GIA
015-037

21 CUADERNOS DE INVESTIGACIÓN AGRARIA

abril / 89

gobierno local en el sector rural

Grupo de Investigaciones Agrarias

gia

21 CUADERNILLO DE INFORMACION AGRARIA

gobierno local en el sector rural

María Soledad Lago
Rigoberto Rivera

Grupo de Investigaciones Agrarias
Universidad Academia de Humanismo Cristiano
Santiago - Chile

El proyecto en el marco del cual ha sido elaborada esta publicación, ha contado con el apoyo de la Fundación MISEREOR.

INDICE

PRESENTACION 7

¿EXISTE DIFERENCIA ENTRE LA MUNICIPALIZACION RURAL Y URBANA? 9

¿QUE ES EL GOBIERNO LOCAL? 12

¿DE DONDE SURGE LA IDEA DE MUNICIPALIZACION? 16

¿ES LA MUNICIPALIZACION UN INVENTO DEL ACTUAL GOBIERNO? 24

¿POR QUE AL ACTUAL GOBIERNO LE INTERESA LA DESCENTRALIZACION? 27

¿COMO SE HA DESARROLLADO EL PROCESO DE MUNICIPALIZACION? 29

¿CUALES SON LAS CARACTERISTICAS DEL ACTUAL PROCESO DE MUNICIPALIZACION? 34

¿DE DONDE PROVIENEN LOS RECURSOS DE LOS MUNICIPIOS? 39

¿QUE PLANTEA LA ACTUAL LEGISLACION SOBRE LA MUNICIPALIZACION? 46

¿ES LA MUNICIPALIZACION UN INVENTO CHILENO? 60

¿POR QUE LE INTERESA LA DESCENTRALIZACION A LA OPOSICION DEMOCRATICA? 64

¿CUALES SON LAS POTENCIALIDADES DE UNA PROFUNDIZACION DE LA DEMOCRATIZACION DE LOS GOBIERNOS LOCALES? 67

¿CUALES DEBERIAN SER LAS CARACTERISTICAS DE UN PROCESO DE MUNICIPALIZACION DEMOCRATICO? 71

BIBLIOGRAFIA 78

PRESENTACION

El presente Cuadernillo sobre el Gobierno Local tiene por objetivo explicar brevemente las proyecciones del actual proceso de municipalización de los servicios básicos. Para ello, hemos considerado las acciones que se han tomado en esa dirección en la última década, así como las indicaciones sobre funciones y gestión municipal establecidas en la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades Nro. 18.695, aparecida en el Diario Oficial el 31 de marzo de 1988.

Conocer sobre el gobierno local es importante porque la forma como se organicen y funcionen los municipios afecta -y afectará- la vida de todos los habitantes de las comunas en aspectos tan decisivos como la educación, la salud, la vivienda, la asistencia técnica a los campesinos, etcétera. Es muy importante también, porque la nueva Ley de Municipalidades otorga la posibilidad a distintos sectores sociales de las comunas del país -pobladores, mujeres, grupos

culturales, etc.- para participar organizadamente en el gobierno municipal.

Igualmente, conocer sobre el gobierno local y la municipalización es una necesidad, que debe ser enfrentada y analizada por las organizaciones populares, ya que constituye un elemento nuevo en la organización política del Estado que va a perdurar. La manera cómo las organizaciones populares consideren y actúen en el proceso de municipalización va a ser muy importante.

Por otra parte, conocer sobre el proceso de municipalización es decisivo debido a que sus mecanismos tienden más bien a la desconcentración, y por tanto adolecen de problemas en el plano de la gestión democrática. Esto implica que será necesario perfeccionarlos. Tal tarea exige un buen nivel de compenetración de la población, y especialmente de las organizaciones populares, con los principios que deben guiar un proceso de municipalización democrática, así como con las características de la Ley actual, a objeto de mejorar sus mecanismos.

Por este motivo, el cuadernillo no se va a centrar en profundizar la crítica del actual proceso de implementación de la municipalización, sobre el cual hay bastante dicho y escrito, sino sobre las proyecciones. No obstante, se indicará cuando corresponda en qué forma los errores, omisiones y abusos que se han cometido durante estos años,

eventualmente podrían afectar los aspectos positivos que existen en el proceso de descentralización de las funciones del Estado hacia los gobiernos locales.

En este Cuadernillo nos hemos propuesto explicar en qué consiste el gobierno local, cuándo y por qué surge, y cuál es la importancia de ésto para el bienestar de la población rural, así como los desafíos que implica en términos de la participación de las organizaciones sociales. En una de sus secciones se incluye un resumen bastante extenso de los aspectos más relevantes de la Ley de Municipalidades: objetivos, funciones, elección de autoridades, etcétera, con el propósito de que sirva para la capacitación de dirigentes.

Para la exposición general se utiliza un conjunto de preguntas aclaratorias, las cuales sirven de subtítulos a los temas específicos a que se refiere cada sección.

¿EXISTE DIFERENCIA ENTRE LA MUNICIPALIZACION RURAL Y URBANA?

Esta pregunta tiene que ver con el título de este Cuadernillo: Gobierno Local en el Sector

Rural. Efectivamente, existen diferencias fundamentales entre comunas urbanas y rurales. En términos generales se pueden establecer cuatro tipos principales de comunas: 1) las comunas de Santiago, que en general tienden a ser relativamente homogéneas en la estratificación social de la población, especialmente aquellas más residenciales; 2) las comunas urbanas de las provincias, que si bien son bastante heterogéneas socialmente, los sectores populares pueden organizarse y ejercer presión; 3) las comunas rurales con un polo urbano importante (ciudades entre 10 y 20 mil habitantes), en que los campesinos y el resto de los habitantes rurales, excepto los grandes propietarios, tendrán muy pocas posibilidades de participar; 4) las comunas rurales propiamente tales, en que lo más probable es que ocurra una concentración del poder en manos de los empresarios agrícolas. Otra característica de las comunas rurales es que son pequeñas en cuanto población, éstas que son la mitad aproximadamente de las 335 comunas del país, sólo contienen el 20% de la población.

La hipótesis que se plantea en este cuadernillo es que en los dos tipos de comunas rurales definidos, las posibilidades de que los pobres participen van a depender de factores de distinto tipo, en general muy complejos. Tales factores tienen que ver con la estructura social agraria, la relación del municipio con el gobierno central, los

problemas de las burocracias locales, etcétera.

Las comunas rurales en general tienen una estructura social básica constituida por empresarios agrícolas, campesinos y trabajadores asalariados. Sin embargo, también existe un sector urbano de comerciantes, burocracia pública, etcétera. Este último sector aumenta su importancia en la constitución del gobierno local mientras más grande es el pueblo cabecera del municipio. Por otra parte, los empresarios agrícolas y muchos trabajadores asalariados residen en los pueblos. Muchas veces en pueblos o ciudades en las comunas vecinas más urbanizadas.

Por otro lado, la población rural y campesina vive en comunidades pequeñas, alejadas unas de otras, y por tanto, con escasa capacidad efectiva para poder organizarse.

Los desafíos que existen entonces para la participación de la población en el gobierno local son múltiples. No obstante, a pesar de ello, pensamos que las potencialidades son tremendas. Su concreción exige, sin embargo, soluciones novedosas y un gran esfuerzo por parte de los líderes populares campesinos para compenetrarse de los secretos, posibilidades, desafíos y problemas de la municipalización. Y ésto es ineludible, porque la municipalización es un hecho y es

probable que vamos a pasar muchos años con la actual ley. Es también responsabilidad de estos líderes, así como de los profesionales, cooperar a su perfeccionamiento a fin de hacerla más democrática. Este cuadernillo pretende contribuir a tal objetivo.

¿QUE ES EL GOBIERNO LOCAL?

Durante los últimos 10 años se han escuchado con frecuencia términos como "gobierno local", "municipalización", "descentralización", al igual que otros parecidos. Nos referimos a ellos en relación a diversos elementos de la vida cotidiana que tienen que ver con la administración municipal de la salud, de la educación, así como a otros aspectos que hoy día son administrados y ejecutados por el Estado a nivel local.

En estos términos, el proceso de municipalización constituye una de las reformas más importantes que se han efectuado a la estructura del Estado. En efecto, es importante porque cambia la forma como el Estado se relaciona con la sociedad civil, especialmente en relación a los sectores más pobres, que encuentran en el sistema

municipal una nueva forma de acceder a los beneficios del Estado. Es importante también, porque la entrega a la administración municipal de varios servicios que constituyen preocupación principal de la población y sus organizaciones, va a reorientar en gran medida los objetivos y el funcionamiento de una proporción significativa de las organizaciones populares.

Las reflexiones que se exponen en este cuadernillo, se originaron en una investigación realizada entre 1987 y 1988 sobre la municipalización y el acceso a los servicios básicos. El estudio nos permitió conocer este fenómeno tanto en Chile como en otros países. Las conclusiones del estudio, que fueron confrontadas con diversos organismos y personas especialistas en el tema en cuatro seminarios que se llevaron a cabo sobre salud, educación, vivienda y proceso de municipalización, indican que la descentralización municipal es un principio de gobierno moderno y que está siendo incorporada a la organización del Estado en diversos países. Es decir, la municipalización actual chilena se inscribe dentro de una corriente mundial de impulso a la participación directa de la población en el Estado. Igualmente, consideramos que la municipalización ofrece una oportunidad única, a nivel local, para coordinar y asignar los recursos del Estado para la resolución de los problemas de las comunidades locales. Y que los problemas que

se observan en el proceso chileno de municipalización deben ser atribuibles a la situación autoritaria en que éste se ha desarrollado, y no tanto al proceso en sí mismo como forma de organización del Estado. De ahí que, la tarea a enfrentar próximamente tiene que ver sobre todo con las correcciones que son necesarias de hacer en el futuro y en ningún caso, con una desestimación total del proceso de descentralización municipal. Ciertamente, si en las comunas agrícolas no existen condiciones reales que permitan la organización amplia de los sectores populares, difícilmente éstos tendrán capacidad de negociación y de control sobre la gestión de los municipios, y éstos seguirán siendo controlados por grupos como los empresarios.

