

UNIVERSIDAD ACADEMIA DE HUMANISMO CRISTIANO

TINGECO

31

T Sues

76

CA

LA GESTION PUBLICA EN EL ESPACIO  
LOCAL

MEMORIA PARA OPTAR AL TITULO DE  
INGENIERO COMERCIAL.

ALUMNO: José Guillermo Rios Campos.

RUT : 4.826.731-9.

PROFESOR GUIA: Luis Quiñones Escobar.

SANTIAGO DE CHILE 1994

DEDICO ESTE TRABAJO

A

CARMEN CECILIA  
Y  
MARIA ROSARIO

MIS HIJAS

## INDICE DE MATERIAS

### CAPITULO I

PRESENTACION DEL TRABAJO. Página 1

### CAPITULO II

MARCO INTRODUCTORIO Página 4

2.1.-Los elementos relevantes de la coyuntura histórica. Página 4

2.2.-los requisitos básicos de un sistema de gestión Pública. Página 11

### CAPITULO III

UNA POLITICA DE ESTADO:LA DESCENTRALIZACION Página 13

3.1.-La descentralización: Una Política para la Gestión Pública. Página 13

3.2.-La descentralización Página 15

3.3.-Niveles de competencia en el Sistema Nacional de Administración Territorial Página 17

3.4.-Efectos Políticos del Centralismo en la Historia de Chile Página 19

3.5.-Algunas condiciones del Proceso de Gestión Pública Descentralizada. Página 22

### CAPITULO IV

PLANIFICACION Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL

La Planificación del Desarrollo Local

4.1.-Alcance y Relevancia de la Planificación para la Gestión Pública. Página 24

4.2.-Planificación Urbanista versus Planificación del Desarrollo Económico Espacial Página 26

4.3.-La Planificación:Sistema Operativo de la Gestión Pública Territorial. Página 29

## CAPITULO V

### LA INSTITUCION DEL ESTADO PARA LA GESTION PUBLICA EN EL ESPACIO LOCAL: LAS MUNICIPALIDADES.

5.1.-La Institución Municipal actual.	Página 34
5.2.-El espacio local y el carácter de la función Municipal.	Página 35
5.3.-Los orígenes y la evolución Histórica de la Institución Municipal.	Página 39
5.3.1.-El Cabildo en Chile.	Página 41
5.3.2.-El Municipio de la República.	Página 47
5.4.-La actual Organización Municipal.	Página 52
5.5.-Las Disposiciones Constitucionales de 1991	Página 55
5.6.-La forma de la Gestión Municipal: Las funciones y Atribuciones del Municipio	Página 60
5.6.1.-Las funciones Municipales	Página 61
5.6.2.-Las Atribuciones Municipales.	Página 62
5.7.-La Administración del Personal en Organizaciones de Gobierno Local.	Página 66
5.7.1.-La Administración del Personal Municipal según la Normativa actual.	Página 70
5.7.2.-La selección y el reclutamiento.	Página 75
5.7.3.-Evaluación del Desempeño.	Página 79
5.7.4.-Obligaciones de los Funcionarios.	Página 81
5.7.5.-Los derechos de los funcionarios municipales.	Página 85
5.7.6.-El rol de la Capacitación.	Página 85
5.7.7.Remuneración y Asignaciones.	Página 87
5.7.8.-La movilidad y la Carrera Funcionaria .	Página 88
5.8.-Los Servicios Traspasados.	Página 91
BIBLIOGRAFIA CONSULTADA	Página 95

## CAPITULO I

### PRESENTACION DEL TRABAJO.

La denominada crisis de los paradigmas que afecta a la sociedad humana en estas postrimerias del segundo milenio, también ha afectado a las concepciones acerca de la organización y administración del colectivo social. Durante milenios la tendencia de la Política fue a buscar formas de unificar bajo una autoridad común territorios y comunidades.

Claro que las formas como se expresó esta tendencia, con mucha frecuencia obedeció sólo a afanes hegemónicos y ambiciones económicas, dando origen a problemas y conflictos de nacionalidades, de etnias y religiosos, los que también han perdurado por siglos.

La crisis actual, de origen muy complejo y que algunos de sus componentes serán descritos en este trabajo, ha provocado que las recetas y modelos tradicionales sean cuestionados y de hecho ya no tengan la misma autoridad, legitimidad y eficacia de antaño.

Por esto que es casi un lugar común escuchar que lo que resolverá la crisis política, de autoridad y de administración de la sociedad contemporánea es la "Modernización" del Estado.

Respecto a esta Modernización es frecuente encontrar los principios generales y también los fundamentos ideológicos de esta afirmación, pero no los conceptos, modelos y métodos que permitan configurar algún camino para llevar a cabo el proceso "Modernizador", es sobre este campo que pretende reflexionar este trabajo.

Para este efecto se abordará el tema desde el punto de vista de la Gestión Pública, vale decir de la forma y el Sistema de Administración de los asuntos de interés y competencia Pública.

Es cierto que cada vez con mayor frecuencia se considera que la gestión pública a nivel local forma parte de la concepción modernizadora del Estado, particularmente cuando esta se aborda con una orientación descentralizadora.

Claro que estas concepciones pasan desde las acepciones puramente desconcentradoras de los órganos del Estado, pero manteniendo la estructura piramidal del Sistema de poder, hasta aquellas que plantean la completa autonomía e independencia territorial.

Esta tendencia a centrar la atención sobre la gestión pública del espacio local presenta dos tipos de ventajas que explican la relevancia que este tema ha alcanzado.

Por una parte es una forma de focalizar la atención del que hacer político en los temas que afectan la calidad de vida de las personas reales.

Uno de la mayor trascendencia y significado político por la cantidad de personas que afecta es el de la calidad de vida urbana, en particular en las grandes ciudades.

La segunda ventaja que implica el considerar los espacios locales como instancias de Administración de los temas del orden público, es por que de hecho representa una vía para abordar la necesaria modernización de la Administración Pública, en particular en todo lo que dice relación a la eficiencia y eficacia para responder las demandas de las personas concretas en estos nuevos conglomerados urbanos y en las fronteras abiertas por la economía internacional.

Actualmente la obligación de la Administración Pública de atender las necesidades colectivas de todos y cada uno de los ciudadanos de la Nación se da en un contexto muy diferente al de antaño y obviamente requiere de una Institucionalidad, una Política de Estado y un Sistema de operar y aplicar la acción Pública adecuados a estas nuevas formas que debe adoptar el Estado para cumplir con la exigencia y obligación de administrar el bien Común de los habitantes de un territorio.

Precisamente en este trabajo se abordarán los tres órdenes de requerimientos básicos que demanda en concreto la acción del Estado para administrar el espacio común de la Nación.

El primero es el de identificar y evaluar la Institucionalidad en la que debe expresarse orgánicamente la administración Pública del espacio local o regional. Se postula en este trabajo que la Institución apropiada es la Municipal, tanto por su capacidad estructural y funcional, como por la legitimidad y eficacia que como institución ha demostrado por siglos para asumir la cosa pública de un territorio.

También se analizará la forma y el alcance que debe adoptar el instrumento operativo que permita asumir tanto la situación presente, como plantearse los objetivos y metas del desarrollo económico y social del espacio, arbitrando las medidas y los medios para caminar en esa

dirección. Al respecto se postula que el método apropiado es la Planificación

Finalmente es necesario definir expresamente una Política de Estado para guiar y sostener jurídica e institucionalmente la entronización de tal manera de asumir la Gestión Pública de un territorio. Al respecto se postula que tal Política es la de la Descentralización.

En el desarrollo del trabajo se analizarán los diferentes áreas significativas que configuran estas tres postulados, de manera de probar la relevancia y la significación que para el tema del desarrollo integral, solidario, sostenido y sustentable de un territorio y de un pueblo, tiene estos tres aspectos

## CAPITULO II

### MARCO INTRODUCTORIO AL TEMA LA GESTION PUBLICA EN EL ESPACIO LOCAL

#### 2.1.-LOS ELEMENTOS RELEVANTES DE LA COYUNTURA HISTORICA

América Latina, durante la segunda mitad del siglo XX ha sido un campo de experimentación de diversas Teorías, metodologías y Modelos de Desarrollo, muchos de ellos basados en experiencias exóticas a la Región y que han resultado, con bastante frecuencia ajenas a las requerimientos de los sociedades latinoamericanas.

Otra de las fuentes de "Importación" de estos modelos han sido las empresas transnacionales, las Academias de los países Desarrollados, formadoras y a la vez avales profesionales de gran parte de los funcionarios y ejecutivos que han logrado la mayor influencia política y social en América Latina.

Por último tampoco hay que dejar de mencionar en este aspecto la gran influencia que han tenido los Organismos multinacionales en introducir teorías y políticas económicas a través del procedimiento de imponer los Sistemas para la evaluación de los Programas y Proyectos que les son presentados, los cuales son siempre de alta trascendencia para los países y que por lo mismo, van a influir notablemente en los procesos de toma de decisión del que hacer económico social Latinoamericano.

Gran parte de las importaciones de recetas de Métodos y Sistemas para generar proyectos de desarrollo, han dado resultados más bien magros cuando no francamente perjudiciales, los que han incluido el desmantelamiento de los aparatos públicos destinados al fomento y desarrollo.

En este contexto, especial mención hay que hacer al fenómeno por el cual, en las dos últimas décadas, gran parte de los países Latinoamericanos y en particular Chile en calidad de pionero paradigmático, han implementado modelos de corte neoliberal, generalmente impuestos socialmente por regímenes Militares o fuertemente determinados por los generales, en lo que también Chile se lleva el ejemplo de mayor relevancia.



Esta situación tuvo tres consecuencias muy importantes para el desarrollo de las sociedades Latinoamericanas, para su institucionalidad y su práctica económica, social y política.

En primer término está la disminución de las atribuciones, poderes y atribuciones de los Estados. El esquema aplicado impuso a los Estados una creciente y drástica limitación para controlar y regular el crecimiento y las actividades sociales relacionadas con la economía.

Con estas limitaciones, el Estado vio frustrada la tendencia participativa y regionalizadora que había empezado a liderar e implementar en los años sesenta y setenta, la que se expresó en experiencias tan relevantes como los Proyectos desarrollos de cuencas, los Proyectos de desarrollo rural integrados, los Planes de Desarrollo, nacionales y/o regionales, etc.

Si a esto se suma la significación que ha tenido la expresión más descarnada del interés del modelo en auge, el de lograr la drástica privatización de las actividades económicas que poseía el Estado, tanto las productivas como las de servicios, incluidos los denominados servicios públicos, entre los cuales se destacan varios de los monopolios naturales, los márgenes de maniobra con que ha quedado el Aparato de Gestión Pública son cada vez de menor alcance para elaborar aquellos planes y proyectos que requieren ser evaluados y llevados a cabo con una perspectiva y alcance mayor que las que proporciona el mercado.

El Estado quedó sin los medios para estimular o conducir flujos de capital para fomentar, incentivar implementar la creación de las condiciones materiales para el desarrollo, en especial la infraestructura social básica, y también se le limitó la capacidad de eventualmente invertir en actividades que fueran particularmente dinamizadoras, aunque estas no arrojaran señales de alta rentabilidad respecto de los mercados financieros.

En la práctica se limitó la posibilidad y la capacidad que tenían los sistemas Públicos, encargados de velar por la comunidad para establecer los objetivos y metas de mediano y largo plazo de interés social.

Uno de los aspecto que con mayor fuerza destaca por la limitación que quedó, fue el del sistema de gestión encargado de lograr un mayor equilibrio territorial y el desarrollo de áreas locales marginadas o subdesarrolladas.

Los recursos destinados a este efecto fueron cada vez menores y limitados, puesto que el Estado no sólo perdió la capacidad de fijar con autonomía los criterios económicos para asignar recursos, sino que la posibilidad de utilizar categorías de evaluación que trascendieran los intereses del Mercado.

Así, por ejemplo en Chile, se estableció un Sistema Nacional de Evaluación de Proyectos para la Inversión con recursos Públicos, el que está basado exclusivamente en categorías de evaluación de corto plazo, y además condicionado fuertemente, formal e informalmente, por el proceso Presupuestario anual. A esto se suma que el instrumental analítico del Sistema de formulación y evaluación es sólo de orientación costo beneficio, como por ejemplo el SIMOP6.

Pero esto no fue todo, puesto que el aparato de Gestión Pública también perdió la capacidad política y Administrativa para incentivar y fomentar el desarrollo como un Proyecto nacional, al serle cercenadas drásticamente sus capacidades normativas y las atribuciones administrativas de regulación de la Economía nacional.

Como el desarrollo y el subdesarrollo son procesos dinámicos, la brecha existente de desigualdad social y de desequilibrio territorial se incrementó, y fue creciendo la polarización en todas sus manifestaciones, políticas económicas, sociales y culturales.

Pero con esto no se acabaron las limitaciones al aparato de gestión y administración Pública, en particular fueron limitadas o hechas desaparecer todas aquellas instituciones creadas para enfrentar el desarrollo de los sectores deprimidos.

Finalmente hay que agregar que todo el proceso de acción pública quedó drásticamente tutelado centralmente por el Sistema de Administración de la Hacienda Pública, y en la práctica pasó a ser su nivel directivo central el que definía, evaluaba y decidía la orientación y la realización de la Gestión de todo el resto del Sector Público.

La línea argumental básica es la orientación de mantener los equilibrios Macroeconómicos, y la expresión Institucional, la Ley del Presupuesto anual, todo lo cual centra la Política económica, y por definición y construcción, en el corto Plazo.

En otro aspecto la lógica del modelo neoliberal tuvo aún otro efecto negativo para el desarrollo nacional, al tener que buscar necesariamente el vínculo de las economías nacionales con la nueva tendencia de la división internacional del Trabajo, es decir se debió buscar su

integración al proceso de globalización de la economía mundial.

Como está hasta empíricamente comprobado, la integración multinacional ha terminado sometiendo a las economías latinoamericanas a los vaivenes y ciclos de los países desarrollados o a los intereses de los centros de los bloques en los cuales se ha polarizado la economía mundial, intereses que por supuesto no son los de las economías latinoamericanas.

En este contexto y con este eje de orientación para definir la política económica nacional, la pretensión de tener un desarrollo equitativo, equilibrado y solidario apropiado para su espacio y para su población, no pasa de ser un slogan sin viabilidad real.

Los esfuerzos dirigidos al logro de un mayor equilibrio territorial o social se van haciendo estériles o en una suma de ejercicios frustrantes, al no contarse ni con los medios suficientes o las capacidades político administrativas suficientes para incentivar y poner en marcha tales iniciativas.

Actualmente es posible pensar en resquicios para los cambios derivado precisamente de las condiciones de crisis que el modelo capitalista internacional ha creado en diversas regiones del mundo, traducidas en crisis de desigualdad y desequilibrios nacionales, que se han producido aún en los mismos países desarrollados, al no haber podido superar sus propios desequilibrios nacionales, antes bien, incluso los han agravado, al aplicar las recetas neoliberales con mayor ortodoxia.

También ha influido en incrementar la cara negativa del modelo neoliberal, paradójicamente, la crisis y desintegración del mundo socialista, la cual se ha volcado pesadamente sobre el mundo capitalista de mercado.

Vale decir no existen salidas comerciales como para poder ampliar los mercados externos significativamente y en forma estable, ya que ésta demanda es una variable exógena. Tampoco se puede apostar a las salidas vía mayor productividad conseguida a través de las tecnologías modernas, pues estos procesos pueden significar, en el corto mediano plazo, una crisis de realización.

