Sin embargo, si la persona afectada fuere el Presidente de la República o el Presidente electo, la referida declaración requerirá, además, el acuerdo del Senado adoptado por la mayoría de sus miembros en ejercicio,

8° - Derogado.

9° - Informar al Senado en los casos a que se refiere el artículo 49 N° 7 de esta Constitución,

10° - Resolver sobre inhabilidades constitucionales o legales que afecten a una persona para ser designada Ministro de Estado, permanecer en dicho cargo o desempeñar simultáneamente otras funciones,

11.- Pronunciarse sobre las inhabilidades, incompatibilidades y causales de cesación en el cargo de los parlamentarios, y

12.- Resolver sobre la constitucionalidad de los decretos supremos dictados en el ejercicio de la potestad reglamentaria del Presidente de la República, cuando ellos se refieran a materias que pudieren estar reservadas a la ley por mandato del artículo 60

El Tribunal Constitucional podrá apreciar en conciencia los hechos cuando conozca de las atribuciones indicadas en los números 7º, 8º, 9º y 10, como asimismo, cuando conozca de las causales de cesación en el cargo de parlamentario

En el caso del número 1º, la Cámara de origen enviará al Tribunal Constitucional el proyecto respectivo dentro de los cinco días siguientes a aquel en que quede totalmente tramitado por el Congreso

En el caso del número 2º, el Tribunal sólo podrá conocer de la materia a requerimiento del Presidente de la República, de cualquiera de las Cámaras o de una cuarta parte de sus miembros en ejercicio, siempre que sea formulado antes de la promulgación de la ley

El Tribunal deberá resolver dentro del plazo de diez días contado desde que reciba el requerimiento, a menos que decida prorrogarlo hasta por diez días por motivos graves y calificados

El requerimiento no suspenderá tramitación del proyecto, pero la parte impugnada de éste no podrá ser promulgada hasta la expiración del plazo referido, salvo que se trate del proyecto de Ley de Presupuestos o del proyecto relativo a la declaración de guerra propuesta por el Presidente de la República

En el caso del número 3º, la cuestión podrá ser planteada por el Presidente de la República dentro del plazo de diez días cuando la Contraloría rechace por inconstitucional un decreto con fuerza de ley. También podrá ser promovida por cualquiera de las Cámaras o por una cuarta parte de sus miembros en ejercicio en caso de que la Contraloría hubiere tomado razón de un decreto con fuerza de ley que se impugne de inconstitucionalidad. Este requerimiento deberá efectuarse dentro del plazo de treinta días contado desde la publicación del respectivo decreto con fuerza de ley

En el caso del número 4º, la cuestión podrá promoverse a requerimiento del Senado o de la Cámara de Diputados, dentro de diez días contados desde la fecha de publicación del decreto que fije el día de la consulta plebiscitaria

El Tribunal establecerá en su resolución el texto definitivo de la consulta plebiscitaria, cuando ésta fuere procedente

Si al tiempo de dictarse la sentencia faltaren menos de treinta días para la realización del plebiscito, el Tribunal fijará en ella una nueva fecha comprendida entre los treinta y los sesenta días siguientes al fallo

En los casos del número 5º, la cuestión podrá promoverse por cualquiera de las Cámaras o por una cuarta parte de sus miembros en ejercicio, dentro de los treinta días siguientes a la publicación o notificación del texto impugnado o dentro de los sesenta días siguientes a la fecha en que el Presidente de la República debió efectuar la promulgación de la ley que no lo haya sido o rectificará la promulgación incorrecta

En el caso del número 9º, el Tribunal sólo podrá conocer de la materia a requerimiento de la Cámara de Diputados o de la cuarta parte de sus miembros en ejercicio

Habrán acción pública para requerir el Tribunal respecto de las atribuciones que se le confieren por los

números 7º y 10 de este artículo

Sin embargo, si en el caso del número 7º la persona afectada fuere el Presidente de la República o el Presidente electo, el requerimiento deberá formularse por la Cámara de Diputados o por la cuarta parte de sus miembros en ejercicio

En el caso del número 11, el Tribunal sólo podrá conocer de la materia a requerimiento del Presidente de la República o de no menos de diez parlamentarios en ejercicio

En el caso del número 12, el Tribunal sólo podrá conocer de la materia a requerimiento de cualquiera de las Cámaras, efectuado dentro de los treinta días siguientes a la publicación o notificación del texto impugnado

Artículo 83.- Contra las resoluciones del Tribunal Constitucional no procederá recurso alguno, sin perjuicio de que puede el mismo Tribunal, conforme a la ley, rectificar los errores de hecho en que hubiere incurrido

Las disposiciones que el Tribunal declare inconstitucionales no podrán convertirse en ley en el proyecto o decreto con fuerza de ley de que se trate. En los casos de los números 5º y 12 del artículo 82, el decreto supremo impugnado quedará sin efecto de pleno derecho, con el solo mérito de la sentencia del Tribunal que acoja el reclamo

Resuelto por el Tribunal que un precepto legal determinado es constitucional, la Corte Suprema no podrá declararlo inaplicable por el mismo vicio que fue materia de la sentencia

Capítulo VIII Justicia Electoral

Artículo 84.- Un tribunal especial que se denominará Tribunal Calificador de Elecciones conocerá del escrutinio general y de la calificación de las elecciones de Presidente de la República, de diputados y senadores, resolverá las reclamaciones a que dieren lugar y proclamará a los que resulten elegidos. Dicho Tribunal conocerá, asimismo, de los plebiscitos y tendrá atribuciones que determine la ley

Estará constituido por cinco miembros designados de la siguiente forma

a) Tres ministros o ex ministros de la Corte Suprema, elegidos por ésta en votaciones sucesivas y secretas, por la mayoría absoluta de sus miembros

b) Un abogado elegido por la Corte Suprema en la forma señalada precedentemente y que reúna los requisitos que señala el inciso segundo del artículo 81.

c) Un ex presidente del Senado o de la Cámara de Diputados que haya ejercido el cargo por un lapso no inferior a tres años, el que será elegido por sorteo

Las designaciones a que se refieren las letras b) y c) no podrán recaer en personas que sean parlamentario, candidato a cargo de elección popular, ministro de Estado, ni dirigente de partido político

Los miembros de este tribunal durarán cuatro años en sus funciones y les serán aplicables las disposiciones de los artículos 55 y 56 de esta Constitución

El Tribunal Calificador procederá como jurado en la apreciación de los hechos y sentenciará con arreglo a derecho

Una ley orgánica constitucional regulará la organización y funcionamiento del Tribunal Calificador

Artículo 85.- Habrá tribunales electorales regionales encargados de conocer el escrutinio y la calificación de las elecciones que la ley le encomiende, así como de resolver las reclamaciones a que dieren lugar y de proclamar a los candidatos electos. Sus resoluciones serán apelables para ante el Tribunal Calificador de Elecciones en la forma en que determine la ley. Asimismo, les corresponderá conocer de la calificación de las elecciones de carácter gremial y de las que tengan lugar en aquellos grupos intermedios que la ley señale.

Estos tribunales estarán constituidos por un ministro de la Corte de Apelaciones respectiva, elegido por esta, y por dos miembros designados por el Tribunal Calificador de Elecciones de entre personas que hayan ejercido la profesión de abogado o desempeñado la función de ministro o abogado integrante de la Corte de Apelaciones por un plazo no inferior a tres años.

Los miembros de estos tribunales durarán cuatro años en sus funciones y tendrán las inhabilidades e incompatibilidades que determine la ley.

Estos tribunales procederán como jurado en la apreciación de los hechos y sentenciarán con arreglo a derecho.

La ley determinará las demás atribuciones de estos tribunales y regulará su organización y funcionamiento.

Artículo 86.- Anualmente, se destinarán en la Ley de Presupuesto de la Nación los fondos necesarios para la organización y funcionamiento de estos tribunales, cuyas plantas, remuneraciones y estatuto del personal serán establecidos por ley.

Capítulo IX Contraloría General de la República

Artículo 87.- Un organismo autónomo con el nombre de Contraloría General de la República ejercerá el control de legalidad de los actos de la Administración, fiscalizará el ingreso y la inversión de los fondos del Fisco, de la municipalidades y de los demás organismos y servicios que determinen las leyes, examinará y juzgará las cuentas de las personas que tengan a su cargo bienes de estas entidades, llevará la contabilidad general de la Nación, y desempeñará las demás funciones que le encomiende la ley orgánica constitucional respectiva.

El Contralor General de la República será designado por el Presidente de la República con acuerdo del Senado adoptado por la mayoría de sus miembros en ejercicio, será inamovible en su cargo y cesará en él al cumplir 75 años de edad.

Artículo 88.- En el ejercicio de la función de control de legalidad, el Contralor General tomará razón de los decretos y resoluciones que, en conformidad a la ley, deben tramitarse por la Contraloría o representará la ilegalidad de que pueden adolecer, pero deberá darles curso cuando a pesar de la representación, el Presidente de la República insista con la firma de todos sus Ministros, caso en el cual deberá enviar copia de los respectivos decretos a la Cámara de Diputados. En ningún caso dará curso a los decretos de gastos que excedan el límite señalado en la Constitución y remitirá copia íntegra de los antecedentes a la misma Cámara.

Corresponderá asimismo al Contralor General de la República tomar razón de los decretos con fuerza de ley, debiendo representarlo cuando ellos excedan o contravengan la ley delegatoria o sean contraria a la

Constitución

Si la representación tuviere lugar con respecto a un decreto con fuerza de ley, a un decreto promulgatorio de una ley o de una reforma constitucional por apartarse del texto aprobado, o a un decreto o resolución por ser contrario a la Constitución, el Presidente de la República no tendrá la facultad de insistir, y en caso de no conformarse con la representación de la Contraloría deberá remitir los antecedentes al Tribunal Constitucional dentro del plazo de diez días, a fin de que éste resuelva la controversia.

En lo demás, la organización, el funcionamiento y las atribuciones de la Contraloría General de la República serán materia de una ley orgánica constitucional.

Artículo 89.- Las Tesorerías del Estado no podrán efectuar ningún pago sino en virtud de un decreto o resolución expedido por autoridad competente, en que se exprese la ley o parte del presupuesto que autorice aquel gasto. Los pagos se efectuarán considerando, además, el orden cronológico establecido en ella y previa refrendación presupuestaria del documento que ordene el pago.

Capítulo X Fuerzas Armadas, de Orden y Seguridad Pública

Artículo 90.- Las Fuerzas dependientes del Ministerio encargado de la Defensa Nacional están constituidas única y exclusivamente por las Fuerzas Armadas y por las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública.

Las Fuerzas Armadas están integradas sólo por el Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea, existen para la defensa de la patria, son esenciales para la seguridad nacional y garantizan el orden institucional de la República.

Las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública están integradas por Carabineros e Investigaciones, constituyen la fuerza pública y existen para dar eficacia al derecho, garantizar el orden público y la seguridad pública interior, en la forma que lo determinen sus respectivas leyes orgánicas. Carabineros se integrará, además, con las Fuerzas Armadas en la misión de garantizar el orden institucional de la República.

Las Fuerzas Armadas y Carabineros, como cuerpos armados, son esencialmente obedientes y no deliberantes. Las fuerzas dependientes del Ministro encargado de la Defensa Nacional son además profesionales, jerarquizadas y disciplinadas.

Artículo 91.- La incorporación a las plantas y dotaciones de las Fuerzas Armadas y de Carabineros sólo podrá hacerse a través de sus propias Escuelas, con excepción de los escalafones profesionales y de empleados civiles que determine la ley.

Artículo 92.- Ninguna persona, grupo u organización podrá poseer o tener armas u otros elementos similares que señale una ley aprobada con quórum calificado, sin autorización otorgada en conformidad a ésta.

El Ministerio encargado de la Defensa Nacional o un organismo de su dependencia ejercerá la supervigilancia y control de las armas en la forma que determine la ley.

Artículo 93.- Los Comandantes en Jefe del Ejército, de la Armada y de la Fuerza Aérea, y el General Director de Carabineros serán designados por el Presidente de la República entre los cinco oficiales generales de mayor antigüedad, que reúnan las calidades que los respectivos estatutos institucionales exijan para tales cargos; durarán cuatro años en sus funciones, no podrán ser nombrados para un nuevo periodo y gozaran de inamovilidad en su cargo.

En casos calificados, el Presidente de la República con acuerdo del Consejo de Seguridad Nacional, podrá llamar a retiro a los Comandantes en Jefe del Ejército, de la Armada, de la Fuerza Aérea o al General Director de Carabineros, en su caso.

Artículo 94.- Los nombramientos, ascensos y retiros de los oficiales de las Fuerzas Armadas y Carabineros, se efectuarán por decreto supremo, en conformidad a la ley orgánica constitucional correspondiente, la que determinará las normas básicas respectivas, así como las normas básicas refrenda a la carrera profesional, incorporación a sus plantas, previsión, antigüedad, mando, sucesión de mando y presupuesto de las Fuerzas Armadas y Carabineros.

El ingreso, los nombramientos, ascensos y retiros en Investigaciones se efectuarán en conformidad a su ley orgánica.

Capítulo XI Consejo de Seguridad Nacional

Artículo 95.- Habrá un Consejo de Seguridad Nacional, presidido por el Presidente de la República e integrado por los presidentes del Senado y de la Corte Suprema, por los Comandantes en Jefe de las Fuerzas Armadas, por el General Director de Carabineros y por el Contralor General de la República.

Participarán también como miembros del Consejo, con derecho a voz, los ministros encargados del gobierno interior, de las relaciones exteriores, de la defensa nacional y de la economía y finanzas del país. Actuará como Secretario el Jefe del Estado Mayor de la Defensa Nacional.

El Consejo de Seguridad Nacional podrá ser convocado por el Presidente de la República o a solicitud de dos de sus miembros y requerirá como quórum para sesionar el de la mayoría absoluta de sus integrantes. Para los efectos de la convocatoria al Consejo y del quórum para sesionar sólo se considerará a sus integrantes con derecho a voto. Los acuerdos se adoptarán por la mayoría absoluta de los miembros en ejercicio con derecho a voto.

Artículo 96.- Serán funciones del Consejo de Seguridad Nacional:

a) Asesorar al Presidente de la República en cualquier materia vinculada a la seguridad nacional en que éste lo solicite.

b) Hacer presente, al Presidente de la República al Congreso Nacional o al Tribunal Constitucional, su opinión frente a algún hecho, acto o materia que, a su juicio, atente gravemente en contra de las bases de la institucionalidad o pueda comprometer gravemente la seguridad nacional.

c) Informar, previamente, respecto de las materias a que se refiere el número 13 del artículo 60.

d) Recabar de las autoridades y funcionarios de la administración todos los antecedentes relacionados con la seguridad exterior e interior del Estado. En tal

caso, el requiendo estará obligado a proporcionar y su negativo será sancionado en la forma que establezca la ley, y

e) Ejercer las demás atribuciones que esta Constitución le encomienda.

Los acuerdos u opiniones a que se refiere la letra b) serán públicos o reservados según lo determine para cada caso particular el Consejo.

Un reglamento dictado por el propio Consejo establecerá las demás disposiciones concernientes a su organización y funcionamiento.

Capítulo XII Banco Central

Artículo 97.- Existe un organismo autónomo con patrimonio propio, de carácter técnico, denominado Banco Central, cuya composición, organización, funciones y atribuciones determinará una ley orgánica constitucional.

Artículo 98.- El Banco Central sólo podrá efectuar operaciones con instituciones financieras sean públicas o privadas. De manera alguna podrá otorgar a ellas su garantía ni adquirir documentos emitidos por el Estado, sus organismos o empresas.

Ningún gasto público o préstamo podrá financiarse con créditos directos o indirectos del Banco Central.

Con todo, en caso de guerra exterior o de peligro de ello, que califique al Consejo de Seguridad Nacional, el Banco Central podrá obtener, otorgar o financiar créditos al Estado y entidades públicas o privadas.

El Banco Central no podrá adoptar ningún acuerdo que signifique de una manera directa o indirecta establecer normas o requisitos diferentes o discriminatorios en relación a personas, instituciones o entidades que realicen operaciones de la misma naturaleza.

Capítulo XIII Gobierno y Administración Interior del Estado

Artículo 99.- Para el gobierno y administración interior del Estado, el territorio de la República se divide en regiones y éstas en provincias. Para los efectos de la administración local, las provincias se dividirán en comunas.

La modificación de los límites de las regiones y la creación, modificación y supresión de las provincias y comunas, será materia de ley de quórum calificado como asimismo la fijación de las capitales de las regiones y provincias, todo ello a proposición del Presidente de la República.

Gobierno y Administración Regional

Artículo 100.- El gobierno de cada región reside en un intendente que será de exclusiva confianza del Presidente de la República. El intendente ejercerá sus funciones con arreglo a las leyes y a las ordenes e instrucciones del Presidente de quien es su representante natural e inmediato en el territorio de su jurisdicción.

La administración superior de cada región radicará en un gobierno regional que tendrá por objeto el

desarrollo social, cultural y económico de la región

El gobierno regional estará constituido por el intendente y el consejo regional. Para el ejercicio de sus funciones, el gobierno regional gozará de personalidad jurídica de derecho público y tendrá patrimonio propio.

Artículo 101.- El intendente presidirá el consejo regional y le corresponderá la coordinación, supervigilancia o fiscalización de los servicios públicos creados por ley para el cumplimiento de las funciones administrativas que operan en la región.

La ley determinará la forma que el intendente ejercerá estas facultades, las demás atribuciones que le corresponda y los organismos que colaborarán en el cumplimiento de sus funciones.

Artículo 102.- El consejo regional será un órgano de carácter normativo, resolutivo y fiscalizador, dentro del ámbito propio de la competencia del gobierno regional, encargado de hacer efectiva la participación de la ciudadanía regional y ejercer las atribuciones que la ley orgánica constitucional respectiva le encomiende, la que regulará además su integración y organización.

Corresponderá desde luego al consejo regional aprobar los planes de desarrollo regional y el proyecto de presupuesto del gobierno regional, ajustados a la política nacional de desarrollo y al presupuesto de la Nación. Asimismo, resolverá la inversión de recursos consultado para la región en el fondo nacional de desarrollo regional, sobre la base de la propuesta que formule el intendente.

Artículo 103.- La ley deberá determinar las formas en que se descentralizará la administración del Estado, así como la transferencia de competencias a los gobiernos regionales.

Sin perjuicio de lo anterior, también establecerá, con las excepciones que procedan, la desconcentración regional de los ministerios y de los servicios públicos. Asimismo, regulará los procedimientos que aseguren la debida coordinación entre los órganos de la administración del Estado para facilitar el ejercicio de las facultades de las autoridades regionales.

Artículo 104.- Para el gobierno y administración interior del Estado a que se refiere el presente capítulo se observará como principio básico la búsqueda de un desarrollo territorial armónico y equitativo. Las leyes que se dicten al efecto deberán velar por el cumplimiento y aplicación de dicho principio, incorporando asimismo criterios de solidaridad entre las regiones, como al interior de ellas, en lo referente a la distribución de los recursos públicos.

Sin perjuicio de los recursos que para su funcionamiento se asignen a los gobiernos regionales en la Ley de Presupuestos de la Nación y de aquellos que provengan de los dispuesto en el N° 20 del artículo 19, dicha ley contemplará una proporción del total de los gastos de inversión pública que determine, con la denominación de fondo nacional de desarrollo regional.

La Ley de Presupuestos de la Nación contemplará, asimismo, gastos correspondientes a inversiones sectoriales de asignación regional cuya distribución responderá a criterios de equidad y eficiencia, tomando en consideración los programas nacionales de inversión correspondientes. La asignación de tales gastos al interior de cada región corresponderá al gobierno regional.

A iniciativa de los gobiernos regionales o de uno o más ministerios, podrán celebrarse convenios anuales o plurianuales de programación de inversión

pública en la respectiva región o en el conjunto de regiones que convengan en asociarse con tal propósito.

La ley podrá autorizar a los gobiernos regionales y a las empresas públicas para asociarse con personas naturales o jurídicas a fin de propiciar actividades e iniciativas sin fines de lucro que contribuyan al desarrollo regional. Las entidades que al efecto se constituyan se regularán por la normas comunes aplicables a los particulares.

Lo dispuesto en el inciso anterior se entenderá sin perjuicio de lo establecido en el número 21 del artículo 19.

Gobierno y Administración Provincial

Artículo 105.- En cada provincia existirá una gobernación que será un órgano territorialmente desconcentrado del intendente. Estará a cargo de un gobernador, quien será nombrado y removido libremente por el Presidente de la República.

Corresponde al gobernador ejercer, de acuerdo a las instrucciones del intendente, la supervigilancia de los servicios públicos existentes en la provincia. La ley determinará las atribuciones que podrá delegarle el intendente y las demás que le corresponden.

En cada provincia existirá un consejo económico y social provincial de carácter consultivo. La ley orgánica constitucional respectiva determinará su composición, forma de designación de sus integrantes, atribuciones y funcionamiento.

Artículo 106.- Los gobernadores, en los casos y forma que determine la ley, podrán designar delegados para el ejercicio de sus facultades en una o más localidades.

Administración Comunal

Artículo 107.- La administración local de cada comuna o agrupación de comunas que determine la ley reside en una municipalidad, la que estará constituida por el alcalde, que es su máxima autoridad, y por el concejo. La ley orgánica establecerá un concejo económico y social comunal de carácter consultivo.

Las municipalidades son corporaciones autónomas de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuya finalidad es satisfacer las necesidades de la comunidad local y asegurar su participación en el progreso económico, social y cultural de las respectivas comunas.

Una ley orgánica constitucional determinará las funciones y atribuciones de las municipalidades. Dicha ley señalará, además, las materias de administración municipal que el alcalde, con acuerdo del concejo o a requerimiento de la proporción de ciudadanos que establezca la ley, someterá a plebiscito, así como las oportunidades, forma de la convocatoria y efectos.

Las municipalidades podrán asociarse entre ellas para el cumplimiento de sus fines propios. Asimismo, podrán constituir corporaciones o fundaciones de derecho privado sin fines de lucro destinadas a la promoción y difusión del arte y la cultura. La participación municipal en ellas se regirá por la ley orgánica constitucional respectiva.

Las municipalidades podrán establecer en el ámbito de las comunas o agrupación de comunas, de conformidad con la ley orgánica constitucional respectiva, territorios denominados unidades vecinales, con el objeto

de propender a un desarrollo equilibrado y a una adecuada canalización de la participación ciudadana.

Los municipios y los demás servicios públicos existentes en la respectiva comuna deberán coordinar su acción en conformidad a la ley.

Artículo 108.- En cada municipalidad habrá un concejo integrado por concejales elegidos por sufragio universal en conformidad a la ley orgánica constitucional de municipalidades. Durarán cuatro años en sus cargos y podrán ser reelegidos. La misma ley determinará el número de concejales y la forma de elegir al alcalde.

El concejo es un órgano encargado de hacer efectiva la participación de la comunidad local, ejercerá funciones normativas, resolutorias y fiscalizadoras y otras atribuciones que se le encomienden, en la forma que determine la ley orgánica constitucional respectiva.

La ley orgánica de municipalidades determinará las normas sobre organización y funcionamiento del concejo y las materias en que necesariamente se requerirá el acuerdo de éste. En todo caso, será necesario dicho acuerdo para la aprobación del plan comunal de desarrollo, del presupuesto municipal y de los proyectos de inversión respectivos.

Artículo 109.- Los alcaldes, en los casos y formas que determine la ley orgánica constitucional respectiva, podrán designar delegados para el ejercicio de sus facultades en una o más localidades.

Artículo 110.- Derogado.