Asimismo, el examen del proceso de la municipalización a nivel más amplio que el caso chileno nos mostró que éste puede tener dos formas: 1) descentralización; y 2) desconcentración. Las diferencias entre ambas formas son muy importantes y queremos aclararlas antes de comenzar con el tratamiento del tema propiamente tal. **Descentralización** se refiere a la entrega de las responsabilidades y toma de decisiones a objeto de obtener financiamiento para un determinado servicio, diagnosticar las necesidades, así como programar y ejecutar las acciones necesarias para mejorar la entrega de este servicio a la población. Este es el motivo por el cual los municipios sólo

pueden encargarse de algunas funciones y no del conjunto de las actividades del Estado. **Desconcentración**, en cambio, se refiere a la transferencia de la responsabilidad de ejecución a los gobiernos locales, pero los elementos claves del proceso: designación de autoridades, planificación de actividades, así como la asignación de recursos, permanece en manos del gobierno central.

Si partimos de la base que el desarrollo se logra mejor a través del gobierno local, entonces será necesario propender a su fortalecimiento en la perspectiva de la descentralización. De ser así, tendremos mayor desarrollo y democracia. Con la desconcentración sólo tendremos una dispersión de las decisiones, que seguirán siendo parte del sistema del gobierno central, y por tanto, será difícil poder hacer participar a la comunidad para aprovechar el potencial de desarrollo de ésta.

En el proceso chileno ambas nociones se han tendido a visualizar como estrategias globales de carácter opuesto. Sin embargo, si se mira la diversidad de aspectos que constituyen la función administrativa del Estado, se puede concluir que algunos aspectos deben ser descentralizados y otros sólo desconcentrados, o bien, asumidos en forma directa por el Estado central. El punto crucial de esta cuestión es que aquellas dimensiones que se descentralicen lo sean realmente y se otorgue autonomía efectiva a

la población local para tomar decisiones y administrar el sistema. De otro modo se tiende a entorpecer el funcionamiento de las actividades concretas que se llevan a cabo. Este es un punto muy importante, que se irá retomando a medida que avancemos en la descripción y análisis del proceso de municipalización.

Por último, queremos indicar también que los gobiernos locales como entes descentralizados, no incorporan el conjunto de las funciones del Estado sino algunas de ellas. Estas se refieren, por lo común, a la resolución en conjunto con las comunidades de los problemas referentes a los servicios y condiciones de vida de la población. Esta es una característica intrínseca y universal del sistema municipal descentralizado. Esto, a su vez, define también el tipo de organizaciones sociales que se incorporan a este tipo de gobierno, y que tienen que ver con las funciones de los municipios: salud, educación, vivienda, saneamiento, protección ambiental y otras semejantes.

¿DE DONDE SURGE LA IDEA DE LA MUNICIPALIZACION?

La idea de dar importancia a los gobiernos locales no es nueva. Ya en la época colonial

los gobiernos locales, llamados Cabildos, tenían control sobre los más variados aspectos de la vida cotidiana de la población: salud, educación, etcétera. Estaban situados en las ciudades más importantes y eran expresión de la voluntad de los habitantes de la región que tenían derecho a participar en ellos, generalmente españoles y criollos adinerados. Los cabildos actuaban con gran autonomía del gobierno central instalado en Santiago. Sin embargo, ésto, en gran parte, era resultado de las enormes distancias y de las dificultades de comunicación. Otro factor que incidió, fueron las limitaciones de recursos que imponía la guerra contra los indígenas en el Sur del país, dificultando la instalación de un sistema burocrático capaz de ejecutar las decisiones del gobierno central.

El cabildo colonial funcionaba como un cuerpo colegiado de administración del Estado y de la justicia. En efecto, en cada ciudad habían dos Alcaldes que se preocupaban de la administración de los asuntos públicos y de la justicia local, para lo cual eran ayudados por seis Regidores que se ocupaban de los asuntos edilicios que pudieran interesar a la población. Además lo integraban otros funcionarios, como el Procurador, un Mayordomo, un Escribano, un Alguacil Mayor, etcétera, que desempeñaban las tareas propias de sus cargos. Para ser miembro del cabildo era necesario ser vecino del lugar. Los

cargos duraban un año, en un principio eran gratuitos y su aceptación era obligatoria.

Los cabildos tenían diversas funciones: a) administrar la ejecución de las obras públicas y dar curso a las diversas ordenanzas reguladoras de la vida pública; b) fijación de los precios y regulación de la producción, así como el control del ejercicio de ciertas profesiones; c) administración de justicia sumaria en primera instancia en lo civil y criminal; y d) representación de las autoridades y designación de los funcionarios intermedios, entre otras.

Los cabildos funcionaban de dos maneras: como cabildos cerrados (ordinarios), en los que se trataban los problemas de rutina, y como cabildos abiertos (extraordinarios), en los que se convocaba a los vecinos principales y se discutían los problemas de relevancia para la comunidad.

En España, los cabildos se habían originado a partir de la organización de los vecinos, logrando una gran autonomía en diversas funciones. Pero, en la medida que se consolidaban los Estados regionales en la etapa final de la guerra contra los moros, los cabildos debieron ceder muchas de sus atribuciones, de tal forma que por la época del descubrimiento de América estaban en decadencia como entes de gobierno local autónomo. A pesar de ello, los españoles adoptaron el sistema de los cabildos para la

administración local, y aquí, lejos de la tutela real, adquirieron una importancia que nunca tuvieron en España. Sin embargo, la autonomía de los cabildos en América también comenzó a restringirse a partir del siglo XVIII (1700's), dada la voluntad de la metrópoli para centralizar el poder. Esto provocó la emergencia del cargo de Corregidor, que representaba al poder central y tenía supremacía sobre las autoridades nombradas por los vecinos. Los Corregidores estaban sobre los cabildos en materia de administración pública. Igualmente, al ampliarse las facultades de ejercicio de la justicia de las Reales Audiencias, los cabildos debieron ceder gran parte de sus atribuciones en este campo. Además, las Reales Audiencias contaban con atribuciones de gobierno y administración, así como de tipo eclesiástico: tal como la administración del diezmo y apelaciones ante fallos de la justicia eclesiástica.

La Real Audiencia era un tribunal de alzada que conocía las apelaciones interpuestas contra los fallos dictados por los Alcaldes, los Corregidores y Gobernadores. Sus sentencias sólo podían ser apeladas ante el Consejo de Indias en España. La institución de la Real Audiencia actuaba en nombre del rey y aplicaba el sello real a sus dictámenes. Igualmente, vigilaba el cumplimiento de la ley e informaba al rey de la conducta de los funcionarios públicos, incluidos los Gobernadores y Virreyes.

No obstante, quizás la función más importante de los cabildos fue de tipo político, ya que representaba al pueblo frente al gobierno central. En ese contexto podían ser considerados como organismos descentralizados y autónomos y no meramente como una prolongación del gobierno central. Esto fue más importante en la primera mitad del período colonial, especialmente durante el siglo XVII (1600's), en que varios cabildos tuvieron la capacidad incluso de oponerse a las autoridades nombradas por la Corona, como en el caso de la destitución del gobernador Acuña y Cabrera en 1655 por los abusos de su gobierno.

Al principio de la república los cabildos dejaron de ser importantes, ya que era el deseo del nuevo gobierno poder controlar de mejor forma la administración de la nación, y los afanes autonomistas de las provincias privilegiaron el esquema federalista. En 1826 se dictó una ley que establecía que los cargos edilicios debían ser elegidos por sufragio popular, pero su puesta en marcha no fue posible, porque no habían suficientes personas idóneas para hacerse cargo de las difíciles tareas de reorganización de la vida ciudadana después de más de una década de guerra y destrucción de la economía y de la falta de experiencia política de la población, como resultado del autoritarismo del régimen colonial. Aparte de intereses económicos locales, la lucha entre federalistas y unionistas fue una de las

causas principales de las guerras civiles de 1851 y 1859. El fracaso militar de la opción federalista puso de moda la propuesta de dar mayor autonomía a unidades territoriales locales. Esta propuesta se consolidó un poco antes de la Revolución de 1891, en que se dictó la Ley de la Comuna Autónoma. Esta ley, si bien era impulsada por el bloque conservador, fue apoyada por los liberales a objeto de ganar el apoyo de los primeros en su lucha contra el presidente Balmaceda.

Un elemento importante que influyó en el apoyo de los liberales a la Ley de la Comuna Autónoma, fue despojar al poder ejecutivo del control del sistema electoral. De acuerdo con Silva (1974:719) esta ley, en que "su aplicación, que supuestamente permitiría una amplia descentralización y un fortalecimiento de los entes intermedios, entregó en la práctica el control electoral a las municipalidades. Con ésto adquirió insospechada importancia la irrupción del caciquismo en algunas comunas rurales, en las que diversos grandes y vinculados propietarios agrícolas, sin funciones gubernamentales, aunque a menudo con asiento en el Congreso, se transformaron en nexo eficaz con la actividad del Estado y, a la vez, en poder electoral merced a las clientelas de obreros y empleados que de ellos y de sus parientes y amigos dependían. El gran propietario recluta adherentes entre medianos y pequeños propietarios, a menudo ligados a él por cuestiones crediticias. El cacique, que en su

versión chilena parece tener características menos llamativas que en el caso español, estaba ligado a menudo a otro tipo de funciones -milicias, reclutamiento, municipios, créditos- que le daban cierto poder sobre la población y que convertía a sus titulares en elementos decisivos en las elecciones por la vía del cohecho". En definitiva, con la comuna autónoma los gobiernos locales pasaron casi a la categoría de feudos privados de los hacendados y la administración municipal era manejada según sus criterios.