Esta situación ha llevado a los economías centrales a buscar soluciones menos tradicionales, entre las cuales están aquellas que se plantean superar las relaciones de producción de corte fordista, tanto en la organización de los Sistemas de producción utilizando el mecanismo de las subcontrataciones o en relación a la localización de los procesos, dislocarlos en varios puntos que maximicen sus

diferenciales de costo beneficio. Esto implica entregar mayor autonomía regional y espacial, de manera de que cada espacio compita ofreciendo las mejores condiciones para anclar dichos procesos en su territorio.

En cambio para Latinoamérica, el desarrollar un Sistema político de prácticas desconcentradoras y con una Gestión Pública basada en la autonomía local y regional, puede ser la respuesta para volver a establecer una institucionalidad apropiada para administrar la cosa pública en función del interés nacional.

Así, el objetivo será encontrar una forma de expresión institucional para la comunidad organizada, y en definitiva, una forma moderna para la operación del Estado, por la cual se logre superar las viejas concepciones y prácticas de la gestión del Estado.

Esta nueva forma institucional y operativa del Estado por una parte debiera servir como agente del fomento para el desarrollo, de manera de superar las profundas desigualdades y desequilibrios en la estructura social y territorial, y por otra parte capaz de lograr un adecuado arbitraje en la administración del espacio social, así como de lo económico y político, en la perspectiva del desarrollo sustentable y equitativo .

En todo caso esta orientación positiva debe tener en cuenta el escenario en el cual se va a desenvolver esta nueva concepción del Estado al empezar el siglo XXI.

Además de la señalada Globalización de la Economía se destaca el colapso que se ha producido de las estructuras formales y continuas en el plano tiempo-espacio, el que hasta hace algunos años estaba conformado por entidades estables y categorías culturales y sociales de gran legitimidad, las cuales habían regido el entendimiento del mundo por más de doscientos años. Todo esto ya no es válido y han debido abandonarse, si no completamente, al menos como expresión totalizadora para la Humanidad.

Se ha avanzado hacia un mundo con múltiples geografías de espacio-tiempo, de encuentros o desencuentros culturales, económicos y sociales, que son necesario integrar a los modelos institucionales que definan la expresión factible del conocimiento y de la acción de los agregados, de lo colectivo, del conjunto de lo humano, tanto de su hominización como de su progreso material.

Otra de las características de estos nuevos tiempos, es la Compresión del Tiempo que se advierte, generada por el transcurrir a través de una exponencial ocurrencia de eventos innovadores. Esto se gráfica con la afirmación que

el 90% de los científicos que han existido en la Historia Humana están actualmente vivos.

La transmisión instantánea de información, oral escrita y visual, hace que el tiempo real sea a la vez el de las decisiones instantáneas, creando la necesidad de establecer mecanismos para permitir la reflexión que se adelante a los acontecimientos, utilizando métodos y técnicas que simulen los acontecimientos de la manera más eficiente y "Profética" posible, lo cual define un campo insustituible de la Planificación.

El incremento de la Pobreza ha sido otra de las consecuencias de este sistema. Al romperse el Contrato social por la imposición forzada de sistemas socio político funcionales a la restructuración económica internacional, ha significado que las desigualdades estén creciendo tanto en cuanto a su expresión espacial, regional como social, los ricos son cada vez más ricos y los pobres cada vez más pobres.

Las sociedades se hacen bipolares y segregadas, se excluye de las economías a cada vez mayores conglomerados de población, así se observa a campesinos sin tierra emigrando a las ciudades o ciudadanos excluidos emigrando a los países desarrollados, y en éstos provocando el incremento de la reserva de trabajo lo que trae como consecuencia una mayor marginación, sin alternativas y sin expresión formal y social, salvo el que pueden lograr con actitudes de rupturas y en las explosiones sociales.

Por otra parte, con la pérdida de la perspectiva de progreso social por la práctica económica cortoplacista, la cual esta centrada en lograr el crecimiento de múltiples y contemporáneas fuerzas en competencia.

Esta práctica se hace inconjugable con una racionalidad comprensiva de todo el cuerpo social, que es lo que requiere la idea de progreso humano con identidad genérica, con productividad creciente gracias a un progreso tecnológico sustentable para la especie humana.

También dicho sistema debe estar abierto democráticamente, con capacidad de incorporación masiva a sus beneficios y servicios, a través de procesos educativos formales en todo el territorio y motivación para la participación social ilustrada en todos los aspectos de la cosa pública, de manera que promueva grados crecientes de emancipación de la humanidad.

Por otra parte las economías nacionales y regionales, al irse comprometiendo cada vez más con los flujos dominantes del comercio exterior, han introducido un sistema de desarrollo territorial cada vez más competitivo,

y de esta manera se han ido rompiendo la comunidades políticas regional y nacional en esta búsqueda ilimitada del beneficio coyuntural.

Por este camino se produce indiferencia sobre las poblaciones desprovistas de poder o de interés económico y por otra parte, los intereses extra locales o extra territoriales adquieren cada vez mayor influencia sobre las decisiones nacionales o regionales.

Incluso en las ciudades la competencia por el capital industrial o comercial es francamente feroz, ofreciendo ventajas "Comparativas", aunque sea a costa de su población o su ecología, tratando de mostrar cada cual el trato más "Generoso" al potencial inversionista.

Un aspecto que habrá que tomar en cuenta en forma particular es el caso de aquellas ciudades en donde se han concentrado las migraciones y las actividades de servicios, lo que las ha convertido en las megápolis o metrópolis modernas, las que comprenden vastos espacios urbanizados que alcanzan dimensiones físicas, demográficas, económicas, políticas y sociales de escalas desconocidas hasta la fecha y también muy desafiantes para alcanzar el equilibrio territorial en los países, así como el ordenamiento de la propia ciudad.

Estas escala de magnitudes y los desequilibrios han provocado sino un colapso, un problema mayor al aparato Público y de Servicios encargado de atender tradicionalmente a estas poblaciones.

En primer término, la magnitud y la calidad de los problemas implican enormes inversiones en infraestructura social básica, las que, o se desatienden por carencia de recursos debido a las densidades de capital necesarios, o si se ha invertido en estas megaciudades, se ha dejado a buena parte del resto de las entidades territoriales sin atención, incrementándose así la desigualdades territoriales.

Así mismo se observa que las distintas agencias de gobierno, además de tener espacios jurisdiccionales distintos y de tener también distinto grado de desarrollo, no tratan de integrarse, ni espacial ni funcionalmente, con lo cual se da una fragmentación del servicio público; que dificulta la asignación de recursos, la planificación y la racionalización y por supuesto, la calidad de los mismos.

## 2.2.-LOS REQUISITOS BASICOS DE UN SISTEMA DE GESTION PUBLICA.

En este aspecto es necesario considerar que para sostener una intervención política en un espacio y para establecer algún sistema de administración y de gobierno del interés público en el ámbito de lo territorial, se debe considerar como objetivo ordenador el lograr generar una dinámica concreta de Desarrollo del espacio en una perspectiva de mediano y largo plazo.

Sin este propósito explícito no se logrará interesar a los actores relevantes para comprometerse en esta Política ni tampoco se podrá diseñar los sistemas operativos necesarios para la administración de dicho territorio, en particular de aquellos que establecen los lineamientos que trascienden la dimensión del Presupuesto anual.

Este proyecto tendiente a lograr el desarrollo sostenible, sustentable y equitativo de un territorio, se puede describir como el proceso de creación, reproducción y acumulación en un espacio, a través de un período de tiempo, de manera de obtener los bienes sociales, políticos, culturales y económicos que permitan a todos los individuos y comunidades que allí pertenecen alcanzar una mejor calidad de vida, en el ámbito de lo local, regional o incluso nacional, en los cuales se desenvuelve su existencia ciudadana.

Operacionalmente significa lograr una mayor participación de los ciudadanos en el proceso, lo cual se traduce en establecer espacios de autodeterminación en el espacio propio, cercano a donde habita y trabaja y una mayor capacidad de poder controlar, directamente o a través de representantes, los procesos y resultados que ocurran en las otras dimensiones de esta realidad, por ejemplo en lo Regional y Nacional.

Tres son los temas que deben asumirse a la hora de diseñar una línea de trabajo para esta labor de "Ingeniería Social" para alcanzar el desarrollo integral con la eficiencia y alcance que se ha destacado.

En primer término una forma Institucional capaz de administrar el interés del colectivo, expresado tanto en su diversidad como en su trascendencia, capaz también de ofrecer una estructura para resolver con eficiencia los problemas de la coyuntura y caminar tras el Objetivo del Desarrollo integral para el colectivo humano asentado en tal territorio.

Por otra parte se requiere de la definición de una política de Estado para guiar la acción Pública de las

Instituciones, organismos y ciudadanos, con esta trascendencia e imperio, básicamente con la significación de un nuevo "Contrato Social".

Por último se requerirá de un Sistema operativo, un instrumento de gestión pública de un territorio capaz de orientar, integrar, administrar, resolver, evaluar y corregir el desempeño de los actores para guiar su actividad dentro de los marcos establecidos como los más eficaces para administrar el presente y alcanzar un mejor porvenir.



## CAPITULO III

### UNA POLITICA DE ESTADO: LA DESCENTRALIZACION

#### 3.1.-LA DESCENTRALIZACION: UNA POLITICA PARA LA GESTION PUBLICA.

La descentralización es una tendencia que se va consolidando progresivamente, y no sólo en América Latina, sino que ya es una expresión común en las definiciones de políticas de acción públicas en todos los países, debido a que esta ofrece la posibilidad de proponer un curso de acción eficaz para la administración de lo colectivo, en el marco de un mundo tensado por las múltiples fuerzas que ya fueron descritas, y para el cual no sirven ya las líneas tradicionales de relación jerárquica y de comunicación lineal que se utilizaban en la Institucionalidad de los Estados y en la Administración Pública.

Esta tendencia a utilizar estructuras de organización del poder menos centralizadas, no sólo esta referida a las funciones de Administración de la cosa pública, sino que también alcanza a la provisión concreta de los Servicios sociales y a la promoción y fomento del Desarrollo regional o local.

Con la consolidación de los gobiernos democráticos en la Región Latinoamericana el discurso descentralizador está ganando rápidamente adeptos, y en varios países ya se están llevando a cabo programas de transferencia de responsabilidades y de recursos a entidades regionales o locales.

Este cambio del modelo de administración y de organización de la política, también ha repercutido en el plano económico, en particular en cuanto a la forma y la lógica del sistema de acumulación y reproducción, lo que ha sido facilitado notablemente por la revolución científico tecnológica y las nuevas formas del contrato social "Post fordistas".

Cabe destacar que este progreso técnico se desarrolla en un determinado e histórico entorno económico y social, espacialmente acotado, y que se aplica sobre una constelación de factores productivos e institucionales en esta concreta base territorial; así se establece una relación dialéctica de tipo socio-técnico-espacial, que va a generar una nueva forma de considerar los procesos de desarrollo.

La innovación tecnológica, se pensaba que inducía los buscados procesos de industrialización a través de un lineal proceso de causa-efecto, eslabonado, y que la estructura de factores y relaciones concurrentes en ese espacio recibía y reaccionaba haciendo más o menos significativo tal efecto innovador.

Si bien el cambio técnico se demanda y surge de las necesidades de una competencia productiva, determinada históricamente y en un territorio, este progreso o modernización tecnológica no es neutro respecto al espacio, a los condicionamientos territoriales y a las entidades de población que en el habitan.

Es más, esta tecnología, al incorporarse al particular Sistema económico de un territorio, actúa, se modifica y se potencia de diferente manera, por lo cual esta espacio y su respectiva estructura económica deben estar suficientemente evaluados antes de introducir la nueva y específica tecnología, puesto que puede provocar fenómenos de "Cisura tecnológica" o generar "Enclaves" productivos, sin mayor beneficio para la región o comuna que el valor agregado para la empresa que lo produce, pero que en definitiva, no se van a generar las dinámicas concretas de desarrollo virtuoso en tal espacio.

Pero esta relación tecnológica ampliada no sólo esta referida al proceso productivo directo, sino que también la tecnología que se incorpore a los sistemas productivos de las empresas que existen en el territorio, también modifica, positiva o negativamente, las ventajas comparativas que presentaba esa localización, y con ello afectando el futuro económico de toda la Comuna o Región.

Esta concepción del desarrollo, que consiste en considerar explícitamente el "Estado de las Artes", su modificación y su relación dialéctica con el entorno socio territorial, hace desde luego, una importante diferencia con las políticas de desarrollo regional de la década de los sesenta, por ejemplo la de los "Polos de Desarrollo", como factores generadores de dinámicas de desarrollo regional.

Esta mirada sobre los procesos de producción y reproducción, centrada en la consideración de determinados y específicos espacios y comunidades, que los condicionan o determinan, ha favorecido notablemente los procesos de descentralización.

También han contribuido, como ya se ha consignado en la primera parte de este trabajo, la tendencia a la globalización del sistema económico y la aplicación de los modelos neoliberales, que han quitado capacidad y

relevancia a los Estados centrales como articuladores y representantes de las economías nacionales.

Además se pueden señalar, entre los temas relevantes para explicar la tendencia a destacar la descentralización, la creciente madurez de la sociedad civil y la constatación de los beneficios que se obtienen cuando la administración concreta de la cosa pública se hace más próxima al sujeto de la gestión.

Por otra parte un factor que explica la validación de este tipo de política, es la posibilidad de traspasar parte de la responsabilidad que ha tenido el Gobierno Central de proveer de recursos a las regiones y comunas, y también este proceso incentiva la búsqueda y la movilización de recursos locales para complementar o subrogar aquellos que el Gobierno Central no puede aportar.

### 3.2.-LA DESCENTRALIZACION.

La descentralización se convierte entonces en una manera apropiada y eficaz para proveer de recursos y de los servicios sociales que requieren las comunidades localizadas sobre un territorio.

Pero también hay que destacar que se favorece el acceso al poder a estos ciudadanos y genera una más eficiente gestión y uso de los recursos regionales y locales; en particular facilita la formación de recursos humanos en función de las particulares necesidades de innovación y desarrollo de la región o la comuna; así como también puede ayudar a la generación de capacidades empresariales apropiadas a la realidad e idiosincrasia local.

En términos políticos, la descentralización implica una apertura de espacios de participación y por ende, la capacidad de modificar en favor de las comunidades regionales o locales, el proceso de toma de decisiones y de ejercicio del poder.

Este aspecto es de particular importancia, pues implica la definición de que lo esencial de la descentralización está en el aumento de poder de las comunidades locales o regionales, traducido en la autonomía de decisión en la asignación, uso y control de los recursos y el incremento de los niveles de autoridad en el espacio de jurisdicción local o regional.

Diversos tratadistas han definido la descentralización como 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.

Más radical y explícita es la definición que hacen algunos científicos sociales latinoamericanos, entre ellos Palma y Rufián, que caracterizan la descentralización como la "La transferencia de competencias anteriormente ejercidas por la Administración Central hacia una persona jurídica diferente, no sometida jerárquicamente, que cuente con un órgano decisorio elegido mediante sufragio o en su defecto, que cuente con algún tipo de participación de los interesados, y que pueda decidir irrevocablemente y de manera independiente en el ámbito de sus nuevas potestades específicas ", (Salvo control de legalidad y de la diligente gestión, pero a través de mecanismos de evaluación y contraloría que deben estar legalmente establecidos).

Vale decir, se trata en definitiva de una redistribución del poder del Estado, que implica la transferencia de funciones con la correspondiente autoridad y responsabilidad para ejercerlas plenamente, de hecho y de derecho, con personalidad jurídica propia.

Este proceso, por su trascendencia, implica la necesidad de una explicitación política y social positiva y de ser necesario, como en Chile, también de una modificación de la carta fundamental. En este sentido es conveniente diferenciar la "Descentralización" de la "Desconcentración", la cual se entiende como el simple traspaso de competencia a organismos localizados a lo largo de un territorio, pero que dependen de una Administración Central, de la cual emana su imperio.