Artículo 111.- Las municipalidades gozarán de autonomía para la administración de sus finanzas. La Ley de Presupuestos de la Nación podrá asignarle recursos para atender sus gastos, sin perjuicio de los ingresos que directamente se les confieran por la ley o se le otorguen por los gobiernos regionales respectivos. Una ley orgánica constitucional contemplará un mecanismo de redistribución solidaria de los ingresos propios entre las municipalidades del país con la denominación de fondo común municipal. Las normas de distribución de este fondo serán materia de la ley.

Disposiciones Generales

Artículo 112.- La ley establecerá fórmulas de coordinación para la administración de todos o algunos de los municipios, con respecto a los problemas que les sean comunes, así como entre los municipios y los demás servicios públicos.

Artículo 113.- Para ser designado intendente o gobernador y para ser elegido miembros del consejo regional o concejal, se requerirá ser ciudadano con derecho a sufragio, tener los demás requisitos de idoneidad que la ley señale y residir en la región o lo menos en los últimos dos años anteriores a su designación o elección.

Los cargos de intendente, gobernador o miembros del consejo regional o concejal serán incompatibles entre sí.

Ningún tribunal procederá criminalmente contra un intendente o gobernador sin que la Corte de Apelaciones respectiva haya declarado que ha lugar la formación de causa.

Artículo 114.- Las leyes orgánicas constitucionales respectivas establecerán las causales de

cesación en los cargos de alcalde, de miembro del consejo regional y de concejal.

Artículo 115.- La ley determinará la forma de resolver las cuestiones de competencia que pudieren suscitarse entre las autoridades nacionales, regionales, provinciales y comunales.

Asimismo, establecerá el modo de dirimir las discrepancias que se produzcan entre el intendente y el consejo regional, así como entre el alcalde y el concejo.

Capítulo XIV

Reforma de la Constitución

Artículo 116.- Los proyectos de reforma de la Constitución podrán ser iniciados por el mensaje del Presidente de la República o por moción de cualquiera de los miembros del Congreso Nacional, con las limitaciones señaladas en el inciso primero del artículo 62.

El proyecto de reforma necesitará para ser aprobado en cada Cámara el voto conforme de las tres quintas partes de los diputados y senadores en ejercicio. Si la reforma recayere sobre los capítulos I, III, VII, X, XI o XIV, necesitará, en cada Cámara, la aprobación de las dos terceras partes de los diputados y senadores en ejercicio.

Será aplicable a los proyectos de reforma constitucional el sistema de urgencias.

Artículo 117.- Las dos Cámaras reunidas en Congreso Pleno y en sesión pública, con asistencia de la mayoría total de sus miembros, sesenta días después de aprobado un proyecto en la forma señalada en el artículo anterior, tomarán conocimiento de él y procederán a votarlo sin debate.

Si en el día señalado no se reuniera la mayoría del total de los miembros del Congreso, la sesión se verificará el siguiente con los diputados y senadores que asistan.

El proyecto que se apruebe la mayoría del Congreso Pleno pasará al Presidente de la República.

Si el Presidente de la República rechazare totalmente un proyecto de reforma aprobado por el Congreso y este insistiere en su totalidad por las dos terceras partes de los miembros en ejercicio de cada Cámara, el Presidente deberá promulgar dicho proyecto a menos que consulte a la ciudadanía mediante plebiscito.

Si el Presidente observare parcialmente un proyecto de reforma aprobado por el Congreso las observaciones se entenderán aprobadas con el voto conforme de las tres quintas partes de los miembros en ejercicio de cada Cámara, según corresponda de acuerdo con el artículo anterior y lo devolverá al Presidente para su promulgación.

En caso de que las Cámaras no aprueben todas o algunas de las observaciones del Presidente no habrá reforma constitucional sobre los puntos en discrepancias, a menos que ambas Cámaras insistieren por los dos tercios de sus miembros en ejercicio en la parte del proyecto aprobado por ellas. En este último caso se devolverá al Presidente la parte del proyecto que haya sido objeto de insistencia para su promulgación salvo que éste consulte a la ciudadanía para que se pronuncie mediante un plebiscito respecto de las cuestiones en desacuerdo.

La ley orgánica constitucional relativa al Congreso regulará en lo demás lo concerniente a los vetos de los proyectos de reforma y a su tramitación en el

Congreso

Artículo 118.- Derogado.

Artículo 119.- La convocatoria a plebiscito deberá efectuarse dentro de los treinta días siguientes a aquel en que ambas Cámaras insistan en el proyecto aprobado por ellas, y se ordenará mediante decreto supremo que fijará la fecha de la votación plebiscitaria, la que no podrá tener lugar antes de treinta días ni después de sesenta, contado desde la publicación de dicho decreto. Transcurrido este plazo sin que el Presidente convoque a plebiscito, se promulgara el proyecto que hubiere aprobado el Congreso.

El decreto de convocatoria contendrá, según corresponda, el proyecto aprobado por el Congreso Pleno y vetado totalmente por el Presidente de la República, o las cuestiones del proyecto en las cuales el Congreso haya insistido. En este último caso, cada una de las cuestiones en desacuerdo deberá ser votada separadamente en el plebiscito.

El Tribunal Calificador comunicará al Presidente de la República el resultado del plebiscito, y especificará el texto del proyecto aprobado por la ciudadanía, el que deberá ser promulgado como reforma constitucional dentro de los cinco días siguientes a dicha comunicación.

Una vez promulgado el proyecto y desde la fecha de su vigencia, sus disposiciones formarán parte de la Constitución y se tendrán por incorporadas a ésta.

Artículo Final.- La presente Constitución entrará en vigencia seis meses después de ser aprobada mediante plebiscito, con excepción de las disposiciones transitorias novena y vigésimatercera que tendrán vigor desde la fecha de esa aprobación. Su texto oficial será aquel que consta en este decreto ley.

Un decreto ley determinará la oportunidad en el cual se efectuará el señalado plebiscito, así como las normas a que se sujetará, debiendo establecer las reglas que aseguren el sufragio personal, igualitario y secreto y, para los nacionales, obligatorio.

La norma contenida en el inciso anterior entrará en vigencia desde la fecha de publicación del presente texto constitucional.

Disposiciones transitorias

Primera.- Mientras se dictan las disposiciones que den cumplimiento a los prescrito en el inciso tercero del número 1° del artículo 19 de esta Constitución, continuarán rigiendo los preceptos legales actualmente en vigor.

Segunda.- Mientras se dicta el nuevo Código de Minería, que deberá regular, entre otras materias, la forma, condiciones y efectos de las concesiones mineras que se refieren los incisos séptimo al décimo del número 24 del artículo 19 de esta Constitución Política, los titulares de derechos mineros seguirán regidos por la legislación que estuviere en vigor al momento en que entre en vigencia esta Constitución, en calidad de concesionarios.

Los derechos mineros a que se refiere el inciso anterior subsistirán bajo el imperio del nuevo Código, pero en cuanto a sus goces y cargas y en lo tocante a su extinción, prevalecerán las disposiciones de dicho nuevo Código de Minería. Este nuevo Código deberá otorgar

plazo a los concesionarios para cumplir los nuevos requisitos que se establezcan para merecer amparo legal.

En el lapso que medie entre el momento que se ponga en vigencia esta Constitución y aquel en que entre en vigor el nuevo Código de Minería, la constitución de derechos mineros con el carácter de concesión señalado en los incisos séptimo al décimo del número 24 del artículo 19 de esta Constitución, continuará regida por la legislación actual, al igual que las concesiones mismas que se otorguen.

Tercera.- La gran minería del cobre y las empresas consideradas como tal, nacionalizadas en virtud del lo prescrito en la disposición 17 transitoria de la Constitución Política de 1925, continuarán rigiéndose por las normas constitucionales vigentes a la fecha de promulgación de esta Constitución.

Cuarta.- La primera vez que se constituya el Tribunal Constitucional, los Ministros de la Corte Suprema a que se refiere la letra a) del artículo 81, que hayan sido elegidos en la segunda y tercera votación, y el abogado designado por el Presidente de la República a que se refiere la letra b) de dicho artículo, durarán cuatro años en sus cargos y los restantes ocho.

Quinta.- Se entenderá que las leyes actualmente en vigor sobre materias que conforme a esta Constitución deben ser objeto de leyes orgánicas constitucionales o aprobadas con quórum calificado, cumplen estos requisitos y seguirán aplicándose en lo que no sean contrarias a la Constitución, mientras no se dicten los correspondientes cuerpos legales.

Sexta.- No obstante lo dispuesto en el número 8° del artículo 32, mantendrán su vigencia los preceptos legales que a la fecha de promulgación de esta Constitución hubieren reglado materias no comprendidas en el artículo 60, mientras ellas no sean expresamente derogadas por ley.

Séptima.- Sin perjuicio de lo dispuesto en el inciso tercero del número 20 del artículo 19, mantendrán su vigencia las disposiciones legales que hayan establecido tributos de afectación a un destino determinado, mientras no sean expresamente derogadas.

Octava.- Las normas relativas a la edad establecida en el inciso segundo del artículo 77 no regirán respecto a los magistrados de tribunales superiores de justicia en servicio a la fecha de vigencia de esta Constitución.

Durante el período a que se refiere la disposición decimotercera transitoria la inamovilidad de los Comandantes en Jefe de las Fuerzas Armadas y del General Director de carabineros se regirá por la disposición transitoria vigésima y no les será aplicable la limitación del plazo contemplado en el artículo 93 de esta Constitución, el que se contará a partir de cuatro años del término del señalado período presidencial.

Novena.- Los miembros del Tribunal Constitucional a que se refiere el artículo 81, deberán ser designados con diez días de anticipación, a lo menos, a la fecha en que comience el primer período presidencial. Para este solo efecto, el Consejo de Seguridad Nacional se constituirá con treinta días de anterioridad a la fecha en que comience a regir esta Constitución.

Décima.- En tanto no entre en vigencia la ley

orgánica constitucional relativa a los partidos políticos a que se refiere el N° 15 del artículo 19, estará prohibido ejecutar o promover toda actividad, acción o gestión de índole político-partidista, ya sea por personas naturales o jurídicas, organizaciones, entidades o agrupaciones de personas. Quienes infrinjan esta prohibición incurrirán en las sanciones previstas en la ley.

Decimoprimer.- El artículo 84 de la Constitución relativo al Tribunal Calificador de Elecciones, comenzará a regir en la fecha que corresponda de acuerdo con la ley respectiva, con ocasión de la primera elección de senadores y diputados, y sus miembros deberán estar designados con treinta días de anticipación a esa fecha.

Decimosegunda.- Mientras no proceda constituir el Tribunal Calificador de Elecciones, la designación de los miembros de los tribunales electorales regionales, cuyo nombramiento le corresponde, será hecho por la Corte de Apelaciones respectiva.

Decimotercera.- El período presidencial que comenzará a regir a contar de la vigencia de esta Constitución, durará el tiempo que establece el artículo 25.

Durante este período serán aplicables todos los preceptos de la Constitución, con las modificaciones y salvedades que se indican en las disposiciones transitorias siguientes.

Decimocuarta.- Durante el período indicado en la disposición anterior continuará como Presidente de la República el actual Presidente, General de Ejército don Augusto Pinochet Ugarte, quien durará en el cargo hasta el término de dicho período.

Asimismo, la Junta de Gobierno permanecerá integrada por los Comandantes en Jefe del Ejército, de la Armada y del Fuerza Aérea y por el General Director de Carabineros. Se regirá por las normas que regulen su funcionamiento interno y tendrá las atribuciones que se señalan en las disposiciones transitorias correspondientes.

Sin embargo, atendiendo que el Comandante en jefe del Ejército, de acuerdo con el inciso primero de esta disposición es el Presidente de la República, no integrará la Junta de Gobierno y lo hará en su lugar, como miembro titular, el Oficial General de Armas del Ejército que le siga en antigüedad. Con todo, el Presidente de la República podrá reemplazar a dicho integrante en cualquier momento, por otro Oficial General de Armas de su institución siguiendo el orden de antigüedad.

Decimoquinta.- El Presidente de la República tendrá las atribuciones y obligaciones que establecen los preceptos de esta Constitución, con las siguientes modificaciones y salvedades:

A.- Podrá

1) Decretar por sí mismo los estados de emergencia y de catástrofe, en su caso, y

2) Designar y remover libremente a los alcaldes de todo el país, sin perjuicio de que pueda disponer la plena o gradual aplicación de lo previsto en el artículo 108.

B.- Requerirá el acuerdo de la Junta para

1) Designar a los Comandantes en Jefe de las Fuerzas Armadas y al General Director de Carabineros cuando sea necesario reemplazarlo, por muerte, renuncia o cualquier clase de imposibilidad absoluta,

2) Designar al Contralor General de la República,

3) Declarar la guerra,

4) Decretar los estados de asamblea y de sitio,

5) Decidir si ha lugar o no a la admisión de las acusaciones que cualquier individuo particular presentare contra los Ministros de Estado con motivo de los perjuicios que pueda haber sufrido injustamente por algún acto cometido por éstos en el ejercicio de sus funciones, y

6) Ausentarse del país por más de treinta días o en los últimos noventa días de su período.

Decimosexta.- En caso de que por impedimento temporal, ya sea por enfermedad, ausencia del territorio nacional u otro motivo grave, el Presidente de la República, el sucesor por el período que falte será designado por la unanimidad de la Junta de Gobierno la que deberá reunirse de inmediato. Mientras no se produzca la designación, asumirá como Vicepresidente de la República el miembro titular de la Junta de Gobierno, según el orden de precedencia que corresponda.

Decimoséptima.- En caso de muerte, renuncia o cualquier clase de imposibilidad absoluta del Presidente de la República, el sucesor por el período que falte será designado por la unanimidad de la Junta de Gobierno la que deberá reunirse de inmediato. Mientras no se produzca la designación, asumirá como Vicepresidente de la República el miembro titular de la Junta de Gobierno, según el orden de precedencia que corresponda.

Si transcurridas cuarenta y ocho horas de reunida la Junta de Gobierno no hubiere unanimidad para elegir al Presidente de la República, la elección la efectuará el Consejo de Seguridad Nacional, por la mayoría absoluta de sus miembros, integrándose a él para este efecto el Contralor General de la República.

Si fuere designado Presidente de la República un Oficial General de Armas o de Orden y Seguridad, éste de pleno derecho y por el período presidencial que reste, asumirá la calidad de Comandante en Jefe Institucional o de General Director de Carabineros, en su caso, si tuviere los requisitos para serlo. En este caso el Oficial General de Armas o de Orden y Seguridad que le siga en antigüedad en la respectiva institución pasará a integrar la Junta de Gobierno como miembro titular, aplicándose la parte final del inciso tercero de la disposición decimocuarta transitoria en cuanto a su institución.

Decimooctava.- Durante el período a que se refiere la disposición decimotercera transitoria, la Junta de Gobierno ejercerá por la unanimidad de sus miembros, las siguientes atribuciones exclusivas:

A.- Ejercer el Poder Constituyente sujeto siempre a aprobación plebiscitaria, la que se llevará a cabo conforme a las reglas que señale la ley.

B.- Ejercer el Poder Legislativo,

C.- Dictar las leyes interpretativas de la Constitución que fueren necesarias,

D.- Aprobar o desechar los tratados internacionales, antes de la ratificación presidencial,

E.- Prestar su acuerdo al Presidente de la República en los casos contemplados en la letra B de la disposición decimoquinta transitoria.

F.- Prestar su acuerdo al Presidente de la República, para decretar los estados de asamblea y de sitio, en su caso,

G.- Permitir la entrada de tropas extranjeras en

el territorio de la República, como, asimismo, autorizar la salida de tropas nacionales fuera de él.

H - Conocer de las contiendas de competencias que se susciten entre las autoridades políticas o administrativas y los tribunales superiores de Justicia.

I - Otorgar la rehabilitación de la ciudadanía, en los casos a que alude el artículo 17 número 2º de esta Constitución.

J - Declarar en el caso de que el Presidente de la República o los Comandantes en Jefe de las Fuerzas Armadas y el Director General de Carabineros hicieren dimisión de su cargo, si los motivos que la originan son o no fundados y, en consecuencia, admitirla o desecharla, y

K - Las demás que le otorgan otras disposiciones transitorias de esta Constitución

El orden de precedencia de los integrantes de la Junta de Gobierno es el que se indica a continuación

1 - El Comandante en Jefe del Ejército,

2 - El Comandante en Jefe de la Armada,

3 - El Comandante en Jefe de la Fuerza Aérea,

y

4 - El Director General de Carabineros

Se alterará el orden de precedencia antes establecido, en las situaciones señaladas en el inciso tercero de la disposición decimocuarta transitoria y en el inciso final de la disposición decimoseptima transitoria y, en tales casos, el integrante de la Junta de Gobierno a que aluden dichas disposiciones ocupará, como titular, el cuarto orden de precedencia

Presidirá la Junta de Gobierno el miembro titular de ella que tenga lugar de precedencia de acuerdo a los dos incisos anteriores

En el caso previsto en la letra B - número 1) de la disposición decimoquinta transitoria, el o los nuevos miembros que se incorporen a la Junta de Gobierno conservarán el orden de precedencia señalado en el inciso segundo

Cuando uno de los miembros titulares de la Junta de Gobierno esté impedido temporalmente para ejercer su cargo, lo subrogará el Oficial General de Armas o de Orden y Seguridad más antiguo, a quien le corresponda de acuerdo a las normas sobre sucesión de mando en la respectiva Institución, integrándose a la Junta en el último lugar de precedencia. Si los subrogantes fueren más de uno, se integrarán a la Junta en el orden de precedencia señalado en el inciso segundo

Decimonovena.- Los miembros de la Junta de Gobierno tendrán iniciativa de ley en todas aquellas materias que constitucionalmente no sean iniciativa exclusiva del Presidente de la República

La Junta de Gobierno ejercerá mediante leyes las Potestades Constituyente y Legislativa. Estas leyes llevarán la firma de los miembros de la Junta de Gobierno y del Presidente de la República en señal de promulgación

Una ley complementaria establecerá los órganos de trabajo y los procedimientos de que se valdrá la Junta de Gobierno, para ejercer las aludidas Potestades Constituyente y Legislativa. Estas normas complementarias establecerán, además, los mecanismos que permitan a la Junta de Gobierno requerir la colaboración de la comunidad para la elaboración de las leyes

Vigésima.- En caso de duda acerca de su la imposibilidad que priva al Presidente de la República del

ejercicio de sus funciones es de tal naturaleza que deba hacerse su reemplazo, corresponderá a los miembros titulares de la Junta de Gobierno resolver la duda planteada

Si la duda se refiere a la imposibilidad que priva a un miembro de la Junta de Gobierno del ejercicio de sus funciones y es de igual naturaleza que la referida al inciso anterior, corresponderá a los demás miembros titulares de la Junta de Gobierno resolver la cuestión planteada

Vigésimaprimer.- Durante el período a que se refiere la decimotercera disposición transitoria y hasta que entre en funciones el Senado y la Cámara de Diputados, no serán aplicables los siguientes preceptos de la Constitución

a) Los artículos 26 al 31 inclusive, los números 2º, 4º, 5º, 6º y la segunda parte del número 16 del artículo 32, el artículo 37, y el artículo 41, el número 7º, en su referencia a los parlamentarios,

b) El Capítulo V sobre el Congreso Nacional con excepción de el número 1º del artículo 50, los artículos 60, 61, los incisos tercer a quinto del artículo 62 y el artículo 54, los que tendrán plena vigencia. Las referencias que estos preceptos y el número 3º del artículo 32, el inciso segundo del número 6º del artículo 41, y los artículos 73 y 88 hacen al Congreso Nacional o a alguna de sus ramas, se entenderán hechas a la Junta de Gobierno

Asimismo, la elección a que se refiere la letra d) del artículo 81, corresponderá hacerla a la Junta de Gobierno,

En el artículo 82, los números 4º, 9º y 11 de su inciso primero, el inciso segundo en su referencia al número 9º u los incisos octavos, noveno, décimo, decimosegundo, decimocuarto y decimoquinto. Tampoco regirá la referencia que el número 2º hace de la reforma constitucional, ni la segunda parte del número 8º del inciso primero del mismo artículo en lo atinente al Presidente de la República, como tampoco las referencias que hacen a dicho número, en lo concerniente a las matenas, los incisos segundo y decimotercero,

d) El Capítulo XIV, relativo a la reforma de la Constitución

La Constitución sólo podrá ser modificada por la Junta de Gobierno en el ejercicio del Poder Constituyente. Sin embargo, para que las modificaciones tengan eficacia deberán ser aprobadas por plebiscito, el cual deberá ser convocado por el Presidente de la República, y

e) Cualquier otro precepto que sea contrario a las disposiciones que rigen el período presidencial a que se refiere la disposición decimotercera transitoria

Vigésimosegunda.- Para los efectos de los prescrito en el inciso tercero del artículo 82 de la Constitución, la Junta de Gobierno deberá remitir al Tribunal Constitucional el proyecto que dicho precepto se refiere, antes de su promulgación por el Presidente de la República

Sin perjuicio de la facultad que le confiere al Presidente de la República en los incisos cuartos y séptimo del artículo 82, corresponderá también a la Junta de Gobierno en pleno, formular el requerimiento a que aluden esas normas

En el caso de los incisos decimoprimer y decimosexto del artículo señalado en el inciso anterior, corresponderá, asimismo, a la Junta de Gobierno en pleno, formular el requerimiento respectivo

Vigésimotercera.- Si entre la fecha de aprobación mediante plebiscito que la presente Constitución y la de su vigencia, el Presidente de la República a que se refiere la disposición decimocuarta transitoria quedare, por cualquier causa, impedido absolutamente de asumir sus funciones, la Junta de Gobierno, por la unanimidad de sus miembros, designará a la persona que asumirá el cargo de Presidente de la República para el período a que se refiere la disposición decimatercera transitoria.

Para este efecto, la Junta de Gobierno se integrará por los Comandantes en jefe de la Armada, de la Fuerza Aérea, por el Director General de Carabineros y, como miembros titular, por el Oficial General de Armas más antiguo del Ejército.

Si constituida la Junta de Gobierno en la forma indicada en el inciso precedente no hubiere, dentro de las cuarenta y ocho horas de reunida, unanimidad para elegir al Presidente de la República, se integrarán a ella, para este solo efecto, el Presidente de la Corte Suprema, el Contralor General de la República y el Presidente del Consejo de Estado y, así constituida, designará, por la mayoría absoluta de sus miembros, al Presidente de la República y a este se entenderá referida la disposición decimocuarta transitoria, en su inciso primero.

Vigésimocuarta.- Sin perjuicio de lo establecido en los artículos 39 y siguientes sobre estados de excepción que contempla esta Constitución, si durante el período a que se refiere la disposición decimotercera transitoria se produjeran actos de violencia destinados a alterar el orden público o hubiere peligro de perturbación de la paz interior, el Presidente de la República así lo declarará y tendrá, por seis meses renovables, las siguientes atribuciones:

a) Arrestar a personas hasta por el plazo de cinco días, en sus propias casas o en lugares que no sean cárceles. Si se produjeran actos terroristas de graves consecuencias, dicho plazo podrá extenderse hasta por quince días más.

b) Restringir el derecho de reunión y la libertad de información, esta última sólo en cuanto a la fundación, edición o circulación de nuevas publicaciones.

c) Prohibir el ingreso al territorio nacional o expulsar de él a los que propaguen las doctrinas a que alude el artículo 8° de la Constitución, a los que estén sindicados o tengan reputación de ser activistas de tales doctrinas y a los que realicen actos contrarios a los intereses de Chile o constituyan un peligro para la paz interior, y

d) Disponer la permanencia obligada de determinadas personas en una localidad urbana del territorio nacional hasta por un plazo no superior a tres meses.

Las facultades contempladas en esta disposición transitoria las ejercerá el Presidente de la República, mediante decreto supremo firmado por el Ministro del Interior, bajo la fórmula "Por orden del Presidente de la República". Las medidas que se adopten en virtud de esta disposición no serán susceptibles de recurso alguno, salvo el de reconsideración ante la autoridad que las dispuso.