Como una manera de contrarrestar el poder político, y fundamentalmente de tipo electoral, en manos de los hacendados, a partir de fines del siglo pasado las fuerzas democráticas comenzaron una batalla parlamentaria orientada a quitar el control de las funciones de los gobiernos locales a los hacendados. La lucha por restituir todo el poder al Estado central fue, por tanto, parte de la lucha de los sectores medios democráticos urbanos contra los terratenientes. Así, en la Constitución de 1925 se estableció que la salud y la educación, entre otras funciones que tenían los municipios, debían ser controladas directamente por el gobierno central, vía ministerios y sus respectivas delegaciones provinciales y comunales.

Por tanto, las deficiencias administrativas cooperaron para que se

consolidara el fracaso del experimento de la Comuna Autónoma, la cual fue dejada paulatinamente sin efecto. La evolución posterior de la administración del Estado, que comenzó a ser asumida por sectores liberales, radicales y socialistas, tendió a despojar a la comuna autónoma de sus funciones electorales y de administración del Estado, como una manera de contrarrestar el poder político de los sectores conservadores afincados mayoritariamente en las áreas rurales.

Sin embargo, si bien la centralización trajo numerosas ventajas en términos de una mayor eficiencia, también generó vicios y problemas importantes. El más importante fue la incapacidad de la población local para ejercer algún tipo de control y tomar decisiones sobre la acción del Estado en aquellas materias relativas a su vida. La población comenzó a ver al Estado central como el solucionador universal de todos sus problemas, pero, al mismo tiempo, como un ente lejano sobre el cual era imposible influir en forma directa. En el sector rural, más que en el urbano, esta incapacidad se veía aumentada debido a que, hasta la reforma agraria, tampoco eran significativas otras formas de representación popular, tales como sindicatos y partidos políticos. La ausencia de un proceso de participación en organismos intermedios del Estado constituyó, de algún modo, un desperdicio de la potencialidad de la base social para trabajar por el

desarrollo, y al mismo tiempo, una fuente de desaliento y falta de esperanzas, impulsando los procesos migratorios dirigidos hacia la capital, la sede del gobierno central, del poder y de la riqueza.

¿ES LA MUNICIPALIZACION UN INVENTO DEL ACTUAL GOBIERNO?

Ciertamente no. La conciencia acerca de los vicios del centralismo y la necesidad de incorporar las iniciativas de la base social a la administración del Estado, impulsando procesos de descentralización para dar más potencia a las iniciativas del desarrollo local es anterior al gobierno militar. En efecto, desde la década de 1960 han habido diversas iniciativas en este respecto. En ese período se intentó retomar de alguna manera la vieja propuesta de la comuna autónoma, pero como un complemento del proceso de la reforma agraria. Para evitar los antiguos vicios del período hacendal, se partía del supuesto que en las nuevas condiciones generadas por la crisis del sistema hacendal y del auge de las organizaciones sociales rurales y urbanas, era posible pensar, en el

caso rural especialmente, un nuevo municipio en base a la participación popular.

Estas iniciativas, por tanto, pueden ser consideradas como parte del proceso de ampliación de la democracia durante el período de gobierno de la Democracia Cristiana (1964-1970). Se estimó que en el país entero, y especialmente en el campo, era necesario que se crearan organizaciones que pudieran presentar al Estado las demandas de los sectores menos favorecidos. Así, en 1967 se dictó la Ley de Sindicalización Campesina, y al año siguiente (1968), se dictaron la ley de Juntas de Vecinos y Organizaciones Populares. Estas organizaciones, especialmente en el caso de los sindicatos, tenían una base organizacional de tipo comunal, de tal manera que hubiera una correlación entre las organizaciones sociales y el ámbito del gobierno local.

La Junta de Vecinos se constituyó en el tipo de organización comunitaria más importante. La ley que las creó fue la 16.660 de 1968, que también definió otras organizaciones de la comunidad: Centros de Madres, Centros Culturales y Artísticos, Centros de Padres y Apoderados, Clubes Deportivos, etcétera.

La Ley define a las Juntas de Vecinos como "una expresión de solidaridad y organización del pueblo en el ámbito territorial para la defensa permanente de sus

asociados". Igualmente, la Ley crea las Juntas de Vecinos como "colaboradoras de la autoridad del Estado y de las municipalidades". La característica de las Juntas de Vecinos como "colaboradoras" de la autoridad del Estado establece una diferencia muy importante, como veremos luego, respecto de los objetivos que establece la actual Ley de municipalidades para éstas y para varias otras organizaciones sociales.

La Ley también establecía que las Juntas de Vecinos elegían a sus dirigentes en forma democrática, mediante votaciones secretas. Los dirigentes integraban las Uniones Comunales, las Federaciones Provinciales y la Confederación Nacional de Juntas de Vecinos.

El espíritu de la Ley de Juntas de Vecinos y Organizaciones Populares era que éstas pudieran participar en los municipios. Sin embargo, la anterior Ley de Municipalidades no contemplaba a estas organizaciones, y por tanto, las Juntas de Vecinos no fueron tomadas en cuenta, salvo en algunos casos excepcionales, en que se las convocó a cooperar con el gobierno municipal en la ejecución de obras de adelanto, tales como alcantarillado, pavimentación, etcétera. Además, y ésto es importante de tener presente, los municipios de esa época tenían pocos recursos, ya que casi todos los servicios eran manejados directamente por los ministerios. Por este motivo, tampoco había

mucho interés por parte de la gente para participar en estas actividades.

¿POR QUE AL ACTUAL GOBIERNO LE INTERESA LA DESCENTRALIZACION?

Desde el punto de vista estratégico, es decir, de la organización política del Estado en el largo plazo, la transferencia de funciones a la municipalidad se ha hecho en el contexto de las llamadas "**siete modernizaciones**" del aparato del Estado. Para ello se crearon numerosas comisiones de trabajo para elaborar la legislación correspondiente. Estas incluyen reforma administrativa y regionalización (definición de nuevos municipios, provincias y regiones), una nueva legislación laboral, la reforma previsional, la reforma de la educación, reestructuración de la salud, y la modernización de la justicia. Si bien sólo la primera reforma se refiere específicamente a la municipalización, varias de las otras consideran o se basan en ésta, tales como las reformas en educación y salud. Este proceso de modernización es presidido por el principio de la **subsidiaridad del Estado**, que establece que el Estado administra pero no ejecuta.

Esto es, las acciones de desarrollo y la atención de la población en relación a los servicios básicos están desligadas del gobierno central. La actual reforma del sistema municipal, por tanto, se inscribe dentro de los objetivos y normas que emanan del principio de la subsidiaridad del Estado.

Hay dos formas de operación del principio de la subsidiaridad. Una es pasar las actividades al control de empresas privadas. La otra es desconcentrar estas actividades en instancias regionales y locales. Por tanto, se estima que al haber menos instancias de decisión a nivel del Estado central, las demandas sociales de la población tenderían a quedar confinadas en las instancias de decisión de los espacios locales. Por otra parte, los propios afectados tendrían en estos espacios una oportunidad de participación directa en la solución de sus problemas. El principio de la subsidiaridad estima que ésto reorientaría la potencia de los flujos políticos de la base social, trasladándolo desde el gobierno central, como el gran solucionador, hacia la acción directa en los gobiernos locales. Así, la formulación de la política nacional se simplificaría, y el gobierno no se vería tan presionado en la solución de muchos problemas pequeños, los que pueden ser resueltos satisfactoriamente a nivel local.

De ahí que, el proceso de municipalización es coherente con la propuesta de la

subsidiaridad del Estado, es decir, de despojar al Estado central de algunas de las responsabilidades del desarrollo, dejándoselas a las organizaciones sociales en los gobiernos locales. En este caso se trata que sean los gobiernos locales, con un nivel reducido de responsabilidad y toma de decisiones, los que se encarguen de solucionar los problemas cotidianos de la gente (salud y educación principalmente), involucrando a los vecinos, a las empresas, a los grupos culturales y deportivos, etcétera. Es decir, se piensa que desligando al Estado central de las muchas responsabilidades pequeñas que generan situaciones conflictivas, se facilitaría su tarea de gobernar el país a nivel nacional.

¿COMO SE HA DESARROLLADO EL PROCESO DE MUNICIPALIZACION?

La municipalización en Chile, y su marco más global, la descentralización regional, comenzó a ser implementada por el gobierno a partir de 1980. Por esa época comenzaron los llamados traspasos de servicios de los ministerios nacionales a los municipios, tales como son el caso de la salud y la

educación. Sin embargo, los primeros intentos de traspaso de funciones y la formulación de un marco conceptual sobre la descentralización de funciones del gobierno central a las regiones y municipios, comenzó a ser impulsada a partir de 1974, con la dictación del D.L. 573 denominado "Estatuto del Gobierno y Administración Interiores del Estado". Ahí se definen a los municipios como "instituciones de derecho público... cuyo cometido es dar satisfacción a las necesidades de la comunidad local".

En 1976, con la Ley Orgánica Municipal y de Administración Comunal, las municipalidades pierden su autonomía y se integran al sistema de gobierno interior, de tal manera que los Alcaldes pasan a depender directamente del poder ejecutivo, a través del Ministerio del Interior.

A partir de 1980 se comienza con la política de traspaso de las funciones del Estado, principalmente salud y educación. Es así que ya en abril de 1982 se había municipalizado el 75% de los establecimientos educacionales y el 30% de los establecimientos primarios de salud. A los municipios se les asigna principalmente el control sobre los llamados "servicios primarios": escuelas básicas y atención primaria de la salud. En el caso de la salud, hay un intento por hacer participar efectivamente a la población en forma organizada en la solución de sus problemas, pero su éxito es parcial, ya que

en pocas comunas se aprecia un esfuerzo por lograr la participación de la comunidad en este tipo de iniciativas de desarrollo.

El traspaso implicó también un enorme aumento de los presupuestos a ser administrados por los municipios. En 1980 el presupuesto aumentó un 61% respecto al año anterior y en 1981 otro 57%. El presupuesto municipal se multiplicó por 11.5 veces entre los bienios 1975-76 y 1980-81. Posteriormente el presupuesto se duplicó otra vez en 1987-88.

En ese período ocurrió también una transformación de la estructura del gasto en los municipios, subiendo fuertemente la inversión, del 6% al 22.3%, y bajando la administración, del 55.5% al 44.7%.