En cambio la "Descentralización" implicará la definición de un Estado en el que se distribuye su competencia y poder siguiendo el "Mapa" de la configuración de la estructura Social, Económica y Espacial en la que se basa y organiza la Nación.

Esto no obsta para que se pueda mantener la concepción de Estado Unitario, siempre que se estratifiquen las competencias y se articulen sistémicamente las categorías y tipos de funciones. Vale decir se reconocerá y distinguirá la singularidad en la expresión de la administración del Estado, pero también su unicidad, a través del concepto del Proyecto de Nación, que se haya establecido, implícita o explícitamente de manera democrática.

### 3.3.-NIVELES DE COMPETENCIA EN EL SISTEMA NACIONAL DE ADMINISTRACION TERRITORIAL.

Pero para validar el Proyecto de Nación, se requiere que el proceso de descentralización se ejecute como una Política expresa de la acción del Estado para ejercer la Gestión Pública y que esta acción Pública se inserte en un Sistema de competencias funcionales, organizado de tal manera que exprese fidedigna y competentemente diferenciados los espacios de control de las problemáticas, los cuales deberán estar relacionados dialécticamente para su resolución, y a todos los niveles.

Tres son los "Niveles" básicos en los que se estratifica esta política de gestión pública: El nivel Local, el nivel Regional y el nivel Nacional.

El nivel local es el que, por una parte, asume la tarea de proveer de los servicios sociales que demanda el colectivo social y el espacio que se administra, así como también el ejercicio de funciones de gestión urbana básica, tales como la regulación del uso del suelo, del transporte y del uso y cuidado del espacio público.

Pero también deberá existir una Institución encargada de la Administración de la cosa pública a nivel local y una Institución que en este nivel resulta idónea, como se demostrará en el acápite correspondiente, es la Institución Municipal, y aún más, como factor de promoción y fomento del desarrollo del espacio local.

La Institución Municipal en Chile, tanto desde el punto de vista de su estatuto jurídico, como de su rol social, desde ya legitimado culturalmente tras una larga historia de competencia en la vida ciudadana, está desde ya en condiciones de adoptar el rol de factor catalizador e impulsor del desarrollo local, según sean las capacidades que utilice y de los recursos de que disponga.

Y si se requiere contar con una mayor explicitación jurídica institucional respecto a sus capacidades, bastará con algunas modificaciones legales que le devuelvan facultades que las Municipalidades ya han ejercido en el pasado o que se le definan alguna capacidad mayor, particularmente en el ámbito de lo económico, acorde con los nuevos tiempos, para administrar directamente el fomento de desarrollo de este espacio.

Al respecto se argumenta que el espacio local presenta el inconveniente de ser suceptible de caer en un excesivo localismo cuando no en un caudillismo local. Este

aspecto si bien aún es posible observarlo con frecuencia, precisamente la práctica concreta del sistema de gestión pública que se propone lo impedirá, puesto que él requiere de la generación de capacidades, métodos e instrumentos que implican la práctica participativa de las comunidades, así como la articulación funcional con las otras entidades territoriales.

Por su parte, el nivel Regional deberá ser el agente de la gestión pública capaz de lograr la interrelación sinérgica de los procesos de desarrollo de los espacios locales que por jurisdicción le corresponda. Así mismo es el agente que representa a escala macro regional los intereses colectivos, tanto en la propia especificidad de esta dimensión, como de su articulación con el nivel Nacional.

El Nivel Nacional por su parte es el que trata de hacer efectivas las potencialidades regionales expresadas en sus respectivos Planes de Desarrollo, en los cuales se deben plasmar los proyectos de transformación social y productiva de dichos espacios. Así mismo deberá ejercer el arbitraje y la regulación nacional que se efectúe a través de la administración de la gestión política y social a nivel nacional, regional y local.

En todo caso cabe hacer notar que este trabajo no está dirigido a reflexionar sobre estas dos últimas categorías, la regional y la nacional, las cuales y cada una de ellas, ameritan un trabajo en particular. Vale decir, lo que aquí se expone, es el rol que se les asigna a cada Nivel en el Sistema de Gestión de la cosa pública, para perfilar su posición sistémica, aunque la funcionalidad Regional y Nacional quedará a la manera de una "Caja negra".

De esta manera la descentralización implica una labor de ingeniería social y política que va a requerir tanto del diseño o adecuación de las instituciones que administren y ejerzan el poder en cada uno de los niveles y en los espacios de control que se establezcan en ellos.

Se necesitará mejorar sustancialmente los métodos de Administración de las entidades locales y regionales, para que puedan alcanzar niveles compatibles con la complejidad de las nuevas funciones y las mayores responsabilidades que deberán asumir.

Esto también significa que este proceso debe ser acompañado de un muy significativo esfuerzo para poder contar con los recursos humanos capacitados e idóneos para este servicio público.

Al respecto, cuando se trate el tema de la Institución que se propone como apropiada para la gestión

pública en el espacio local, la Municipalidad, el área del personal se expondrá con bastante atención, relevando tanto su importancia operacional como funcional.

### 3.4.-EFECTOS POLITICOS DEL CENTRALISMO EN LA HISTORIA DE CHILE.

En Chile la discusión sobre la problemática del centralismo y del desarrollo regional autónomo no es nueva. La preocupación de estadistas y profesionales por los problemas territoriales lleva larga data y las manifestaciones concretas por encontrar solución a estos problemas se remonta a la Colonia, cuando existía una tensión casi permanente con la administración local de Concepción, la que reivindicaba su necesidad de autonomía y su capacidad de gobernarse en forma independiente de Santiago.

Esta situación también fue reivindicada, aunque en menor medida, durante la Colonia por La Serena, pero a mediados del siglo pasado, en 1851, esta ciudad fue el centro de un levantamiento en pos de la autonomía y por el cambio de régimen político, una revolución que ha sido denominada como "La Comuna de la Serena", aunque el levantamiento se extendió a todo el norte chileno de entonces, desde Illapel, Ovalle y hasta Copiapó.

Coetaneamente, este levantamiento de Septiembre de 1851 en el norte, también coincidió con un alzamiento en Concepción, la "República de los Libres"; ambos alzamientos, así como su réplica en Santiago, fueron aplastadas militarmente por el gobierno del recién electo, aunque continuista, presidente Manuel Montt.

Tampoco hay que olvidar que gran parte de las disputas políticas durante los primeros años de la República, tuvieron un fuerte componente en las controversias por las autonomías regionales, incluso se planteó derechamente el federalismo, así un decreto del 31 de enero de 1826 sancionó la división territorial de la República en ocho fracciones: Coquimbo, Aconcagua, Santiago, Colchagua, Maule, Concepción, Valdivia y Chiloé.

Pero esta partición federal no se llevó a la práctica, puesto que como este decreto requería la elección de los respectivos miembros de los Cabildos, elección que se fijó para el 1º de abril de ese año, la que nunca llegó a celebrarse, pues ella fue suspendida el 20 de marzo, por el General Freire a su vuelta triunfal de Chiloé.

Pero los propuestas federalistas implicaron provocar múltiples reivindicaciones en este sentido de prácticamente

todas las ciudades importantes, así se consignan las exigencias de Chillán por ser la capital de la provincia de Concepción; Talca solicitaba tener la categoría de provincia independiente.

La guerra civil de 1829-30 también generó movimientos insurreccionales en Coquimbo y Concepción, por parte de los partidarios del General Ramón Freire, alzamientos que tenían una fuerte carga de reivindicación regionalista, estos movimientos también sólo fueron derrotados por las armas, en Lircay el 16 de abril de 1830.

En otra latitud, gran magnitud alcanzaron los levantamientos de tipo autónomos de Magallanes y también se puede señalar que Chiloé fue independiente de la República hasta 1826, manteniéndose fiel a la corona de España, hasta que fue derrotado el general Quintanilla en Pudeto por el general Freire.

La tentativa de crear la Comuna autónoma en 1891 y la creación de algunos organismos de administración provincial en la Constitución de 1925, continuaron con los intentos, ya algo más pacíficos de lograr mayor autonomía de los espacios territoriales con respecto al "Centralismo " de Santiago.

En 1960 se crearon los "Comités Provinciales de Desarrollo", aunque la iniciativa fracasó por tener esta una estructura demasiado pesada y burocrática, pero sobre todo, por la carencia de elementos humanos capacitados en las mismas provincias.

No fue hasta 1965, que se asumió efectivamente, de manera institucional, la preocupación por el desarrollo regional, aunque fue a través de un Organismo con rango de Ministerio del Gobierno central, la Oficina de Planificación Nacional, ODEPLAN, creada en esa fecha, la que tuvo específicamente, entre otras, la misión de asumir la problemática de las regiones, para lo cual tuvo un Departamento de Planificación Regional y algunas oficinas regionales (Orplanes).

Esta institucionalidad se propuso abordar el problema del desarrollo nacional desde la perspectiva de que Chile era un país desintegrado y que la línea política estratégica era su integración desde tres puntos de vista:

La integración física, vale decir lograr una accesibilidad similar entre y para todos los puntos del territorio nacional.

La integración económica, que se asociaba a lograr un retorno marginal similar para cada uno de los factores de



producción, independientemente de su localización territorial.

Finalmente, la integración socio política, que la buscaba a través de un marco institucional único, con una participación activa en la generación del poder y en la toma de decisiones y una apropiación similar tanto de los individuos como de los "Sub espacios" o Regiones, de los beneficios de la vida económica y social.

También la Corporación de Fomento de la Producción, CORFO, tuvo hasta 1973, una relevante acción en el desarrollo de la infraestructura necesaria para el desarrollo productivo en las regiones, y también participó fomentando o apoyando el desarrollo de empresas de gran significación sectorial para las regiones.

El objetivo que se planteaba esta política de desarrollo regional era contribuir a la creación de un Estado Nacional, el que se conceptualizaba, utilizando la analogía con la teoría de Conjuntos, como "Un conjunto de atributos del espacio nacional caracterizado por el hecho de que cualquiera sea el atributo que se elija y cualquiera sea la partición espacial, cualquier subconjunto, (Región o Comuna), debe contener el atributo en forma similar a la relación observada entre el atributo y el conjunto completo".

Así el objetivo de la política de desarrollo regional, (Inter regional), era promover el desarrollo socio económico de cada región, de forma tal que ello significara una disminución de las diferencias inter regionales en bienestar o nivel de vida.

Con la interrupción de la democracia, tras el golpe militar de 1973, este proceso se revirtió y desnaturalizó notablemente, cambiando todas las tendencias, convirtiéndose en delegados del poder central a los Alcaldes y generando una nueva política de regionalización, fuertemente dependiente del gobierno central, jerárquizada operacional y funcionalmente, y totalmente dependiente del sistema de administración de las finanzas públicas del poder central, en particular a través del Presupuesto anual.

Toda la Institucionalidad se concentró en la línea jerárquica del Ejecutivo, de claro corte castrense, vale decir centralizador y concentrador, lo cual implicó que al no existir instancias de participación democráticas, capaces de renovar o cambiar la política, el mundo civil no tuvo mayor significación, ni aún como opinión ciudadana, frente al poder de los gobernantes y de los poderes fácticos que los apoyaban.

La participación no pasó de ser una declaración para calmar la opinión pública internacional, salvo el permitir la existencia de algunas instituciones de corte corporativista, pero cuyos miembros y sus directivas también eran designados y definidos por los mismos detentadores del poder.

Con la vuelta a la democracia ha sido posible replantearse la descentralización como una política de Estado tendiente a perfeccionar la Democracia, para avanzar en la justicia distributiva, la equidad territorial, y hacer más eficiente la Gestión Pública en los tres niveles de Administración del Estado ya mencionadas, Local, Regional y Nacional.

Así también el Desarrollo regional y el fortalecimiento de los municipios volvió a la Agenda política. También volvió a reconocerse que la participación de la gente en la toma de decisiones, no sólo es un derecho sino que un principio de gestión pública descentralizador y de extraordinaria eficacia.

No cabe dudas que en este campo se ha avanzado significativamente, particularmente en lo que es "Obra gruesa" de esta institucionalidad, pero aún falta un largo trecho tanto en el diseño de los sistemas apropiados, como en en la definición concreta de su institucionalidad.

### **3.5.-ALGUNAS CONDICIONES DEL PROCESO DE GESTION PUBLICA DESCENTRALIZADA.**

Se expondrán a continuación algunas de las condiciones y requerimientos que son necesarias para establecer una política de gestión Pública descentralizada.

El Estado es la Categoría Institucional superior de una estructura social, que representa el interés colectivo de los ciudadanos que habitan un Territorio y tiene por misión la administración y el gobierno de ese territorio y esa comunidad, es decir la Nación.

La descentralización del Estado significa entonces implementar una nueva modalidad de Gestión Pública, desconcentrada territorial y socialmente, con mayor autoridad en las Comunas y Regiones, con nuevas formas de Administración, apropiada a los nuevos roles institucionales y mayor poder de decisión sobre los recursos que se trasladarán a dichos espacios.

La participación de las personas en la toma de decisiones, es un requisito de la moderna democracia y una

manera de mejorar la eficiencia de la Gestión del Estado, especialmente en los niveles regional y local.

La creciente incorporación de la comunidad organizada al proceso de toma de decisiones en temas de alto efecto para ellos, requiere la descentralización de varias de las estructuras del Estado, de manera de llevar el ámbito de la resolución de los problemas tan cerca de la gente como sea posible.

Significa posibilitar formas de autonomía local o regional para la Administración de lo público e implica la transferencia de competencias, facultades y recursos desde un nivel de decisión central hacia los gobiernos regionales y las municipalidades, en el marco de un Estado unitario.

Así la descentralización para ser eficaz, debe traducirse en modificaciones legales significativas de la estructura jurídica tradicional del Estado, de manera de garantizar un traspaso real de competencias y recursos desde el Aparato estatal Central a los gobiernos Regionales y Locales .

De esta manera se deberá tender a crear estructuras de gobiernos regionales y municipales con capacidad técnica para coordinar y administrar las instituciones públicas, dar respuesta a las carencias de su población de menores recursos y la estimulación para lograr la participación económica privada.

Se deberá llevar adelante un plan de capacitación y adiestramiento para aumentar el nivel de eficiencia en el Servicio público.

También este proceso de "Reciclaje" del personal del aparato estatal local y regional debe ser utilizado para superar la visión que se tiene de estas instituciones como meras instancias de procesamiento administrativo, para traspasar los asuntos a niveles "Más altos". En cambio se deberá generar una práctica en donde se estimulen una gestión pública apropiada para enfrentar y resolver problemas.

Por último, se deberá efectuar un gran esfuerzo de coordinación entre todo el aparataje de los servicios públicos, para enfrentar en forma congruente la problemática, en cada nivel de la descentralización, regional o local, evitando así los problemas de superposición de competencias, e incrementando la eficacia en el uso de los recursos públicos, asegurando que todo aquello que sea de nivel local y regional se decida, asigne, administre y controle al nivel que corresponda.