Vigésimaquinta.- Durante el período a que se refiere la disposición decimotercera, el Consejo de Seguridad Nacional estará presidido por el Presidente de la República e integrado por los miembros de la Junta de Gobierno, el Presidente de la Corte Suprema, y por el Presidente del Consejo de Estado.

Vigésimasexta.- Hasta que el Senado entre en funciones continuará funcionando el Consejo de Estado.

Vigésimaséptima.- Corresponderá a los Comandantes en Jefe de la Fuerzas Armadas y al General Director de Carabineros, titulares, proponer al país, por la unanimidad de ellos, sujeto a ratificación de la ciudadanía, la persona que ocupará el cargo de Presidente de la República en el período presidencial siguiente al referendo en la disposición decimotercera transitoria, quien deberá cumplir con los requisitos establecidos en el artículo 25 inciso primero de esta Constitución, sin que le sea aplicable la prohibición de ser reelegido contemplada en el inciso segundo de ese mismo artículo. Con ese objeto se reunirán noventa días antes, a lo menos, de la fecha en que debiera cesar en el cargo el que esté en funciones. La designación será comunicada al Presidente de la República, para los efectos de la convocatoria a plebiscito.

Si transcurridas cuarenta y ocho horas de reunidos los Comandantes en Jefe y el Director General de Carabineros señalados en el inciso anterior no hubiere unanimidad, la proposición se hará de acuerdo con lo prescrito en el inciso segundo de la disposición decimoseptima transitoria y el Consejo de Seguridad Nacional comunicará al Presidente de la República su decisión, para los mismos efectos señalados en el inciso anterior.

El plebiscito deberá efectuarse no antes de treinta ni después de sesenta días de la proposición correspondiente y se llevará a efecto en la forma que disponga la ley.

Vigésimoctava.- Si la ciudadanía a través del plebiscito manifestase su voluntad de aprobar la proposición efectuada de acuerdo con la disposición que precede, el Presidente de la República así elegido, asumirá el cargo el mismo día en que deba cesar el anterior y ejercerá sus funciones por el período indicado en el inciso segundo del artículo 25 y se aplicarán todos los preceptos de la Constitución con la siguientes modalidades:

A - El Presidente de la República nueve meses después de asumir el cargo, convocará a elecciones generales de senadores y diputados para integrar el Congreso en la forma dispuesta en la Constitución. La elección tendrá lugar no antes de los treinta ni después de los cuarenta y cinco días siguientes a la convocatoria y se efectuará de acuerdo a la ley orgánica respectiva.

B - El Congreso Nacional se instalará tres meses después de la convocatoria a elecciones.

Los diputados de este primer Congreso durarán tres años en sus cargos. Los senadores elegidos por las regiones de número impar durarán, asimismo, tres años y los senadores elegidos por las regiones de número par y Región Metropolitana así como los designados siete años y.

C - Hasta que entre en funciones el Congreso Nacional, la Junta de Gobierno continuará en el pleno ejercicio de sus atribuciones, y seguirán en vigor las disposiciones transitorias que rigen el período presidencial a que se refiere la disposición decimotercera.

Vigésimanovena.- Si la ciudadanía no aprobare la proposición sometida a plebiscito a que se refiere el inciso primero de la disposición vigésimaséptima transitoria, se entenderá prorrogado de pleno derecho el período presidencial a

que se refiere la disposición decimotercera transitoria continuando en funciones por un año más el Presidente de la República en ejercicio y la Junta de Gobierno, con arreglo a las disposiciones que los rigen. Vencido este plazo, tendrán plena vigencia todos los preceptos de la Constitución.

Para este efecto, noventa días antes de la expiración de la prórroga indicada en el inciso anterior, el Presidente en ejercicio convocará a elección de Presidente de la República y de parlamentarios en conformidad a los preceptos permanentes de esta Constitución y de la ley.

El Presidente de la República que resulte elegido por aplicación del inciso anterior durará en el ejercicio de sus funciones por el término de cuatro años y no podrá ser reelegido para el periodo inmediatamente siguiente.

Trigésima.- En tanto no entre en vigencia la ley orgánica constitucional que determine las series, regiones en cada una de las cuales habrá dos circunscripciones senatoriales, se dividirán, en esta forma, las regiones de Valparaíso, Metropolitana de Santiago, del Maule, del Bío Bío, de la Araucanía y de los Lagos.

Trigésimaprimer.- El indulto particular será siempre procedente respecto de los delitos a que se refiere el artículo 9º cometidos antes del 11 de marzo de 1990. Una copia del Decreto respectivo se remitirá en carácter reservado, al Senado.

Trigésimasegunda.- Mientras no proceda la instalación de los gobiernos regionales que se establecen en esta Constitución, los intendentes y los consejos regionales de desarrollo mantendrán su actual composición y atribuciones, de conformidad a la legislación vigente.

Trigésimatercera.- Los alcaldes y consejos de desarrollo comunal continuarán en el desempeño de sus funciones de conformidad con la legislación vigente, mientras no asuman los alcaldes y los concejales elegidos en virtud de esta reforma constitucional.

Las elecciones populares que se originen en esta forma constitucional se efectuarán antes del 30 de junio de 1992. Las de los miembros de los consejos regionales, en la forma que prevea la ley orgánica constitucional respectiva, se celebrarán quince días después de la instalación de los concejos.

Trigésimacuarta.- No obstante lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 54, para las elecciones de diputados y senadores que corresponda realizar en 1993, no podrán ser candidatos los ciudadanos que resulten elegidos alcaldes, miembros de los consejos regionales o concejales en las elecciones que se celebren en 1992.

Trigésimaquinta.- Las elecciones destinadas a renovar los actuales concejos municipales se realizarán el día 27 de octubre de 1996. En todo caso, los concejos se instalarán el día 6 de diciembre del mismo año.

El Secretario Municipal cumplirá las funciones de aquellos concejos que no se constituyan el día señalado hasta la instalación de éstos.

El periodo de los alcaldes y concejales se entenderá hasta el 6 de diciembre de 1996.

El periodo de los consejeros regionales en

ejercicio expirará el 19 de febrero de 1997, aplicándose en lo demás la ley correspondiente.

ANEXO "D"

LEY N° 18.695
ORGÁNICA CONSTITUCIONAL DE MUNICIPALIDADES ¹

TÍTULO I

DE LA MUNICIPALIDAD

Párrafo 1°**Naturaleza y constitución**

Artículo 1°.- La administración local de cada comuna o agrupación de comunas que determine la Ley reside en una municipalidad.

Las municipalidades son corporaciones autónomas de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuya finalidad es satisfacer las necesidades de la comunidad local y asegurar su participación en el progreso económico, social y cultural de las respectivas comunas.

Artículo 2°.- Las municipalidades estarán constituidas por el alcalde que será su máxima autoridad, y por el concejo. Cada municipalidad contará, además, con un consejo económico y social comunal de carácter consultivo.

Párrafo 2°**Funciones y atribuciones**

Artículo 3°.- Corresponderán a las municipalidades las siguientes funciones privativas:

- a) Aplicar las disposiciones sobre transporte y tránsito público, dentro de la comuna, en la forma que determinen las leyes y las normas técnicas de carácter general que dicte el ministerio respectivo,
- b) Aplicar las disposiciones sobre construcción y urbanización, en la forma que determinen las leyes, sujetándose a las normas técnicas de carácter general que dicte el ministerio respectivo,
- c) La planificación y regulación urbana de la comuna y la confección del plan regulador comunal, de acuerdo con las normas legales vigentes,
- d) El aseo y ornato de la comuna,
- e) La promoción del desarrollo comunitario, y
- f) Elaborar, aprobar y modificar el plan de desarrollo comunal cuya aplicación deberá armonizar con los planes regionales y nacionales.

Artículo 4°.- Las municipalidades podrán desarrollar, directamente o con otros órganos de la Administración del Estado, funciones relacionadas con:

- a) La asistencia social,
- b) La salud pública,
- c) La protección del medio ambiente,
- d) La educación y la cultura,
- e) La capacitación y la promoción del empleo,
- f) El deporte y la recreación,
- g) El turismo,
- h) El transporte y tránsito públicos,
- i) La vialidad urbana y rural,
- j) La urbanización,
- k) La construcción de viviendas sociales e infraestructura sanitarias;
- l) La prevención de riesgos y la prestación de auxilio en situaciones de emergencia, y
- m) El desarrollo de actividades de interés común en el ámbito local.

Artículo 5°.- Para el cumplimiento de sus funciones las municipalidades tendrán las siguientes atribuciones esenciales:

- a) Ejecutar el plan comunal de desarrollo y los programas necesarios para su cumplimiento,
- b) Elaborar, aprobar, modificar y ejecutar el presupuesto municipal,
- c) Administrar los bienes municipales y nacionales de uso público existentes en la comuna, incluido su subsuelo, existentes en la comuna, salvo que, en atención a su naturaleza o fines y de conformidad a la ley, la administración de estos últimos corresponda a otros órganos de la Administración del Estado. En ejercicio de esta atribución, le corresponderá, previo informe del Consejo Económico y Social de la Comuna, asignar y cambiar la denominación de tales bienes. Asimismo, con el acuerdo de los dos tercios de los concejales en ejercicio, podrá hacer uso de esta atribución respecto de poblaciones, barrios y conjuntos habitacionales, en el territorio bajo su administración.
- d) Dictar resoluciones obligatorias con carácter general o particular,
- e) Establecer derechos por los servicios que presten y por los permisos y concesiones que otorguen,
- f) Adquirir y enajenar, bienes muebles e inmuebles,
- g) Otorgar subvenciones y aportes a personas

¹ El texto de la ley que se presenta a continuación es el refundido que incorpora las reformas introducidas por la ley 19.130 de 1991 y la 19.452 de 1996, aunque conserva el mismo número. Para mayor claridad, presentamos las primeras reformas en letra cursiva mientras que las de 1996 las destacamos en negrita.

jurídicas de carácter público o privado, sin fines de lucro, que colaboren directamente en el cumplimiento de sus funciones. Estas subvenciones y aportes no podrán exceder, en conjunto, al siete por ciento del presupuesto municipal. Este límite no incluye a las subvenciones y aportes que las municipalidades destinen a las actividades de educación, de salud o de atención de menores que les hayan sido traspasadas en virtud de lo establecido en el decreto con fuerza de ley Nro 13.063, de Interior, de 1980, cualquiera sea su forma de administración ni las destinadas a los cuerpos de Bomberos. Asimismo, este límite no incluye a las subvenciones o aportes que las Municipalidad de Santiago, Providencia y de Las Condes efectúen a la "Corporación Cultural de la I. Municipalidad de Santiago", para el financiamiento de actividades de carácter cultural que beneficien a los habitantes de dichas comunas.

h) Aplicar tributos que graven actividades o bienes que tengan una clara identificación local y estén destinados a obras de desarrollo comunal, para cuyo efecto las autoridades comunales deberán actuar dentro de las normas que la ley establezca.

y) Constituir corporaciones o fundaciones de derecho privado, sin fines de lucro, destinadas a la promoción y difusión del arte y la cultura. La participación municipal en estas corporaciones se regirá por las normas establecidas en el Párrafo 1º del Título VII, y

j) Establecer, en el ámbito de las comunas o agrupación de comunas, territorios denominados unidades vecinales, con el objeto de propender a un desarrollo equilibrado y a una adecuada canalización de la participación ciudadana.

Las municipalidades tendrán, además, las atribuciones no esenciales que le confieran las leyes o que versen sobre materia que la Constitución Política de la República expresamente ha encargado sean reguladas por la ley común, entre otras, la de colaborar en la fiscalización y en el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias correspondientes a la protección del medio ambiente, en los límites comunales, sin perjuicio de las potestades, funciones y atribuciones de otros organismos públicos.

Las municipalidades podrán asociarse entre ellas para el cumplimiento de sus fines propios de acuerdo con las reglas establecidas en el Párrafo 2º del Título VII.

Artículo 6º.- Para el cumplimiento de sus funciones las municipalidades podrán celebrar convenios con otros órganos de la Administración del Estado en las condiciones que señale la ley respectiva, sin alterar las atribuciones y funciones que corresponden a los municipios.

Asimismo, a fin de atender las necesidades de la comunidad local, las municipalidades podrán celebrar contratos que impliquen la ejecución de acciones determinadas.

De igual modo, podrán otorgar concesiones para la prestación de determinados servicios municipales o para la administración de establecimientos o bienes específicos que posean o tengan a cualquier título.

La celebración de los contratos y el otorgamiento de las concesiones a que aluden los incisos precedentes se hará previa licitación pública, en el caso que el monto de los contratos o el valor de los bienes involucrados exceda de doscientas unidades tributarias mensuales o, tratándose de concesiones, si el total de los derechos o prestaciones que deba pagar el concesionario sea superior a cien unidades tributarias

mensuales.

Si el monto de los contratos o el valor de los bienes involucrados o los derechos o prestaciones a pagarse por las concesiones son inferiores a los montos señalados en el inciso precedente, se podrá llamar a propuesta privada. Igual procedimiento se aplicará cuando, no obstante que el monto de los contratos o el valor de los bienes involucrados excedan de los montos indicados en dicho inciso, concurren imprevistos urgentes u otras circunstancias debidamente calificadas por el Concejo, en sesión especialmente convocada al efecto y con el voto favorable de la mayoría absoluta de los concejales en ejercicio.

Si no se presentaren interesados o si el monto de los contratos no excediere de cien unidades tributarias mensuales, se podrá proceder mediante contratación directa.

El Alcalde informará al Concejo sobre la adjudicación de las concesiones de las licitaciones públicas, de las propuestas privadas y de las contrataciones directas de servicios para el municipio en la primera sesión ordinaria que celebre el Concejo con posterioridad a dichas adjudicaciones o contrataciones informando por escrito sobre las diferentes ofertas recibidas y su evaluación.²

Con todo, lo dispuesto en los incisos anteriores no se aplicará a los permisos municipales, los cuales se regirán por lo establecido en los artículos 32 y 56, letra g), de esta ley.

Artículo 7º.- Las municipalidades deberán actuar, en todo caso, dentro del marco de los planes nacionales y regionales que regulen la respectiva actividad.

Corresponderá al intendente de la región respectiva velar por el cumplimiento de lo que dispone el inciso anterior.

Artículo 8º.- La coordinación entre las municipalidades y entre éstas y los servicios públicos que actúen en sus respectivos territorios, se efectuará mediante acuerdos directos entre estos organismos. A falta de acuerdo, el gobernador provincial que corresponda dispondrá las medidas necesarias para la coordinación requerida, a solicitud de cualquiera de los alcaldes interesados.

En todo caso, la coordinación deberá efectuarse sin alterar las atribuciones y funciones que correspondan a los organismos respectivos.

Artículo 9º.- Las municipalidades podrán desarrollar actividades empresariales o participar en ellas sólo si la ley de quórum calificado lo autoriza.

Artículo 10º.- Las resoluciones que adopten las municipalidades se denominarán organizadas, reglamentos municipales, decretos alcaldicios o instrucciones.

Las ordenanzas serán normas generales y obligadas aplicables a la comunidad. En ellas podrán establecerse multas para los infractores, cuyo monto no excederá de cinco unidades tributarias mensuales, las que serán aplicadas por los juzgados de policía local correspondientes.

Los reglamentos municipales serán normas generales obligatorias y permanentes relativas a materias de orden interno de la municipalidad.

Los decretos alcaldicios serán resoluciones que versen sobre casos particulares

Las instrucciones serán directivas impartidas a los subalternos

Párrafo 3°

Patrimonio y Financiamiento municipales

Artículo 11.- El patrimonio de las municipalidades estará constituido por

- a) Los bienes corporales e incorporales que posean o adquieran a cualquier título.
- b) El aporte que les otorgue el Gobierno Regional respectivo.
- c) Los ingresos provenientes de su participación en el Fondo Común Municipal.
- d) Los derechos que cobren por los servicios que presten y por los permisos y concesiones que otorguen.
- e) Los ingresos que perciban con motivo de sus actividades o de las de los establecimientos de su dependencia.
- f) Los ingresos que recauden por los tributos que la ley permita aplicar a las autoridades comunales, dentro de los marcos que la ley señale, que graven actividades o bienes que tengan una clara identificación local, para ser destinado a obras de desarrollo comunal, sin perjuicio de la disposición séptima transitoria de la Constitución Política, comprendiéndose dentro de ellos, tributos tales como el impuesto territorial establecido en la Ley sobre Impuesto Territorial, el permiso de circulación de vehículos contemplado en la Ley de Rentas Municipales, y las patentes a que se refieren los artículos 23 y 32 de dicha ley y 140 de la Ley de Alcoholes, Bebidas Alcohólicas y Vinagres.
- g) Las multas e intereses establecidos a beneficio municipal, y
- h) Los demás ingresos que les correspondan en virtud de las Leyes vigentes

Artículo 12.- Las municipalidades gozarán de autonomía para la administración de sus finanzas

Para garantizar el cumplimiento de los fines de las municipalidades y su adecuado funcionamiento, existirá un mecanismo de redistribución solidaria de recursos financieros entre las municipalidades del país, denominado Fondo Común Municipal, el cual estará integrado por los siguientes recursos

- 1.- Un sesenta por ciento del impuesto territorial que resulte de aplicar la tasa a que se refiere el inciso primero del artículo 15 de la Ley sobre Impuesto Territorial.
 - 2.- Un cincuenta por ciento del derecho por el permiso de circulación de vehículo que establece la Ley de Rentas Municipales, sin perjuicio de lo establecido en su artículo 12
 - 3.- Un 45% de lo que recaude la Municipalidad de Santiago y un 65% de lo que recaudan las Municipalidades de Providencia, Las Condes y Vitacura por el pago de las patentes a que se refiere los artículos 23 y 32 de la Ley de Alcoholes, Bebidas Alcohólicas y Vinagres, y
 - 4.- Un cincuenta por ciento del uno por ciento sobre el precio de venta en la transferencia de vehículos con permisos de circulación
 - 5.- El aporte fiscal que conceda para este efecto la Ley de Presupuesto de la Nación
- La distribución de este Fondo se sujetará a los

críterios y normas establecidos en la Ley de Rentas Municipales

Párrafo 4°

Organización interna

Artículo 13.- Las funciones y atribuciones de las municipalidades serán ejercidas por el alcalde y por el concejo en los términos que esta Ley señala

Para los efectos anteriores, las municipalidades dispondrán de una Secretaría municipal, de una Secretaría Comunal de Planificación y Coordinación y de otras unidades encargadas del cumplimiento de funciones de prestación de servicios y de administración interna, relacionadas con el desarrollo comunitario, obras municipales, administración y finanzas, asesoría jurídica y control. Dichas unidades sólo podrán recibir la denominación de Dirección, Departamento, Sección u Oficina

Artículo 14.- En las comunas cuya población sea superior a cien mil habitantes, las municipalidades incluirán en su organización interna la Secretaría Municipal, la Secretaría Comunal de Planificación y Coordinación y, a lo menos, las unidades encargadas de cada una de las funciones genéricas señaladas en el artículo anterior

Artículo 15.- En las comunas cuya población sea igual o inferior a cien mil habitantes, la organización interna de sus municipalidades incluirá la Secretaría Municipal y todas o alguna de las unidades encargadas de las funciones genéricas señaladas en el artículo 13, según las necesidades y características de la comuna respectiva. Asimismo, podrán incluir una Secretaría Comunal de Planificación y Coordinación

Además de lo señalado en el inciso anterior, dichas municipalidades podrán refundir en una sola unidad, dos o más funciones genéricas, cuando las necesidades y características de la comuna respectiva así lo requieran

Artículo 16.- Para los efectos de determinar la población de las comunas se considerará el censo legalmente vigente

En el caso de las municipalidades correspondientes a agrupaciones de comunas, el número de habitantes que se tendrá en cuenta para los efectos de los artículos anteriores, será la totalidad de la población de las comunas que las integren

Artículo 17.- La Secretaría Municipal estará a cargo de un secretario municipal, cuyas funciones principales serán

- a) Dirigir las actividades de secretaría administrativa del alcalde y del concejo, y
- b) Desempeñarse como ministro de fe en todas las actuaciones municipales

Artículo 18.- La Secretaría Comunal de Planificación y Coordinación será la unidad asesora del alcalde y, también, del concejo en las materias que sean de la competencia de este último

Le corresponderá específicamente

- a) Servir de secretaría técnica permanente del alcalde y del concejo en la preparación y coordinación de las políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo de la comuna;
- b) Asesorar al alcalde en la elaboración de los

programas de plan comunal de desarrollo y de presupuesto municipal.

c) Evaluar el cumplimiento de los planes, programas, proyectos y del presupuesto municipal e informar sobre estas materias al alcalde y al concejo.

d) Efectuar análisis y evaluaciones permanentes de la situación de desarrollo de la comuna, con énfasis en los aspectos sociales y territoriales.

e) Fomentar vinculaciones de carácter técnico con los servicios públicos y con el sector privado de la comuna, y

f) Recopilar y mantener la información comunal y regional atinente a sus funciones

Artículo 19.- La unidad encargada del desarrollo comunitario tendrá como funciones específicas

a) Asesorar al alcalde y, también, al concejo en la promoción del desarrollo comunitario.

b) Prestar asesoría técnica a las organizaciones comunitarias, y

c) Proponer, y ejecutar cuando corresponda, medidas tendientes a materializar acciones relacionadas con asistencia social, salud pública, protección del medio ambiente, educación y cultura, capacitación, deporte y recreación, promoción del empleo y turismo

Artículo 20.- A la unidad encargada de obras municipales corresponderá

a) Elaborar el proyecto del plan regulador comunal y proponer sus modificaciones,

b) Velar por el cumplimiento de las disposiciones del plan regulador comunal y de las ordenanzas correspondientes, para cuyo efecto gozará de las siguientes atribuciones específicas

1 - Dar aprobación a las subdivisiones de predios urbanos y urbano-rurales,

2 - Dar aprobación a los proyectos de obras de urbanización y de construcción, en general, que se efectúen en las áreas urbanas y urbano-rurales. Ellas incluyen tanto las obras nuevas como las ampliaciones, transformaciones y otras que determinen las leyes y reglamentos,

3 - Otorgar los permisos de edificación de las obras señaladas en el número anterior,

4 - Fiscalizar la ejecución de dichas obras hasta el momento de su recepción, y

5 - Recibir las obras ya citadas y autorizar su uso.

c) Realizar tareas de inspección sobre las obras en uso, a fin de verificar el cumplimiento de las disposiciones legales y técnicas que las rijan,

d) Aplicar normas legales y técnicas para prevenir el deterioro ambiental,

e) Confeccionar y mantener actualizado el catastro de las obras de urbanización y edificación realizadas en la comuna,

f) Proponer y ejecutar medidas relacionadas con la vivienda urbana y rural, la construcción de viviendas sociales e infraestructuras sanitarias y la prevención de riesgo y prestación de auxilio en situaciones de emergencia, y

g) En general, aplicar las normas legales sobre construcción y urbanización en la comuna

Artículo 21.- A la unidad encargada de la función de aseo y ornato corresponderá velar por

a) El aseo de las vías públicas, parques, plazas, jardines y, en general, de los bienes nacionales de uso público existentes en la comuna,

b) El servicio de extracción de basura, y

c) La construcción, y administración de las áreas verdes de la comuna

Artículo 22.- A la unidad encargada de la función de tránsito y transporte público corresponderá

a) Otorgar y renovar licencias para conducir vehículos,

b) Determinar el sentido de circulación de vehículos, en coordinación con los organismos de la Administración del Estado competentes,

c) Señalizar adecuadamente las vías públicas y

d) En general, aplicar las normas generales sobre tránsito y transporte público en la comuna

Artículo 23.- La unidad encargada de la administración y finanzas tendrá las siguientes funciones

a) Asesorar al alcalde en la administración del personal de la municipalidad, y

b) Asesorar al alcalde en la administración financiera de los bienes municipales, para lo cual le corresponderá específicamente

1 - Estudiar, calcular, proponer y regular la percepción de cualquier tipo de ingresos municipales

2 - Colaborar con la Secretaría Comunal de Planificación y Coordinación en la elaboración del presupuesto municipal,

3 - Visar los decretos de pago,

4 - Llevar la contabilidad municipal en conformidad con las normas de la contabilidad nacional y con las instrucciones que la Contraloría General de la República imparta al respecto,

5 - Controlar la gestión financiera de las empresas municipales,

6 - Efectuar los pagos municipales, manejar la cuenta bancaria respectiva y rendir cuentas a la Contraloría General de la República y

7 - Recaudar y percibir los ingresos municipales y fiscales que correspondan

Artículo 24.- Corresponderá a la unidad encargada de la asesoría jurídica, a requerimiento del alcalde, iniciar y defender los juicios en que la municipalidad sea parte o tenga interés. Además, informará en derecho todos los asuntos legales que las unidades municipales le planteen, las orientará periódicamente respecto de las disposiciones legales y reglamentarias pertinentes y formará y mantendrá al día los títulos de los bienes raíces municipales.