La municipalización de estos servicios no ha implicado sólo desconcentrar la administración desde el gobierno central a los gobiernos locales, sino también, un extendido proceso de privatización de estas funciones. Así, en el ámbito de los municipios, han surgido numerosas empresas, denominadas casi siempre Corporaciones Privadas de Desarrollo. Estas corporaciones son entidades que, teóricamente, no tienen afán de lucro, aun cuando existen dudas al respecto. Estas corporaciones administran los colegios, centros de salud, y otras funciones públicas bajo contrato con el municipio. A partir de 1987 se comenzó a cuestionar este

tipo de entidades e incluso se prohibió al municipio delegarles completamente la administración de los servicios, tal como se había venido implementando.

Un elemento que es fundamental en este proceso, es la forma que asumió en este período la elección de los Alcaldes. Estos fueron designados directamente por el Presidente de la República. El poder que han tenido los Alcaldes, como representantes de un régimen autoritario, ha dado lugar a una serie de arbitrariedades. Esto, en definitiva, ha contribuido a deslegitimizar el principio de la descentralización ante la población.

Cada Alcalde, por otra parte, ha llevado adelante su municipio con bastante autonomía de acuerdo a sus criterios de priorización de objetivos, aunque dentro de los lineamientos generales entregados por el poder central, y con mayor o menor participación de la población. Sin embargo, es mayor la cantidad de personas que se siente excluída, y que por tanto, rechaza el proceso sin considerar sus aspectos positivos.

Los Alcaldes deben dar cuenta de sus actividades a una instancia superior, al Gobernador Provincial y al Intendente Regional. A nivel de las regiones existen las Secretarías Regionales Ministeriales (Seremi), según corresponda: educación, salud, etcétera. Igualmente, la priorización

de los recursos de inversión fuera del presupuesto normal, deben ser negociados con estas autoridades en el marco definido por las Secretarías Regionales de Planificación (Serplac). La administración comunal depende de estas instancias superiores, quienes fijan las prioridades de desarrollo y canalizan los recursos de inversión al nivel local.

Otro elemento importante a tener presente, es que el proceso de municipalización fue llevado a cabo por el Ministerio del Interior. Esto, si bien otorgó una mayor coherencia al proceso, introdujo una extrema verticalidad en la forma de operación del sistema. Este proceso fue tomado por el Ministerio del Interior debido a que correspondía a una reestructuración general de la administración del Estado y no a la de un Ministerio en particular. También ello obedeció a los objetivos de una mejor implementación y coordinación en el control político sobre la población, que ha sido otra característica que bajo este régimen ha tenido la municipalización.

La municipalización puso mucho énfasis en lograr la participación de la población. Sin embargo, a pesar que se ha enfatizado y buscado la participación popular, esperando la cooperación de la población en la ejecución de los programas de desarrollo comunal, el grueso de la gente ha mostrado poco interés. En general se puede decir que, el municipio ha tenido poco éxito en promover

una forma de participación que permita aprovechar las ideas y potencialidades de innovación de la población local.

¿CUALES SON LAS CARACTERISTICAS DEL ACTUAL PROCESO DE MUNICIPALIZACION?

En la implementación de la municipalización se concretizan dos aspectos básicos del actual régimen: la disminución del tamaño del estado central y una acentuada privatización de los servicios. Así, por ejemplo, los municipios administran las escuelas públicas. Sin embargo, en cuanto al crecimiento de la demanda por educación, en vez de construir nuevas escuelas se incentiva y se aportan los recursos para que sean empresas privadas las que den educación. Sólo en aquellas áreas más alejadas, y que no son rentables con los montos del aporte fiscal por alumno para las escuelas privadas, el estado interviene e impulsa iniciativas propias.

Estos programas están dirigidos al conjunto de la población. Sin embargo, en la aplicación de programas especiales, como el de desnutrición y materno infantil, se determina la población objetivo a ser objeto

de ayuda y luego se identifican las necesidades de recursos e infraestructura, definindose los medios para llegar a implementar los servicios.

Una fase avanzada de esta manera de distribuir los recursos se denomina "enfoque de riesgo", que consiste en la prevención, mediante mediciones de indicadores y proyección de tendencias, de cuál será la evolución de la población con alto riesgo, dónde se localiza, y cuál será la probabilidad de sobrevivencia. En el caso de la atención materno-infantil, el enfoque de riesgo permite identificar a las madres gestantes en condición de desnutrición al nivel de los consultorios básicos y trasladarlas a los hogares de la madre campesina, donde se les otorga alimentación complementaria.

La identificación de la población objetivo y los mecanismos de prevención han permitido focalizar la atención, logrando mejoramientos notables en ciertas áreas, tales como mortalidad infantil. Un elemento relevante del proceso de transferencia de servicios, tan importantes como la educación y la salud, es que stos se hicieron de una manera que produjo fuerte oposición en la población, en los funcionarios transferidos, y en la calidad de los servicios. Tal resistencia se debe fundamentalmente a dos motivos: 1) La transferencia implicó que el personal de los servicios fue despedido y

recontratado por los municipios, pero sin una adecuada protección laboral, lo cual, obviamente, ha derivado en grandes injusticias y arbitrariedades. Esto, sin duda, va a afectar en el futuro una profundización democrática del proceso de municipalización. 2) No se observa que la municipalización en su forma actual haya traido consigo un mejoramiento efectivo de la eficiencia de los servicios, al contrario, existe cierto consenso que en la mayor parte de los municipios los servicios se han deteriorado.

El traspaso se hizo despidiendo a los funcionarios para que fueran recontratados por los municipios. Con ésto se perdió la antiguedad y se afectó el sistema de previsión y los fondos de retiro del personal. Por otra parte, los funcionarios despedidos fueron recontratados con salarios inferiores. Por último, muchos de los funcionarios no fueron recontratados. En el caso de la educación, que fue el sector en que el traspaso fue más traumático, ésto redundó en varios efectos negativos para el servicio. De éstos quizás el más importante es la progresiva pérdida de interés de los profesores en su trabajo, lo que se traduce en un menor rendimiento escolar. Los profesores han expresado que hay una menor valoración de su actividad, lo cual ha redundado en un deseo por cambiar de actividad, tendiendo a la búsqueda de mejores

salarios y condiciones de trabajo compatibles con su nivel de profesionalización.

El deterioro observado en los servicios tiene diversas causas: duplicidad de dependencia, tanto del ministerio respectivo en lo técnico, como del municipio en lo administrativo, lo que ha generado un aumento de la carga burocrática de trabajadores de cada servicio. Igualmente, la disponibilidad de fondos es muy desigual entre los municipios, lo cual hace que se profundicen las ya marcadas diferencias de accesibilidad de servicios entre las comunas ricas y las pobres.

Otro punto importante, que atenta contra el actual proceso de municipalización, es que los cargos de los profesionales no están incorporados a una carrera funcionaria. Esto es negativo porque incorpora una gran inseguridad al sistema, ya que los funcionarios no se sienten partícipes de un proceso de desarrollo, sino simples peones de un juego que desconocen. Esto hace que los funcionarios municipales no estén motivados, sino al contrario, en permanente búsqueda de alternativas de empleo más seguras. Se produce una rotación excesiva de los cargos y discontinuidad en los programas, afectando la calidad de los servicios. Los médicos en los municipios rurales, por lo general, presentan un alto índice de rotación. Esto hace perder continuidad en la implementación de los programas.

Otro aspecto importante es que los programas que se desarrollan a nivel local, especialmente los de salud y desarrollo agrícola, en muchos casos se duplican, y en otros no se vinculan a los programas que desarrollan otros servicios autónomos del Estado, tales como el Servicio Nacional de Salud e Indap, sólo por citar algunos ejemplos. Una de las potencialidades más significativas que brinda la administración local de estos servicios es, justamente, la posibilidad de coordinar para evitar la pérdida de recursos. Sin embargo, tal cosa aún no ocurre.

Y ésto, en nuestra opinión, se debe al hecho que el proceso de municipalización aún no es descentralizado. Es decir, aún el estado central no define con precisión los ámbitos a ser administrados por los municipios y por los servicios centralizados. Esta falta de precisión produce duplicación de la carga burocrática y de muchas de las acciones. Por otra parte, hay muchos casos en que los municipios rurales son muy pequeños para generar una estructura de desarrollo mínima, y ahí, obviamente, el Estado central debería suplir las deficiencias que se producen. Sin embargo, a pesar de ser un problema detectado, no se han establecido en forma clara los mecanismos de operación. Por otra parte, en los municipios más grandes se debería otorgar una mayor libertad para administrar los servicios.

¿DE DONDE PROVIENEN LOS RECURSOS DE LOS MUNICIPIOS?

Uno de los hechos más destacados es que los municipios actualmente cuentan con mayores recursos que en el pasado. Efectivamente, se estima que los recursos de las municipalidades para pagar sueldos y administrar los servicios transferidos son 50 veces más altos que en la década de 1960. Los ingresos de los municipios han crecido mucho. Por ejemplo, en 1983 las municipalidades captaron el 13% del total de los ingresos públicos. Esto es muy importante, ya que permite que el municipio pueda efectivamente convertirse en un agente de desarrollo local.

Los fondos que utilizan los municipios provienen de distintas fuentes. A partir de la Ley de Rentas de diciembre de 1979 (D.L. 3.036), que comenzó a ser aplicada desde 1980, el crecimiento del presupuesto de los municipios ha sido constante. Esta ley establece diversas modalidades de ingresos propios de los municipios, y crea el Fondo Común Municipal. Del total de ingresos directos, más los aportes sectoriales y por

programas de los diversos Ministerios (vivienda, salud, educación, principalmente), en 1987 las municipalidades llegaron a manejar 40.3% del total del gasto social del país.