## CAPITULO IV

### PLANIFICACION Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL LA PLANIFICACION DEL DESARROLLO LOCAL

#### 4.1.-ALCANCE Y RELEVANCIA DE LA PLANIFICACION PARA LA

##### GESTION PUBLICA.

La Planificación es en estricto rigor, una Metodología para la toma de decisiones. Es en este sentido que el recordado economista Jorge Ahumada describía a la Planificación como un "Instrumento destinado a permitir el más lúcido y completo análisis de prácticamente todos los complejos problemas que enfrenta la sociedad, y a ofrecer métodos de organización capaces de lograr la mejor utilización de los recursos con el mínimo posible de costo social. Pero la Planificación no sólo busca maximizar los resultados que pueden obtenerse con una determinada cuantía de recursos, sino que también adecuar los Procedimientos utilizados a las condiciones existentes". Y agregaba:

La Planificación significa entonces "Una intervención consciente y deseada de un grupo humano, los que a partir de una situación real presente, actúan para alterar su devenir vegetativo y llevar a esa realidad hacia otro estado en el futuro, diferente del que hubiere podido alcanzar sin dicha intervención, nueva situación que es pre-vista como más deseable y mejor"

De esta manera, el futuro es el punto de vista objetivo de la Planificación, lo cual implica que el futuro no sólo puede predecirse, pre-verse, sino que aún más, este puede ser imaginado, diseñado, creado y construido en un proceso que se realizará al transcurrir del tiempo, entre los momentos de la situación actual y el futuro previsto.

Así el conocimiento de la situación actual, la realidad y sus condiciones y circunstancias, es un requisito básico de la Planificación.

Pero el sentido más propio de la Planificación se encuentra en la definición de un futuro factible. A partir de los escenarios posibles del futuro, seleccionando, relacionando y provicionando medios para alcanzar medios programados a través del lapso que se considere, se va construyendo el Futuro, creando la Historia que viene.

Pero aún hay algo más notable, quiénes intervienen para decidir alcanzar un estado más deseable en el futuro y a la vez eligen y factibilizan medios y fines, están ejerciendo una opción que involucra valores, que implica en definitiva una elección y un discernimiento entre lo factible y lo irreal y entre lo que es bueno y lícito de lo que no lo es.

El ejercicio de esta capacidad de imaginar y establecer un rumbo para crear el futuro, implica un derecho social fundamental que el ciudadano debe ejercer, pues es en definitiva el derecho a la vida, a ser constructores de un plan de vida, que evaluando el poder ser, van tras un deber ser que imaginan y desean alcanzar.

Pero la disposición del poder ser y la opción del deber ser presupone la Libertad.

Vale decir, como el futuro no está indeterminado, pues en una gran medida está prefigurado y condicionado tanto por el pasado como por el acontecer de la coyuntura, con lo cual aún cuando no exista una intervención consciente en el futuro, este tendrá un devenir vegetativo, el cual desde ya se puede anticipar en el presente.

Esto por supuesto no implica que el futuro social estará fatalmente predeterminado, puesto que el hombre, como ciudadano tiene la libertad para aceptar o no este devenir prefigurado, vale decir es libre de decidir su futuro, de construir un plan de vida.

Por la Planificación, al optar por un futuro diferente, al ir creando, diseñando y construyendo el futuro, se ejerce una de las más significativas formas de ejercicio de la Libertad, y por último en esta escala de valores, La planificación, siendo una antítesis del fatalismo y el determinismo, se constituye en una dimensión de la Esperanza en un mañana mejor.

De esta manera la Planificación no es una actividad propia de los tiempos actuales, compleja y sólo reservada a los técnicos expertos, en realidad ha sido una actividad que el hombre siempre ha ejercido y por el cual se expresa, con realismo u utopía, con mayor o menor restricción, su derecho al futuro, es decir a la vida.

La definición orientada al cambio, a un futuro mejor que el tendencial y que es propio de la Planificación, implica una dimensión también normativa de la Planificación, al elegir los medios y su utilización a través de un proceso temporal, la misma elección de los objetivos y metas, los juicios de valor implícitos en la evaluación de los diagnósticos y pronósticos, los modelos implícitos o explícitos contenidos en los planes y la

definición del camino y de la opción de futuro definen una fórmula del Deber ser.

Por ejemplo, en el caso de los planes sociales, implica una definición democrática por excelencia, pues se trata de efectuar un ejercicio sobre un destino social, una opción al cambio y un camino por recorrer, distinta u opcional a la simple proyección tendencial de la realidad presente y no sólo la elección de un personaje en un momento del tiempo.

#### **4.2.-PLANIFICACION URBANISTA VERSUS PLANIFICACION DEL DESARROLLO ECONOMICO ESPACIAL.**

La Planificación y el Ordenamiento territorial deben estar referidos y al servicio de una concreta entidad territorial, la cual queda definida en un tiempo histórico determinado, es decir los planes deberán estar compuestos por un complejo de fuerzas económicas, sociales y políticas que interactúan y ejercen influencia más o menos significativa sobre los agentes privados y estatales, los cuales también ejercerán el derecho de promover sus intereses y de participar en las actividades sociales y comunitarias.

Así la función de Planificación debe considerar dos componentes indisolubles, la Política y la Técnica, articuladas metodológicamente de manera de proporcionar a las comunidades locales y regionales escenarios realistas sobre las diversas alternativas que dicho potencial les representa como destinos factibles.

Así dichos actores puedan formarse juicios de valor, ponderados y realistas para establecer y decidir sus preferencias en orden de definir los objetivos y metas consistentes con estos intereses y el mejor y más productivo camino para alcanzarlos, vale decir los programas y proyectos correspondientes.

Según la práctica existente, a la Planificación territorial se le suele dividir en dos grupos

Planificación física o urbanista y Planificación espacio sectorial o Económico-Urbanista o del Desarrollo.

La primera tiene como objeto planear el uso del suelo y de la Infraestructura física requerida por una ciudad o Región y tiene un carácter fundamentalmente arquitectónico.

Este enfoque estrictamente urbanístico, expresado generalmente en Planes reguladores que intentan normar y ordenar el uso del suelo urbano, lo que, aunque importante,

es insuficiente para abarcar todo el ámbito necesario que se deriva de la definición anterior, con lo cual no se logra abarcar y enfrentar los reales problemas urbanos y regionales, al no incluir los procesos económicos y sociales que determinan la expansión y estructuración del espacio metropolitano y su dinámica concreta de evolución y crecimiento.

El segundo enfoque considera esta problemática en forma integral, afirma que la planificación territorial, urbana y regional, no puede desligarse de la dimensión económica social y que los planes no pueden dicotimizarse en distintos aspectos separados, sino que deben constituir una Unidad Sistémica.

Existen tratadistas que denominan como Planes Económico Urbanos a los planes que articulan e integran todas estas dimensiones, estableciendo que estas son indivisibles y que además están sistémicamente relacionadas. Estos también se denominan como Planes de Desarrollo Urbano o Regional, según corresponda.

Esta integración no es frecuente que ocurra en la práctica. Es más, en donde se han realizado esfuerzos de ordenamiento territorial, estos se han efectuado en forma independiente de los Planes Sectoriales o Nacionales y por lo tanto han quedado sólo referidos a los aspectos de distribución espacial, es decir en el plano de las actividades y de la ocupaciones del suelo, pero no han quedado definidas las condiciones necesarias y tampoco las metas y objetivos que sirvan para establecer las guías y criterios para construir un camino para el desarrollo de las fuerzas productivas de esos espacios.

Esto los ha dejado limitado a ser un Plan Regulador tradicional, descontextualizado, tanto de las estructuras económicas como de las socio culturales. Precisamente estas son las que determinan, en definitiva, la dinámica y la organización de dichos espacios.

Así planteamos la necesidad de formular y aplicar planes de ordenamiento y desarrollo territorial de "Segunda generación", que den cuenta de la expresión materializada, tanto en las ciudades, como en las regiones, de las variables macroeconómicas, vale decir de aquellas que efectivamente corresponden a las economías de conjuntos.

Una de las formas en que la estructura Macroeconómica de una Nación se materializa es en sus ciudades, constituyendo un complejo sistema de relaciones entre el desarrollo económico y la urbanización, lo cual, de alguna manera, expresa la calidad de vida de sus habitantes. En ellos también es donde se pueden percibir los perfiles de los escenarios futuros que estos territorios tendrán,

considerando tanto aquellos que el devenir vegetativo de estas sociedades presentará, como la factibilidad que los objetivos buscados y deseados pudieran tener.

Así también se podrán percibir las potencialidades que en ellas se alojan, las cuales definirán en definitiva la posibilidad de pensar en escenarios alternativos, factibles pero más deseables, sostenibles y sustentables.

Para poder ubicar estos escenarios es necesario contar con algunos instrumentos y metodologías que permitan apreciar adecuadamente las realidades y la factibilidad de las perspectivas, así como para intervenir positivamente en la dirección de los objetivos y metas buscados.

Por de pronto, hay que señalar que el elemento básico, impulsor del desarrollo económico en un espacio territorial, es la dotación de infraestructura con que este cuenta, tanto para la producción, como para su comercialización y transporte. La Infraestructura es también de significativa relevancia para determinar la calidad de vida de la población, lo cual repercute también, en la capacidad productiva del recurso humano.

Estos elementos son las que definen la forma y la magnitud que alcanzan las economías generales de aglomeración así como la calidad del mercado de trabajo, y estas son en definitiva, las influyen en la productividad y la inversión de las empresas, elementos claves para definir el crecimiento de la producción, de la fuerza de trabajo y por lo tanto, del crecimiento urbano y de la demanda agregada que estos incrementos significan para la economía de la Ciudad o Región.

Esto genera un proceso de retroalimentación sistémica entre la estructura, la red urbana de la ciudad o región y la estructura productiva de bienes y servicios allí localizada, es decir se establece la relación sistémica entre el crecimiento y/o desarrollo económico y la urbanización. La clave de la forma, tipo y magnitud del crecimiento de una urbe o del sistema urbano de una Región hay que buscarla en esta dialéctica.

Entonces, la forma de intervención adecuada sobre este Sistema, es bajo la forma de obtener un Plan Económico y Urbano, el cual debe ser diseñado de manera de garantizar esta funcionalidad y además la inserción del Plan con el de contexto Regional o Nacional según corresponda, y también, con cada vez mayor frecuencia, en el ámbito internacional.



#### 4.3.-LA PLANIFICACION: SISTEMA OPERATIVO DE LA GESTION PUBLICA TERRITORIAL.

La ciudad al constituir esta relación sistémica entre su economía, su población y su trama urbana requiere entonces de considerar que la planeación de la Ciudad o del conjunto urbano que se establece en la región o espacio que se planifica, requiere comenzar considerando la base económica del sistema que lo sustenta ya que sin su existencia no podría mantenerse y reproducirse como entidad urbana o regional.

La ciudad mirada con esta perspectiva, vale decir como una economía, una determinada infraestructura, una específica fuerza de trabajo y un aparato productivo, por el lado de la oferta; y una trama urbana y localización específica, una particular demanda agregada y un determinado sistema insumo-producto, generan en su conjunto una forma de apreciar a la ciudad como una unidad económica. Así la Planificación del espacio local y/o regional se deberá apreciar como un Plan de Desarrollo de una entidad o fuerza productiva, con una determinada localización.

El conceptuar como unidad económica a la ciudad, y a la manera de intervenir en ella, como un ejercicio de planificación, implica la necesidad de incorporar un análisis de corte macroeconómico para analizar, componer y proyectar el conjunto de las actividades económicas en pos de lograr un funcionamiento óptimo de la red urbana y para proyectar y alcanzar un desarrollo sustentable y sostenido, considerando el mediano y largo plazo.

Así, la estructura económica de un espacio urbano o regional, será el punto de partida para el proceso de planificación, y la base para la confección del diagnóstico técnico, científico, político y social. Esta perspectiva se irá haciendo más relevante en la medida que se alcancen niveles cada vez más desarrollados de urbanización, y por lo tanto, la política y la acción de administración urbana se constituye en una acción central de gobierno.

De esta manera, el desarrollo de la economía de la ciudad, urbana o regional, en particular el de las áreas metropolitanas, constituye la base material indispensable para el Desarrollo económico del espacio local o regional.

El diagnóstico Urbano y/o Regional deberá considerar el medio natural, los aspectos sociales y económicos, demográficos y administrativos, así como también deberá centrarse en el análisis del uso del suelo urbano y/o de la región, la vivienda y la densidad de habitantes, infraestructura social básica, vialidad y

transporte, equipamiento, el ecosistema y la problemática ambiental, (calidad, riesgo e impacto), imagen urbana y desarrollo de mercados, etc.

También deberán examinarse las patologías urbanas que afectan crecientemente a los procesos de urbanización tales como congestión vial, falta crónica de vivienda, barrios deteriorados, contaminación ambiental, violencia e inseguridad pública, inmigración campo ciudad, falta de trabajo, etc.

En este sentido será indispensable abordar los siguientes aspectos en el diagnóstico del espacio urbano o regional:

- Mejorar la productividad de la economía urbana;
- Aliviar la pobreza urbana;
- Desarrollar enfoques que preserven el medio ambiente urbano;
- Aumentar el nivel y el alcance en la comprensión y ámbito de la investigación de los temas urbanos y regionales.
- Considerar y hacer funcional con el desafío del futuro, el funcionamiento de las economías locales, a la globalización e internalización de la economía.

El diseñar un Plan de desarrollo Urbano o Regional, en lo económico y en lo urbano-espacial, deberá superar la fuerte tradición de efectuar independientemente la planeación económica de la urbana.

A esto se le suma el desconocimiento de las relaciones, cuantitativa y cualitativamente, entre las estructuras macroeconómicas, nacionales, regionales, metropolitanas, urbanas y rurales.

Otro tipo de relaciones que habrá que considerar son las que se requieren para lograr la articulación entre los organismos del Estado. Especialmente es notoria la falta de articulación entre las instancias de gobierno central y las de las municipales, provinciales y regionales.

Es de especial importancia coordinar las acciones de las distintas unidades de Administración pública, en las que con frecuencia se duplican acciones entre sí, o en las cuales, con mayor frecuencia aún, no se logra captar y aprovechar las externalidades positivas que las actividades de otras instancias generan.

En este sentido también se observa que el aparato técnico profesional y administrativo de las instancias de administración pública no están habituados, a lo menos en su práctica concreta, a la implementación de planes, programas y proyectos que implican esquemas de acción complejos y que contemplan el mediano y largo plazo. Es más, el propio esquema operativo fiscal, centrado y enmarcado en la confección del Presupuesto anual, conspira para reafirmar estos horizontes cortoplacistas con los cuales se planean las acciones públicas.

El peligro de caer en esquemas globales, irrelevantes y desintegrados para guiar la toma de decisiones en las acciones locales o regionales, se puede evitar integrando las necesidades inmediatas y concretas de la coyuntura, en un Plan compuesto de varias etapas en el tiempo, estableciendo metas y objetivos de largo y mediano plazo, y aquella coyuntura se establece entonces como la etapa del corto plazo.

Con lo cual los requerimientos de la coyuntura encuentran sentido y orientación, como una parte del Plan, la que al ser integrada de esta forma, sirve para ayudar a concretar el camino proyectado a alcanzar por medio de las otras etapas, como el primer paso, el más inmediato del camino por recorrer.

Habrá que cuidar que este desarrollo no se quede sólo en un crecimiento de la base económico productiva, beneficiando solamente a algunos sectores, sino que por el contrario, en la medida que la capacidad económica se incrementa, también esta comunidad, región o país debe crecer en el nivel de bienestar y calidad de vida, en la forma más rápida posible y garantizando la posibilidad que ese bienestar continúe para las generaciones futuras.

Hay que destacar sin embargo que todos estas orientaciones sólo serán posible de implementar en la medida que se cuente con los equipos técnico profesionales adecuados y consolidados institucionalmente en cada una de las instancias que deben participar en la elaboración y posteriormente, en la ejecución de los planes, programas y proyectos.

Así también estos funcionarios, en las respectivas instancias de decisión político administrativa, deberán contar con los sistemas adecuados de información.

Además deberán establecerse los mecanismos apropiados para que las formulaciones de Planes, Programas y Proyectos puedan contar con la participación orgánica de las comunidades involucradas.

Es necesario consignar que en el País, aún con el ordenamiento jurídico institucional existente, es posible desde ya implementar un sistema de Planificación territorial que cumpla con las condiciones descritas, al menos con una definición operacional de carácter de primera aproximación.