Además, cuando lo ordene el alcalde, deberá efectuar las investigaciones y sumarios administrativos

Artículo 25.- A la unidad encargada del control corresponderá

a) Realizar la auditoría operativa interna de la municipalidad con el objeto de fiscalizar la legalidad de su actuación,

b) Controlar la ejecución financiera y presupuestaria municipal, y

c) Representar, al alcalde, los actos municipales, cuando los estime ilegales, para cuyo objeto tendrán acceso a toda la documentación pertinente

Artículo 26.- Existirá un administrador municipal en todas aquellas comunas donde lo decida el concejo a proposición del alcalde

El cargo de administrador municipal se proveerá por concurso público, dependerá directamente del alcalde y quien lo desempeñe requerirá estar en

posesión de un título profesional acorde con la función. A este cargo no se accederá por ascenso.

El administrador podrá ser removido, sin expresión de causa, con acuerdo de los dos tercios de los miembros en ejercicio del concejo, sin perjuicio de las causales de cese de funciones aplicables a los funcionarios municipales de acuerdo con el estatuto administrativo de los funcionarios municipales.

Al administrador municipal le corresponderá:

a) Ejecutar tareas de coordinación de todas las unidades municipales y servicios municipalizados, de acuerdo a las instrucciones del alcalde.

b) Velar por el adecuado cumplimiento de la gestión y ejecución técnica de las políticas, planes y programas de la municipalidad, y

c) Ejercer las atribuciones que le delegue el alcalde, en conformidad con esta Ley, y las demás funciones que se le encomienden de acuerdo con el reglamento interno de la municipalidad.

Las funciones de administración municipal serán reglamentadas por el alcalde, con acuerdo de la mayoría absoluta de los miembros en ejercicio del Concejo.

Artículo 27.- La organización interna de la municipalidad, así como las demás funciones específicas que se asignen a las unidades respectivas y su coordinación, deberá ser reguladas mediante un reglamento municipal que para tal efecto dictara el alcalde.

Párrafo 5°

Régimen de bienes

Artículo 28.- Los bienes municipales destinados al funcionamiento de sus servicios y los dineros depositados a plazo o en cuenta corriente, serán inembargables.

La ejecución de toda sentencia que condene a una municipalidad, se efectuará mediante la dictación de un decreto alcaldicio.

Artículo 29.- La adquisición del dominio de los bienes raíces se sujetará a las normas del derecho común.

Sin embargo, para los efectos de dar cumplimiento a las normas del plan regulador comunal, las municipalidades estarán facultadas para adquirir bienes raíces por expropiación, los que se declaran de utilidad pública.

Artículo 30.- Los bienes inmuebles municipales solo podrán ser enajenados, gravados o arrendados en caso de necesidad o utilidad manifiesta.

El procedimiento que se seguirá para la enajenación será el remate o la licitación pública. El valor mínimo para el remate o licitación será el avalúo fiscal, el cual sólo podrá ser rebajado con acuerdo del concejo.

Artículo 31.- La disposición de los bienes muebles dados de baja se efectuará mediante remate público. No obstante, en caso calificados, las municipalidades podrán donar tales bienes a instituciones públicas o privadas de beneficencia de la comuna.

Artículo 32.- Los bienes municipales o nacionales de uso público, incluido el subsuelo, que administre la municipalidad, podrán ser objeto de

concesiones y permisos.¹

Los permisos serán esencialmente precarios y podrán ser modificados o dejados sin efecto, sin derecho a indemnización.

Las concesiones darán derecho al uso preferente del bien concedido en las condiciones que fije la municipalidad. Sin embargo, ésta podrá darles término en cualquier momento, cuando sobrevenga un menoscabo o detrimento grave al uso común o cuando concurren otras razones de interés público.

El concesionario tendrá derecho a indemnización en caso de término anticipado de la concesión, salvo que éste se haya producido por incumplimiento de las obligaciones de aquél.

Artículo 32 bis.- Las concesiones para construir y explotar el subsuelo se otorgarán previa licitación pública y serán transferibles, asumiendo el adquirente todos los derechos y obligaciones que deriven del contrato de concesión.

La transferencia deberá ser aprobada por la Municipalidad respectiva en los términos consignados en la letra y) del artículo 58 de esta ley, dentro de los 30 días siguientes a la recepción de la solicitud. Transcurrido dicho plazo sin que la Municipalidad se pronuncie, la transferencia se considerará aprobada, hecho que certificará el Secretario Municipal.

El adquirente deberá reunir todos los requisitos y condiciones exigidas al primer concesionario. La circunstancia que será calificada por la Municipalidad al examinar la aprobación a que se refiere el inciso anterior.

La Municipalidad solo podrá rechazar la transferencia por no concurrir en el adquirente los citados requisitos y condiciones.

Las aguas, sustancia minerales, materiales y objetos que aparecieren como consecuencia de la ejecución de las obras, no se entenderán incluidos en la concesión, y su utilización por el concesionario se regirá por las normas que le sean aplicables.

En forma previa a la iniciación de las obras el concesionario deberá someter el proyecto al sistema de evaluación de impacto ambiental, regulado en la ley N° 19.300, sobre Bases del Medio Ambiente.

El concesionario podrá dar en garantía la concesión y sus bienes propios destinados a la explotación de ésta.

Los conservadores de Bienes Raíces llevarán registro especial en que se inscribirán y anotarán estas concesiones, sus transferencias y las garantías a que se refiere el inciso anterior.

La concesión sólo se extinguirá por las siguientes causales:

- 1 - Cumplimiento del plazo por el que se otorgó,
- 2 - Incumplimiento grave de las obligaciones impuestas al concesionario, y
- 3 - Mutuo acuerdo entre la Municipalidad y el concesionario.²

Artículo 33.- Las personas que contraigan obligaciones contractuales con la municipalidad por una suma no inferior a dos unidades tributarias mensuales, deberán rendir caución.

Párrafo 6°

Personal

Artículo 34.- El Estatuto Administrativo de los funcionarios municipales regulará la carrera funcionaria.

y considerará especialmente el ingreso, los deberes y derechos, la responsabilidad administrativa y la cesación de funciones, en conformidad con las bases que se establecen en los artículos siguientes

Para los efectos anteriores, se entenderá que son funcionarios municipales el alcalde y las demás personas que integren las plantas de personal de las municipalidades y los personales a contrata que se consideren de la dotación de las mismas, fijadas anualmente en el presupuesto municipal

No obstante, al alcalde sólo le serán aplicables las normas relativas a los deberes y derechos y la responsabilidad administrativa

Artículo 35.- El ingreso en calidad de titular se hará por concurso público y la selección de los postulantes se efectuará mediante procedimientos técnicos, imparciales e idóneos que aseguren una apreciación objetiva de sus aptitudes y méritos

Artículo 36.- El personal estará sometido a un sistema de carrera que proteja la dignidad de la función municipal y que guarde conformidad con su carácter técnico, profesional y jerarquizado

La carrera funcionaria se fundará en el mérito, la antigüedad y la idoneidad de los funcionarios para cuyo efecto existirán procesos de calificación objetivos e imparciales

Las promociones podrán efectuarse, según lo disponga el estatuto, mediante acceso en el respectivo escalafón o, excepcionalmente, por concurso aplicándose en este último caso las reglas previstas en el artículo anterior

Artículo 37.- El personal gozará de estabilidad en el empleo y sólo podrá cesar en él por renuncia voluntaria debidamente aceptada, por jubilación, o por otra causal legal basada en su desempeño deficiente, en el incumplimiento de sus obligaciones, en la pérdida de requisitos para ejercer la función, en el término del periodo legal o en la supresión del empleo. Lo anterior es sin perjuicio de lo establecido en el artículo 38

El desempeño deficiente y el incumplimiento de obligaciones deberá acreditarse en las calificaciones correspondientes o mediante investigación o sumario administrativo

Los funcionarios municipales sólo podrán ser destinados a funciones propias del empleo para el cual han sido designados

Los funcionarios municipales podrán ser designados en comisiones de servicio para el desempeño de funciones ajenas al cargo, en la misma municipalidad. Las comisiones de servicio serán esencialmente transitorias y no podrán significar el desempeño de funciones de inferior jerarquía a las del cargo, o ajenas a los conocimientos que éste requiere o a la Municipalidad

Artículo 38.- Para los efectos de la calificación del desempeño de los funcionarios municipales, se establecerá un procedimiento de carácter general, que asegure su objetividad e imparcialidad. Además, se llevará una hoja de vida por cada funcionario, en la cual se anotarán sus méritos y deficiencias

La calificación se considerará para el ascenso, cesación en el empleo y para los estímulos al funcionario, en la forma que establezca la ley

Artículo 39.- La capacitación y el perfeccionamiento en el desempeño de la función municipal se realizarán mediante un sistema que

propenda a estos fines a través de programas

Estas actividades podrán llevarse a cabo mediante convenios con instituciones públicas o privadas

La ley podrá exigir como requisito de promoción o ascenso el haber cumplido determinadas actividades de capacitación o perfeccionamiento. La destinación a los cursos de capacitación y perfeccionamiento se efectuará por orden de escalafón o por concurso, según lo determine la ley

Podrán otorgarse becas a los funcionarios municipales para seguir cursos relacionados con su capacitación y perfeccionamiento

Artículo 40.- Tendrán la calidad de funcionarios de exclusiva confianza del alcalde las personas que sean designadas como titulares en el cargo de secretario comunal de planificación y coordinación, y en aquellos que impliquen dirigir las unidades de asesoría jurídica y de desarrollo comunitario

Artículo 41.- En el sistema legal de remuneración de las municipalidades se procurará aplicar el principio de que a funciones análogas, que importen responsabilidades semejantes y se ejerzan en condiciones similares, se les asignen iguales retribuciones y demás beneficios económicos

Artículo 42.- La municipalidad velará permanentemente por la carrera funcionaria y el cumplimiento de las normas y principios de carácter técnico y profesional establecidos en este párrafo, y asegurará tanto la igualdad de oportunidades de ingreso a ella como la capacitación y el perfeccionamiento de sus integrantes

Párrafo 7° Fiscalización

Artículo 43.- Las Municipalidades se regirán por las normas sobre administración financiera del Estado

Artículo 44.- Las Municipalidades serán fiscalizadas por la Contraloría General de la República de acuerdo con su ley orgánica constitucional, sin perjuicio de las facultades generales de fiscalización interna que correspondan al alcalde, al concejo y a las unidades municipales dentro del ámbito de su competencia

Artículo 45.- En el ejercicio de sus funciones de control de la legalidad, la Contraloría General de la República podrá emitir dictámenes jurídicos sobre todas las materias sujetas a su control

Artículo 46.- Las resoluciones que dicten las municipalidades estarán exentas del trámite de toma de razón, pero deberán registrarse en la Contraloría General de la República cuando afecten a funcionarios municipales

Para tal objeto, la Contraloría deberá llevar un registro del personal municipal en la forma y condiciones en que lo hace para el resto del sector público, debiendo las Municipalidades remitir los antecedentes que aquella solicite

Artículo 47.- La Contraloría General de la República podrá constituir en cuentadante y hacer efectiva la responsabilidad consiguiente a cualquier

funcionario municipal que haya causado un detrimento al patrimonio municipal

Para los efectos de determinar la responsabilidad de los funcionarios municipales, la Contraloría podrá fijar, según el grado de intervención que les haya cabido en el hecho, la proporción en que deban concurrir al pago de las obligaciones o aplicar las normas relativas a la responsabilidad solidaria

Artículo 48.- Los informes que emita la Contraloría serán puestos en conocimiento del respectivo concejo, cuando apareciere comprometida la responsabilidad del alcalde

TITULO II DEL ALCALDE

Párrafo 1° Disposiciones generales

Artículo 49.- El alcalde es la máxima autoridad de la municipalidad y en tal calidad le corresponderá su dirección y administración superior y la supervigilancia de su funcionamiento

Artículo 50.- El Alcalde será elegido por sufragio universal, en conformidad con lo establecido en esta Ley su mandato durará cuatro años y podrá ser reelegido

Artículo 51.- El alcalde asumirá sus funciones de acuerdo a lo previsto en el artículo 69

Artículo 52.- Sin perjuicio de lo establecido en el artículo 113 de la Constitución Política, el cargo de alcalde será incompatible con el ejercicio de cualquier otro empleo o función pública retribuido con fondos estatales, con excepción de los empleos o funciones docentes de educación básica, media o superior, hasta el límite de doce horas semanales

Los funcionarios regidos por la Ley N° 18 834, sobre Estatuto Administrativo, los funcionarios regidos por la Ley N° 18 883, sobre Estatuto Administrativo de los Funcionarios Municipales y los profesionales de la educación regidos por la Ley N° 19 070 sobre Estatuto Docente, que fueren elegidos alcaldes en conformidad con las disposiciones de esta ley, tendrán derecho a que se les conceda permiso sin goce de remuneraciones respecto de los cargos públicos que estuvieren sirviendo en calidad de titulares, por todo el tiempo que comprenda su desempeño alcaldicio

Incumrán en inhabilidad sobreviniente para desempeñar el cargo de alcalde las personas que, por sí o como representantes de otra persona natural o jurídica, celebren contratos u otorguen cauciones en favor de la municipalidad respectiva o tengan litigios pendientes con ésta, en calidad de demandantes, durante el desempeño de su mandato

Artículo 53.- El alcalde cesará en su cargo en los siguientes casos

- a) Pérdida de la calidad de ciudadano,
- b) Inhabilidad o incompatibilidad sobreviniente,
- c) Remoción por impedimento grave o notable abandono de sus deberes,
- d) Renuncia por motivos justificados, aceptada

por los dos tercios de los miembros en ejercicio del concejo. Con todo, la renuncia que fuere motivada por la postulación a otro cargo de elección popular no requerirá de acuerdo alguno

e) Vencimiento del periodo o subperiodo respectivo

Las causales establecidas en las letras b) y c) serán declaradas por el Tribunal Electoral Regional respectivo, a requerimiento de cualquier concejal de la respectiva municipalidad, conforme al procedimiento establecido en los artículos 17 y siguientes de la Ley N° 18 593. El alcalde que estime estar afectado por alguna causal de inhabilidad deberá darla a conocer apenas tenga conocimiento de su existencia. La cesación en el cargo, tratándose de estas causales, operará una vez ejecutoriada la sentencia que declare su existencia

Con excepción de la causal prevista en la letra e), la cesación en el cargo de alcalde traerá aparejada la del de concejal, debiendo procederse a la provisión del cargo vacante, según lo establecido en el artículo 68, previamente a la elección del nuevo alcalde. Sin embargo, el alcalde no cesará en su calidad de concejal cuando incurriere en alguna incompatibilidad sobreviniente que no le afectare en tal calidad, así como tampoco en el caso previsto en el inciso cuarto del artículo 115 de esta ley

Artículo 54.- El alcalde o concejal cuyo derecho a sufragio se suspenda por alguna de las causales previstas en el artículo 16 de la Constitución Política de la República, se entenderá temporalmente incapacitado para el desempeño de su cargo, debiendo ser reemplazado, mientras dure su incapacidad, de conformidad a lo establecido en los artículos 55 y 68

Artículo 55.- Al alcalde, en caso de ausencia o impedimento no superior a cuarenta y cinco días, será subrogado en sus funciones administrativas por el funcionario en ejercicio que le siga en orden de jerarquía dentro de la municipalidad, con exclusión del juez de policía local. Sin embargo, previa consulta al concejo, el Alcalde podrá designar como subrogante a un funcionario que no corresponda a dicho orden

La subrogación no se extenderá a la atribución de convocar y presidir el concejo ni a la representación protocolar del municipio, lo que deberá ser ejercida en todo caso por un concejal, de conformidad a lo dispuesto en el artículo 74

Cuando el alcalde se encuentre afecto a una incapacidad temporal superior a cuarenta y cinco días, el concejo designará, de entre sus miembros, un alcalde suplente, mediante acuerdo adoptado por la mayoría absoluta de los concejales en ejercicio en sesión especialmente convocada al efecto

En caso de vacancia del cargo de alcalde, el concejo deberá nombrar, de entre sus miembros, a un nuevo alcalde que lo reemplace, elegido por la mayoría absoluta de los concejales de acuerdo a las normas del artículo 115, luego de haberse llenado la vacante de concejal de acuerdo al procedimiento previsto en el artículo 68 de esta ley

La elección se efectuará en sesión extraordinaria que se celebrará dentro de los diez días siguientes a la fecha en que se hubiere producido la vacante. El secretario municipal citará al efecto al concejo con cinco días de anticipación e lo menos. El nuevo alcalde así elegido permanecerá en el cargo por el tiempo que faltare para completar el respectivo periodo, pudiendo ser reelegido. Mientras no se elegida nuevo alcalde, regirá lo dispuesto en el inciso primero

Párrafo 2º**Atribuciones**

Artículo 56.- El alcalde tendrá las siguientes atribuciones

- a) Representar judicial y extrajudicialmente a la municipalidad,
- b) Establecer la organización interna de la municipalidad,
- c) Nombrar y remover a los funcionarios de su dependencia de acuerdo con las normas estatutarias que lo rijan;
- d) aplicar medidas disciplinarias al personal de su dependencia, en conformidad con las normas estatutarias que los rijan,
- e) Administrar los recursos financieros de la municipalidad, de acuerdo a las normas sobre administración financiera del Estado,
- f) Administrar los bienes municipales y nacionales de uso público de la comuna que correspondan en conformidad a esta ley,
- g) Otorgar, renovar y poner término a permisos municipales,
- h) Adquirir y enajenar bienes muebles,
- i) Dictar resoluciones obligatorias de carácter general o particular,
- j) Delegar el ejercicio de parte de sus atribuciones exclusivas en funcionarios de su dependencia o en los delegados que designe, salvo las contempladas en las letras c) y d),
- k) Coordinar el funcionamiento de la municipalidad con los órganos de la Administración del Estado que corresponda,
- l) Coordinar con los servicios públicos la acción de éstos en la comuna,
- ll) Ejecutar los actos y celebrar los contratos necesarios para el adecuado cumplimiento de las funciones de la municipalidad y de lo dispuesto en el artículo 34 de la Ley N° 18.575,
- m) Convocar y presidir el concejo, así como el consejo económico y social comunal,
- n) Someter a plebiscito las materias de administración local, de acuerdo a lo establecido en los artículos 117 y siguientes

Artículo 57.- El alcalde consultará al concejo para efectuar la designación de delegados a que se refiere el artículo 60 y para designar como alcalde subrogante a un funcionario distinto del que correspondiere de acuerdo con el orden jerárquico dentro de la municipalidad

Artículo 58.- El alcalde requerirá el acuerdo del concejo para

- a) Aprobar el plan comunal de desarrollo y el presupuesto municipal, y sus modificaciones, así como los programas de inversión correspondientes, como asimismo los presupuestos de salud y educación,⁸
- b) Aprobar el proyecto del plan regulador comunal y sus modificaciones,
- c) Establecer derechos por los servicios municipales y por los permisos y concesiones,
- d) Aplicar, dentro de los marcos que indique la Ley, los tributos que graven actividades o bienes que tengan una clara identificación local y estén destinados a obras de desarrollo comunal
- e) Adquirir, enajenar, gravar, arrendar por un plazo superior a cuatro años o traspasar a cualquier título, el dominio o mera tenencia de bienes inmuebles municipales o donar bienes muebles,

f) Expropiar bienes inmuebles para dar cumplimiento al plan regulador comunal,

g) Otorgar subvenciones y aportes, para financiar actividades comprendidas entre las funciones de las municipalidades, a personas jurídicas de carácter público o privado, sin fines de lucro, y ponerles término,

h) Transigir judicial o extrajudicialmente

i) Otorgar concesiones municipales, renovarlas y ponerles término,

j) Dictar ordenanzas municipales y el reglamento a que se refiere el artículo 27

k) Omir el trámite de licitación pública en los casos de imprevistos urgentes u otras circunstancias debidamente calificadas, en conformidad de lo dispuesto en el artículo 6º de esta ley, y

l) Convocar, de propia iniciativa a plebiscito comunal en conformidad con lo dispuesto en el Título VI

El plan comunal de desarrollo, el presupuesto municipal, los programas de inversión y el proyecto del plan regulador comunal, así como sus respectivas modificaciones, serán propuestos por el alcalde

Al aprobar el presupuesto, el concejo velará por que en él se indiquen los ingresos estimados y los montos de los recursos suficientes para atender los gastos previstos. El concejo no podrá aumentar el presupuesto de gastos presentado por el Alcalde, sino sólo disminuirlo, y modificar su distribución, salvo respecto de gastos establecidos por ley o por convenios celebrados por el municipio

El presupuesto municipal incluirá los siguientes anexos informativos

1) Los proyectos provenientes del Fondo Nacional de Desarrollo Regional, de las Inversiones Sectoriales de Asignación Regional del Subsidio de Agua Potable, y otros recursos provenientes de terceros, con sus correspondientes presupuestos

2) Los proyectos presentados anualmente a fondos sectoriales, diferenciando entre aprobados en trámite, y los que se presentarán durante el transcurso del año, señalándose los ingresos solicitados y los gastos considerados

3) Los proyectos presentados a otras instituciones nacionales e internacionales

Los proyectos mencionados deberán ser informados al concejo conjuntamente con la presentación del presupuesto, sin perjuicio de informar además trimestralmente su estado de avance y el flujo de ingresos y gastos de los mismos.⁹

Artículo 59.- El alcalde deberá dar cuenta pública al concejo y al consejo económico y social comunal, a más tardar en el mes de abril de cada año, de su gestión anual, de la marcha de la municipalidad, presentarle el balance de la ejecución presupuestaria y el estado de la situación financiera

Artículo 60.- El alcalde podrá designar delegados en localidades distintas de la sede municipal o en cualquier parte de la comuna cuando las circunstancias así lo justifiquen. Tal designación podrá recaer en un funcionario de la municipalidad o en ciudadanos que cumplan con los requisitos establecidos en el artículo 63 y no estén en la situación prevista por el inciso segundo del artículo 52

Si la designación recayere en un funcionario de la municipalidad, éste ejercerá su cometido en comisión de servicios, si fuere designada una persona ajena a aquella, podrá ser contratada a honorarios o se desempeñará ad honorem, según se establezca en la respectiva resolución, quedando afecta a las mismas

responsabilidades de los funcionarios municipales

La delegación deberá ser parcial y recaer sobre materias específicas. En la resolución respectiva, el alcalde determinará las facultades que confiere, el plazo y ámbito territorial de competencia del delegado.