La Ley de 1988, Art. 11, establece: "Para los efectos de la organización y funcionamiento de las municipalidades y para el cumplimiento de sus finalidades, el patrimonio municipal está constituido por:

a) Los bienes corporales e incorporales que posean o adquieran a cualquier título.

b) Los derechos que cobren por los servicios que presten y por los servicios que otorguen.

c) Los ingresos que perciban con motivo de sus actividades o de las de los establecimientos de su dependencia.

d) Los ingresos que recauden por los tributos que la ley permita establecer 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.

e) Las multas de beneficio municipal.

f) Los demás ingresos que les correspondan en virtud de las leyes vigentes.

En este marco legal, los **fondos propios de los municipios** se originan de cinco fuentes principales:

1. El 100% de las rentas de bienes municipales (arriendos y concesiones).

2. El 50% de los impuestos de circulación de vehículos.

3. El 100% por patentes comerciales, profesionales, industriales, etcétera.

4. Del total del impuesto territorial, un 10% queda en manos de los municipios, de los cuales el 40% son ingresos propios y el 60% van al Fondo Común Municipal.

5. El aporte que recibe cada municipio del Fondo Común Municipal. El Fondo Comunal Municipal es muy importante ya que constituye un sistema que permite redistribuir una parte importante del ingreso de las comunas más ricas hacia las más pobres. Sin embargo, no existen criterios fijos a este respecto. Por ejemplo, la Región Metropolitana en 1980 captaba el 30.9% de ese Fondo. Hacia 1983-84 esta proporción baja al 15.4% y al 11.9%, respectivamente. Luego comienza a subir hasta alcanzar el 45.2% en 1987. Esto se debió, entre otros

motivos, a que esta zona fue afectada por el terremoto de 1985 y a la creación de nuevas comunas que demandaron fuertes inversiones en infraestructura.

Respecto del uso de los recursos propios, los municipios tienen cierta autonomía, "aunque cuidando de no contradecir lineamientos globales como, por ejemplo, que no más del 35% de los ingresos municipales estimados pueden destinarse a gastos en personal" (Raczynski y Cabezas, 1988:5).

El resto de los ingresos manejados por los municipios son conocidos como **"gastos delegados"**, en el sentido que provienen de los ministerios y el municipio sólo los administra. Los más importantes son los siguientes:

1) Fondo de Salud. Este proviene del Ministerio de Salud, el cual a su vez diseña y controla el cumplimiento de programas nacionales y regionales, pero transfiere recursos a las municipalidades para la administración del servicio. La cantidad de recursos que se destinan, está determinado por el número de prestaciones (consultas y curaciones) que se otorgan en cada comuna en los consultorios médicos municipalizados. Por otra parte, los municipios recaudan los pagos que hacen los usuarios en los establecimientos de salud.

2) Fondo de Educación. Este proviene del Ministerio de Educación, el cual tiene a su cargo la planificación, orientación y control de la educación, pero deja en manos de las municipalidades la administración de la educación, reparación de locales, contratación de profesores, etcétera.

3) Fondos del Programa de Desnutrición. Este fondo cuenta con recursos que provienen de varias instituciones, tales como CONIN, Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas, del Ministerio de Salud, etcétera.

4) Fondo de Subsidio al Desempleo. Estos recursos se usan para programas de subsidios al desempleo, implementándose obras de adelanto comunitario, mantención de vías públicas, etcétera. Son fondos aportados por el Ministerio del Interior a las municipalidades del país.

5) Fondo de Promoción del Deporte. Estos dineros provienen de DIGEDER (Dirección Nacional de Deportes y Recreación) y están destinados a la construcción y mantenimiento de estadios y a la promoción del deporte en las localidades. Ayudan a desarrollar campeonatos locales y comunales y aportan con recursos a los clubes deportivos.

6) Fondos del Ministerio de Vivienda y Urbanismo. Son recursos provenientes de créditos, como el préstamo del BID para dotar de agua potable y electricidad a localidades rurales. Con estos fondos las municipalidades pueden llevar a cabo programas de vivienda y mejoramiento de la infraestructura de servicios básicos. Para acceder a estos fondos, las municipalidades deben presentar proyectos a concurso en el nivel regional, donde se analizan y priorizan los proyectos de las distintas comunas.

7) Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR). En este caso los municipios presentan proyectos a los Servicios de Planificación Regional y deben competir con otros municipios en la obtención de los fondos disponibles.

8) Fondos del Ministerio de Educación. Se otorgan a cada municipio según el número de alumnos que tiene. Las escuelas pueden ser administradas directamente por el Municipio, o bien traspasadas a particulares, y en este caso, una parte de las subvenciones educacionales son traspasadas a éstos.

Hay otros fondos que no se registran como ingresos del municipio, que provienen de la llamada "Red Social del Gobierno" y que consisten en un conjunto de subsidios tales como fondos de emergencia, subsidios al

desempleo, subsidio único familiar y pensión asistencial. En este tipo de subsidios, el municipio ejerce funciones de identificar y controlar los destinatarios, pero los beneficios llegan en forma directa a las personas. Este tipo de actividades, no obstante, demanda una parte significativa del tiempo del personal de trabajo social del municipio.

Un examen de la estructura de los ingresos de las municipalidades, que en 1987 fue de aproximadamente 110 mil millones de pesos de ese año, indica que el 67.6% fueron ingresos de operación. El 22.6% fueron ingresos del Fondo Común Municipal. Un 7.4% fueron ingresos por transferencias del sector privado y público. Y un 1.1% fueron ventas de activos municipales.

El manejo de estos recursos ha obligado a las municipalidades a establecer una burocracia local permanente encargada de la administración de las distintas responsabilidades. Aparte de ello, deben contratar un cierto número de profesionales (profesores, médicos, enfermeras, agrónomos, etc.), que se encargan de ejecutar los servicios.

¿QUE PLANTEA LA ACTUAL LEGISLACION SOBRE LA MUNICIPALIZACION?

La actual Ley de Municipalidades recoge diversos elementos de participación de la población, que se habían venido discutiendo desde la década de 1960. Entre 1974 y 1988, la municipalización de los servicios dependió en alto grado del criterio del Alcalde, que ejercía un poder casi sin contrapeso. Esto hizo que el proceso de descentralización, en este período, haya sido conceptualizado como "alcaldización".

La nueva Ley de Municipalidades 18.695 de 1988 se caracteriza por proponer un sistema que, si bien le quita poderes al Alcalde imponiendo un cuerpo colegiado que más o menos representa a la comunidad, subordina la generación de las autoridades de la comuna y diversos aspectos de programación y formulación de políticas, a las instancias superiores de las autoridades regionales y de planificación. El Art. 7, dice: "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 lo que dispone el inciso anterior". Es decir, se trataría de una municipalización que se caracteriza por un mayor énfasis en la desconcentración que en la descentralización. Este énfasis, por otra parte, genera la mayor parte de los problemas que se han detectado en la operación de los servicios municipalizados. Esto constituye una indicación de que es necesario revisar muchos de los mecanismos que producen entrabamiento en el sistema.

El problema de desconcentración versus la descentralización ya ha sido analizado en otras secciones, pero es importante tener presente que la Ley otorga al gobierno central y regional un gran peso, no sólo en la supervisión de las actividades de los municipios, sino también en la elección de los Alcaldes y de las organizaciones y personas que pueden participar en el gobierno local. Es decir, establece un sistema de preselección tanto en lo referente al nombramiento de las autoridades como de las personas con derecho a competir por cargos. La posibilidad de exclusión es a dos niveles:

1) No autoriza ni a dirigentes de los gremios, ni a los dirigentes políticos, ni a los funcionarios del Estado a ser elegidos. Esto dejaría fuera del ámbito de la gestión del gobierno local a la mayoría de los dirigentes y personas más capacitadas de las comunas. Esto es más negativo mientras más pequeña es la

comuna, ya que la disponibilidad de personas para optar a los cargos disminuye. La prohibición a funcionarios públicos probablemente será derogada, tal como ocurrió para la presentación a diputados y senadores.

2) Las personas que pueden postular a cargos electivos deben ser previamente autorizadas por las autoridades regionales a objeto de calificar su idoneidad. Esto en parte tiene que ver con el punto anterior, pero también puede conducir a todo tipo de arbitrariedades en su ejecución.

Según el Art. 1, de la Ley 18.695, "Las municipalidades son corporaciones de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propios, encargadas de la administración de cada comuna o agrupación de comunas que determine la ley, destinadas a satisfacer las necesidades de la comunidad local y a asegurar su participación en el progreso económico, social y cultural de la comuna".

De acuerdo al Art. 2 de la citada ley, "Las municipalidades están constituidas por el Alcalde, que es máxima autoridad, y por el Consejo de Desarrollo Comunal". A pesar de que el Alcalde es definido como la máxima autoridad, este órgano colegiado es el que pasa a tener las mayores atribuciones en la definición de políticas y el Alcalde, aun

cuando las ejecuta, debe someter todas las iniciativas de desarrollo a su aprobación. En este contexto, el Alcalde asume más bien tareas de administración local. En cierta forma pasa a tener el rol de "gerente de la ciudad" y pierde su calificación de jefe político, es decir, es más un administrador que un generador de políticas. En estas materias la nueva ley define un perfil de Alcalde muy diferente a los antiguos, cuyas funciones eran representar a la comunidad ante el gobierno central. Este mayor énfasis en los elementos de administración se debe, obviamente, al enorme monto de recursos del gasto público que manejan actualmente los municipios. Por tanto, el cambio más importante a tener presente es el hecho que, según la actual legislación, el Alcalde pierde atribuciones en el nivel de toma de decisiones, respecto de las que tenía a partir de 1974, las que pasan a los Consejos de Desarrollo Comunales (CODECO).

El Art. 3, determina **cinco funciones privativas de las municipalidades:**

a) Aplicar las disposiciones y normas técnicas sobre transporte público que dicte el ministerio respectivo.

b) Aplicar las disposiciones sobre construcción y urbanización.

c) Planificar y regular el desarrollo urbano de la comuna.

d) Aseo y ornato de la comuna.

e) Promoción del desarrollo comunitario.