Desde luego, el diseño operativo conocido como "Sistema Nacional de Estadísticas Básicas de Inversión" permitiría poder contar con una base de información de las iniciativas tendientes al desarrollo del territorio involucrando el nivel de competencia de todas las entidades de la administración pública. Esto implica contar con un sistema de planificación apropiado para analizar y calificar esta información en función de los objetivos sociales de corto, mediano y largo plazo que se hayan determinado.

Por otra parte también es una ayuda en esta dirección la obligación que existe de elaborar, junto con el Presupuesto Municipal anual, un Plan de Desarrollo Municipal, el que debe ser confeccionado y actualizado cada año.

De esta manera existe la posibilidad de que las entidades territoriales tengan que plantearse perspectivas de desarrollo con mayor trascendencia que un año, y así poder colocar en función de estas metas de mayor alcance, sus actividades de corto plazo. Los Planes y Programas que así surgen les servirán también para justificar sus actividades y gastos, sobre la base del cumplimiento de estos mismos planes de desarrollo.

El requerimiento de confeccionar un Plan de Desarrollo tomando como base el espacio territorial, también lo tienen los Gobiernos Regionales, los cuales tendrán que adoptar, sobre bases como las expuestas, sus decisiones para asignar los presupuestos regionales, evaluando y calificando sobre estos antecedentes los proyectos que se elijan para ser fomentados y/o financiados con los presupuestos con que cuente la Región, ya sean de carácter territorial o sectorial, o bien provenientes de aquellos que son de asignación regional y otros semejantes.

Por último también hay que considerar que existe la definición de carácter constitucional que impone a las Municipalidades la obligación de "Satisfacer las necesidades de la Comunidad local y asegurar su participación en el progreso económico, social y cultural de las respectivas Comunas" para lo cual se les asigna a los municipios una serie de funciones privativas entre las cuales está la de la Planificación y Regulación Urbano Comunal.

En resumen, se puede entender a la ciudad o a la Región como un sistema de estructuras interdependientes, con un condicionamiento institucional, lo cual les determina su toma de decisiones en los distintos niveles de la estructura del Estado y de los aparatos de Gobierno.

La estructura económica determina el tamaño y la dinámica de crecimiento de la ciudad, constituida entre otras, por un conjunto de variables agregadas de la Producción, Consumo, Inversión, Gasto Público.

Desde el punto de vista de la trama urbana, se tiene que los principales mercados son entonces el Suelo, la Vivienda, el Transporte, los Servicios Públicos, (Incluido el Espacio Público) y el Comercio.

De esta manera una estructura espacial puede identificarse por algunos sistemas principales, los cuales deben estar articulados metodológicamente y operativamente al establecer una intervención sobre el, mediante la formulación de algún Plan de Desarrollo.

Entre estas estructuras principales se pueden destacar las siguientes:

- La estructura Económica.
- La sociodemográfica.
- La geográfica.
- El Ecosistema.
- La económicas.
- Las Urbano/Regional.
- La Jurídico Institucional.

En el ámbito de las políticas apropiadas para abordar efectiva y eficientemente la planificación y organización territorial y de esta manera tener la posibilidad de asumir efectivamente el gobierno de los espacios locales y regionales por parte de sus comunidades, debiera ser el campo en el que debe centrarse la propuesta concertacionista, desde la óptica de los socialistas, para esta nueva etapa de gobierno .

Para que esta posibilidad se pueda concretar, no basta con que las Comunas y las Regiones cuenten con la capacidad de establecer y definir sus Planes y Proyectos, para lo cual se han establecido mecanismos de participación en las definiciones presupuestarias correspondientes; Sin embargo, para que esta capacidad virtual se haga efectiva, las Regiones y Comunas además deberán contar con la dotación de un personal idóneo, los cuales también deberán contar con un conjunto de herramientas, métodos y técnicas que hagan eficaz y eficiente el ejercicio de esta capacidad.

## CAPITULO V

### LA INSTITUCION DEL ESTADO PARA LA GESTION PUBLICA EN EL ESPACIO LOCAL: LAS MUNICIPALIDADES.

#### 5.1.-LA INSTITUCIONALIDAD MUNICIPAL ACTUAL.

En uno de los planteamientos centrales de las corrientes políticas que levantaron el "Programa de Gobierno de la Concertación" en 1989, como alternativo al que postulaban las fuerzas que proponían la continuidad del régimen dictatorial, se comprometía a recuperar el derecho soberano de los vecinos a elegir a quiénes los representarían en el ámbito del gobierno local.

Cumpliendo con esta promesa, se logró la promulgación de la Reforma Constitucional del 11 de Noviembre de 1991, por la cual se possibilitó que los Concejos superiores de Gobierno Local se eligieran democráticamente, hecho que ocurrió efectivamente el 28 de Junio de 1992.

Así pues fue consagrado el principio que el máximo nivel de la administración superior de las Municipalidades, se genera por sufragio Universal directo, y también eventualmente el cargo máximo de Alcalde, en el caso que uno de los Concejales alcance el 35 % de los votos emitidos, y en forma indirecta, por los Concejales electos, si ningún concejal alcanza el umbral de votos que fija dicha ley.

El Concejo Municipal como tal estará conformado por este grupo de ciudadanos elegidos por votación popular; los que tendrán por función superior el Normar y Resolver los lineamientos de Políticas, establecer las Premisas fundamentales para planear la Actividad Municipal, incluyendo su perspectiva de Desarrollo; y ejercer la fiscalización de la actividad Municipal.

También por medio de esta normativa se hace posible una forma de participación efectiva de la comunidad organizada en la gestión de las Municipalidades.

Esta forma de participación se ejercerá a través del Consejo Económico y Social Comunal, el cual estará conformado por representantes de las organizaciones formalmente existentes en la Comuna, y cuya representatividad será ponderada según la clase de actividad que representan.

Así un 40 % será elegido por las Juntas de Vecinos legalmente constituidas; un 30 % por las Organizaciones comunitarias funcionales y demás organizaciones comunitarias, comprendiendo dentro de estas a las organizaciones laborales cuando las haya en la Comuna, y el restante 30 % por las organizaciones representativas de actividades productivas de bienes y servicios.

Este Consejo esta concebido como un órgano de carácter consultivo, por medio del cual se permitirá que la comunidad organizada tenga injerencia en la resolución de los asuntos locales, al dárseles la facultad de proponer criterios y lineamientos para la gestión municipal.

Pero para que este propósito sea efectivamente ejercido se hace necesaria la participación consciente y organizada de la sociedad civil, de manera de superar las barreras y las limitaciones establecidas en esta forma de representación.

## **5.2.-EL ESPACIO LOCAL Y EL CARACTER DE LA FUNCION MUNICIPAL.**

En los Estados de carácter centralizado y unitario, el Poder Ejecutivo es el que se encarga del Gobierno y la Administración del Estado, lo cual se expresa y queda establecido en un Sistema de Poder Central, encabezado por un Ejecutivo que dirige y maneja "Gerencialmente" el Presidente de la República, el cual entonces es, a la vez, el Jefe del Estado y del Gobierno.

Es a través de este Sistema piramidal como se adoptan las decisiones Administrativas de los asuntos Públicos y se decide el uso de los recursos Públicos. Este Sistema cuenta con un conjunto de definiciones Jurídico Constitucionales que le proporcionan el Imperio necesario y suficiente para ejercer efectivamente esta Administración.

La administración de los espacios territoriales de la Nación queda establecida Constitucionalmente como enmarcada por un doble carácter de intereses al tener que asumir por una parte, la administración, por cuenta delegada del Poder Central, de los recursos generados o localizados en dicho territorio; y por otra, también la de aquellos asignados centralmente a estos espacios locales, provenientes del Erario Nacional.

Al respecto es conveniente destacar que el carácter de la Institución municipal tiene raíces y fundamentos que legitiman su existencia frente a los vecinos y las autoridades públicas, los que provienen de

muy remotos tiempos. Esta institucionalidad al recorrer tan largo camino ha ido recogiendo esta experiencia y adecuando su institucionalidad para mantener su funcionalidad fundamental, la de servir de base de la administración de la cosa pública en un territorio y frente a una colectividad humana.

Esta experiencia, con sus correspondiente evolución institucional ha permitido probarla frente a variadas circunstancias y, generalmente, demostrando gran versatilidad ha logrado pasar las pruebas.

En el siguiente apartado de este Capítulo se demostrará cómo y ya desde sus orígenes ha desempeñado el rol señalado, aunque adaptándose y enriqueciéndose con la experiencia, de tal forma que ha llegado a tener una capacidad para asumir las actuales funciones que se le han fijado y contar con un potencial aún mayor, si se le requiere que lo asuma.

De esta forma desde la historia su legitimidad social y delegada y constitucional, en lo formal y actual, les viene a las Municipalidades la capacidad para asumir y tomar las decisiones, para enfrentar los requerimientos, para mejorar la calidad de vida comunitaria, requerimientos que en particular provienen de la otra vertiente en que se fundamenta y se genera este que hacer, la de los vecinos de la Comuna.

Así en resumen, de acuerdo a la legislación vigente, la Municipalidad debe orientar, guiar y participar en todo lo que le corresponda para lograr el desarrollo de sus respectivos espacios, aunque este debe ser formulado formando parte de un Proyecto Nacional, por formar parte del Sector Público de la administración del Estado, pero también esta formulación debe considerar aquellas directrices que proviene de la voluntad de las Comunidades allí asentadas.

De esta forma el Municipio es el ente institucional del Estado diseñado para la Administración Pública del Espacio Local de la Comuna.

Hay que insistir que por la naturaleza de los fenómenos que la Municipalidad asume y expresa institucionalmente, el ámbito de lo colectivo y comunitario al nivel local, es su campo de acción.

La Administración de lo Público en la Comuna debe responder a la mencionada doble corriente de influencias, las cuales no son necesariamente coincidentes, pero a las que hay que encontrar solución congruente, conciliable o arbitraria, todo esto es parte del ser y del quehacer mismo de la Municipalidad en la realidad.



Dada en la práctica el doble carácter de los intereses que confluyen en la Institución encargada de Administrar el Espacio Común, esta ha tenido una larga serie de acomodos a lo largo del tiempo, proceso que se puede plantear de la siguiente forma.

Por una parte, esta Institución forma parte de la Administración del Estado y, en tal sentido, los Municipios no son entes aislados y descoordinados del resto del Sistema de Administración Pública del Estado Nacional que se ha dado el País, y es precisamente por intermedio de este Sistema por el cual se articula y relaciona cada entidad territorial con el Resto de los Servicios del Estado y en cada nivel que corresponda.

No obstante por otra parte, esta Institución también tiene un perfil organizativo y una práctica centrada en la cosa local, y en particular, en los intereses y las circunstancias concretas que afectan a la Comunidad que en el habita.

La síntesis a que se ha llegado en la práctica para resolver y afrontar estos juegos de intereses, se fue generando a través de un largo proceso histórico, precisamente desde el inicio de la Colonia, por medio de la cual se ha establecido esta forma de organización social, ya concretada y legitimada institucionalmente en el País para abordar la gestión de lo público en el espacio local, de características peculiares y particulares con respecto a la pertinencia de los instrumentos y de los sistemas con que se abordan los problemas de esa localidad.

No obstante existe también una conciencia generalizada, de la pertinencia y utilidad de la Institución municipal la que se ha derivado en gran medida de esta larga práctica histórica de expresión de la preocupación de los vecinos por la cosa pública de su localidad.

Esta aceptación social se ve potenciada también por las propuestas políticas particulares que actualmente rigen a la Sociedad Civil, por ejemplo la democracia que exige que esta gestión pública se haga más participativa, más localizada, más concreta y también más técnica; vale decir, más eficiente y eficaz, aspectos que a este nivel son realmente evaluadas, pues se debe destacar el hecho de que la Administración Local queda sujeta a la fiscalización cotidiana de los vecinos.

Así la evaluación de la calidad de la Administración del espacio local queda referida, en buena medida, a la calidad de vida que gozan o sufren sus

ciudadanos, a la concretización de los "Adelantos" que se logren.

Vale decir por el tipo y magnitud de los beneficios que el Municipio puede proporcionar a la Comuna, es por lo que se juzga la capacidad y calidad de la gestión edilicia.

Esto motiva la necesidad de conocer con realismo y detalle la capacidad de Administración racional que tiene esta peculiar Institución denominada Municipalidad, de manera de hacerla rendir lo suficiente como para generar sostenibles y sustentables procesos de Desarrollo de cada espacio local que esté bajo su Administración, elevando la calidad de vida de sus habitantes.

La capacidad de Administración de una entidad en particular, tiene una directa relación con el diseño organizacional con que se cuente, el cual debe responder tanto a la capacidad operacional que se requiera como a la estructura y sistema de relaciones que en el se hayan entronizado.

Estas últimas tienen una especial relevancia pues dicen relación con la legitimidad y pertinencia que tengan las instituciones, cuestión de vital importancia a la hora de buscar consensos y concitar la congruencia de las voluntades de los grupos involucrados, pues estas Instituciones deben establecer y proponer prácticas que sean consonantes con la cultura, idiosincrasia e intereses de las comunidades involucradas.

Así pues tiene una gran importancia el conocer la capacidad de gestión administrativa que tenga la Institución Municipalidad, frente a los objetivos tradicionales del Bien Comunitario y de aquellos que la particular coyuntura en la actualidad le plantean, como por ejemplo, de ser gestores del Desarrollo local. Esta capacidad dice relación con la Ingeniería del Sistema mismo así como la identificación de los Sistemas Operativos claves para lograr la Gestión eficiente y eficaz que la historia y los vecinos le demandan.

Como la estructura Organizacional que sirve de base a la Institución actual se ha ido configurando a través de un largo proceso histórico, será necesario conocerlo y entenderlo para evaluar la capacidad de cada elemento de la estructura, así como la relevancia y pertinencia que tienen frente a la realidad actual, puesto que ellos son la respuesta a largos procesos de aproximaciones sucesivas para encontrar una solución eficiente a determinados problemas del colectivo, por lo que es altamente recomendable que sean evaluadas

cuidadosamente antes de proceder a su cambio o modificación.

De esta manera, las formas y prácticas institucionales que han quedado como herencia histórica, así como la dinámica concreta de la vinculación y dependencia con el Gobierno Central, dan como resultado las características fundacionales de la acción Municipal y por tanto un aspecto que hay que conocer perfectamente para poder conocer la capacidad social que ella puede aportar para enfrentar la administración actual del espacio local.

### **5.3.-LOS ORIGENES Y LA EVOLUCION HISTORICA DE LA INSTITUCION MUNICIPAL.**

Los antecedentes de la Institución hoy denominada Municipalidad, hay que buscarlos en la Historia nacional, en cuyo transcurrir se han ido generando instituciones que son formas concretas de como en la práctica de la Administración local se han encontrado formas de soluciones para enfrentar y resolver los problemas que afectaban a la colectividad.

Este proceso es de muy antigua data, como que se inició en los albores de la Historia nacional, como ya se señaló.

Los orígenes de la Institución Municipal se remontan a los primeros años de la Administración del territorio chileno ejercida por la Conquista española, la cual se expresó orgánicamente, y de manera principal, a través de la Institución llamada de los Cabildos.

En realidad para encontrar los orígenes, estos se deben buscar en épocas anteriores aún, puesto que en estos Cabildos coloniales de América, se sintetizaron varias prácticas concretas que existían para la Administración de un espacio territorial en vías de conquistar, por medio de las cuales lograban establecer los conquistadores o colonos la manera de mantener su hegemonía y perpetuarse en los territorios que tenían interés en poseer, ya sea por razones geopolíticas y/o económicas.