La designación de los delegados deberá ser comunicada por el alcalde al gobernador respectivo.

TÍTULO III

DEL CONCEJO

Artículo 61.- En cada municipalidad habrá un concejo de carácter normativo, resolutivo y fiscalizador, encargado de hacer efectiva la participación de la comunidad local y de ejercer las atribuciones que señala esta ley.

Artículo 62.- Los concejos estarán integrados por concejales elegidos por votación directa mediante un sistema de representación proporcional, en conformidad con esta ley. Durarán cuatro años en sus cargos y podrán ser reelegidos.

Cada concejo estará compuesto por:

a) Seis concejales en las comunas o agrupaciones de comunas de hasta setenta mil electores.

b) Ocho concejales en las comunas o agrupaciones de comunas de más de setenta mil y hasta ciento cincuenta mil electores.

c) Diez concejales en las comunas o agrupaciones de comunas con más de ciento cincuenta mil electores.

El número de concejales por elegir en cada comuna o agrupación de comunas, en función de sus electores, será determinado mediante resolución del Director del Servicio Electoral. Para estos efectos, se considerará el registro electoral vigente siete meses antes de la fecha de la elección respectiva. La resolución del Director del Servicio Electoral deberá ser publicada en el Diario Oficial dentro de los diez días siguientes al término del referido plazo de siete meses, contando hacia atrás desde la fecha de elección.

Artículo 63.- Para ser elegido concejal se requiere:

- Ser ciudadano con derecho a sufragio.
- Saber leer y escribir.
- Tener residencia en la región a que pertenezca la respectiva comuna o agrupación de comunas, según corresponda, a lo menos durante los últimos dos años anteriores a la elección.
- Tener su situación militar al día.
- No estar afecto a alguna de las inhabilidades que establece la ley.

Artículo 64.- No podrán ser candidatos a concejales:

- Los ministros de Estado, los subsecretarios, los secretarios regionales ministeriales, los intendentes, los gobernadores, los consejeros regionales, los parlamentarios, los miembros del consejo del Banco Central y el Contralor General de la República.
- Los miembros y funcionarios de los diferentes escalafones del Poder Judicial, así como los del Tribunal Constitucional, del Tribunal Calificador de Elecciones y de los Tribunales Electorales Regionales,

los miembros de las Fuerzas Armadas, Carabineros e Investigaciones.

c) Los que por sí o como representantes de otra persona natural o jurídica tengan contratos o cauciones vigentes o litigios pendientes, en calidad de demandantes, con la municipalidad respectiva, a la fecha de la inscripción de su candidatura. Se entenderá que existe esta causal, además, respecto a los que sean socios, o accionistas en más de un 25%, en una persona jurídica que se encuentre en alguna de las situaciones contempladas en esta letra.

Artículo 65.- Los cargos de concejales serán incompatibles con los de miembros de los consejos económicos y sociales provinciales y comunales, así como las funciones públicas señaladas en las letras a) y b) del artículo anterior. También lo serán con todo empleo, función o comisión que se desempeñe en la misma municipalidad, con excepción de los cargos profesionales en educación, salud o servicios municipalizados.

Tampoco podrán desempeñar el cargo de concejal:

a) Los que durante el ejercicio de tal cargo incurran en alguno de los supuestos a que alude la letra c) del artículo 64, y

b) Los que durante su desempeño actúen como abogados o mandatarios en cualquier clase de juicio contra la respectiva municipalidad.

Sin perjuicio de lo establecido en la presente ley, a los concejales no les será aplicable la incompatibilidad establecida en el inciso primero del artículo 80 de la ley N° 18.834.

Artículo 66.- Los concejales cesarán en el ejercicio de su cargo por las siguientes causales:

a) Incapacidad psíquica o física para el desempeño del cargo.

b) Renuncia por motivo justificados, aceptada por el concejo. Con todo, la renuncia que fuere motivada por la postulación a otro cargo de elección popular no requerirá de acuerdo alguno.

c) Inasistencia injustificada a más del cincuenta por ciento de las sesiones ordinarias celebradas en un año calendario.

d) Inhabilidad sobreviniente, por alguna de las causales previstas en las letras a) y b) del artículo anterior.

e) Pérdida de alguno de los requisitos exigidos para ser elegido concejal. Sin embargo, la suspensión del derecho de sufragio sólo dará lugar a la incapacitación temporal para el desempeño del cargo, y

f) Incumplir en alguna de las incompatibilidades previstas en el inciso primero del artículo anterior.

Artículo 67.- Las causales establecidas en las letras a), c), d), e) y f) del artículo anterior serán declaradas por el Tribunal Electoral Regional respectivo, a requerimiento de cualquier concejal de la respectiva municipalidad, conforme al procedimiento establecido en los artículos 17 y siguientes de la ley N° 18.593. El concejal que estime estar afectado por alguna causal de inhabilidad deberá darla a conocer apenas tenga conocimiento de su existencia. La cesación en el cargo tratándose de estas causales, operará una vez ejecutoriada la sentencia que declare su existencia.

Artículo 68.- Si falleciere o cesare en su cargo algún concejal durante el desempeño de su mandato, la vacante se proveerá con el ciudadano que,

habiendo integrado la lista electoral del concejal que provoque la vacancia, habrá resultado elegido si a esa lista hubiere correspondido otro cargo. Si el concejal que cesase hubiere sido elegido dentro de un subpacto, la prioridad para reemplazarlo corresponderá al candidato que hubiere resultado elegido si a ese subpacto le hubiere correspondido.

En caso de no ser aplicable la regla anterior, la vacante será provista por el concejo, por mayoría absoluta de sus miembros en ejercicio, de entre los incluidos en una terna propuesta por el partido político al que hubiere pertenecido, al momento de ser elegido quien hubiere motivado la vacante.

Los concejales elegidos como independientes no serán reemplazados, a menos que hubiera postulado integrando listas. En este último caso se aplicará lo dispuesto en el primer inciso del presente artículo.

El nuevo concejal permanecerá en funciones el término que le faltaba al que originó la vacante pudiendo ser reelegido.

En ningún caso procederán elecciones complementarias.

Artículo 69.- Al concejo le corresponderá

a) Elegir al alcalde, cuando proceda de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 115.

b) Pronunciarse sobre las materias que enumera el artículo 58 de esta ley.

c) Fiscalizar el cumplimiento de los planes y programas de inversión municipales y la ejecución del presupuesto municipal.

d) Fiscalizar las actuaciones del alcalde y formularle las observaciones que le merezcan, las que deberán ser respondidas verbalmente o por escrito pudiendo poner directamente en conocimiento de la Contraloría General de la República sus actos u omisiones y resoluciones que infrinjan las leyes y reglamentos y denunciar a los tribunales los hechos constitutivos de delito, en que aquél incurriere.

e) Pronunciarse respecto de los motivos de renuncia a los cargos de alcalde y de concejal.

f) Aprobar la participación municipal en asociaciones, corporaciones o fundaciones en conformidad con lo dispuesto en el inciso cuarto del artículo 107 de la Constitución Política.

g) Recomendar al alcalde prioridades en la formulación y ejecución de proyectos específicos y medidas concretas de desarrollo comunal.

h) Citar o pedir informe a los organismos o funcionarios municipales cuando lo estime necesario para pronunciarse sobre las materias de su competencia.

i) Solicitar informe a las entidades que reciban aportes municipales.

j) Otorgar su acuerdo para la asignación y cambio de denominación de los bienes municipales y nacionales de uso público bajo su administración, como asimismo, de poblaciones barrios y conjuntos habitacionales del territorio comunal.

k) Fiscalizar las unidades y servicios municipales.

Lo anterior es sin perjuicio de las demás atribuciones y funciones que le otorga la ley.

Artículo 70.- El concejo sólo podrá aprobar presupuestos debidamente financiados correspondiéndole especialmente al jefe de la unidad encargada del control o al funcionario que cumpla esa tarea, la obligación de representar a aquél los déficit que advierta en el presupuesto municipal. Para estos

efectos, el concejo deberá examinar trimestralmente el programa de ingreso y gastos, introduciendo las modificaciones correctivas a que hubiere lugar a proposición del alcalde.

Si el concejo desatendiere la representación formulada según lo previsto en el inciso anterior y no introdujere las rectificaciones pertinentes, el alcalde que no propusiere las modificaciones correspondientes o los concejales que las rechacen serán solidariamente responsables de la parte deficitaria que arroje la ejecución presupuestaria anual al 31 de diciembre del año respectivo. Habrá acción pública para reclamar el cumplimiento de esta responsabilidad.

Artículo 71.- El pronunciamiento del concejo sobre las materias consignadas en la letra b) del artículo 69 se realizará de la siguiente manera:

a) El alcalde, en la primera semana de octubre someterá a consideración del concejo las orientaciones globales del municipio, el presupuesto municipal y el programa anual con sus metas y líneas de acción. En las orientaciones globales se incluirán el plan comunal de desarrollo y sus modificaciones, las políticas de servicios municipales, como asimismo las políticas y proyectos de inversión. El concejo deberá pronunciarse sobre todas estas materias antes del 15 de diciembre, luego de evaluadas las consultas por el concejo económico y social comunal, cuando corresponda.

b) El proyecto y las modificaciones del plan regulador comunal se regirán por los procedimientos específicos establecidos por las leyes vigentes.

c) En las demás materias, el pronunciamiento del concejo deberá emitirse dentro del plazo de veinte días, requerimiento formulado por el alcalde.

Si los pronunciamientos del concejo no se produjeren dentro de los términos legales señalados regirá lo propuesto por el alcalde.

Artículo 72.- El concejo se instalará noventa días después de la fecha de la elección respectiva, con la asistencia de la mayoría absoluta de los concejales declarados electos por el Tribunal Electoral Regional competente. El período de ejercicio en el cargo de alcalde y concejal se contará desde esta fecha.

La primera sesión será presidida por el alcalde electo. Actuará como ministro de fe el secretario municipal respectivo.

El secretario municipal procederá a dar lectura al fallo del Tribunal Electoral Regional que dé cuenta del resultado definitivo de la elección en la comuna y tomará al alcalde y a los concejales el juramento o promesa de observar la Constitución y las leyes y de cumplir con fidelidad las funciones propias de sus respectivos cargos.

El concejo en su sesión constitutiva se abocará a fijar los días y horas de las sesiones ordinarias.

El concejo se entenderá instalado en la oportunidad indicada, sea que haya o no quórum para ello.

Una copia del acta de la sesión de instalación se remitirá al Gobierno Regional respectivo dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a la conclusión de la sesión.

Artículo 73.- El concejo se reunirá en sesiones ordinarias y extraordinarias. Sus acuerdos se adoptarán en sala legalmente constituida.

Las sesiones ordinarias se efectuarán a lo menos dos veces al mes, en días hábiles y en ellas

podrá tratarse cualquier materia que sea de competencia del concejo

Las sesiones extraordinarias serán convocadas por el alcalde o por un tercio, a lo menos, de los concejales materias indicadas en la convocatoria

Las sesiones del concejo serán públicas. Los dos tercios de los concejales presentes podrán acordar que determinadas sesiones sean secretas

Artículo 74.- En ausencia del alcalde, presidirá la sesión el concejal presente que haya obtenido individualmente, mayor votación ciudadana en la elección respectiva, según lo establecido por el Tribunal Electoral Regional

El secretario municipal, o quien lo subrogue, desempeñará las funciones de secretario del concejo

Artículo 75.- El quórum para sesionar la mayoría de los concejales en ejercicio

Salvo que la ley exija un quórum distinto, los acuerdos del concejo se adoptarán por la mayoría absoluta de los concejales asistentes a la sesión respectiva

Si hay empate, se tomará una segunda votación. De persistir el empate, se citará a una nueva sesión, en la que se votará. Si se mantiene dicho empate corresponderá al alcalde el voto dinante para resolver la materia

Artículo 76.- Todo concejal tiene derecho a ser informado plenamente por el alcalde o quien haga sus veces, de todo lo relacionado con la marcha y funcionamiento de la corporación. Este derecho debe ejercerse de manera de no entorpecer la gestión municipal

Los concejales tendrán derecho a percibir una asignación por cada sesión a la que asistan, de acuerdo a los tramos que, a continuación, se señalan

a) Una unidad tributaria mensual, en las comunas o agrupaciones de comunas de hasta treinta mil habitantes, no pudiendo exceder esta asignación de cuatro unidades tributarias mensuales en el respectivo mes calendario.

b) Una y media unidades tributarias mensuales, en las comunas o agrupación de comunas de más treinta mil y hasta cien mil habitantes, no pudiendo exceder esta asignación de seis unidades tributarias mensuales en el respectivo mes calendario, y

c) dos unidades tributarias mensuales, en las comunas o agrupación comunal de más de cien mil habitantes, no pudiendo exceder esta asignación de ocho unidades tributarias mensuales en el respectivo mes calendario

Para los efectos de determinar el número de habitantes, por comunas o agrupaciones de comunas establecidos en los distintos tramos del inciso anterior se considerará el censo vigente

La asignación establecida en este artículo no será imponible

Artículo 77.- A los concejales no les serán aplicables las normas que rigen a los funcionarios municipales, salvo en materia de responsabilidad civil y penal

Ningún concejal de la municipalidad podrá tomar parte en la discusión y votación de asuntos en que él o sus parientes, hasta el cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad, estén interesados salvo que se trate de nombramientos o designaciones que deban recaer en los propios

concejales

Se entiende que existe dicho interés cuando su resolución afecta moral o pecuniariamente a las personas referidas

Artículo 78.- El concejo determinará en un reglamento interno las demás normas necesarias para su funcionamiento, entre las cuales se establecerán especialmente aquellas que regulen las audiencias públicas

TITULO IV

DEL CONCEJO ECONÓMICO Y SOCIAL COMUNAL

Artículo 79.- En cada Municipalidad habrá un consejo económico y social comunal, compuesto por representantes de la comunidad local organizada. Este consejo será un órgano de consulta de la municipalidad, que tendrá por objeto asegurar la participación de las organizaciones comunitarias de carácter territorial y funcional y de actividades relevantes en el progreso económico, social y cultural de la comuna

Artículo 80.- Los consejos económicos y sociales comunales estarán integrados por el Alcalde que los preside y por consejeros elegidos en conformidad con el sistema establecido en esta ley, los que durarán cuatro años en sus cargos y podrán ser reelegidos

El consejo económico y social comunal estará, además del Alcalde, compuesto por el siguiente número de consejeros

a) Diez miembros, en las comunas o agrupaciones de comunas hasta treinta mil habitantes

b) Veinte miembros, en las comunas o agrupaciones de comunas con más de treinta mil y hasta cien mil

c) Treinta miembros, en las comunas o agrupaciones de comunas con más de cien mil habitantes

Artículo 81.- Del número total de los integrantes de cada consejo económico y social un 40% será elegido por las Juntas de Vecinos legalmente constituidas, un 30% por las organizaciones comunitarias funcionales y demás organizaciones comunitarias, comprendiéndose dentro de éstas las organizaciones laborales cuando las haya en la comuna, y el restante 30%, por las organizaciones representativas de actividades productivas de bienes y servicios

Artículo 82.- Para los efectos de esta ley se considerarán

a) organizaciones comunitarias de carácter funcional, aquellas con personalidad jurídica y sin fines de lucro, que tengan por objeto representar y promover valores específicos de la comunidad dentro del territorio de la comuna o agrupación de comunas respectiva. Entre éstas se podrá considerar a las instituciones de educación de carácter privado, los centros de padres y apoderados, los centros culturales y artísticos, los centros de madres, los grupos de transferencia tecnológica y de defensa del medio ambiente, las organizaciones de profesionales, las organizaciones privadas del voluntariado, los clubes deportivos y de

recreación, las organizaciones juveniles y otras que promuevan la participación de la comunidad en su desarrollo social y cultural

b) Tendrán el carácter de organizaciones de actividades productivas de bienes y servicios las entidades con personalidad jurídica y sin fines de lucro que agrupen a personas dedicadas al ejercicio de actividades empresariales, de transporte y otras por las que se pague patente municipal. También tendrán este carácter las empresas constituidas en la comuna y que tengan relevancia económica y social, la que será calificada por el concejo

c) Tendrán la calidad de organizaciones laborales las de carácter sindical legalmente constituidas, las entidades con personalidad jurídica y sin fines de lucro que agrupen a personas naturales que no sean empleadoras y que ejecuten por cuenta propia actividades primarias extractivas, exenta del pago de patente municipal

Artículo 83.- En cada Municipalidad deberá abrirse un registro de las organizaciones existentes en la comuna o agrupación de comunas respectiva y de las empresas que realicen actividades relevantes dentro de dicho territorio que, en términos de lo dispuesto señalan en el artículo siguiente, tengan derecho a participar en la elección de los miembros del consejo económico y social comunal

Artículo 84.- El registro permanecerá abierto entre el nonagésimo y trigésimo día anterior a aquel en que corresponda renovar por elección popular al Consejo de la Municipalidad respectiva. Estará a cargo del secretario municipal, el que para todos los efectos tendrá el carácter de ministro de fe

Sólo, podrán solicitar su inscripción en el registro las organizaciones comunales que acrediten

a) Personalidad jurídica vigente, y

b) Domicilio en la comuna o agrupación de comunas, con una antigüedad no inferior a dos años a la fecha de solicitarse la inscripción

Las personas naturales o jurídicas que desarrollen actividades empresariales que se consideren relevantes sólo podrán inscribirse cuando acrediten el cumplimiento del requisito señalado en la letra b) del inciso anterior

Artículo 85.- Las solicitudes de las organizaciones o personas naturales o jurídicas que no reúnan los requisitos señalados en el artículo anterior no serán inscritas. El secretario municipal, dentro del tercer día hábil siguiente al vencimiento del plazo señalado en el inciso primero del artículo precedente, publicará en un diario o periódico de los de mayor circulación en la provincia, si los hubiera, o, en su defecto, de la región una nómina de las organizaciones inscritas y de las rechazadas. En las comunas donde no hubiera circulación significativa de diarios regionales o provinciales, se fijarán carteles en las sedes municipales, servicios públicos y centros comunales

Artículo 86.- Cualquier persona podrá reclamar de la no inclusión indebida de una organización o persona natural o jurídica en la nómina a que se refiere el artículo anterior. La reclamación deberá presentarse dentro de los cinco días hábiles siguientes a la publicación de la nómina, ante el Tribunal Electoral Regional correspondiente. Este deberá resolverla dentro de los quince días hábiles siguientes a la fecha de su presentación. En caso que existiera más de una

reclamación, el Tribunal Electoral Regional deberá resolverlas conjuntamente y en un solo acto

Artículo 87.- El Secretario municipal, vencido que sea el plazo para presentar reclamación sin que se haya formulado alguna o, de haberse presentado, notificado que sea de la resolución del Tribunal Electoral Regional que la o las resuelva, deberá citar a las organizaciones y a las personas naturales o jurídicas inscritas, para que se constituyan en asamblea a fin de elegir a los miembros del Consejo Económico y Social que a cada estamento corresponda. La citación deberá señalar expresamente el día, hora y lugar de la reunión

Se realizarán asambleas separadas por cada estamento de los señalados en el artículo 81. Cada organización o persona natural o jurídica se hará representar en aquellos por un delegado

Los delegados concurrentes a la respectiva asamblea estamental elegirán, por simple mayoría, un presidente de la misma, encargado de ordenar y dirigir la votación para nombrar a los representantes al Consejo debidamente asistido para ello por el secretario municipal

Los representantes serán elegidos en votación directa, secreta y unipersonal por los delegados. Resultarán electos quienes obtengan las primeras mayorías individuales, hasta completar el número de consejeros a elegir por el respectivo estamento. Las mayorías inmediatamente siguientes y hasta completar un número igual de consejeros, quedarán elegidos como consejeros suplentes, según el estricto orden de preferencia que determine el número de votos obtenidos por cada uno

En caso de empate de votos, la asignación de él o los cargos respectivos se dirimirá por sorteo

Se podrá reclamar de la legalidad del procedimiento electoral ante el Tribunal Electoral Regional, dentro de los cinco días hábiles siguientes a la fecha de celebrada la elección, mediante presentación fundada. El Tribunal Electoral Regional deberá pronunciarse sobre la o las reclamaciones que se presenten, dentro de los quince días hábiles siguientes a la fecha de la última reclamación

Artículo 88.- En el evento de que transcurrido el plazo de sesenta días a que alude el inciso primero del artículo 84, no se hubieran inscrito en el registro respectivo más de dos organizaciones o personas naturales o jurídicas que se desempeñen en actividades relevantes que reúnan los requisitos habilitantes o, en su caso, quedaran ejecutoriadas las resoluciones denegatorias de la inscripción de las demás organizaciones que la hubieran solicitado, el consejo procederá a citar a las personas que reuniendo los requisitos establecidos en el artículo 84, no estén incorporados en el registro, a fin de que acrediten sus delegados a las respectivas asambleas

Artículo 89.- De no ser aplicable la regla prevista en el artículo precedente o si las organizaciones citadas no concurrieren a la asamblea a que se les convoque, el consejo declarará vacantes los cargos no provistos

Transcurrido un año desde la fecha de declaración de vacancias el concejo llamará a nueva inscripción para los efectos de llenar los cargos vacantes

Artículo 90.- Para ser miembro del consejo económico y social se requerirá

a) Tener 18 años de edad, con excepción de los representantes de organizaciones señalados en la Ley N° 18.893

b) Tener un año de afiliación, como mínimo, a una organización del estamento, en caso que corresponda, en el momento de la elección,

c) Ser chileno o extranjero a vecindado en el país,

d) no haber sido condenado ni hallarse procesado por delito que merezca pena aflictiva

La inhabilidad contemplada en la letra anterior quedará sin efecto una vez transcurrido el plazo contemplado en el artículo 105 del Código Penal, desde el cumplimiento de la respectiva pena

Serán aplicables a los miembros del consejo económico y social comunal las inhabilidades o incompatibilidades que esta ley contemple para los miembros de los consejos en el artículo 64 y en la letra b) del artículo 65

Asimismo, serán incompatibles con los cargos de consejeros regionales, concejales y consejeros provinciales

Artículo 91.- Los consejeros cesarán en el ejercicio de sus cargos por las siguientes causales

a) Renuncia, aceptada por la mayoría de los consejeros en ejercicio,

b) Inasistencia injustificada a más del cincuenta por ciento de las sesiones celebradas en un año calendario

c) inhabilidad sobreviniente,

d) Pérdida de alguno de los requisitos exigidos para ser elegido consejero,

e) Incumplir en alguna de las incompatibilidades previstas en el artículo 65 de esta ley, y

f) Pérdida de la calidad de miembro de la organización que representen

Las causales establecidas en las letras b), c), d), e) y f) precedentes, deberán ser declaradas por el Tribunal Electoral Regional respectivo, a requerimiento de cualquier miembro del consejo que corresponda, conforme al procedimiento establecido en los artículos 17 y siguientes de la Ley N° 18.593. El consejero que estime estar afectado por alguna causal de inhabilidad deberá darla a conocer apenas tenga conocimiento de su existencia. La cesación en el cargo, tratándose de estas causales, operará una vez ejecutoriada la sentencia que declare su existencia

Artículo 92.- Si un consejero titular cesase en su cargo, pasará a integrar el consejo el respectivo suplente, por el período que reste para contemplar el cuadrenio que corresponda

Artículo 93.- El consejo económico y social comunal tendrá las siguientes funciones

a) Dar su opinión sobre el plan de desarrollo comunal, las políticas de servicios y el programa anual de acción e inversión

b) Dar su opinión sobre la cuenta anual del alcalde y del concejo

c) Opinar sobre todas las materias que el alcalde y el concejo sometan a su consideración

Artículo 94.- El consejo económico y social comunal podrá reunirse de propia iniciativa para estudiar debatir materias generales de interés local y elevar sus opiniones a conocimiento del alcalde y del concejo

Artículo 95.- Los miembros elegidos para integrar este consejo celebrarán una sesión constitutiva, la que dará inicio al cuadrenio respectivo, al día siguiente de aquel en que finalice el período legal de los consejeros en ejercicio

El consejo económico y social comunal se reunirá en sesiones ordinarias y extraordinarias. Las sesiones ordinarias se efectuarán, a lo menos, cada tres meses y en ellas podrá tratarse cualquier asunto relacionado con las funciones propias que esta ley encomienda al consejo. Las sesiones extraordinarias podrán ser convocadas por el Alcalde o por no menos de un tercio de sus miembros en ejercicio y en ellas sólo podrán tratarse y adoptarse acuerdos respecto de las materias señaladas en la convocatoria

En ambos casos, el quórum para sesionar será el de la mayoría de los consejeros en ejercicio. Los acuerdos se adoptarán por la misma mayoría

Artículo 96.- El consejo económico y social comunal determinará las normas necesarias para su funcionamiento interno

Las sesiones serán públicas

TÍTULO V

DE LAS ELECCIONES MUNICIPALES

Artículo 97.- Para las elecciones municipales, en todo lo que no sea contrario a esta ley, regirán las disposiciones de la Ley Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios, de la Ley Orgánica Constitucional de los Partidos Políticos y de la Ley Orgánica Constitucional sobre Sistema de Inscripciones Electorales y Servicio Electoral

Artículo 97 bis.- Las elecciones municipales se efectuarán cada cuatro años.