El Art. 4, define un conjunto de funciones que los municipios pueden desarrollar directamente o con otros órganos del Estado:

a) Asistencia social.

b) Salud pública.

c) Protección del medio ambiente.

d) Educación y cultura.

e) Capacitación laboral y promoción de empleo.

f) Deporte y recreación.

g) Promoción del turismo.

h) Transporte y tránsito públicos.

i) Vialidad rural y urbana.

j) Urbanización.

k) Construcción de viviendas sociales e infraestructura sanitaria.

l) Prevención de riesgo y auxilio en emergencias.

ll) Desarrollo de actividades de interés común en el ámbito local.

El Art. 5, define las **atribuciones** que tienen los municipios para cumplir esas funciones:

a) Elaborar, aprobar, modificar y ejecutar el plan comunal de desarrollo y los programas necesarios para su cumplimiento.

b) Elaborar, aprobar, modificar y ejecutar el presupuesto comunal.

c) Administrar los bienes municipales y nacionales de uso público, excepto en los casos que los administren órganos especializados.

d) Dictar resoluciones obligatorias con carácter general o particular.

e) Establecer derechos por los servicios, permisos y concesiones, que el municipio preste.

f) Adquirir y enajenar bienes muebles e inmuebles.

g) 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. Estas

subvenciones y aportes no podrán exceder, en conjunto, al siete por ciento del presupuesto municipal.

En relación con actividades de tipo empresarial a desarrollar por los municipios, ellas son posibles, en forma autónoma con otras entidades, pero sólo en caso de haber una ley especial con quorum calificado (Art. 9).

La Ley 18.695 también permite que los municipios celebren convenios con entidades de distinto tipo para la ejecución de sus funciones. El Art. 6, dice: "Para el cumplimiento de sus funciones, las municipalidades podrán celebrar convenios con otros órganos de la administración del Estado. Las municipalidades podrán, además, celebrar contratos, previa licitación pública, con personas naturales o jurídicas de carácter privado para la ajecución de acciones o la administración de establecimientos o bienes que posean o tengan a cualquier título".

El TITULO II de la Ley 18.695 se refiere al **Alcalde.**

El Alcalde es definido en el Art. 47 como "La máxima autoridad de la municipalidad y en tal calidad le corresponderá su dirección y administración superior y la supervigilancia de su funcionamiento".

Art. 48, "El Alcalde será designado por el Consejo Regional de Desarrollo respectivo, a propuesta de una terna del Consejo de Desarrollo Comunal". Excepto en 16 comunas importantes o estratégicas (Arica, Iquique, Santiago, Coihaique, Punta Arenas, etc.). "El Alcalde durará cuatro años en el ejercicio de su cargo y podrá ser designado por nuevos períodos".

En el Art. 80, se especifica la forma como se conforma la terna para elegir al Alcalde: "La terna se integrará con las personas que, en votaciones sucesivas, obtengan la mayoría absoluta de los miembros presentes".

"El Intendente podrá vetar dicha terna por una sola vez, para cuyo efecto dispondrá de un plazo de cinco días. Si no se pronunciare en el plazo indicado, se entenderá que aprueba la terna".

Si hubiere rechazo, y dentro de los diez días siguientes, la nueva terna "no podrá incluir a la o las personas objetadas en la primera".

"Establecida definitivamente la terna, el Consejo de Desarrollo Comunal deberá enviarla al Consejo Regional de Desarrollo, dentro del plazo de tres días, para que éste proceda a elegir al Alcalde".

Art. 50, "El cargo de Alcalde será incompatible con cargos directivos en partidos políticos o en organizaciones de naturaleza gremial o sindical". Tampoco podrán ser Alcaldes las personas que tengan o representen a firmas contratantes de servicios o que tengan litigios con el municipio.

El Art. 51, refiere seis causales para que el Alcalde sea removido de su cargo. En éste destaca el inciso d) que dice: "Remoción por impedimiento grave o notable abandono de sus deberes, acordada por el respectivo Consejo Regional de Desarrollo, a petición fundada de los dos tercios de los miembros del Consejo de Desarrollo Comunal, en el caso de los Alcaldes designados por aquel".

El TITULO III se refiera al Consejo **Comunal de Desarrollo**. En el Art. 58, se establece que "En cada muncipalidad habrá un Consejo de Desarrollo Comunal, que tendrá por objeto asesorar al Alcalde y hacer efectiva la participación de la comunidad en el progreso económico, social y cultural de la comuna".

En el Art. 60 se establece que "El Consejo de Desarrollo Comunal se integrará con representantes de las organizaciones comunitarias, de carácter territorial y funcional, y de las actividades relevantes de la comuna o agrupaciones de comunas, con excepción de aquellas de naturaleza gremial y

de la administración pública. Del número total de integrantes de cada Consejo, la mitad corresponderá a las organizaciones comunitarias y la mitad restante a las actividades relevantes. A su vez, el número de representantes que corresponda a las organizaciones comunitarias, se dividirá por partes iguales entre las organizaciones territoriales y las funcionales".

El Art. 62 define el tipo de organizaciones: "Son organizaciones comunitarias de carácter territorial, para los efectos de esta ley, las juntas de vecinos, centros de madres, organizaciones de regantes y asociaciones de propietarios"... "Son organizaciones comunitarias de carácter funcional, para los efectos de esta ley, aquellas con personalidad jurídica y sin fines de lucro, que sean reconocidas por el Consejo Regional de Desarrollo, 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 podrán considerar a las instituciones de educación de carácter privado, los centros de padres y apoderados, los centros culturales y artísticos, los cuerpos de bomberos, los grupos de transferencia tecnológica, 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. Para los

efectos de su reconocimiento el Consejo Regional de Desarrollo deberá considerar y ponderar, mediante parámetros objetivos y generales, el grado en que las organizaciones promuevan la citada participación de la comunidad y el aporte efectivo, a través de actividades concretas, en beneficio del desarrollo social y cultural de la comuna. Tendrán el carácter de actividades relevantes, para los efectos de esta ley, aquellas que en mayor medida contribuyan al desarrollo económico de la comuna o agrupación de comunas, y que sean calificadas como tales por el Consejo Regional de Desarrollo. Para la calificación anterior, éste deberá considerar el volumen de producción de bienes y servicios, los niveles de empleo generados, los aportes tributarios, la recaudación de impuestos que efectúen y la cuantía de las inversiones realizadas en la comuna, para cuyos efectos deberá pedir informe a los organismos técnicos correspondientes".

El Art. 63, establece que se abrirá un registro por dos meses para calificar su derecho a integrar el CODECO. En el caso de "Las organizaciones comunitarias sólo podrán inscribirse en el registro cuando acrediten:

a) Personalidad jurídica vigente.

b) Domicilio en la comuna o agrupación de comunas.

c) Antiguedad en la comuna o agrupación de comunas de a lo menos dos años; y

d) Reunir en la comuna o agrupación de comunas un número de miembros activos no inferior a quince, debidamente individualizados, los que a su vez, deberán tener una antiguedad de afiliación no inferior a seis meses. Las personas naturales o jurídicas que desarrollen actividades que consideren relevantes sólo podrán inscribirse cuando acrediten el cumplimiento de los requisitos señalados en las letras b) y c) del inciso anterior".

En el Art. 76, se establecen las **atribuciones del CODECO:**

a) Formar la terna para la designación del Alcalde.

b) Proponer al Consejo Regional de Desarrollo la remoción del Alcalde o de alguno de los miembros del Consejo de Desarrollo Comunal.

c) Fiscalizar las actuaciones del Alcalde y formular las observaciones que le merezcan, las que podrán ser respondidas verbalmente o por escrito.

d) Recomendar al Alcalde prioridades en la formulación y ejecución de proyectos

específicos y medidas concretas de desarrollo comunal.

e) Citar o pedir informes a los funcionarios municipales cuando lo estime necesario para pronunciarse sobre las materias de su competencia.

En el Art. 78, se especifica que "Los Consejos de Desarrollo Comunal deberán prestar su acuerdo en las siguientes materias:

a) Proyectos del plan comunal de desarrollo y del presupuesto municipal, y sus modificaciones;

b) Proyecto del plan regulador comunal y sus modificaciones;

c) Establecimiento de los derechos por servicios municipales y por permisos y concesiones;

d) Establecimiento, dentro de los marcos que indique la ley, de los tributos que graven actividades o bienes que tengan una clara identificación local y estén destinados a obras de desarrollo comunal;

e) Adquisición, enajenación, gravamen, arrendamiento superior a cuatro años o traspaso del dominio o mera tenencia, a cualquier título, de bienes inmuebles

municipales o donación de bienes comunales;

f) Expropiación de bienes inmuebles para dar cumplimiento al plan regulador comunal;

g) Transacción judicial o extrajudicial;

h) Otorgamiento y derogación de subvenciones y aportes a personas jurídicas de carácter público o privado, sin fines de lucro, para financiar actividades comprendidas en las funciones de las municipalidades;

i) Otorgamiento, renovación y derogación de concesiones;

j) Establecimiento de multas en las ordenanzas municipales;

k) Balance, ejecución presupuestaria y estado de situación financiera de la municipalidad, que anualmente le presente el Alcalde.

El pronunciamiento del Consejo de Desarrollo Comunal sobre estas materias, se emitirá dentro del plazo de veinte días a contar de la fecha en que sea convocado por el Alcalde. Si dicho pronunciamiento no se produjere, regirá lo propuesto por éste".

¿ES LA MUNICIPALIZACION UN INVENTO CHILENO?

Ciertamente la municipalización no es un proceso que se haya originado en Chile. La mayoría de los países desarrollados se han caracterizado históricamente por tener gobiernos muy descentralizados, en oposición a los subdesarrollados, que se caracterizan por una predominancia del centralismo. Se argumenta que el centralismo concentra los recursos económicos y se tiende a una hipertrofia del sector servicios en desmedro de la producción. Igualmente, que el centralismo agota las iniciativas de producción de las regiones porque extrae recursos para beneficiar al centro. Que cuando el centro se convierte en el principal actor político, por la cantidad de población en las capitales, que decide en las votaciones por los candidatos que le ofrecen mayores garantías, se transforma en un factor que incrementa el subdesarrollo.