En estos territorios a conquistar obviamente no existía un sistema de reglas, de relaciones sociales legitimadas tradicionalmente, tanto por parte de los habitantes originarios de aquellos lugares, como de sus nuevos e impuestos vecinos y también casi siempre dominadores, puesto que generalmente habían llegado y se habían establecido por la fuerza de las armas.

Se requería entonces que las nuevas Relaciones e Instituciones sociales se correspondieran con los intereses de los conquistadores y se lograra hacerlos congruentes con aquellos que tenían los sistemas sociales que en esos territorios ya se habían entronizado a través del tiempo.

Era condición, en todo caso, que esta nueva correspondencia se expresara en un sistema de relaciones sociales que reforzara la hegemonía del conquistador y legalizara su pertenencia, la toma de posesión del territorio y la apropiación de los resultado de la Empresa colonizadora.

En la conquista de los territorios Americanos necesariamente debieron articularse pueblos, culturas y economías diversas, lo cual fue fuente natural de conflictos y cuya resolución demandó mecanismos de organización social especiales para administrarlos y garantizar así los sistemas de dominación, tanto para dar las formas específicas para organizar la vida social y económica en los territorios conquistados, como para ejercer el arbitraje de los modos de producción correspondientes a las culturas y las economías que se superpusieron y/o se intentaron integrar en estos espacios conquistados.

Así también ocurrió en el caso del Reino de Chile, a saber:

En este territorio estaban aquellas instituciones y modos de producción que provenían de la dominación Inca y también por supuesto las trazas de aquellas que provenían de los pueblos originarios o de aquellos que de más antigua data habitaban en el territorio y a los que, sabiamente, el Inca respetaba en aquellas formas institucionales y costumbres que fueran funcionales al Imperio.

Estas formas prehispánicas se debieron articular, con las que traían culturalmente los españoles, las que ya a esa altura de los tiempos provenían de aquellas relaciones de producción que comenzaban a prevalecer en esos tiempos en Europa, base de la civilización occidental y de la época moderna, así como de su modo de producción correspondiente, el Capitalismo.

En particular para esta síntesis que resultó ser el Modo de Producción Colonial, el aporte español de una forma organizativa, empresarial, congruente y apropiada a lo que se requería para enfrentar la empresa de venir a conquistar los nuevos territorios, se conoció como la "Hueste Indiana", en la cual se sintetizaban también varias bases culturales y económicas que prevalecían en aquellos tiempos europeos.

Esta Institución de la Hueste Indiana era un tipo de sociedad formada por el conquistador español para Administrar la empresa de la Conquista, de manera de regular la participación de cada miembro que se asociaba según fuera su aporte de medios materiales que se necesitaban, en particular los bélicos, y sobre todo establecía sobre estas bases la distribución de los resultados.

Por último, pretendía la "Hueste Indiana", lograr generar la Capacidad de gestión apropiada para mantener la ocupación y lograr explotar adecuadamente los recursos naturales, humanos y materiales localizados en estos territorios.

Estas distintas formas de estructuras sociales y económicas que convergieron para plasmar una sólo práctica de organización social en los territorios americanos, fue perfeccionándose y evolucionando a lo largo de casi tres siglos, manteniendo los rasgos fundacionales, pero adecuando las instituciones y legalidad a los requerimientos de los tiempos, no cambiándolas sino adaptándolas.

Una de las más Instituciones más significativas y que destaca en este proceso y en la relevancia que tuvo para la Administración Pública fue la del Cabildo.

### 5.3.1.-EL CABILDO EN CHILE.

La Ley 13, título 2, libro II de la Recopilación de Leyes de Indias, promulgada por Felipe II, expidió como cédula real que "Siendo de una Corona los reinos de Castilla y de las Indias, las leyes y orden de gobierno de los unos y de los otros deben ser lo más semejantes y conformes que se pueda"....."que para aquellos estados ordenaren, procuren reducir la forma y manera del gobierno de ellos al estilo y orden con que son regidos y gobernados los reinos de Castilla y León, en cuanto hubiere lugar y permitiere la diversidad y diferencia de las tierras y naciones".

Es decir en América la base del ordenamiento jurídico institucional formal, fueron aquellas instituciones castellanas transplantadas y adaptadas a las realidades de las tierras de ultramar y por supuesto a los intereses de los conquistadores, los que plasmaron y manejaron casi en forma exclusiva estas instituciones jurídicas de origen castellano.

Los conquistadores españoles o criollos, colonizadores de inmensos territorios, casi inimaginables para los peninsulares, ya que en estas comarcas cabría varias veces la misma España; conquistadores que además tenían prácticamente a completa disposición el uso y el goce de grandes riquezas mineras y agrícolas, para cuya explotación contaban con legiones de trabajadores indígenas y mestizos que estaban bajo su dominio.

Por otra parte estos conquistadores estaban separados por el Océano del poder del Rey, con lo cual pudieron, en la práctica, generar un poder autónomo de gran relevancia, amparado por último aún, formalmente, por el ordenamiento jurídico institucional del Imperio, el cual era susceptible de ser adaptado e interpretado según las necesidades e intereses de los conquistadores.

Gracias a estas circunstancias se constituyeron, influyentes burguesías nacionales, las cuales incluso contaban con más poderes efectivos que aquellas que paralelamente se generaban en Europa y que luchaban arduamente por establecer su hegemonía frente al poder feudal en la misma época.

Pero en América, la lejanía del poder central les resultaba a estas burguesías que se iban generando ser una circunstancia muy favorable, sobre todo porque existía todo un ordenamiento Jurídico Institucional basado en una ideología de características monárquicas absolutistas, perfectamente compatible con los procesos de dominación por la fuerza.

Por la lejanía de las Cortes, para estas burguesías de ultramar les fue posible subrogar a los nobles en la administración de la sociedad Americana. Los conquistadores generalmente pertenecían a otras clases que las que detentaban el poder en la Península Ibérica, eran nobles de baja alcurnia, plebeyos o incluso de menor nivel aún.

Estas burguesías criollas para legitimarse como actores sociales plenos y capaces de ejercer el poder social, no tuvieron necesidad de recurrir, como sus congéneres europeos, un par de siglos más tarde a cambiar, revolucionariamente las estructuras sociales por las formas de la Democracia, la cual tuvieron que imponer violenta y dramáticamente para acceder a la administración del poder del Estado.

Aquí, en América, pudieron anticiparse y sin revoluciones o episodios traumáticos, salvo para los indígenas, desplazar a los nobles y legitimarse en el ejercicio del poder y en la apropiación de los resultados de la economía Colonial.

El Ordenamiento Jurídico de la monarquía era funcional a sus intereses y podían aplicarlo y adaptarlo en América sin mayor control efectivo de la Administración jurídica institucional prevalecientes en el Reino.

Particular significación en este sentido tuvo la vieja modalidad del derecho español, que desde la Edad Media establecía que para la aplicación perfecta de las cédulas y mandamientos de la Corona, ésta debía constar de dos fases, el Obedecimiento y el Cumplimiento, procedimiento que en la práctica no obstante que se obedecía formalmente la orden como "Mandato del Rey y Señor Natural", el cumplimiento permitía un recurso, el de la "Súplica", para solicitar la modificación o derogación de la Ley, la cual no se aplicaba mientras no se resolvía la Súplica.

La lejanía también favorecía complementariamente, aún más que en la misma España, la fórmula que en la práctica reconocía que la orden "Se obedece, pero no se cumple". Así ocurrió que con gran frecuencia, pese a las ratificaciones y aclaraciones de las leyes que hacía la Corona, estas se violaban abiertamente, cuando a los intereses de las burguesías nacionales les convenía.

Como ejemplos, esto se puede comprobar en el caso de las severas leyes que protegían y buscaban el buen trato para los pueblos indígenas, lo cual generalmente no ocurrió así; o las que establecían el monopolio comercial de la corona, pero que fueron abiertamente burladas por el contrabando en todas las Colonias pese, a las declaraciones de sumisión a la ley y al rey de que hacían gala los burgueses americanos, españoles o criollos.

Entre las Instituciones que fueron más útiles y funcionales para cumplir los propósitos e intereses de las burguesías nacionales está el Cabildo, por el cual se establecía en las Colonias en base un corolario de la ley citada al comienzo del apartado, del Rey Felipe II, en la cual dictaba lo siguiente: "Que en los casos en que la legislación de las Indias no hubiera contemplado su acomodo legal, se aplicaran las de Castilla" Ley 2, tit. 1, libro II. Vale decir, si el cuerpo jurídico específico adolecía de alguna carencia, se debía utilizar las instituciones o categorías del Reino.

Es por esto interesante conocer las raíces de los Concejos Castellanos, institución que se tomó como modelo para los Cabildos Americanos.

En especial fueron adoptados porque estos Concejos resultaban altamente funcionales para los

intereses de la Burguesías hispano americanas, particularmente por que con ellos se institucionalizaba formalmente la representatividad de los habitantes locales en la Administración y Gobierno de la cosa pública territorial, lo que en definitiva era lo que a los criollos les interesaba pues en ello se asentaba la base material de sus intereses.

Es interesante consignar que esta estructura, tuvo tanto en sus orígenes Castellanos como en los primeros tiempos de su aplicación en los territorios Americanos, una expresión mucho más democrática y representativa de las voluntades e inquietudes de las comunidades de vecinos, lo cual explica la legitimidad que alcanzó e incluso, de la capacidad virtual que se le reconoce aún hoy para expresar la voluntad de la comunidades locales

En los orígenes fundacionales de la Institución estaba la intención de lograr la representatividad y la participación del colectivo de los vecinos allí asentados en la resolución de los problemas sociales.

Efectivamente, tanto en España como en América, en los primeros tiempos de la Conquista, en el Siglo XVI, estas instituciones municipales representaron a todos los soldados y vecinos, particularmente en los Cabildos Abiertos. Cabe recordar que en este tipo de asambleas fue donde se echaron las bases de la Colonia y algunos siglos después, en los que se proclamaba la Independencia.

Con el tiempo, durante la Colonia, estos se fueron convirtiendo en asambleas reducidas sólo a los representantes de una parte escogida del vecindario, con lo cual la representatividad de los intereses que en ellos se expresaba, empezó a reducirse sólo a aquellos tópicos especialmente relevantes y de interés para los grupos que a los Cabildos tenían acceso, grupos que en definitiva resultaron ser generalmente autogenerantes y autorreferentes sobre la base de los mismos grupos o "Familias", las más poderosas y por lo mismo de mayor influencia.

Otra de las razones relevantes de la legitimación de la burguesía nacional de los Cabildos, se encuentra en que estos les abría una vía de acceso a las estructuras de poder administrativo de la Colonia.

Los altos cargos de la Corona en América, particularmente las cabezas de las Instituciones de Virrey y de Gobernadores, eran desempeñadas en la práctica sólo por españoles peninsulares, mientras que los cargos de Concejales, (Concejiles), estaban abiertos y de hecho casi siempre ocupados, por españoles o criollos residentes en América, por lo cual en su gestión asumían la



representación de los intereses de ellos y sus familias, con lo cual, frente a los Virreyes y Gobernadores hacían el papel de pequeños Congresos o Cortes.

De esta forma pasaban a compartir, en la práctica, el gobierno del Estado Colonial, en los territorios Coloniales.

De lo anterior surge otra de las Características que han acompañado hasta nuestros días a la Institución Municipal, cual es el carácter doble, ambivalente y controvertido de cogobernantes y coadministradores de los espacios locales. Por esta razón las funciones municipales, desde la Colonia, carecen de límites precisos y de alguna manera, abarcan toda la vida social, lo que por lo demás también se encontraba presente en el Modelo original de los "Soberanos Concejos de Castilla".

En las raíces de los Concejos ibéricos está la antigua institución germánica de los "Concilium", que significa Asamblea general, de donde se deriva el nombre de "Concejo", y que estaba constituido por todos los hombres libres del respectivo territorio.

Esta institución fue desarrollada especialmente durante la guerra contra los moros, pues para defender los territorios ocupados por los cristianos y consolidar el dominio sobre las tierras reconquistadas a los árabes, se requería establecer en ellas poblaciones densas con personas que estuvieran interesados vitalmente en defenderlas como algo propio.

Por esto los reyes acordaron ventajas, privilegios, exenciones de tributos, fueros, a los que se iban a vivir en las fronteras. En virtud de estos privilegios el Rey cedía la propiedad de esos lugares, bajo el compromiso de ser fieles a la Corona así como con los fueros municipales. Los monarcas otorgaron desde los inicios de la reconquista concesiones de tierras y privilegios a nobles, monasterios u obispos y también incluso a los vecinos pobladores de los territorios en donde se iba desplazando la frontera entre los árabes y los cristianos.

Es así que la Reconquista se convirtió en una colonización, civil y militar semejante al carácter que más tarde asumió la "Hueste Indiana", en los territorios americanos. En cada ciudad o villa en lo civil se establecía un municipio con sus propias fueros y ordenanzas y también tenía un carácter militar pues cada vecino era un defensor de su hogar y la frontera para el enemigo.

El país originalmente estaba dividido en circunscripciones políticas y administrativas, al frente de

las cuales había un Conde que ejercía en nombre del Rey las facultades militares, judiciales y económicas. Pero en cada circunscripción existía un concilium, que tenía como principal función administrar justicia, bajo la presidencia del Conde y la asesoría de los denominados "judices".

Cuando a través del proceso de la Reconquista, en la Guerra con los árabes que se ha relatado, se les concedió a los pobladores el dominio de la comarca en que vivían, y salió de la jurisdicción del Condado, entonces tuvieron que crear sus propias instituciones, las que obviamente las conformaron de acuerdo al modelo anterior conocido, el Consejo o Municipio, el cual se convierte en una entidad corporativa, dotada de jurisdicción sobre un territorio, con un Juez, elegido por la Asamblea de los hombres libres como presidente, al mismo tiempo que también eran electos los consejeros o alcaldes que lo asesoraban en la administración.

Los primeros fueros datan del siglo XI, y muestran ya a los Concilium como entidades corporativas dotadas de jurisdicción. La existencia de este tipo de Concejo data desde el momento que se le segrega de la jurisdicción del Condado y cuenta con sus jueces propios.

El fuero del Concejo de León, sancionado por Alfonso V, otorgaba atribuciones a la policía de los mercados y del comercio, a la administración de justicia y al reparo y defensa de las murallas que protegían a las ciudades, otorgando seguridad a los vecinos. Si se extrapolan estas funciones a los tiempos actuales es posible advertir que ellas cubrían las mismas funciones o necesidades que tienen las poblaciones comunales actuales.

Estos Concejos, o Cabildos, se componían de la totalidad de los vecinos que vivían en el territorio de la ciudad y de su "Alfoz" o territorio circundante, cuestión muy relevante para entender que se trata de una unidad de Administración de la población y del territorio.

Entre los principios básicos de la legislación foral de los concejos figura la igualdad ante la Ley de todos los vecinos aforados, la seguridad personal, el derecho a ser juzgados por sus jueces, con arreglo al fuero, a la inviolabilidad del domicilio, el derecho de propiedad y "hasta la tolerancia religiosa".

Eran vecinos todos los habitantes de la ciudad y de su "Alfoz", los cuales eran definidos como aquellos "Que tenían domicilio y casa abierta y estaban Inscritos".

Aunque teóricamente había una igualdad entre ellos, las circunstancias y necesidades de la guerra hacían más útiles y dignos de privilegios a los que tenían

corceles y armas, a los cuales se les denominaba "Caballeros ciudadanos", distintos de los "Pecheros y Peones", que por carecer de caballo y armadura pagaban tributos, aunque estas categorías estaban abiertas a ganarse o perderse, según lo fuera la propiedad de tales bienes.