Párrafo 1°

De la presentación de candidaturas

Artículo 98.- Las candidaturas a concejales sólo podrán ser declaradas hasta las veinticuatro horas del noagésimo día anterior a la fecha de la elección correspondiente. Tales declaraciones podrán incluir hasta tantos candidatos como concejales corresponda elegir en la respectiva comuna o agrupación de comunas

Cada declaración debe ir acompañada de un testimonio jurado del respectivo candidato, en el cual éste afirme cumplir con todos los requisitos exigidos por los artículos 63 y 64. Esta declaración jurada será hecha ante notario público de la comuna respectiva o, en su defecto, ante el Oficial del Registro Civil correspondiente. La falsedad de cualquiera de los hechos aseverados en la declaración produce la nulidad de la declaración de candidatura de ese candidato y la de todos sus efectos legales posteriores, incluyendo su elección

Si un Alcalde postulara a su elección como concejal en su propia comuna, quedará suspendido en el ejercicio de su cargo por el solo ministerio de la ley desde los treinta días anteriores a la fecha de la elección y hasta el día siguiente de ella, conservando empero la titularidad de su cargo. En tal caso, se procederá a su subrogación en

conformidad al inciso primero del artículo 55.

Las declaraciones de candidaturas que presente un pacto electoral y los subpactos comprendidos en él podrán incluir candidatos de cualquiera de los partidos que los constituyan, independientemente de si éste es legalmente constituido en la respectiva región, siempre que lo esté en la mayoría de las regiones del país y al menos uno de los partidos suscriptores del pacto se encuentre constituido a nivel nacional.

En los demás, las declaraciones de candidaturas se regirán por los artículos 3º y 3º bis, con excepción de sus incisos tercero, 4º, incisos segundo y siguientes, y 5º de la Ley Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios.

Artículo 99.- En las elecciones de autoridades municipales un partido político podrá pactar con uno o varios partidos políticos, y con independientes o con ambos.

Los partidos políticos que participan en un pacto electoral podrán subpactar entre ellos o con independientes, de acuerdo a las normas que sobre acumulación de votos de los candidatos se establece en el artículo 112 de la presente ley, pudiendo excepcionalmente excluir en forma expresa, al momento de formalizarlo, la o las comunas en que no registrará dicho subpacto. Los subpactos estarán siempre integrados por los mismos partidos.

Los candidatos independientes que participen en un pacto electoral podrán subpactar entre ellos, con un subpacto de partidos integrantes del mismo o con un partido del pacto que no sea miembro de un subpacto de partidos. Asimismo, podrán subpactar con un partido integrante de un subpacto en la o las comunas expresamente excluidas de dicho subpacto. Para los efectos señalados, como para la declaración de candidaturas, los candidatos independientes actuarán por sí o por medio de su mandatario designado especialmente para ello por escritura pública.

A la formalización de un subpacto electoral le serán aplicables, en lo pertinente, las normas de los incisos cuarto y quinto del artículo 3º bis de la Ley Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios.

Artículo 100.- Las declaraciones de pactos electorales, de los subpactos que se acuerden, así como las comunas excluidas de los subpactos y las candidaturas que se incluyan, deberán constar en un único instrumento y su entrega se formalizará en un solo acto ante el Director de Servicio Electoral dentro del mismo plazo establecido en el artículo 98 para la declaración de candidaturas.

Artículo 101.- A los pactos y subpactos se les individualizará sólo con su nombre, y a cada uno de los partidos políticos suscriptores, con su nombre y símbolo, indicándose a continuación los nombres completos de los candidatos afiliados al respectivo partido. En el caso de declaraciones de partidos políticos, éstos se individualizarán con su nombre y símbolo.

En el caso de los independientes incorporados en una lista correspondiente a un pacto, junto a su nombre se expresará su calidad de tales.

Los subpactos entre independientes y entre éstos y partidos se individualizarán como tales.

Artículo 102.- Las declaraciones de candidaturas independientes a concejal deberán ser patrocinadas por un número no inferior al 0.5% de los electores que hayan sufragado en la votación popular más reciente en la comuna o agrupación de comunas respectiva.

En todo caso, entre los patrocinantes no se contabilizarán los correspondientes a afiliados a partidos políticos que superen el cinco por ciento del porcentaje mínimo que establece el inciso anterior.

La determinación del número mínimo necesario de patrocinantes la hará el Director del Servicio Electoral mediante resolución que se publicará en el Diario Oficial con siete meses de anticipación, a lo menos, a la fecha en que deba realizarse la elección.

Sin perjuicio de lo dispuesto en los incisos anteriores, los independientes que postulen integrando pactos o subpactos no requerirán de patrocinio.

Artículo 103.- El patrocinio de candidaturas independientes deberá suscribirse ante un notario público de la respectiva comuna, por ciudadanos inscritos en los registros electorales de la misma. En aquellas comunas en donde no exista notario público será competente para certificar el patrocinio el oficial del Registro Civil de la jurisdicción respectiva.

No podrá figurar el mismo patrocinante en diversas declaraciones de candidaturas independientes. Si ello ocurriere, será válido solamente el patrocinio que figure en la primera declaración hecha ante el Servicio Electoral, y si se presentaren varias simultáneamente no será válido en ninguna de ellas el patrocinio que se haya repetido.

Artículo 103 bis.- Al tercer día de expirado el plazo para declarar candidaturas, el Director del Servicio Electoral procederá a efectuar el sorteo contemplado en el inciso segundo del artículo 23 de la Ley Nº 18.700, Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios.

Párrafo 2º

De las inscripciones de candidatos

Artículo 104.- El Director Regional del Servicio Electoral, dentro de los diez días siguientes a aquel en que venza el plazo para la declaración de candidaturas, deberá, mediante resolución que se publicará en un diario de los de mayor circulación en la región respectiva, aceptar o rechazar las que hubieran sido declaradas.

Los partidos políticos y los candidatos independientes podrán, dentro de los cinco días siguientes a la publicación de la referida resolución, reclamar de ella ante el Tribunal Electoral Regional respectivo, el que deberá pronunciarse dentro de quinto día.

Artículo 105.- Dentro de los tres días siguientes al vencimiento del plazo para impugnar a que se refiere el artículo anterior o al fallo ejecutoriado del Tribunal Electoral Regional en su caso, el Director Regional del Servicio Electoral procederá a inscribir las candidaturas en un registro especial. Desde este momento se considerará que los candidatos tienen calidad de tales para todos los efectos legales.

En todo caso, el Tribunal Electoral Regional deberá notificar sus resoluciones a los respectivos Directores Regionales del Servicio electoral y a los patrocinantes de los reclamos tan pronto como las pronuncie

Párrafo 3º

De la remisión de sobres

Artículo 106.- Para los efectos del escrutinio general y de la calificación de las elecciones, contemplados en el párrafo siguiente, el secretario de la mesa receptora de sufragios remitirá al Presidente del Tribunal Electoral Regional el sobre a que se refieren los artículos 73 y 74 de la Ley Orgánica Constitucional sobre Vocaciones Populares y Escrutinios. Asimismo, el secretario de la Junta Electoral remitirá al mismo Tribunal los sobres con las actas de cuadros de los Colegios Escrutadores que hubieren funcionado en su jurisdicción

Párrafo 4º

Del escrutinio general y de la calificación de las elecciones

Artículo 107.- El escrutinio general y la calificación de las elecciones municipales serán practicados por los Tribunales Electorales Regionales, que tendrán, en cuanto les fueren aplicables, todas las facultades que se conceden al Tribunal Calificador de Elecciones en los Títulos IV y V de la Ley Orgánica Constitucional sobre Vocaciones Populares y Escrutinios. Las resoluciones que dicten los Tribunales Electorales Regionales, en el marco de la competencia que se les confiere por la presente Ley, serán aplicables para ante el Tribunal Calificador de Elecciones de conformidad al plazo y procedimiento previsto por el artículo 59 de la Ley N° 18.603

Artículo 108.- Para determinar al alcalde y los concejales elegidos, el Tribunal Electoral Regional deberá seguir el procedimiento indicado en los artículos siguientes

Artículo 109.- Para establecer los votos de lista, el Tribunal sumará las preferencias emitidas a favor de cada uno de los candidatos de una misma lista

Artículo 110.- Para determinar el cociente electoral, los votos de listas se dividirán sucesivamente por uno, dos, tres, cuatro y así sucesivamente, hasta formar tantos cocientes por cada lista como concejales corresponda elegir. Todos estos cocientes se colocarán en orden decreciente hasta tener un número de ellos igual al de cargos por elegir. El cociente que ocupe el último de estos lugares será el cociente electoral y permitirá determinar cuántos son los elegidos en cada lista mediante la división del total de votos de la misma por dicho cociente

Sin embargo, en el caso del N° 3 del artículo 111, el cociente electoral pasará a ser el que siga en el orden decreciente a que se refiere el inciso anterior si el cargo sobrante fuera uno, o el que le siga, si fueren dos y así sucesivamente, si fueren más

Artículo 111.- Para determinar los candidatos elegidos dentro de cada lista se observarán las siguientes reglas

1) Si a una lista corresponde igual número de concejales que el de candidatos presentados, se proclamará elegidos a todos éstos

2) Si el número de candidatos presentados es mayor que el de los concejales que a la lista corresponda, se proclamará elegidos a los que hubieren obtenido las más altas mayorías individuales, a menos que la lista corresponda a un pacto electoral, caso en el cual se aplicará la norma del artículo siguiente

3) Si el número de candidatos de una o más listas es inferior al de los concejales que le haya correspondido, el cociente será reemplazado en la forma señalada en el inciso segundo del artículo precedente

4) Si, dentro de una misma lista, un cargo correspondiese con igual derecho a dos o más candidatos, resultará elegido aquel que haya obtenido el mayor número de preferencias individuales y, en caso de que persista la igualdad, se procederá por el Tribunal Electoral Regional al sorteo del cargo en audiencia pública

5) Si el último cargo por llenar correspondiese con igual derecho a dos o más listas o candidaturas independientes, resultará elegido el candidato mayor número de preferencias individuales y, en caso de que persista la igualdad, se procederá por el Tribunal Electoral Regional al sorteo del cargo en audiencia pública

Artículo 112.- Para determinar los candidatos elegidos en una lista en la cual existan pactos o subpactos, se procederá a sumar las preferencias de los candidatos incluidos en cada uno de los partidos o de los subpactos, según sea el caso

El total de votos válidamente obtenidos por cada partido o subpacto se dividirá por uno, dos, tres, cuatro, y así sucesivamente, hasta formar por cada uno de los partidos o subpactos tantos cocientes como cargos corresponda elegir a la lista. Todos esos cocientes se ordenarán en forma decrecientes y el que ocupe el ordinal correspondiente al último de los cargos por elegir por la lista será el cociente de los partidos o subpactos de la misma. El total de votos de cada partido o subpacto deberá dividirse por dicho cociente para determinar cuántos cargos corresponderá elegir al respectivo partido o subpacto

Si el número de candidatos de algún partido o subpacto fuera inferior al de concejales que les correspondiese, o si el candidato independiente que no se hubiere integrado a un subpacto, obtuviere votos suficientes para elegir más de un cargo, el cociente aplicable pasará a ser el que siga en el orden decreciente a que se refiere el inciso anterior, si el cargo sobrante fuera uno, o, el que le siga, si fueren dos y así sucesivamente

Dentro de cada partido o subpacto los candidatos preferirán entre sí, según el número de votos que hubieren obtenido

Artículo 113.- Las listas que incluyan pactos entre partidos políticos o subpactos podrán incluir una o más candidaturas independientes. Cuando un pacto electoral incluya la postulación de uno o más independientes, para los efectos de determinar los cargos a elegir en la lista los votos de cada candidato independiente que no formen parte de un subpacto se considerarán separada o individualmente, como si lo fueran de un partido político integrante del pacto

Artículo 114.- Para los efectos de lo dispuesto en los artículos precedentes, cada postulación o candidatura independiente, que no forme parte de un pacto, se considerará como si fuera una lista y tendrá el tratamiento propio de ésta.

Artículo 115.- Será proclamado alcalde el candidato a concejal que haya obtenido la primera mayoría en la comuna y que además pertenezca a una lista o pacto que cuente, a lo menos, con el treinta por ciento de los votos válidamente emitidos en la respectiva elección, excluidos los votos en blanco y los nulos, según lo determine el Tribunal Electoral Regional competente.

De no cumplirse lo señalado, será elegido alcalde el candidato a concejal que haya obtenido la primera mayoría comunal y cuya lista o pacto haya alcanzado la mayor votación en la comuna.

En caso de no verificarse ninguno de los supuestos anteriores, será elegido alcalde el candidato a concejal que haya obtenido individualmente la mayor votación dentro de la lista o pacto mayoritario de la comuna.

Si se produjere un empate entre dos o más candidatos que hayan obtenido la primera mayoría individual, será elegido alcalde aquel de los empatados que integre la lista o pacto que haya obtenido mayor votación.

Si se produjere un empate en la primera mayoría individual entre dos o más candidatos que integren una misma lista o pacto, se procederá por el Tribunal Electoral Regional, en audiencia pública, al sorteo del cargo de alcalde entre los candidatos empatados.

Si se produjere empate entre dos más candidatos que hayan obtenido la primera mayoría individual en una misma lista o pacto y éste contemplara subpactos, será elegido alcalde el candidato a concejal del subpacto que haya obtenido la mayor votación dentro del pacto.

Si se produjera empate entre dos o más candidatos que hayan obtenido la primera mayoría individual en un mismo subpacto, se procederá por el Tribunal Electoral Regional, en audiencia pública, al sorteo del cargo entre candidatos empatados.

Artículo 116.- Dentro de los días siguientes a aquél en que su fallo quede a firme, el Tribunal Electoral Regional enviará una copia autorizada de la parte pertinente del mismo y el acta complementaria de proclamación, en lo que se refiera a las respectivas comunas, al intendente y al secretario municipal de cada una de las municipalidades de la provincia. Comunicará al mismo tiempo, su proclamación a cada uno de los candidatos elegidos.

Una copia completa del fallo y de su acta complementaria se remitirá, además, por el presidente del Tribunal Electoral regional respectivo, al Ministro del Interior y al Director del Servicio Electoral con el objeto de que tomen conocimiento del término del proceso electoral municipal.

TÍTULO VI

DE LOS PLEBISCITOS COMUNALES

Artículo 117.- El alcalde, con acuerdo del

concejo o a requerimiento de los ciudadanos inscritos en los registros electorales de la comuna, someterá a plebiscito las materias de administración local relativas a inversiones específicas de desarrollo comunal de acuerdo con el procedimiento establecido en los artículos siguientes.

Artículo 118.- Los ciudadanos inscritos en los registros electorales de la respectiva comuna podrán requerir al alcalde la realización de un plebiscito sobre las materias indicadas en el artículo precedente. Para tales efectos, deberán concurrir con su firma, ante notario público u oficial del Registro Civil, a lo menos el 15% de los ciudadanos inscritos al 31 de diciembre del año anterior, debiendo acreditarse dicho porcentaje mediante certificado emitido por el Director Regional del Servicio Electoral.

Artículo 119.- Dentro de décimo día de adoptado el acuerdo del concejo o de recepcionado oficialmente el requerimiento ciudadano en los términos del artículo anterior, el alcalde dictará un decreto para convocar a plebiscito. Dicho decreto se publicará dentro de los quince días siguientes a su dictación, en el *Diario Oficial* y en un período de los de mayor circulación en la comuna. Asimismo se difundirá mediante avisos fijados en la sede comunal y en otros lugares públicos.

El decreto contendrá la o las cuestiones sometidas a plebiscito. Además, señalará la fecha de su realización, debiendo efectuarse, en todo caso, no antes de sesenta ni después de noventa días, contados desde la publicación de dicho decreto en el *Diario Oficial*.

Los resultados del plebiscito serán vinculantes para la autoridad municipal, siempre que vote en él más del 50% de los ciudadanos inscritos en los registros electorales de la comuna.

Las inscripciones electorales en la comuna respectiva se suspenderán desde el día siguiente a aquel en que se publique en el *Diario Oficial* el decreto alcaldicio que convoque a plebiscito y se reanudarán desde el primer día hábil del mes subsiguiente a la fecha en que el Tribunal Calificador de Elecciones comunique al Director del Servicio Electoral el término del proceso de calificación del plebiscito.

En materia de plebiscito municipales, no habrá lugar a propaganda electoral por televisión y no serán aplicables los preceptos contenidos en los artículos 31 y 31 bis de la Ley Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios.

Artículo 120.- En ningún caso podrá celebrarse más de un plebiscito en una misma provincia dentro del mismo mes calendario.

El Director Regional del Servicio Electoral determinará con los alcaldes respectivos la programación de los plebiscitos, de modo que entre uno y otro medien a lo menos treinta días.

Artículo 121.- No podrá convocarse a plebiscito dentro del año que preceda a cualquier votación popular.

La convocatoria a plebiscito nacional o a elección extraordinaria de Presidente de la República nacional o a elección extraordinaria de Presidente de la República suspende los plazos de realización de los plebiscitos comunales hasta la proclamación de sus resultados por el Tribunal Calificador de Elecciones.

Artículo 122.- El costo de los plebiscitos comunales será de cargo de la municipalidad respectiva.

Artículo 121.- La realización del plebiscito, en lo que se aplicable, se regulará por las normas establecidas en la Ley N° 18700, Orgánica Constitucional sobre Vocaciones Populares y Escrutinios.

En todo caso, no habrá lugar a la designación de apoderados en los plebiscitos comunales.

TITULO VII

DE LAS CORPORACIONES, FUNDACIONES Y ASOCIACIONES MUNICIPALES

Párrafo 1°

De las corporaciones y fundaciones municipales

Artículo 124.- Una o más Municipalidades podrán constituir o participar en corporaciones o fundaciones de derecho privado, sin fines de lucro, destinadas a la promoción y difusión del arte y de la cultura.

Estas personas jurídicas se constituirán y regirán por las normas del Título XXXIII del Libro Primero del Código Civil, sin perjuicio de las disposiciones especiales contenidas en esta Ley.

Artículo 125.- Las corporaciones y fundaciones a que se refiere este párrafo podrán formarse con una o más personas jurídicas de derecho privado o con otras entidades del sector público.

En todo caso, la creación o participación municipal en estas entidades deberá ser aprobada por el concejo.

Artículo 126.- Los cargos de directores de las corporaciones y fundaciones que constituyan las municipalidades no darán lugar a ningún emolumento por su desempeño.

Asimismo, entre los fines artísticos y culturales que se proponga la entidad, en ningún caso se comprenderán las administración y la operación de establecimientos educacionales o de atención de menores.

Artículo 127.- Las municipalidades podrán otorgar aportes y subvenciones a las corporaciones y fundaciones de que formen parte, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 58, letra g).

En ningún caso las municipalidades podrán caucionar compromisos contraídos por estas entidades.

Artículo 128.- Las corporaciones y fundaciones de participación municipal deberán rendir semestralmente cuenta documentada a las municipalidades respectivas acerca de sus actividades y del uso de sus recursos. Lo pueda ejercer el concejo respecto del uso de los aportes o subvenciones municipales.

Artículo 129.- El personal que labore en las corporaciones y fundaciones de participación municipal se regirá por las normas laborales y previsionales del sector privado.

Artículo 130.- La Contraloría General de la República fiscalizará a estas entidades, de acuerdo con las facultades que le confiere el artículo 25 de su ley

orgánica.

Párrafo 2°

De las asociaciones de municipalidades.

Artículo 131.- Dos o más municipalidades, pertenezcan o no a una misma provincia o región, podrán constituir asociaciones municipales para los efectos de facilitar la solución de problemas que le sean comunes o lograr el mejor aprovechamiento de los recursos disponibles.

Estas asociaciones podrán tener por objeto:

- a) La atención de servicios comunes.
- b) La ejecución de obras de desarrollo local.
- c) El fortalecimiento de los instrumentos de

gestión:

- d) La realización de programas vinculados a la protección del medio ambiente, al turismo, a la salud o a otros fines que les sean propios;

- e) La capacitación y el perfeccionamiento del personal municipal, y

- f) La coordinación con instituciones nacionales o internacionales, a fin de perfeccionar el régimen municipal.

Artículo 132.- Los convenios que celebren las municipalidades para crear asociaciones municipales deberán consultar, entre otros aspectos, los siguientes:

- a) La especificación de las obligaciones que asuman los respectivos asociados.

- b) Los aportes financieros y demás recursos materiales que cada municipio proporcionará para dar cumplimiento a las tareas concertadas;

- c) El personal que se dispondrá al efecto, y

- d) El municipio que tendrá a su cargo la administración y dirección de los servicios que se presten u obras que se ejecuten.

Estos convenios deberán contar con el acuerdo de los respectivos concejos.

Artículo 133.- Los fondos necesarios para el funcionamiento de las asociaciones, en la parte que corresponda al aporte municipal, se consignarán en los presupuestos municipales respectivos. Los municipios asociados no podrán afianzar ni garantizar los compromisos financieros que las asociaciones contraigan y éstos no darán lugar a ninguna acción de cobro contra aquéllos.

Respecto del personal mencionado en la letra c) del artículo anterior, no regirá la limitación de tiempo para las comisiones de servicio que sea necesario ordenar, cuando se trate de personal municipal.

Artículo 134.- Ninguna corporación, fundación o asociación municipal, creada o que se crea en virtud de esta u otras leyes, podrá contratar empréstitos.

Artículo 135.- Las normas establecidas en el presente Título, así como las normas a que ellas se refieren, no se aplicarán a las Corporaciones Culturales dependientes de Municipalidades legalmente constituidas y en funcionamiento a la fecha de vigencia de esta ley, ni a las entidades de que ellas dependan. Dichas Corporaciones Culturales y sus entidades dependientes continuarán regíndose por las normas legales y reglamentarias que las rijan hasta esa fecha.