Como resultado de estas constataciones, entre los países subdesarrollados la transferencia de recursos del Estado a gobiernos descentralizados se está

convirtiendo en un fenómeno mundial, como un intento de revertir los elementos centralistas que interfieren con el desarrollo y como una manera de aprovechar las iniciativas y energías de la población en la solución de algunos de los problemas más importantes del subdesarrollo, tales como salud y educación. No obstante, en algunos de ellos se trata de un proceso de descentralización, otorgando autonomía a los gobiernos locales, mientras en otros, no pasa de constituir una desconcentración de las operaciones sin generar una base sólida de participación. En estos casos, las organizaciones son llamadas y cooptadas por el Estado para cumplir los objetivos de éste, pero difícilmente se les aceptan iniciativas autónomas.

Otro elemento a considerar es que la administración a nivel local de las iniciativas de desarrollo permite una mayor integración de las distintas áreas: salud, educación, etcétera, provocando una mayor eficiencia en el uso de los recursos escasos. Así, en las últimas décadas y en forma progresiva, se está conformando un consenso bastante generalizado acerca de la necesidad de descentralizar el Estado, otorgando mayores responsabilidades a los gobiernos locales en la administración de los servicios y en la generación de iniciativas de desarrollo económico y social.

Un indicador de las diferencias entre un sector del mundo desarrollado y el subdesa-

rrollado se observa en la forma como se distribuye el gasto público. En los gobiernos de los países desarrollados, el presupuesto de la administración local equivale, aproximadamente, al 50% del presupuesto total del gasto público. En cambio, en los países subdesarrollados, por lo general, no pasa del 10%. Actualmente la proporción del gasto municipal en relación al total del país ha aumentado mucho en Chile, pero todavía está lejos de alcanzar el nivel que tienen los países desarrollados. La proporción de financiamiento público que gasta el municipio en relación al total nacional subió del 3% en 1977 al 5.3% en 1981, y al 12% en 1988.

Si la relación entre descentralización y desarrollo es positiva, en función de las tareas futuras del desarrollo, conviene preguntarse sobre la pertinencia de disminuir o incrementar la importancia de los gobiernos locales en la administración del presupuesto del gasto público.

En la aplicación de la transferencia de las funciones del Estado central a los municipios se pueden observar muchos vicios derivados de la situación autoritaria que ha prevalecido en el país. Es decir, nuestra impresión es que las deficiencias se deben en parte a problemas de administación, pero sobre todo, a la forma autoritaria de implementación de la municipalización, que ha sido muy traumática para amplios sectores de población. Como resultado de ello, actual-

mente, hay varios sectores sociales que se oponen a la municipalización. Esto es especialmente significativo en el caso de los profesores, quienes han quedado en una situación muy desmedrada.

Sin embargo, estos sectores no se han detenido a meditar las potencialidades de la municipalización en un contexto democrático, para el desarrollo y la participación. Por tanto, pensamos que para poder hacer una reflexión objetiva sobre el punto es necesario tener presente que, si no ocurre algún imprevisto, a partir de 1990 en el país habrá un régimen democrático. Esto iniciará una etapa completamente nueva en el proceso de municipalización. En ese contexto, uno de los grandes desafíos del proceso de municipalización en los próximos años, tiene que ver con el hecho que deben perfeccionarse una serie de mecanismos para adecuarlos a cauces democráticos y lograr una mayor eficiencia. Entre ellos, la forma de elección del CODECO. Esto permitirá alcanzar los objetivos de desarrollo local, regional y nacional, que son necesarios para el bienestar de la población.

Por tanto, nuestra conclusión y nuestra propuesta es que el proceso de municipalización, que si bien tiene muchas fallas en la actualidad, en principio es bueno, y el objetivo a lograr en el próximo período debe ser perfeccionarlo y profundizarlo. En las próximas secciones de este documento se

exponen los problemas existentes, las soluciones posibles, y las nuevas iniciativas que podrían ser tomadas para impulsar la municipalización.

¿POR QUE LE INTERESA LA DESCENTRALIZACION A LA OPOSICION DEMOCRATICA?

El fortalecimiento del proceso municipal es parte, también, del paquete de propuestas sobre la futura organicidad del Estado que plantean los más diversos sectores de la oposición democrática. Estos sectores, sin embargo, incorporan en la discusión sobre la municipalización en la futura democracia el rol de los nuevos actores sociales y la cooperación de entidades privadas de desarrollo, tales como las Organizaciones No Gubernamentales, apara apoyar la formulación de planes y programas de desarrollo de las municipalidades y para contribuir al fortalecimiento de las organizaciones populares. Ambos elementos están teniendo una creciente importancia en la formulación de las nuevas bases de la democracia y en el diseño de las futuras políticas del Estado, que precisamente, encuentran en las instancias de los

gobiernos locales un espacio ideal de operación.

Por ejemplo, Tironi (1989:46-47) dice: "El aspecto clave es **cómo** lograr que el Estado realice su labor de promoción sin transformarse en un poder burocrático, arbitrario, y a la larga, tan ineficiente que despierte el rechazo tanto del sector privado en general, como de muchos beneficiarios en particular. La fórmula que aquí se propone es actuar, en la mayoría de los casos, por la vía que el Estado sólo **asigne Fondos Específicos** para diversos sectores o funciones (capacitación, campesinos, pescadores, etc.) y deje la **ejecución** de las labores de promoción a empresas de servicio (con o sin fines de lucro), cooperativas, fundaciones (como Hogar de Cristo, Fundación Miguel Kast, etc.), Centros Regionales y las llamadas Organizaciones No Gubernamentales. Se trata de extender al ámbito directamente productivo, la aplicación de la fórmula usada con bastante éxito en los últimos años en materia de subsidios para la vivienda, la plantación de bosques, el regadío o la capacitación (SENCE). Este método de acción pública no promueve la formación de grandes burocracias ni centros de poder".

En el contexto de la propuesta de redemocratización, la participación social es considerada como uno de los elementos claves

del desarrollo. Por otra parte, tal propuesta de participación no incluye sólo las organizaciones tradicionales de tipo gremial y sindical, sino a un conjunto de nuevas organizaciones vinculadas a elementos tales como género, etnicidad, territorialidad, edad, etcétera. Se trata de nuevos actores sociales que crean condiciones para que crezca la presencia popular en el escenario político. Estos nuevos actores sociales, muchas veces de gran precariedad y con dificultades para representar sus demandas y ofrecer su capacidad de trabajo en una dimensión nacional, encontrarían en los gobiernos locales un espacio privilegiado de participación social para el desarrollo. Diversos sectores sociales han comprendido la riqueza de esta posibilidad de participación y se está produciendo una democratización de las organizacions vecinales, en la perspectiva de rescatar de manos del gobierno la conducción y el monopolio de estas organizaciones.

Es así que la cuestión de la participación social aparece cada vez más como un elemento clave en el desarrollo. Así, también la descentralización, al basarse en la participación social, es un elemento importante en la ampliación y fortalecimiento de la democracia. Por tanto, democracia, descentralización y participación, están íntimamente unidos.

¿CUALES SON LAS POTENCIALIDADES DE UNA PROFUNDIZACION DE LA DEMOCRATIZACION DE LOS GOBIERNOS LOCALES?

En la actualidad existe un extendido consenso que democracia, participación y desarrollo, son partes de un mismo proceso. Sin embargo, tal trilogía a nivel de los gobiernos centrales tiene problemas de operatividad, por las tendencias naturales al centralismo de los gobiernos nacionales. Por tanto, el desarrollo con participación y democracia, si bien puede ser medianamente efectivo en el nivel del país, debería ser más efectivo si las decisiones de desarrollo se toman a nivel local, donde es posible aprovechar masivamente las potencialidades del pueblo.

De allí que, esta potencialidad no puede ser concretizada sin organizaciones comunitarias suficientemente fuertes e informadas. Es necesario que los distintos sectores vecinales, sociales específicos y laborales o gremiales, se organicen y se informen a objeto de poder participar. De otra manera la participación será únicamente simbólica, y por tanto, ineficaz.

En esta perspectiva, una de las modificaciones importantes que es necesario introducir en la legislación sobre el gobierno local, es eliminar la prohibición de participación de los dirigentes y de las organizaciones gremiales y laborales en la estructura municipal. Esto es muy urgente porque incorpora al gobierno local, el ámbito más importante de relaciones sociales y económicas de las comunas.

Actualmente se insiste mucho que un paso importante para la democratización de los municipios es que el Alcalde sea elegido por votación directa en la comuna, eliminando el sistema de elección indirecta que establece la actual legislación. Esto puede ser importante, es cierto, especialmente desde el punto de vista de la estructura de partidos políticos nacionales. Sin embargo, desde el punto de vista local, es más importante el hecho que existan organizaciones locales que puedan participar en forma directa en los órganos de decisión y ser capaces, por tanto, de elegir sus propios caminos de desarrollo, para evitar así depender de orientaciones y decisiones tomadas fuera de la comuna, en problemas que son de interés exclusivo de los habitantes de un determinado municipio.

Por tanto, actualmente, las tareas más importantes para las organizaciones sociales son de dos tipos. En el primero son: 1) fortalecer las organizaciones; 2) informarse de las modalidades de participación; 3)

estructurar objetivos y planes de desarrollo, y por último; 4) buscar modalidades de participación en los distintos niveles de gestión del gobierno local. En el segundo, se trata de introducir cambios en la legislación de manera que sean los representantes de la comunidad en general, y no los representantes de las actividades relevantes, los que ejerzan el mayor poder en el gobierno local.

Por otra parte, los desafíos del desarrollo a nivel local implican la adopción de un sistema de administración que sea al mismo tiempo democrático y participativo, que incluya y no excluya, y que pueda también ser eficiente y dar continuidad a los programas. Es decir, es necesario combinar democracia con efectividad en la gestión del desarrollo local.