Los Cabildos se ejercen en América de una manera semejante y se convierten en una particular forma de administración del territorio y de la Comunidad en el asentada. Todos los vecinos participaban en la administración local, como funcionarios o como votantes.

Todos los Concejos, como los Cabildos, reconocían el señorío del Rey, a cuya dignidad quedaba reservada la alta justicia, la suprema representación del Estado y todos los atributos de la soberanía.

La organización de los concejos era variada, puesto que cada uno se había estructurado de acuerdo a los privilegios obtenidos, los usos y las costumbres locales. Como se trataba de contratos entre una comunidad y el Rey las ordenanzas y el número, denominación y la duración de los oficios concejiles eran variables.

En el Cabildo Colonial su estructura, el número de sus componentes y las atribuciones formales se fueron institucionalizando con el tiempo, de manera de ser funcionales con las necesidades que la realidad iba presentando, tanto las del Reino como las locales.

### **5.3.2.-EL MUNICIPIO DE LA REPUBLICA.**

Después de la Independencia, al formalizarse las Instituciones Republicanas, en la Constitución de 1833, se dispuso que habría una Municipalidad en todas las capitales de Departamento y en todas aquellas poblaciones que determinara el Presidente de la República, consultando a su Consejo de Estado.

Su estructura y funciones se establecieron sobre las bases del antiguo sistema del Cabildo colonial.

Se estableció el ámbito de la competencia de las municipalidades y se sometió a sus alcaldes y regidores elegidos a la autoridad del gobernador del departamento o al subdelegado, según correspondiera.

En 1854 se dictó la primera Ley Orgánica de Municipalidades y ella tuvo por objeto afianzar el sistema de Administración Central de la Nación.

Así los municipios pasaron a depender directamente del Gobernador Departamental o Subdelegado, como representantes del Poder central y así estos funcionarios pasaron a formar parte integrante de estas Municipalidades.

Estos representantes del Ejecutivo Central tenían derecho a veto y a declarar nulos los acuerdos municipales, intervenir en la elaboración de los presupuestos, promulgar y hacer ejecutar las ordenanzas y reglamentos, suspender su ejecución, administración de los bienes y rentas municipales.

Pero en 1887, con la dictación de otra Ley Orgánica, se les retiró a los representantes del Gobierno Central la mayor parte de dichas atribuciones, pasando en general la administración de los intereses locales a los alcaldes y centrándolos en los Municipios.

No obstante, el régimen establecido por la ley de 1887 mantuvo a los alcaldes el carácter de agentes electorales del gobierno, lo que produjo una reacción de la opinión política de la época, ya tan convulsionada por los conflictos de poder entre el poder presidencial y el del Congreso, lo que, en este aspecto, culminó con la dictación de la llamada "Ley de la Comuna Autónoma", en el año 1891.

Este cuerpo legal estaba orientado a suprimir la intervención del Ejecutivo central, particularmente la del Presidente de la República en las elecciones, especialmente la de las autoridades locales, para lo cual se le concedió plena autonomía a las Comunas, radicando el poder electoral del País en los Municipios autónomos.

Para este efecto, se le transferían a los 195 Municipios existentes a esa fecha, atribuciones Administrativas para asumir la Administración Pública del espacio local, tales como contar con Tesorería Comunal, tener la administración directa de los bienes municipales, así como la de las rentas devengadas en su territorio, y se les dotaba también con una importante cuota de poder de decisión local, la que incluía la de definir los jefes de Policía y de todos los servicios públicos locales.

Las atribuciones de los Intendentes y Gobernadores quedaron reducidas a presidir las sesiones de las Municipalidades y a suspender los acuerdos o resoluciones que perjudicasen el orden Público.

El Alcalde, dotado de facultades amplísimas, pasó a ser el verdadero jefe de la Comuna.

En todo caso por falta de madurez de los administradores políticos de este sistema y de la carencia

del personal calificado para apoyarlo en su gestión, este sistema no logró enraizarse concretamente, a institucionalizarse en la conciencia de los habitantes de las comunas y así ocurrió que diversas atribuciones fueron progresivamente vueltas a traspasar al Sistema de Administración centralizada.

En 1915, se dictó la Ley Nº 2.960 sobre Organización y Atribuciones de las Municipalidades, la cual amplió aquellas atribuciones que tenían las Municipalidades en todo lo relativo al desarrollo de nuevos barrios, también se le señalaban los requisitos para aprobar los empréstitos municipales, se fijó el procedimiento para el reclamo de los tesoreros por libramientos ilegales de los Alcaldes, se estableció cómo debía efectuarse la remoción de los alcaldes y su subrogación y se concedió acción Pública para perseguir la responsabilidad criminal o civil de los Alcaldes.

La Constitución de 1925 contempló importantes definiciones sobre la acción y las atribuciones Municipales; se dejó a las Municipalidades sujetas a la vigilancia "Correccional" y económica de las Asambleas Provinciales, cuerpos colegiados establecidos en la Carta Constitucional pero que no se constituyeron nunca.

Se definió a las Municipalidades como personas jurídicas de derecho Público, con un ámbito de competencia privativo y de rango constitucional y con autonomía con respecto al origen de sus atribuciones, pues sus regidores eran elegidos popularmente y estos, a su vez, elegían al Alcalde, con excepción de algunas ciudades, las más pobladas, en las cuales los alcaldes eran nombrados por el Presidente de la República. También se establecía que los Alcaldes podían ser remunerados.

Pero nuevamente se empezaron a restringir las atribuciones municipales a partir de 1942, con lo cual se estaba contradiciendo el espíritu y la letra de la Constitución de 1925, en la cual, por el contrario, expresamente señalaba que el ordenamiento jurídico de la República debía paulatinamente confiarse a los organismos provinciales o comunales, para lo cual les otorgaba las atribuciones y facultades administrativas que les correspondían para efectuar una eficaz y plena administración de sus territorios, facultades que por ese entonces estaban radicadas en los ámbitos administrativos de otras autoridades.

En todo caso, este ordenamiento jurídico institucional municipal perduró hasta la década de los años setenta sin mayores modificaciones.

Con el golpe de Estado de 1973, se interrumpió toda la vida democrática en las comunas. Se suprimieron los cuerpos colegiados de regidores y alcaldes elegidos popularmente y la junta militar que ejercía el poder ejecutivo eligió y nominó a personas, con carácter de funcionarios de confianza del poder central, para que con el nombre de alcalde, administraran las Comunas.

Esta situación fue institucionalizada con los decretos leyes 573 y 575 de 1975 y el decreto ley N° 1.289 de 1976, que subordinó el Municipio al sistema general de Administración del Estado y quedando sujeto a las decisiones del Poder central ejecutivo.

Así los nombramientos de los alcaldes pasaron a ser potestad presidencial así como su remoción. El Ministro del Interior fue dotado de la facultad de proponer al Presidente de la República la remoción de todo funcionario de la Administración Pública, incluidos los municipales y aún más, éstos, con excepción de los Jueces de Policía Local, fueron declarados de la exclusiva confianza del presidente primero y del Alcalde, después.

Esta situación sólo comenzó a revertirse a partir del proceso de vuelta a la democracia, y ya desde los tiempos en que se empezaron a lograr los primeros pasos en este sentido, en diciembre de 1988, se comenzó a producir cambios paulatinamente en la presión absolutista de la tuición que el gobierno central tenía sobre las Municipalidades, proceso que se materializó legalmente con la dictación de la ley Orgánica de Municipalidades, la N°18.695.

Con la dictación de esta ley comenzaron a operar mecanismos que, aunque existentes en la Constitución dictada en 1980, no habían sido implementados y reglamentados, por ejemplo, en materia tan importante como aquella que establecía la generación de las autoridades comunales por entes corporativos, conformados por personas que aunque nominadas por la autoridad, asumían la representación de los gremios a que pertenecían, los CODECOS y COREDES.

Estos no habían operado, pese a que este sistema era congruente con la concepción política de una de las tendencias del gobierno militar, concepción que sin embargo no era aceptada como criterio de gobierno local por las otras. Este mecanismo establecía a nivel comunal, los CODECO y a nivel regional se comenzaron a implementar los COREDE.

También se puso en práctica en dicha ley una reforma a las atribuciones que tenían las Municipalidades y así se le asignaron al Municipio atribuciones que

desarrollaba la Administración Central, aunque en uno de estos aspectos, el de las rentas municipales, ya se le habían otorgado una mayor cobertura y participación en relación al financiamiento del propio presupuesto municipal, en el ordenamiento sobre rentas municipales dictado en 1979.

Por su parte, el Gobierno democrático que asumió el país en 1990, se comprometió a este respecto, a generar un ordenamiento jurídico institucional orientado a la administración descentralizada del Estado y a la democratización de los Municipios.

Para tal propósito se envió al Parlamento un Proyecto de reformas Constitucional para las materias Municipales, en 20 de Mayo de 1990, el cual tras una ardua ronda de negociaciones entre Oposición y Gobierno, fue finalmente aprobado por el Senado en Noviembre de 1991.

En este ordenamiento se definió a las Municipalidades como Corporaciones de Derecho Público, dotadas de autonomía, personalidad jurídica y patrimonio propio, fijándose como finalidad el promover el desarrollo económico, social y cultural de la Comuna o de la Agrupación de Comunas según corresponda y estableciendo la participación de la Comunidad local.

Sus organismos superiores son el Alcalde, como máxima autoridad, El Concejo Municipal y un Consejo Económico y Social Comunal consultivo, compuesto por representantes de la Comunidad, de entre aquellos que estuvieran organizados formalmente en el territorio de la Comuna, como se señaló en la introducción.

Estas máximas autoridades comunales son generadas democráticamente, los concejales y el Alcalde elegidos a través de un proceso de sufragio universal, según lo determinado por la ley orgánica de municipalidades, a la cual, como ya se acotó, se le otorgó rango Constitucional. Los Concejales durarán cuatro años en sus cargos, pudiendo ser reelegidos.

El Concejo Municipal estará integrado por los Concejales electos, entre los cuales estará el Alcalde, el que lo preside.

Estos Concejos Municipales tendrán facultades normativas, resolutivas y fiscalizadoras.

Este proceso fue complementado en 1992, cuando el Congreso Nacional aprobó las reformas a la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, enviadas por el Gobierno y por las cuales se pretenden fijar las normas que se requieren para complementar y reglamentar el proceso de

generación y constitución de los Concejos locales y regionales contemplados en esta nueva ley de Reforma Municipal.

#### 5.4.-LA ACTUAL ORGANIZACION MUNICIPAL .

Según la Constitución Política de 1980, para establecer las funciones de gobierno y administración interior del Estado estas se ejercerán territorialmente, dividiendo el País en Regiones y estas en Provincias, las cuales a su vez, para efectos de la Administración Local, se dividen en Comunas.

Cabe hacer notar que se establece explícitamente una diferencia entre las funciones de Gobernar y de Administración, a saber.

La función de Gobierno Interior está referida a la autoridad superior, cuya misión fundamental es la conservación del orden público y la seguridad interior de la República, al respecto el Artículo 24º de la Constitución dice lo siguiente: "El gobierno y la Administración del Estado corresponden al Presidente de la República, quien es el Jefe del 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 a la Constitución y las Leyes."

Esta autoridad la ejerce con la colaboración de los Ministros de Estado, a nivel Sectorial, y de los Intendentes y Gobernadores, a nivel regional y provincial, respectivamente.

La Constitución establece, como lo establecía también la Constitución de 1925, la equivalencia operativa entre Gobierno y poder Ejecutivo.

La Administración Pública, por su parte, es concebida como el conjunto de las actividades que, a través de órganos competentes, tienen por finalidad cumplir las disposiciones de la autoridad política y atender las necesidades nacionales, regionales, provinciales y comunales, de manera continua y permanente.

Vale decir que, desde un punto de vista funcional, la Administración estatal puede ser considerada como el conjunto de servicios destinados a satisfacer las necesidades públicas.

Así pues las Municipalidades son órganos de la Administración Estatal encargadas del servicio Público a



nivel de una Comuna, y así en estas instituciones se pueden encontrar los dos tipo de funciones indicadas, a saber.

Por una parte se le definen atribuciones que tienen un carácter administrativo neto de la Cosa Pública, aquellas "que se preocupan de la marcha cotidiana del país, aplicando las medidas necesarias para el cumplimiento de las leyes y de las órdenes del gobierno relativas al manejo y la dirección de los intereses públicos o las metas que los propios órganos se han dado cuando la Constitución y las leyes les otorgan autonomía".

Pero hay que observar que de este tipo de consideraciones se determina una función Institucional que no es simplemente una delegación de autoridad Central, pues si bien la normativa vigente establece el marco jurídico institucional para la acción municipal, esta, a través de ella misma y de los espacios de autonomía de que se le atribuyen, en definitiva no configuran un Organismo que actúe sólo en representación del Gobierno, o más precisamente del Poder Ejecutivo, que es el que tiene la facultad de gobernar a la Nación como un poder Central.

Hay que considerar además que el Municipio tiene una gama de funciones, privativas de la gestión municipal, de las cuales una cantidad apreciable son de decisión de la autoridad local, con lo cual se termina por configurar, dentro del ordenamiento democrático actual, que el Municipio no es sólo un representante del Gobierno Central, sino que también, y precisamente por estar encargado de administrar la cosa pública a nivel local, debe asumir la dimensión colectiva del bien común, del desarrollo del potencial productivo y de la calidad de vida en ese espacio Comunal.

Con lo cual también tendrá que asumir otras corrientes de opiniones y de intereses, provenientes de la base local, la cual también le dará un mandato, en calidad de vecinos, para ejecutar estas acciones y para lo cual la institución municipal también se deberá hallar dotada de atribuciones e instrumentos ad-hoc para el bien resolver las controversias.

Esta última tendencia se ve reforzada al considerar que siendo que la responsabilidad superior del Municipio esta radicado Constitucionalmente en el Alcalde y los Concejales, los cuales son elegidos directamente por los electores de su Comuna, y cuyo mandato no necesariamente puede corresponder o subordinarse al criterio y voluntad del Poder central, del Ejecutivo de Gobierno, sobre todo en las materias de pertinencia local y también en aquellas que así hayan sido reconocidas en el ordenamiento Constitucional.

De hecho, en la Ley de Regionalización se establece que los Consejos de Gobierno Regional tienen, mediante el mecanismo de la insistencia, prevalencia sobre la Autoridad que representa al Ejecutivo en la Región, el Intendente Regional.

De esta manera se define otro tipo de función política, la de la Administración Ejecutiva de la Cosa Pública a nivel de la gestión de la Comuna; vale decir, la de asumir un espacio, local o Regional, lo cual esta por una parte referido a un territorio y a una Economía allí localizada y por otra parte, referido a una Comunidad de personas que se hayan establecidas en este mismo espacio.

En definitiva estas funciones de Administración de la Cosa Pública es semejante, en términos funcionales, a una actividad gerencial por la cual, dentro de los parámetros del Ordenamiento Institucional Nacional, se le delega autoridad a un conjunto de personas, pero que ellas han sido investidas de esta facultad por mandato popular, para que asuman la administración ejecutiva y autónoma de un espacio local, en el ámbito de lo público, incluyendo a los bienes de propiedad y de uso públicos.

También estas Autoridades a su vez deben incentivar y canalizar la participación de la comunidad; y además deben lograr un uso eficiente de los recursos presupuestarios que anualmente se le asignen del Erario Nacional y también de aquellos otros que logren obtener de otras fuentes, pero que sin embargo comprometen de alguna forma al Presupuesto Nacional .

Esta acción debe efectuarse mediante el desempeño de una gestión democrática y participativa, orientada a lograr el bienestar y la calidad de vida de la Comunidad y el desarrollo de la Economía local de manera sostenible y sustentable, a escala humana.