TITULO FINAL

Artículo 136.- Los reclamos que se interpongan en contra de las resoluciones u omisiones ilegales de la municipalidad se sujetarán a las reglas siguientes:

a) Cualquier particular podrá reclamar ante el alcalde contra sus resoluciones u omisiones o las de sus funcionarios, que estime ilegales, cuando éstas afecten el interés general de la comuna. Este reclamo deberá entablar dentro del plazo de treinta días, contado desde la fecha de publicación del acto impugnado, tratándose de resoluciones, o desde el requerimiento de las omisiones.

b) El mismo reclamo podrán entablar ante el alcalde los particulares agravados por toda resolución u omisión de éste o de otro funcionarios que estén ilegales, dentro del plazo señalado en la letra anterior, contado desde la notificación administrativa de la resolución reclamada o desde el requerimiento en el caso de las omisiones.

c) Se considerará rechazado el reclamo si el alcalde no se pronuncia dentro del término de quince días, contados desde la fecha de su recepción en la municipalidad.

d) Rechazado el reclamo en la forma señalada en la letra anterior o por resolución fundada del alcalde, el afectado podrá reclamar dentro del plazo de quince días, ante la corte de apelaciones respectiva.

El plazo señalado en el inciso anterior se contará, según corresponda, desde el vencimiento del término indicado en la letra c) precedente, hecho que deberá certificar el secretario municipal, o desde la notificación que éste hará de la resolución del Alcalde que rechace el reclamo, personalmente o por cédula dejada en el domicilio del reclamante.

El reclamante señalará en su escrito, con precisión, al acto u omisión objeto del reclamo, la norma legal que se supone infringida, la forma como se ha producido la infracción y, finalmente, cuando procediere, las razones por las cuales el acto u omisión le perjudican.

e) La corte podrá decretar orden de no innovar cuando la ejecución del acto impugnado le produzca un daño irreparable al recurrente.

f) La corte dará traslado al alcalde por el término de diez días. Evacuado el traslado o teniéndosele por evacuado en rebeldía, la corte podrá abrir un término de prueba, si así lo estima necesario, el que se regirá por las reglas de los incidentes que contempla el Código de procedimiento Civil.

g) Vencido el término de prueba se remitirán los autos al fiscal para su informe y a continuación se ordenará traer los autos en relación. La vista de esta causa gozará de preferencia.

h) La corte, en su sentencia, si da lugar al reclamo, decidirá u ordenará, según sea procedente, la anulación total o parcial del acto impugnado, la dictación de la resolución que corresponda para subsanar la omisión o reemplazar la resolución anulada, la declaración del derecho a los perjuicios, cuando se hubieren solicitado, y el envío de los antecedentes al juez del crimen que corresponda, cuando la infracción fuere constitutiva de delito.

i) Cuando se hubiere dado lugar al reclamo, el interesado podrá presentarse a los tribunales ordinarios de justicia para demandar, conforme a las reglas del

juzgo sumario, la indemnización de los perjuicios que procedieren y ante la justicia del crimen, las sanciones penales que correspondieren. En ambos casos no podrá discutirse la ilegalidad ya declarada.

Artículo 137.- Las municipalidades incurrirán en responsabilidad por los daños que causen, la que procederá principalmente por falta de servicio.

No obstante, las municipalidades tendrán derecho a repetir en contra del funcionario que hubiere incurrido en falta personal.

Artículo 138.- Los plazos de días establecidos en esta ley serán de días hábiles.

No obstante, los plazos de días establecidos en los artículos 55, 71, letra c), 72 y 84, así como el Título V "De las elecciones municipales", serán de días corridos.

Artículo 139.- Derógase el decreto Ley N° 1.289, de 1975.

Artículo Final.- Esta ley entrará en vigencia un mes después de su publicación.

DISPOSICIONES TRANSITORIAS

Artículo 1°.- Durante la vigencia de la disposición decimotercera transitoria de la Constitución Política, la designación y remoción de los alcaldes se sujetará a lo dispuesto en el número 2) de la letra A - de la disposición decimoquinta transitoria de dicha Constitución.

A lo menos treinta días antes del vencimiento del período a que se refiere la citada disposición transitoria los consejos de desarrollo comunal se reunirán en sesión extraordinaria y procederán a formar la terna para la designación de los alcaldes cuyo nombramiento corresponda a los consejos regionales de desarrollo. Los alcaldes así designados durarán en sus cargos hasta que entre en funciones el nuevo alcalde con motivo de la renovación del consejo de desarrollo comunal.

En el evento de que el Presidente de la República disponga la aplicación gradual del artículo 108 de la Constitución Política, los consejos de desarrollo comunal que correspondan, se reunirán en sesión extraordinaria dentro de los treinta días siguientes y procederán a formar la terna para la designación de alcalde. En cuando a la duración del cargo de los alcaldes así designados regirá lo dispuesto en el inciso anterior.

Artículo 2°.- En la primera constitución de los consejos de desarrollo comunal, los requisitos de antigüedad exigidos en las letras c) y d) del artículo 63 se entenderán cumplidos si a la fecha de vigencia de esta Ley las organizaciones comunales y las personas que desempeñen actividades relevantes reúnen los demás requisitos exigidos en dicho artículo.

Artículo 3°.- El personal que preste servicios en las municipalidades continuará afecto a las normas estatutarias actualmente en vigor hasta la dictación de los preceptos a que se refiere el artículo 34 de esta ley.

Asimismo, seguirán siendo aplicables a dicho personal las normas previsionales que lo rigen en la

Artículo 4°.- Mientras no se dicte la ley a que se refiere el artículo 115, inciso primero, de la Constitución Política, las cuestiones de competencia que se susciten entre municipalidades de una misma provincia serán resueltas por el gobernador respectivo y aquellas que se produzcan entre municipalidades pertenecientes a distintas provincias, por el intendente que corresponda.

Artículo 5°.- En tanto se constituya el consejo de desarrollo comunal, corresponderá en forma exclusiva al alcalde ejercer las atribuciones que de conformidad con los artículos 54 y 55 de esta ley requieran la opinión o aprobación del consejo, con excepción de la atribución de aprobar el presupuesto municipal, la que se ejercerá en conformidad con las normas legales vigentes a la fecha de publicación de esta ley.

Artículo 6°.- Para los efectos de lo dispuesto en los artículos 16 y 59 de esta ley, en tanto no se apruebe un nuevo censo de habitantes, se aplicará el censo efectuado en 1982, y en el censo de creación de comunas nuevas o traspasos de territorios efectuados con postenondad a dicho censo, se considerará la población que señale el informe oficial que emita el Instituto Nacional de Estadísticas.

Artículo 7°.- El reglamento municipal a que se refiere el artículo 27, deberá ser dictado dentro del plazo de seis meses contado desde la vigencia de esta ley.

Artículo 8°.- Para la constitución del primer consejo de desarrollo comunal no regirá el plazo de un año a que se refiere el inciso primero del artículo 63 de esta ley. Los registros señalados en esa disposición, se abrirán el día que entre en vigencia este cuerpo legal. Asimismo, para los efectos de esa primera constitución los plazos de días que esta ley establece, tendrán la calidad de corridos.

DISPOSICIONES TRANSITORIAS

DE LA LEY N° 19.130

Primera: La elección de concejales a que da lugar lo dispuesto en el título V de esta ley, se llevará a efecto el domingo 28 de junio de 1992.

La inscripción en los registros electorales se suspenderá después del quinto día hábil posterior a la publicación de la presente ley.

Segunda: Dentro de los treinta días siguientes a la publicación de esta ley, los secretarios municipales procederán a abrir los registros para la inscripción de las organizaciones que participarán en las elecciones de los miembros de los consejos económicos y sociales comunales respectivos, los que permanecerán abiertos por el término de sesenta días.

En la primera constitución de los consejos económicos y sociales comunales, se exigirá a las organizaciones el requisito de antigüedad de un año, contado hacia atrás desde la fecha de publicación de esta ley.

Tercera: Los primeros consejos económicos y sociales comunales se instalarán dentro de los treinta

días siguientes a aquel en que asuman los concejos elegidos en conformidad con esta ley.

Cuarta: Para los efectos de determinar el número de miembros de los consejos económicos y sociales comunales, en tanto no haya un nuevo censo de habitantes, se aplicará el censo efectuado en 1982, y en el caso de creación de comunas nuevas o traspasos de territorios efectuados con postenondad a dicho censo, se considerará la población que señale el informe oficial que emita el Instituto Nacional de Estadísticas.

Quinta: Facúltase al Presidente de la República, por el plazo de un año desde la publicación de esta ley, para incorporar el cargo de administrador municipal en la planta de aquellas municipalidades cuyas comunas opten por crearlo. Ejercerá tal facultad mediante decreto con fuerza de ley dictado a través del Ministerio de Interior, que deberá llevar, además, la firma del Ministro de Hacienda.

Sexta: Los funcionarios de carrera de las municipalidades cuyos cargos, como consecuencia de la aplicación de esta ley, pasan a tener la calidad de exclusiva confianza, sea del alcalde o de éste con acuerdo del concejo, y que debieren abandonar la institución por hacerse efectiva la facultad de la autoridad para removerlos, podrán optar por continuar desempeñándose en un cargo de extinción adscrito a la respectiva municipalidad para lo cual dicho cargo se entenderá creado por el solo ministerio de esta ley, con igual grado y remuneración. El Presidente de la República, mediante decreto expedido por el Ministro de Hacienda, identificará el cargo en la planta respectiva al que accederá el funcionario que ejerza la opción. Estos cargos constituirán dotación adicional y se extinguirán de pleno derecho al momento del cese de funciones por cualquier causa.

Si el funcionario renunciare a la alternativa señalada, cesará en funciones, recibiendo, con cargo al presupuesto de la respectiva municipalidad, una indemnización equivalente a un mes de la última remuneración por cada año de servicios en la administración del Estado, con un tope de ocho meses la que será compatible con el desahucio, cuando corresponda, y la jubilación en su caso.

Séptima: La primera elección municipal se regirá por las normas de esta ley, con las modificaciones y salvedades que se indican en las disposiciones transitorias siguientes.

Octava: Para los efectos de determinar el número de concejales que corresponde elegir a cada comuna o agrupación de comunas y para determinar el número mínimo de ciudadanos patrocinantes de candidaturas independientes, se considerará el registro electoral vigente al 31 de agosto de 1991.

El Servicio Electoral publicará la resolución respectiva en el Diario Oficial, dentro de los diez días siguientes a la publicación de esta ley.

Novena: Las directivas centrales de los partidos políticos representadas por sus Presidentes y por sus Secretarios Generales, se entenderán facultadas para declarar candidaturas y suscribir pactos o subpactos electorales, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 100.

En todo caso la declaración deberá ser suscrita por el candidato o por su mandatario.

En todo caso la declaración deberá ser suscrita por el candidato o por su mandatario.

Los candidatos independientes actuarán por sí o por medio de mandatario designado especialmente al efecto por escritura pública.

Décima: Las declaraciones de candidaturas para la primera elección municipal, sólo podrán efectuarse hasta las veinticuatro horas del nonagésimo día anterior a la elección.

Dentro de los diez días siguientes al vencimiento del plazo indicado en el inciso anterior, el Director Regional del Servicio Electoral, mediante resolución que se publicará en un diario de los de mayor circulación en la región respectiva, difundirá la nómina de las candidaturas que se hubieren declarado. Esta publicación surtirá los efectos propios de la inscripción de candidaturas para todos los efectos legales.

Al quinto día siguiente a la última publicación efectuada conforme a lo dispuesto en el inciso anterior, el Director del Servicio Electoral procederá a efectuar el sorteo contemplado en el inciso segundo del artículo 23 de la Ley N° 18 700.

Las reclamaciones que pudieren deducirse contra las candidaturas que no observaren los requisitos legales, sólo serán admitidas dentro del procedimiento de calificación de estas elecciones. No obstante, el Servicio Electoral no admitirá las declaraciones de candidaturas que no se acompañen de los documentos a que se alude en el inciso segundo del artículo 98 y en el inciso primero del artículo 103 y, en el caso de pactos y subpactos electorales, cuando la documentación que se acompañe no acredite el cumplimiento de los requisitos exigidos por el artículo 3° bis de la Ley N° 18 700. Del mismo modo procederá en el caso que el número de candidatos que incluyan exceda la cifra de cargos a proveer en la respectiva comuna.

Si con motivo de las reclamaciones que se acogieren se anulare una candidatura, los votos que haya obtenido el respectivo candidato se considerarán nulos.

Undécima: Tratándose de las primeras elecciones municipales que se celebren con posterioridad a la publicación de la presente ley, la afiliación de los candidatos pertenecientes a los partidos políticos o la no afiliación de los candidatos independientes, a que se refiere el artículo 4° de la Ley 18 700, deberá existir con diez días de anticipación al vencimiento del plazo para la declaración de candidaturas.

Con el mismo plazo de anticipación deberá darse cumplimiento a lo estipulado en el artículo 9° de la Ley N° 18 700.

Duodécima: Mientras no entren en funcionamiento los concejos, los actuales consejos de desarrollo comunal continuarán en el desempeño de las funciones que les confiere la legislación vigente.

Decimotercera: Las funciones, atribuciones y deberes que otras leyes confieren a los consejos de desarrollo comunal se entenderán referidas en lo sucesivo, a los concejos.

Decimocuarta: Lo dispuesto en el artículo 134, respecto de las corporaciones y fundaciones municipales existentes al 31 de diciembre de 1991 entrará en vigencia ciento ochenta días después de la publicación de la presente ley.

Decimoquinta: Facúltase al Presidente de la República para que, en el plazo de noventa días, contando desde la fecha de publicación de esta ley, fije el texto refundido de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades.

Decimosexta: Los plazos de días contemplados en las disposiciones transitorias de la presente ley de días corridos, salvo que la ley estipule que sean los días hábiles.

Notas

- 1 Incorporado en el artículo 5º, letra c) entre las palabras "públicos" y "existentes" la frase ",incluido el subsuelo," de acuerdo a lo indicado en el N° 1 del artículo 1º de la Ley N° 19 425, publicada en el Diario Oficial de 27 de noviembre de 1995
- 2 Incorporado el inciso penúltimo al artículo 6º, tal como aparece en el texto, de acuerdo a lo indicado en el N° 1 del artículo 1º de la Ley N° 19 388, publicada en el Diario Oficial del 30 de mayo de 1995
- 3 Reemplazado el N° 3 del inciso segundo del artículo 12, tal como aparece, de acuerdo a lo indicado en el N° 2 del artículo 1º de la Ley N° 19 388, publicada en el Diario Oficial del 30 de mayo de 1995
- 4 Agregado el N° 4 nuevo al artículo 12, pasando el N° 4 anterior a ser N° 5, tal como aparece en el texto, de acuerdo a lo indicado en el N° 3 del artículo 1º de la Ley 19 388, publicada en el Diario Oficial del 30 de mayo de 1995
- 5 Incorporado en el artículo 32, inciso primero entre las palabras "público y "que" la expresión ",incluido el subsuelo", de acuerdo a lo indicado en el N° 2 del artículo 1º de la Ley N° 19 425, publicada en el Diario Oficial del 27 de noviembre de 1995
- 6 Agregado el artículo 32 bis, tal como aparece en el texto, de acuerdo a lo indicado en el artículo 2º de la Ley N° 19 425, publicada en el Diario Oficial del 27 de noviembre de 1995
- 7 Incorporando en el inciso segundo del artículo 36, entre la palabra "funcionarios" y la preposición "para", la expresión "de planta", de acuerdo a lo indicado en la letra b) del artículo 1º de la Ley 19 280, publicada en el Diario Oficial del 16 de diciembre de 1993
- 8 Incorporado en la letra a) del artículo 58, a continuación del punto y como, que pasa a ser como, la oración "como asimismo los presupuestos de salud y educación," de acuerdo a lo indicado en la letra a) del N° 4 del artículo 1º de la Ley 19 388, publicada en el Diario Oficial del 30 de mayo de 1995
- 9 Incorporado el inciso final al artículo 58, tal como aparece en el texto, de acuerdo a lo indicado en la letra b) del N° 4 del artículo 1º de la Ley 19 388 publicada en el Diario Oficial el 30 de mayo de 1995

BIBLIOGRAFÍA

a) Libros, artículos y documentos de trabajo

- * ACHM, Propuestas para un nuevo municipio: autonomía, competencias, estructura y financiamiento municipal. Boletín Informativo N° 16 y N° 17, ACHM, Santiago, 1994.
- * ACHM, Boletín informativo. ACHM, Santiago, varios números.
- * ACHM, Manual técnico de gestión municipal. ACHM, Santiago, varios números.
- * Adimark, Estudio de opinión pública marzo de 1996. Adimark, Santiago, 1996.
- * Ahumada, J., "Descentralización, desarrollo local y municipios en América Latina", en Revista Paraguaya de Sociología. Año 29, N° 85, 1992.
- * Ahumada, J., Gobierno o administración municipal?: las cuestiones de la distribución del poder y de la gestión y ejecución de políticas municipales. ILPES, Santiago, 1993.
- * Alaminos, A., Chile: transición política y sociedad. CIS, Madrid, 1991.
- * Aldunate, A., Flisfish, A. y Moulián, T., Estudios sobre el sistema de partidos en Chile. FLACSO, Santiago, 1985.
- * Alemparte, J., El cabildo en el Chile colonial. Santiago, 1940.
- * Almond, G. y Verba, S., La cultura cívica. Estudio sobre la participación democrática en cinco pases. Euroamérica, Madrid, 1970.
- * Almond, G. y Verba, S. (ed.), The civic culture revised. SAGE, Londres, 1989.
- * Amunátegui, G., Manual de derecho constitucional. Jurídica, Santiago, 1959.
- * Arguñol, R. y Trias, E., La decadencia de occidente. Destino, Barcelona, 1992.
- * Arocena, J., "Desarrollo local: ¿slogan o desafío?", en Revista El Canelo. N° 7, Santiago, 1987.
- * Arocena, J., "Discutiendo lo local: las coordenadas del debate", en Cuadernos del CLAEH. N° 45/46, Montevideo, 1988.
- * Arocena, J., "Descentralización e iniciativa, una discusión necesaria", en Cuadernos del CLAEH. N° 51, 1989.
- * Atria, R., "Reflexiones para pensar el Estado en Chile", en Desafíos del Estado en los años 90. Foro 90, Santiago, 1991.
- * Atria, R., "Hacia la reconceptualización del Estado", en Renovación del Estado y consolidación democrática en Chile. Foro 90, Santiago, 1992.

- * Atria, R. y Tagle, M., Estado y política en Chile. CPU, Santiago, 1991.
- * Aylwin, A., Alfonso, H. y Oyaneder, P., Análisis crítico del régimen municipal y proposiciones para una nueva legislación. Editorial Jurídica, Santiago, 1971.
- * Aylwin, J., La reforma municipal chilena. Un mecanismo de proyección del régimen. ICHEH, Santiago, 1988.
- * Balbontín, I., Significado político-ideológico de la regionalización y municipalización en el actual régimen. Materiales para la Discusión N° 40, CED, Santiago, 1984.
- * Baño, R., Acerca del sistema de partidos probable. FLACSO, Documento de Trabajo N° 407, Santiago, 1989.
- * Baño, R., Tendencias políticas y resultados electorales después de veinte años. Documento de Trabajo N° 460, FLACSO, Santiago, 1990.
- * Baño, R. y otros, Conformación de opiniones sobre los partidos políticos en el desenlace de la transición. Documento de Trabajo, Serie de Estudios Políticos N° 10, FLACSO, Santiago, 1991.
- * Baño, R., El apoliticismo: el factor generacional. Documento de Trabajo, Serie de Estudios Políticos N° 25, FLACSO, Santiago, 1992.
- * Batley, R. y Stoker, G., Local government in Europe. Macmillan, London, 1991.
- * Bobbio, N., El futuro de la democracia. FCE, México, 1985.
- * Borel, E., y Mergudich, C., Algunos aspectos administrativos del gobierno regional y perspectivas del nuevo municipio chileno. Universidad de Chile, Depto. de Administración, Santiago, 1976.
- * Borja, J., Descentralización urbana y participación ciudadana en la reciente experiencia española (1979-1982), Universidad Autónoma, Barcelona, 1983.
- * Borja, J., "Persistencia, crisis y renacimiento de los poderes locales", en Pensamiento Iberoamericano. N° 5a, 1984.
- * Borja, J., "Dimensiones teóricas, problemas y perspectivas de la descentralización del estado"; Jordi Borja y otros; en Descentralización del Estado. Movimiento social y gestión local. ICI/FLACSO/CLACSO, Santiago, 1987.
- * Borja, J., Descentralización y participación ciudadana. IEAL, Madrid, 1988.
- * Borja, J., Por unos municipios democráticos. INAP, Madrid, 1987.
- * Borja, J. y otros, Descentralización y democracia. Gobiernos locales en América Latina. CLACSO/SUR/CEUMT, Santiago, 1989.
- * Borja, J., "Participación, para qué.?", en Perfiles Liberales. Bogotá, Año 5, N° 23, 1991.

- Bossier, S., Territorio, Estado y sociedad, Pehuén, Santiago, 1990.
- Bowman, M. y Hampton, W., Democracias locales, FCE, México, 1989.
- Bravo Urzúa, G., Manual de derecho constitucional, Editorial Jurídica de Chile, Santiago, 1992.
- Calderón, F., y Dos Santos, M., "Hacia un nuevo orden estatal en América Latina: veinte tesis socio-políticas y un corolario de cierre", en Revista Paraguaya de Sociología, Año 27, N° 77, 1990.
- Calderón, F., Los movimientos sociales ante la crisis, CLACSO, Buenos Aires, 1991.
- Calderón, F., Hopenhayn, M. y Ottone, E., Hacia una perspectiva crítica de la modernidad: las dimensiones culturales de la transformación productiva con equidad, CEPAL, Santiago, 1993.
- Carrón, D., Hardoy, J., Herzer, H., y García, A. (comps.), Ciudades y conflicto, Editorial El Conejo, Quito, Ecuador, 1986.
- Castells, A., Descentralización y gasto público, Monografía N° 43, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1991.
- Castells, A., La financiación local en España: problemáticas y líneas de reforma, CEP, Barcelona, 1993.
- Castells, M. y otros, La ciudad de la democracia, Vector, Santiago, 1988.
- Cavarozzi, M., Garretón, M. A., Muerte y resurrección, FLACSO, Santiago, 1988.
- CEP, Estudio Social y de Opinión Pública 16, CEP, Santiago, 1992.
- CEPAL, Transformación productiva con equidad, CEPAL, Santiago, 1990.
- CEPAL, Equidad y transformación productiva, CEPAL, Santiago, 1992.
- CERC, Encuestas políticas y elecciones municipales, CEPAL, Santiago, 1992.
- CIRES, Descentralización y regionalización, CIRES, Santiago, 1993.
- CLACSO, Centralización/descentralización del Estado y actores territoriales, CLACSO, Buenos Aires, 1989.
- Collier, D. (ed.), The new authoritarianism in Latin America, Princeton University Press, Princeton, 1979.
- CONARA (Comisión Nacional de Reforma Administrativa), La reforma administrativa integral chilena y el proceso de regionalización, Santiago, CONARA, 1978.
- Contraloría General de la República, Estados de gestión financiera del sector municipal: 1985-1993, Santiago, 1995.