Es sumamente importante que las organizaciones conozcan tanto los principios generales de la descentralización como los planteamientos de la actual legislación, debido a que la forma de participación de la población en el nuevo proceso de municipalización es a través de organizaciones. Es decir, son organizaciones de diversos tipos las que van a gobernar los municipios, y por tanto deben saber con precisión de qué se trata y cómo opera la municipalización. Esto es particularmente importante entre los trabajadores asalariados sin tierras (pobladores rurales) y entre los pequeños productores campesinos, a los cuales les es

difícil acceder al gobierno local de la misma forma que lo pueden hacer los pobladores de las ciudades capitales de comunas en que se localizan físicamente los municipios, es decir, su misma lejanía, dispersión y diversidad, dificulta la posibilidad de participar en forma activa. La solución, obviamente, es un mayor esfuerzo por parte de los sectores que viven alejados de los pueblos para hacer sentir su presencia y tomar parte en la decisión de las actividades a llevar a cabo por el municipio.

La existencia de organizaciones fuertes entre los sectores populares de una comuna, en especial entre los campesinos y pobladores rurales, es elemento crucial para que estos sectores puedan llegar a tener voz en los gobiernos locales, así como un mínimo de fuerza para intervenir en la toma de decisiones sobre el uso y la distribución de los recursos disponibles, para mejorar las condiciones de vida de los habitantes de cada municipio.

Sin organizaciones, los más pobres de los municipios rurales seguirán estando subordinados a los sectores más ricos del comercio, la agricultura y la industria, quienes se apropiarán del gobierno local en su propio beneficio. Esta afirmación se basa en las experiencias de procesos de municipalización en otros países, en que se ha podido establecer que sin organizaciones sociales fuertes en las comunidades rurales,

los gobiernos locales favorecen el caciquismo y el aprovechamiento, por parte de unos pocos, de los beneficios de la descentralización. Por tanto, es imperativo que la población se organice y pueda de esta manera formular e impulsar propuestas de desarrollo que vayan en su propio beneficio, y no al revés, en beneficio de los sectores de poder dominantes en las comunas.

¿CUALES DEBERIAN SER LAS CARACTERISTICAS DE UN PROCESO DE MUNICIPALIZACION DEMOCRATICO?

Probablemente un punto central en el proceso de descentralización es tener confianza en los funcionarios, es decir, que los profesores van a tratar de cumplir de la mejor manera posible los planes y programas del Ministerio. Esto implicaría que no tendrían que llenar miles de papeles probando que se está haciendo lo programado. Quizás tal muestra de autonomía efectiva mejoraría la absurda situación actual, en que, a pesar de los tremendos controles del Ministerio, los programas no se cumplen. Estos no se cumplen, no por falta de control, sino porque no existen recursos suficientes (hay graves carencias de materiales). Hasta ahora sus

empleos no corren peligro por enseñar poco, sino por descuidos administrativos. Debido a ello, los profesores están más preocupados en completar sus informes burocráticos que en enseñar a sus alumnos. Es probable que, si el dinero que se gasta en tener miles de supervisores fuera utilizado para mejorar el sueldo de los profesores y para dotar a las escuelas de materiales docentes mínimos, la educación ciertamente mejoraría substantivamente.

La descentralización de los servicios de educación y salud, así como del resto de los servicios y asistencia que brindan los municipios, puede ser muy importante para reorientar las demandas de la población desde el gobierno central hacia los municipios, y así involucrar a la gran masa de la población en la solución de sus propios problemas. En el ámbito rural, posiblemente más que en el urbano, la población de menores recursos debe recurrir a los servicios municipales. Esto ha hecho aumentar enormemente la importancia de los municipios como satisfactores de la demanda campesina y dice relación con la emergencia de un nuevo escenario de participación de la población en el Estado.

Vemos que hay varias áreas importantes, en que es necesario introducir correcciones a objeto de cumplir con los objetivos universales de los procesos de descentralización.

1) Los nuevos municipios deberían ampliar la base social en que se apoyan, haciéndola total y no restringida. Sin embargo, en el sector rural la participación está restringida y sesgada hacia los sectores patronales, los cuales si bien pueden tener interés en solucionar determinados problemas, no tienen capacidad para comprender las necesidades de los sectores más pobres. Es así que, un cambio que es muy necesario estudiar es sobre la conformación de los CODECOS, que ofrecen un espacio minoritario a los sectores populares. Esto implica también eliminar ciertas incompatibilidades entre participación en el gobierno local y el hecho de tener cargos o actividades relacionadas con la actividad gremial, sindical o de servicio público. Esto permitirá incorporar a los gobiernos locales a aquellas personas con mayor interés de servicio y capacidad para ejercer tareas de dirección a nivel comunal. Esto es fundamental en las comunas rurales, en que hay un número muy limitado de personas capacitadas para participar en el gobierno local.

2) El Alcalde es un elemento clave en la municipalización. La ley imprime a la labor del Alcalde un alto grado de profesionalización y un bajo nivel político. Sin embargo, tal carácter se contradice con la tradición histórica

chilena. Por otra parte, el hecho que sea nombrado por el CODECO (formado fundamentalmente por la parte patronal), crea problemas serios de representatividad. Actualmente tales problemas aún no afloran completamente a la superficie, pero muy pronto van a ser muy importantes. Durante 1989, por ejemplo, la formación de los CODECOS y la elección de los Alcaldes se ha estado haciendo en gran medida a espaldas de la opinión de los habitantes de las comunas. Esta es una situación que no puede durar.

3) En el plano del funcionamiento de las municipalidades, idealmente deberían eliminarse las duplicidades existentes actualmente entre el municipio y los servicios del Estado y los excesivos controles, lo cual está creando una burocracia ineficiente. Un cambio de este tipo redundará en una mayor eficiencia del sistema, pero, especialmente, permitirá un uso más eficiente de los recursos que se gastan a nivel central controlando lo que hacen los gobiernos locales, y éstos a los funcionarios locales. Los Ministerios deben ejercer un rol de apoyo a los gobiernos locales y no de control. Esto es, otorgar recursos y materiales que permitan, por ejemplo, a los profesores enseñar mejor y no entregarles sólo formularios de control para ser

llenados. Este elemento de desconfianza del sistema debe ser cambiado por uno de confianza.

4) Los municipios deben tender a la creación de bancos de desarrollo local, cooperativas de créditos, y otras instancias semejantes, que permitan ampliar la capacidad de ahorro y de inversión a nivel local. Por ejemplo, Tironi propone que una de las acciones más importantes de creación de empleos debería centralizarse en las comunas, creándose Corporaciones Municipales de Fomento de la Pequeña Producción (CORMUF). Estas podrían crear parques industriales y otras formas de iniciativas orientadas a promover la creación de empleos: "Estas Corporaciones Municipales, que podrán tener participación de instituciones privadas, tendrán la misión de entregar a las pequeñas empresas de la localidad tanto asistencia técnica como asesoría básica para obtener créditos y llegar a los mercados locales, nacionales y externos" (1989:60).

5) Un elemento crucial para mejorar la eficiencia de los gobiernos locales es la estabilidad del personal. A este efecto, el gobierno local, independientemente de quien pague la cuenta de salarios de los funcionarios, debe estar incorporado a una escala funcionaria

nacional que le permita tener antiguedad en el sistema y facilite los traslados de una a otra comuna. Los sueldos bajos, por otra parte, atentan contra la persistencia del personal calificado. Hemos encontrado en comunas alejadas que los médicos duran tan poco en el cargo que, durante el año, hay más tiempo sin médico que con éste. Y, como los médicos del Servicio Nacional de Salud ya no son los responsables directos, la atención de salud se deteriora. Con el mismo objeto de lograr eficiencia y estabilidad en el personal, es necesario otorgar algunas garantías adicionales a los funcionarios y técnicos de los gobiernos locales, tales como subsidios de vivienda, facilidades educacionales a sus hijos, de manera de impedir que aquellos funcionarios que residen en localidades muy aisladas, estén siempre buscando emigrar hacia las ciudades.

6) Deben procurarse mayores fuentes de recursos directos a los municipios, así como reforzar la redistribución de los recursos nacionales a los municipios más pobres. Esto es necesario para facilitar el asentamiento de la población en las provincias y favorecer un desarrollo más equilibrado del país. Donde existan condiciones, los municipios deberían invertir en la habilitación de parques industriales, creación de fondos de inversión, etcétera. Debe procurarse que

los municipios tengan un rol significativo en la promoción de iniciativas de desarrollo de la producción, especialmente en el área de la pequeña industria y artesanado, a objeto de promover el perfeccionamiento de la producción y agregar valor a los productos del área. Igualmente, los municipios deben tener un rol importante en la investigación, transferencia y extensión tecnológica, tanto en el área agrícola como en las actividades industriales y agroindustriales.

BIBLIOGRAFIA

DIARIO OFICIAL DE LA REPUBLICA DE CHILE, del jueves 31 de marzo de 1988, en que se publica la Ley 18.695 Orgánica Constitucional de Municipalidades.

GIA (varios autores) (1988) Gobierno Local y Participación Social. Serie Libros Nro. 2.

HERRERA, N. (1988) Notas sobre el Presupuesto Municipal. Santiago, Programa para el Desarrollo Comunal Cordillera. Area de Estudios Municipales.

MORALES, E.; POZO, H.; ROJAS, S. (1988) Municipio, Desarrollo Local y Sectores Populares. Santiago, FLACSO, Serie Materiales de Difusión.

RACZYNSKI, D. y CABEZAS, M. (1988) Ingresos y Gastos Municipales: Chile (1977-87) y Gran Santiago (1985-86). Santiago, CIEPLAN, Notas Técnicas Nro. 121.

TIRONI, E. (1985) Aspectos Financieros de la Reforma Municipal. CED.

TIRONI, E. (1989) ¿Es posible reducir la pobreza en Chile? Santiago, Zig-Zag.

VILLALOBOS, S.; SILVA, O.; SILVA, F. y ESTELLE, P. (1974) Historia de Chile. Santiago, Editorial Universitaria.

BB/VC/JR
Imprenta GIA
Ricardo Matte Pérez 459
Santiago-Chile

UAHC
1330076

Ricardo Matte Pérez 0342
Casilla 6122 — Correo 22
Santiago — Chile