- * Coraggio, J. L., Territorios en transición: crítica a la planificación regional en América Latina. Ciudad, Quito, 1987.
- * Coraggio, J. L., "Poder local y poder popular", en Cuadernos del CLAEH. Nº 45-46, 1988.
- * Cordillera, Temas emergentes de la gestión municipal. Santiago, 1992.
- * Cordillera, Manual de gestión municipal. Santiago, 1992.
- * Correa Bravo, A., Comentarios y consideraciones de la Ley de Organización y Atribuciones de las municipalidades. Santiago, 1983.
- * CPU, Estudios municipales. Nº I, II, III, IV, V, VI y VII, CPU, Santiago, 1993-1995.
- * Culagovski, M., Afiliación y participación social a nivel local: algunos resultados de la encuesta de participación comunal. CED, Santiago, 1985.
- * Culagovski, M., Reformas municipales, modernización y participación social. CED, Santiago, 1986.
- * Cumplido, F., La estructura institucional del modelo de descentralización. CED, Santiago, 1983.
- * Cumplido, F. y Nogueira, H., Derecho político. Introducción a la política y teoría del Estado. UNAB, Santiago, 1993.
- * Curbelo, J. L., "Ajuste positivo, territorio y planificación en América Latina", en Ciudad y territorio. Nº 99 (II), 1994.
- * Chaparro, P., Organización y funcionamiento del gobierno local en Chile, 1925-1973: una apreciación crítica. CED, Santiago, 1985.
- * Chaparro, P., La política chilena 1974-1985 en el contexto del siglo XX. ILADES, Santiago, 1985.
- * Chaparro, P., "Reflexiones politológicas acerca de los pre-requisitos culturales de la democracia", en Revista Persona y Sociedad. Nº 2, 1988.
- * Charlin, M., y Rojas, S., Participación, concertación y patemariado. La descentralización del Estado en una perspectiva local: ideas para una discusión. Documento de Trabajo, Serie Estudios Sociales Nº 25, FLACSO, Santiago, 1992.
- * Chellew, P. y Silva, J., Análisis de la crisis de las relaciones del municipio chileno y de coordinación con otros sectores. CIDU, Documento de Trabajo Nº 32, Santiago, 1970.
- * Dahl, R., Análisis político moderno. Fontanella, Barcelona, 1976.
- * Dahl, R., Poliarquía. Tecnos, Madrid, 1988.
- * Dahl, R., La democracia y sus críticos. Piados, Madrid, 1992.

- Dahl, R., La democracia después de la revolución. Gedisa, Madrid, 1994.
- De Mattos, C., "Falsas expectativas ante la descentralización", en Nueva Sociedad, N° 104.
- De Mattos, C., "La descentralización, ¿una nueva panacea para impulsar el desarrollo?", en Revista de Trabajo Social, N° 57-1, 1990.
- Dente, B. y Kjellberg, F., The dinamical of institutional change. SAGE, London, 1988.
- DESAL, Antecedentes y criterios para una reforma del gobierno municipal. DESAL, Santiago, 1967.
- DESUC-COPESA, Estudio de opinión pública (3). DESUC-COPESA, Santiago, 1996.
- De Vergottini, A., "La distribución territorial del poder político", en Revista Vasca de Administración Pública, N° 16, 1986.
- Díaz, A., "Centralización y descentralización del estado en Chile", en Centralización/descentralización del Estado y actores territoriales, CLACSO, Buenos Aires, Vol. 5.
- Encina, F., Historia de Chile. Editorial Ercilla, Santiago, 1983.
- Espinoza, J. y Marcel, M., Descentralización fiscal: el caso de Chile, Serie Política Fiscal N° 57, CEPAL, Santiago, 1994.
- Eyzaguirre, J., Historia de las instituciones políticas y sociales de Chile. Universitaria, Santiago, 1981.
- Falaha, B., Chile: ¿transición o democracia protegida?, Documento de Trabajo, Serie Estudios Sociales, N° 39, FLACSO, Santiago, 1992.
- Faletto, E., La renovación del Estado y la consolidación de la democracia en Chile, FLACSO, Santiago, Documento de Trabajo, Serie Estudios Políticos, N° 17, 1992.
- Fernández, J., Régimen jurídico de la administración municipal, Jurídica, Santiago, 1981.
- Ferreira, A. M. y Valenzuela, L. C., Descentralización fiscal: el caso colombiano, Serie Política Fiscal N° 49, CEPAL, Santiago, 1993.
- Flano Loras, A., Fundamentos constitucionales de la autonomía local. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1990.
- Flisfisch, A., Notas sobre la participación comunal. CED, Santiago, 1982.
- Flisfisch, A., La política como compromiso democrático. FLACSO, Santiago, 1988.
- FMI, Government finance statistics yearbook. FMI, Washington, varios años.

- Foro 90, Renovación del Estado y consolidación democrática en Chile, Foro 90, Santiago, 1992.
- Foro 90, Estado y desarrollo, Foro 90, Santiago, 1992.
- Foro 90, Estado y actores sociales, Foro 90, Santiago, 1992.
- Friedmann, K. y Micco, S., Descubriendo la comuna. Manual de ciencias políticas comunales, Cuaderno N° 18, CED, Santiago, 1993.
- Galdames, L., La evolución constitucional de Chile 1810-1925, Balcells, Santiago, 1926.
- Gallardo, B., De la municipalidad, del autoritarismo y la democracia. Una reflexión, FLACSO, Santiago, Documento de Trabajo N° 423, 1989.
- García, H., "Movimientos populares, Municipio y Estado", en Pensamiento Iberoamericano, Madrid, N° 5a, 1984.
- García-Pelayo, M., Las transformaciones del Estado contemporáneo, Alianza, Madrid, 1977.
- Garretón, M. A., El proceso político chileno, FLACSO, Santiago, 1984.
- Garretón, M. A., Dictadura y democratización, FLACSO, Santiago, 1984.
- Garretón, M. A., Cultura política y sociedad en la construcción democrática, FLACSO, Santiago, 1991.
- Garretón, M. A., La crisis de la democracia chilena. Distinciones y consideraciones, Documento de Trabajo, Serie Estudios Políticos N° 12, FLACSO, Santiago, 1991.
- Garretón, M. A., La democratización política en América Latina y la crisis de paradigmas, Documento de Trabajo, Serie Estudios Sociales N° 5, FLACSO, Santiago, 1991.
- Garretón, M. A., Discutir la transición. Estrategias y escenarios de la democratización chilena, Documento de Trabajo, Serie Estudios Políticos, N° 15, FLACSO, Santiago, 1991.
- Garretón, M. A., Coaliciones políticas y proceso de democratización. El caso chileno, Documento de Trabajo, Serie Estudios Políticos N° 22, FLACSO, Santiago, 1992.
- Garretón, M. A., La dimensión política de los procesos de transformación en Chile, Documento de Trabajo, Serie Estudios Políticos N° 29, FLACSO, Santiago, 1993.
- Garretón, M. A., Reconstruir la política, Andante, Santiago, 1990.
- Garretón, M. A., Ni tanto ni tan poco. cambio y continuidad en la política chilena, FLACSO, Santiago, 1992.

- * Garretón, M. A., Reforma del Estado y cambio en la matriz socio-política. FLACSO, Santiago, Documento de Trabajo, Serie Estudios Sociales N° 30, 1992.
- * Garretón, M. A., Transformaciones socio-políticas en América Latina. 1972-1992. Documento, Serie Estudios Sociales N° 36, FLACSO, Santiago, 1992.
- * Garretón, M. A., Transformación cultural. Documento de Trabajo, Serie Educación y Cultura N° 25, FLACSO, Santiago, 1992.
- * Garretón, M. A., La faz sumergida del iceberg. CESOC, Santiago, 1994.
- * Gibbins, J. (ed.), Contemporary political culture. SAGE, Londres, 1989.
- * Gil, F., El sistema político de Chile. Editorial Andrés Bello, Santiago, 1969.
- * Godoy, O. (ed.), Cambio de régimen político. ICP/UC, Santiago, 1992.
- * Godoy, O. (ed.), Hacia una democracia moderna. ICP/UC, Santiago, 1990.
- * Godoy, O. (ed.), Democracia contemporánea. ICP/UC, Santiago, 1990.
- * Godoy, O., "El tema del Estado", en Desafíos del Estado en los años 90. Foro 90, Santiago, 1991.
- * Godoy, O., "El Estado y su modernización", en Revista de Ciencia Política. ICP/UC, Vol. XV, N° 1-2, 1993.
- * Góngora, M., Ensayo histórico sobre la noción de Estado en Chile en los siglos XIX y XX. Ediciones La Ciudad, Santiago, Chile, 1981.
- * Gould, F. y Froozeh, Z., "Local government expenditure and revenues in western democracies", en Local government studies, jan/feb, 1986.
- * Gurrier, A., "Vigencia del Estado planificador en la crisis actual", Revista de la CEPAL, N° 31, 1987.
- * Habermas, J., Crisis de legitimación en el capitalismo tardío. Amorrortu, Buenos Aires, 1975.
- * Habermas, J., Teoría de la acción comunicativa. Taurus, Madrid, 1987.
- * Herzer, H., y otros, "Poder local e instituciones", en Revista Mexicana de Sociología. N° 4, 1986.
- * Herzer, H. y Pirez, P., "Municipio y participación popular en América Latina", en Desarrollo Económico. Vol. 29, julio-septiembre, 1989.
- * Hill, D., Teoría democrática y régimen local. IEAL, Madrid, 1980.
- * Huneus, C., La dinámica de los "nuevos autoritarismos": Chile en una perspectiva comparada. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1986.

- * Huntington, S. y otros, The crise of democracy. Neq York Univesity Press, New York, 1975.
- * Inglehart, R., El cambio cultural en las sociedades industriales avanzadas. CIS, Madrid, 1991.
- * Instituto Chileno de Estudios Humanísticos (ICHEH), Municipalización y desarrollo de la comunidad. Bases de discusión. Documento N° 10. ICHEH, Santiago, 1984
- * Irrarázaval, I. (ed.), Desafíos de la descentralización. CEP, Santiago, 1993.
- * Kliksberg, B., ¿Cómo transformar el Estado?. FCE, México, 1989
- * Knoop, J., Descentralización fiscal en Venezuela. Serie Política Fiscal N° 60, CEPAL, Santiago, 1994.
- * Lahera, E., ¿Cómo mejorar la gestión publica? CIEPLAN/FLACSO/FORO 90, Santiago, 1993.
- * Lechner, N., La conflictiva y nunca acabada construcción del orden deseado. FLACSO, Santiago, 1984.
- * Lechner, N., Problemas de cultura política en la teoría de la democracia. FLACSO, Santiago, Material de Discusión N° 65, 1984
- * Lechner, N., "De la revolución a la democracia", en Opciones. Nro 6, Santiago, 1985
- * Lechner, N., Notas sobre la cultura política chilena. Material de Discusión N° 83, FLACSO, Santiago, 1986.
- * Lechner, N., Los patios interiores de la democracia. FLACSO, Santiago, 1988
- * Lechner, N. (ed.), Cultura política y democratización. CLACSO/FLACSO/ICI, Santiago, 1988.
- * Lechner, N., ¿Son compatibles modernidad y modernización? El desafío de las democracias latinoamericanas. Documento de Trabajo N° 440, FLACSO, Santiago, 1990.
- * Lechner, N., "Repensar el Estado Democrático", en Desafíos del Estado en los años 90. CPU/CINDE/CIEPLAN/FLACSO/ICP, Santiago, 1991
- * Lechner, N., Reflexión acerca del Estado democrático. Documento de Trabajo, Sene Estudios Políticos N° 20, FLACSO, Santiago, 1992.
- * Lechner, N., El debate sobre el Estado y el mercado. Documento de Trabajo, Serie Estudios Políticos N° 19, FLACSO, Santiago, 1992
- * Lechner, N., Los nuevos perfiles de la política. Un bosquejo. Documento de Trabajo, Serie Estudios Políticos N° 31, FLACSO, Santiago, 1993.
- * Legassa, M., Gobierno local y políticas sociales. PET, Santiago, 1993

- Martelli, G., La ley de municipalidades: ¿democracia a nivel local?, Cordillera, Santiago, 1986.
- Martínez, G., "El municipio chileno: un sistema político cerrado", en Cuadernos de Desarrollo Urbano, N° 10, CIDU/PUC, 1967.
- Meller, P., "Ajuste y reformas económicas en América Latina: problemas y experiencias recientes", en Pensamiento Iberoamericano, N° 22-23, julio 1992-junio 1993, Tomo II.
- Méndez, R., Nuevas dimensiones en la política chilena, CEP, Santiago, 1992.
- MIDEPLAN, Encuesta nacional sobre políticas y problemas sociales, MIDEPLAN, Santiago, 1991.
- MIDEPLAN, Avanzando con equidad, MIDEPLAN, Santiago, 1992.
- MIDEPLAN, Participación de la comunidad en el desarrollo social, MIDEPLAN, Santiago, 1992.
- Ministerio Secretaría General de Gobierno, Mensaje Presidencial, Santiago, 1992.
- Ministerio Secretaría General de Gobierno, Modernización y participación social, Santiago, DOS, 1994.
- Morales, E., Descentralización del Estado y realidad comunal: problemas y perspectivas, Material de Discusión N° 87, FLACSO, Santiago, 1986.
- Morales, E., "Políticas públicas y ámbito local. La experiencia chilena", en Descentralización del Estado, movimiento social y gestión local, iCI/FLACSO/CLACSO, Santiago, 1987.
- Morales, E. y Rojas, S., Sectores populares y municipios, FLACSO, Santiago, Documento de Trabajo N° 353, 1987.
- Moulián, T., "Modernización y Estado en Chile: 1891-1991. Un antiguo problema futuro", en Revista Foro 2000, N° 2, 1991.
- Moulián, T., "Desarrollo político y Estado de compromiso, desajustes, crisis estatal en Chile", en Estudios de CIEPLAN, N° 8, Julio, 1982.
- Muñoz, O., Antecedentes y causas de la crisis de la democracia en Chile, CIEPLAN, Santiago, 1990.
- Muñoz, O., "La transformación del Estado en Chile", en Desafíos del Estado en los años 90, Foro 90, Santiago, 1991.
- Muñoz, O., (ed.), Hacia el Estado regulador, CIEPLAN, Santiago, 1992.
- Muñoz Machado, S., Tratado de derecho municipal, Tomo I y II, Civitas, Madrid, 1989.

- * Necochea, A., La experiencia sobre municipalización del desarrollo en Chile: los problemas de la descentralización formal. Documento de Trabajo Instituto de Estudios Urbanísticos, PUC, Santiago, s/f.
- * Newton, R. y Karran, S., The politics of local expenditure, MacMillan, Londres, 1985.
- * Nohlen, D., "Descentralización política Perspectivas comparadas", en Descentralización política y consolidación democrática, Nueva Sociedad, Caracas, 1991.
- * OECD, Interfutures: facing the future, OECD, París, 1979.
- * Offe, C., Partidos políticos y nuevos movimientos sociales, Sistema, Madrid, 1988
- * Osborne, D., y Gaebler, T., La reinención del gobierno, Paidós, Barcelona, 1994.
- * Page, E. y Goldsmith, M., Central and local government relations, SAGE, London, 1987.
- * Parejo, L., Garantía institucional y autonomías locales, IEAL, Madrid, 1981.
- * Parejo, L., Derecho básico de la administración local, Ariel, Barcelona, 1988
- * Parraguéz, P., El municipio chileno durante el régimen militar, ILADES, Santiago, 1987.
- * Participa, Estudio sobre valores democráticos, Santiago, 1992
- * Pasquino, G. y otros, Manual de Ciencia Política, Alianza, Madrid, 1984.
- * PDC, Hacia un desarrollo solidario, Santiago, 1992.
- * PDC, Pensando en Chile, IDC, Santiago, 1992.
- * Peñalva, S., "Crisis urbana, descentralización y municipalidades en América Latina ¿nuevos actores locales del desarrollo urbano?", en Cuadernos del CLAEH, N° 51, 1989.
- * Portantiero, J. C., "La democratización del Estado", en Pensamiento Iberoamericano, N° 5 a, 1984.
- * Porto, A. y Sanguinetti, P., Descentralización fiscal en América Latina: el caso argentino, Serie Política Fiscal N° 45, CEPAL, Santiago, 1994.
- * Pozo, H., La situación actual del municipio chileno y el problema de la municipalización, Contribuciones N° 7, FLACSO, 1981.
- * Pozo, H., Aspectos jurídico-institucionales del desarrollo local, FLACSO, Santiago, s/f.
- * Pozo, H., La reforma municipal: propuestas, problemas y perspectivas, FLACSO, Santiago, s/f.

- * Pozo, H., "La participación en la gestión local para el régimen chileno actual", en Descentralización del Estado, movimiento social y gestión local, ICI; FLACSO; CLACSO, Santiago, 1987.
- * Pozo, H., Administración interior del Estado y sistema de participación: COREDES Y CODECOS, FLACSO, Santiago, 1988.
- * Pozo, H., Descentralización, democracia y desarrollo local, FLACSO, Santiago, 1990.
- * Pozo, H., Antecedentes sobre el régimen de gobierno y administración regional y provincial, Documento de Trabajo, Serie Estudios Sociales Nº 13, FLACSO, Santiago, 1991.
- * Raczynski, D., y Serrano, C., "Municipio y planificación: la experiencia de los municipios en las comunas pobres de Santiago", en Notas Técnicas de CIEPLAN, Santiago, 1988.
- * Reheren, A., "El gobierno local en la ciencia política", en Revista Política, Universidad de Chile, Nº 29, Mayo, 1992.
- * Rodriguez, A., Por una ciudad democrática, Ediciones Sur, Santiago, Chile, 1983.
- * Rodrigues, J., Descentralização fiscal na América Latina: estudo de caso do Brasil, Serie Estudios Fiscales Nº 61, CEPAL, Santiago, 1994.
- * Rojas, E., "Descentralización y autonomía local en la asignación de recursos", en EURE, Vol. XVII, Nº 51.
- * Rosales, O., "El neoestructuralismo en América Latina", Pensamiento Iberoamericano, Nº 14, julio-diciembre, 1988.
- * Rufián, D., "Una nueva administración municipal", en Revista Paraguaya de Sociología, Año 29, Nº 25, 1992.
- * Rufián, D y Palma, E., La descentralización: problema contemporáneo en América Latina, ILPES, Santiago, Chile.
- * Santa Cruz, L., "Tendencias de largo plazo: modernidad y tradicionalismo", en Revista Foro 2000, Nº 2, 1991.
- * Sartori, G., Teoría de la democracia, Alianza, Madrid, 1988 (dos volúmenes).
- * Sartori, G., Partidos y sistemas de partidos, Alianza, Madrid, 1985.
- * Sartori, G., La democracia después del comunismo, Alianza, Madrid, 1993.
- * Sergeant, M. L., Las finanzas locales en Europa y el advenimiento del 1 de enero de 1993, Consejo de Europa, Estrasburgo, 1989 (actualizada en 1995).
- * Scully, T., Los partidos de centro y la evolución política chilena, CIEPLAN-Notre Dame, Santiago, 1992.

- * Silva, J., Rasgos históricos de la evolución del sistema municipal chileno, Vector, Santiago, 1986.
- * Soto, A., La municipalidad, Editorial Jurídica de Chile, Santiago, 1992.
- * Soto, C., "Fundamentos de la autonomía municipal", en Revista Interamericana de Planificación, Vol. 25, Nº 97, 1992.
- * Soto, E., Derecho administrativo, Tomos I y II, Editorial Jurídica de Chile, Santiago, 1996.
- * Soto, F., Chile: 1535-1810, Editorial Lo Castillo, Santiago, 1978.
- * Stöhr, W., El desarrollo regional en América Latina, SIAP, Buenos Aires, 1972.
- * Subsecretaría de Desarrollo Regional, Democracia Regional y Local, SUBDERE, Santiago, varios números.
- * Sunkel, O. y Zuleta, G., "El neoliberalismo versus el neoestructuralismo en los años '90", en Revista de la CEPAL, diciembre, 1990.
- * Sunkel, O., "Auge, crisis y renovación del Estado. Una perspectiva de largo plazo", en Desafíos del Estado en los años 90, Foro 90, Santiago, 1991.
- * Sunkel, O. (ed.), El desarrollo desde dentro: un enfoque neoestructuralista para América Latina, FCE, México, 1993.
- * Sunkel, O., "El marco histórico de la reforma económica contemporánea", en Revista de Ciencia Política, Vol. XV, Nº 1-2, 1993, pp. 49-86.
- * SUR, Siete reflexiones sobre lo local, SUR, Santiago, 1984.
- * Tagle, M., La crisis de la democracia en Chile. Antecedentes y causas, Andrés Bello, Santiago, 1992.
- * Tenzer, N., La sociedad despolitizada, Piados, Buenos Aires, 1991.
- * Tironi, E., La reforma municipal chilena: evaluación y propuesta, CED, Santiago, 1988.
- * Tironi, E. (ed.), Marginalidad, movimientos sociales y democracia, Nro. 14 de la Revista Propositiones, SUR, Santiago, 1987.
- * Tironi, E., Autoritarismo, modernización y marginalidad, SUR, Santiago, 1991.
- * Tomassini, L., "Estado, sistema internacional e interdependencia", en Desafíos del Estado en los años 90, Foro 90, Santiago, 1991.
- * Tomassini, L., Estado, gobernabilidad y desarrollo, CINDE, Santiago, 1992.

- Tomic, B., y González, R., Municipio y Estado: dimensiones de una relación clave. Monografía Nº 27, PREALC-OIT, Santiago, 1983.
- Touraine, A., ¿Qué es la democracia?, Temas de Hoy, Madrid, 1994.
- Valenzuela, A., El quiebre de la democracia en Chile. FLACSO, Santiago, 1989.
- Valdebenito, A., Evolución jurídica del régimen municipal en Chile. 1541-1971, Jurídica, Santiago, 1973.
- Valdés, T., "El movimiento de pobladores 1973-1985. La recomposición de las solidaridades sociales", en Descentralización del estado, movimiento social y gestión local, ICI/FLACSO/CLACSO, Santiago, 1987.
- Vandelli, L., El poder local. MAM, Madrid, 1992.
- Varas, C., Teoría del gobierno municipal. Universidad de Chile, Santiago, 1984.
- Veliz, C., La tradición centralista de América Latina. Ariel, Barcelona, 1984.
- Vergara, P., Auge y caída del neoliberalismo en Chile. Documento de Trabajo, FLACSO, Santiago, Chile, 1984.
- VV AA, Espacio y poder: los pobladores. FLACSO, Santiago, Chile, 1986.
- VV AA, Gobierno local y participación social. GIA, Santiago, 1988.
- VV AA, Informe sobre el gobierno local. MAP/Fundación Carles Pi i Sunyer, Madrid, 1992.

b) Textos legales

- Constitución Política de 1925
- Constitución Política de 1980
- Constitución Política de 1980, reformada en 1989.
- Ley de Organización Municipal Nº 11.860 (1955)
- Ley Orgánica de Municipios y Administración Comunal, Decreto Ley Nº 1289 (1976)
- Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades (1988) y reformas de 1992 y 1996.
- Legislación Municipal (dos tomos), Editorial Jurídica Cono Sur, Santiago, 1996.

c) Documentos de partidos políticos

Unión Demócrata Independiente (UDI)

- Declaración de Principios
- Antecedentes para el Congreso Doctrinario "Jaime Guzmán E.", septiembre de 1991.

Renovación Nacional (RN)

- Declaración de Principios
- Documento de trabajo interno (versión preliminar) de Definiciones y objetivos políticos.
- Documento denominado **En el umbral del siglo XXI, Chile: una sociedad de oportunidades, una democracia de las libertades.**

Democracia Cristiana (DC)

- Declaración de Principios
- Documento final del 4to. Congreso del Partido Demócrata Cristiano "Pensando en Chile"(tal documento fue publicado en un ejemplar de la revista Política y Espiritu, Nro 390, Año XLVI, Noviembre-diciembre de 1991).

Partido por la Democracia (PPD)

- Declaración de principios
- Ahora el futuro: desde el PPD construimos una propuesta para Chile (documento de discusión).
- Documento elaborado por la secretaria técnica del partido Propuestas para el periodo 1992-1993 y balance de la gestión de gobierno para el periodo 1990-1991.

Partido Socialista (PS)

- Declaración de principios
- Número especial de los documentos del Centro de Estudios Sociales Avance, Propuestas para el programa de los socialistas: cuatro documentos para el debate programático en el Partido Socialista de Chile, especialmente uno de ellos donde se aborda el problema del Estado Democrático.