En todo caso cabe dejar consignado que al respecto existe una visión oficial, por la cual se ha definido que los Alcaldes son autoridades administrativas y la Comuna es una unidad territorial de Administración del Estado y no de gobierno, por lo tanto no debiera hablarse de "Gobierno local" sino de "Administración Local", aunque también hay que señalar que este enfoque no es unánime.

Sin embargo considero que si bien estas visiones discrepantes y el tema en sí mismo son importante de discutir dentro de la temática municipal, en lo que dice relación a este trabajo puede dejarse sólo planteada la controversia derivadas de estas visiones distintas, puesto que lo relevante de ésta descripción que se ha hecho del ordenamiento jurídico institucional, ha sido con el propósito de a señalar lo peculiar y complejo que es la

función Municipal, cuestión que si es de fundamental importancia a la hora de definir las características, formas y requerimientos que debe cumplir el Personal Municipal.

En este contexto y para este trabajo, la dimensión y forma de la función Municipal que actualmente debe asumir la Administración del Personal para efectuar la función Pública Municipal, será la que existe y la cual cuenta ya con una práctica operativa bastante amplia, por lo que estimo que cualquiera que sean en definitiva las atribuciones superiores que se le den a las Municipalidades, las funciones y obligaciones tradicionales de los funcionarios municipales y la problemática de su administración serán, en lo sustantivo, las mismas actuales, con lo cual será válida ésta descripción y contexto.

El régimen Jurídico Institucional Municipal esta actualmente constituido por un conjunto de cuerpos legales cuyas disposiciones definen los roles y las características específicas que debe revestir la acción de los Municipios.

De este ordenamiento se señalarán a continuación algunos de los cuerpos legales que además de pertinentes para la materia de este trabajo, definen el ámbito de las funciones y del régimen de Administración para los funcionarios municipales.

## **5.5.-LAS DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES DE 1991.**

La Constitución de 1980 debió ser reformada profundamente pues su normativa de administración territorial era abiertamente no democrática

Así el objetivo central de la reforma que se efectuó apuntó a afianzar un activo y progresivo proceso de descentralización del país.

En la Reforma Constitucional se establece que el Gobierno de cada Región reside en un Intendente, el que será de exclusiva confianza del Presidente de la República, pero a diferencia del texto anterior a la reforma, en éste se establece que la Administración superior de cada región, estará radicada en un Gobierno Regional que tendrá por objeto el desarrollo social, cultural y económico de la Región.

Este Gobierno Regional tendrá personalidad jurídica y patrimonio propio y estará constituido por el Intendente y el Consejo Regional.

El Consejo Regional será un órgano de carácter normativo, resolutivo y fiscalizador, dentro del ámbito propio de competencia del Gobierno Regional y será el encargado de hacer efectiva la participación ciudadana regional y ejercer las atribuciones que la Ley Orgánica Constitucional le encomiende. Este Consejo será presidido por el Intendente Regional.

Las atribuciones centrales del Consejo Regional son las de aprobar el Plan de Desarrollo de la Región y el Proyecto de Presupuesto del Gobierno Regional, los cuales en todo caso deberán estar ajustados a la política nacional de desarrollo y al presupuesto de la Nación; y también deberá resolver acerca de la inversión de los recursos consultados para la Región en el Fondo Nacional de Desarrollo Regional, pero sobre la base de una Propuesta que formulará el Intendente.

En términos de la generación de los fondos para constituir el erario regional, en el artículo 19 N° 20 del nuevo texto Constitucional, se establece una excepción a la Norma general del Estado, que dispone que los tributos que se recauden, cualquiera que sea su naturaleza, ingresarán al patrimonio de la Nación y no podrán estar afectos a un determinado destino.

La excepción del nuevo texto permite que la Ley podrá autorizar que los tributos que gravan actividades o a bienes que tengan una clara identificación regional, puedan ser aplicados, dentro de los marcos que la misma ley señala, para el financiamiento de obras de desarrollo regionales y decididas por las autoridades regionales. Cabe hacer notar que esta excepción ya existía a nivel local, pero ahora fue ampliada al ámbito regional.

También se establece que sin perjuicio de los fondos que para su funcionamiento se le asignen a cada Región en la Ley de Presupuesto de cada año, esta misma Ley deberá considerar también una proporción destinada específicamente a la Inversión regional, denominado Fondo de Desarrollo Regional, el cual formará parte del total de gasto en Inversión Pública que se haya determinado para el respectivo año.

Además se determinó en esta reforma Constitucional, una innovación en la estructura de la Ley de Presupuesto de la Nación, el cual desde ahora contemplará gastos correspondientes a la Inversión Sectorial, identificados como tales, los que serán de asignación regional, (ISAR) y cuya distribución por

regiones responderá a criterios de equidad y eficiencia y tomando en cuenta el Programa Nacional de Inversión. La asignación de tales recursos al interior de cada región corresponderá al Gobierno Regional.

Por otra parte se establece que a iniciativa de los Gobiernos Regionales o de uno o más Ministerios, éstos se hayan autorizados para que celebren convenios anuales o por más años, de manera que dada la naturaleza de las Obras, se puedan definir Programas de Inversión Pública tanto en las respectivas regiones, o para un conjunto de regiones, con las cuales se demuestre que es conveniente asociarse con tales propósitos.

En este mismo sentido, la ley autoriza 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.

En cuanto a la unidad espacial "intermedia", la Provincia, también a esta se le establece una Institucionalidad semejante a la Región, aunque articuladas institucionalmente a la Región, por lo cual, para los efectos administrativos, se convierten a las Gobernaciones Provinciales en un órgano de administración descentralizado del Intendente Regional, aunque el Gobernador es nombrado y removido por el Presidente de la República.

En cada Provincia también se establece un Consejo Económico Social de carácter consultivo.

La definición del Sistema de Administración territorial de la República se completa con el de la Administración local definida para una unidad territorial y poblacional denominada Comuna, la que se expresa en una Institución, la misma de carácter tradicional, denominada Municipalidad.

Específicamente en materia municipal, la importancia de la reforma constitucional de la Administración territorial no es menos significativa que la de la Región. Por el artículo 107 reformado, además de definir a las Municipalidades como ya se ha consignado, se les consagró su carácter autónomo, incluyendo la capacidad del Alcalde, para que con acuerdo del Concejo o a requerimiento de un número, establecido en la ley, de los ciudadanos de la Comuna, pueda someter a plebiscito materias de Administración Municipal.

También se contempla un nuevo mecanismo de ordenamiento de la Participación ciudadana a través de la Creación de unidades vecinales territoriales en las

Comunas, teniendo una manera de generación y localización diversa a la que existía.

También se faculta a las Municipalidades en este nuevo ordenamiento jurídico para que puedan asociarse entre ellas para el cumplimiento de sus fines propios, y para constituir corporaciones o fundaciones de derecho privado, sin fines de lucro, destinadas a la promoción y difusión del arte y la cultura.

El artículo 111º señala que las municipalidades gozarán de autonomía para la administración de sus finanzas y que, adicionalmente 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 ley o se les otorguen por los gobiernos regionales respectivos.

El mismo artículo dispone que en virtud de la Ley Orgánica Constitucional, se establece un mecanismo de redistribución solidaria de los ingresos propios de cada Municipio, entre todas las municipalidades del país, constituyendo un fondo de Administración Nacional, con la denominación de Fondo Común Municipal.

Por su parte el artículo 112º indica que la Ley establecerá fórmulas de coordinación para que puedan efectuar la coadministración entre algunos municipios, en relación a problemas que les sean comunes, así como entre los municipios y los demás servicios públicos.

En el artículo 113º inciso 2º, se señala que los cargos de Intendente, Gobernador, miembro del Consejo Regional y Concejal serán incompatibles entre sí.

-Ley Nº 18.575 de 1986, "Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado".

Este texto legal es el que establece la norma Administrativa básica de la Administración del Estado e incluye explícitamente en él a las Municipalidades. Entre las principales disposiciones, las que del Título I le son aplicables son las que tienen atingencia directa sobre el régimen de Administración del Personal municipal, entre estas se pueden destacar las siguientes:

- El artículo 4º, señala que el Estado será responsable de los daños que causen los órganos de la Administración en el ejercicio de sus funciones.

- El artículo 5º, dispone que los órganos de la Administración deben actuar coordinadamente evitando la duplicación o interferencia de funciones.

- El artículo 10º, determina el control jerárquico que debe existir dentro de los órganos, en lo relativo al funcionamiento de los organismos y actuación de su personal, en la eficiencia y eficacia en el cumplimiento de sus fines, y legalidad y oportunidad de las actuaciones.

-El artículo 15º, dispone que el personal de la Administración del Estado estará sujeto a responsabilidades Administrativas, sin perjuicio de la responsabilidad civil y penal que pueda afectarle.

-Ley Nº 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades.

Esta ley de rango Constitucional dictada en 1988, y que ya fue reformada en Marzo de 1992, por la Ley Nº 19.130, constituye el cuerpo normativo fundamental para las Municipalidades, les regula su estructura y funcionamiento. Los aspectos más importantes que ella trata dicen relación con los siguientes aspectos.:

- Naturaleza y Constitución de las Municipalidades.
- Funciones y atribuciones de las Municipalidades.
- Organización interna.
- Personal.
- Régimen de Bienes.
- Fiscalización.
- Del Alcalde, atribuciones, requisitos y obligaciones.
- Concejo Municipal (Constitución, integración, atribuciones y funcionamiento).
- Consejo Económico y social Comunal.
- Elecciones Municipales.
- Plebiscitos Comunales.
- Corporaciones, Fundaciones y asociaciones Municipales.

-Ley Nº 18.883 de 1989, Estatuto Administrativo de los Funcionarios municipales.

En esta Ley se reglamenta el conjunto de derechos y obligaciones de los funcionarios municipales y esta basada, con las respectivas adaptaciones, en el Estatuto Administrativo del Personal del Estado, que rige

para todos los funcionarios Públicos. Sus principales áreas temáticas son las siguientes:

- La carrera funcionaria (Ingreso, Capacitación, Calificación y Promoción).
- Las obligaciones funcionarias (Normas generales, jornada de trabajo, destinaciones, comisiones de servicio y cometidos funcionarios, subrogación, prohibiciones, incompatibilidades).
- Los derechos funcionarios (Normas generales remuneraciones y asignaciones, feriados, permisos, licencias médicas, prestaciones sociales).
- La responsabilidad Administrativa.

#### 5.6.-LA FORMA DE LA GESTION MUNICIPAL: LAS FUNCIONES Y ATRIBUCIONES .

De acuerdo a la normativa de su ley Orgánica, las Municipalidades deben adoptar una estructura de carácter funcional cuyos niveles sólo pueden llamarse Dirección, Departamento, Sección u Oficina.

Según el número de habitantes que tenga la Comuna, lo que se determina por el último Censo vigente, las Municipalidades pueden adoptar dos tipos de estructura organizativa.

Las Comunas que tengan más de 100.000 habitantes deben departamentalizar con una amplitud más compleja, tanto en sus niveles o funciones superiores así como las administrativas y operativas. Este tipo de Municipalidades deben tener a lo menos las siguientes funciones departamentalizadas.

-Alcalde.

-Administrador Municipal. (Este cargo es nuevo en la administración municipal y hasta el momento no existe. Este será nombrado con acuerdo del Concejo y a proposición del Alcalde).

-Secretario Municipal.

-Contralor.

-Secretario de Planificación y Control. Cargo de confianza del Alcalde.



-Asesor Jurídico. Cargo de confianza del Alcalde.

Los Departamentos, (Direcciones), mínimas que debe contemplar el Organigrama de un Municipio son las siguientes:

- Tránsito.
- Obras.
- Administración y Finanzas.
- Desarrollo Comunitario; cargo de confianza del Alcalde.
- Aseo y Ornato.

Para las Comunas que tengan menos de 100.000 habitantes sólo se exige una departamentalización mínima: El Alcalde, el Administrador Municipal, si lo hubiera, el Secretario Municipal y las unidades funcionales y Administrativas que sea posible y necesario establecer.

#### **5.6.1.-LAS FUNCIONES MUNICIPALES.**

Para dar cumplimiento al mandato constitucional de satisfacer las necesidades de la comunidad local y asegurar su participación del progreso económico, social y cultural de la Comuna, las Municipalidades y sus funcionarios deben asumir dos tipos de funciones: Las Privativas y Las Compartidas. Para ejercerlas no se requiere autorización previa o delegación de ningún Ministerio o Servicio que tenga alguna competencia sobre la Materia.

Las funciones de carácter privativo que tienen las Municipalidades son las siguientes:

-Aplicar las disposiciones sobre Transporte y Tránsito Público dentro de la Comuna.

-Aplicar las disposiciones sobre Construcción y Urbanización; así como la Planificación y Regulación Urbana de la Comuna y la confección del Plan Regulador de la Comuna.

-El Aseo y Ornato de la Comuna.

-La Promoción del Desarrollo Comunitario.

-Elaborar, Aprobar y Modificar el Plan de Desarrollo Comunal, cuya aplicación deberá armonizar con los Planes Regionales y Nacionales.

Las funciones Compartidas son aquellas que ejercen los Municipios directamente o en conjunto con otros órganos de la Administración del Estado y cuya competencia no es de exclusiva responsabilidad de las Corporaciones Municipales.

Estas atribuciones son las siguientes:

- La Asistencia Social.
- La Salud Pública.
- La Protección del Medio Ambiente.
- La Educación y la Cultura.
- El Deporte y la Recreación.
- El Turismo.
- El Transporte y el Tránsito Público.
- La vialidad Urbana y Rural.
- La Urbanización.
- La Construcción de viviendas sociales e infraestructuras sanitarias.
- La prevención de riesgos y la prestación de auxilios en situaciones de Emergencia.
- El Desarrollo de actividades de interés común en el ámbito local.

#### **5.6.2.- LAS ATRIBUCIONES MUNICIPALES:**

Para dar cumplimiento a tales funciones debe revestirse a la Gestión Municipal de las atribuciones necesarias y suficientes. Para tal efecto, se distinguen entre sus atribuciones las que son de carácter esencial, vale decir las que por su importancia y naturaleza, debieron quedar explicitadas en la Ley Orgánica Constitucional y las atribuciones no esenciales, las cuales se le atribuyen a las Municipalidades derivadas de leyes de carácter común.

Las atribuciones esenciales que deben ejercer las Municipalidades son las siguientes:

- Ejecutar el Plan Comunal de Desarrollo y los Programas necesarios para su cumplimiento.
- Elaborar, aprobar, modificar y ejecutar el Presupuesto Municipal.
- Administrar los Bienes Municipales y Nacionales de Uso Público existentes en la Comuna, salvo en el caso en que la Administración de éstos últimos corresponda explícitamente a otros órganos de la Administración del Estado.
- Dictar resoluciones obligatorias para la Comuna, sean con carácter general o particular.
- Establecer derechos por los servicios que presten y por los permisos y concesiones que otorguen.
- Adquirir y enajenar bienes muebles e inmuebles
- Otorgar subvenciones y aportes a personas jurídicas de carácter público o privado, sin fines de lucro, que colaboren directamente en el cumplimiento de las funciones Municipales.

Nota: El total de las partidas destinadas a subvenciones no deben exceder al siete por ciento del Presupuesto Municipal. Este límite no considera a las partidas destinadas a los establecimientos de Educación, de Salud o de Atención de Menores que fueron traspasados a las Municipalidades, así como tampoco a las destinadas a los Cuerpos de Bomberos y a aquellas subvenciones o aportes que las Municipalidades de Santiago, Providencia y Las Condes hacen a la "Corporación Cultural de Santiago".

- Aplicar tributos que graven actividades o bienes con identificación local y destinados a obras de Desarrollo Comunal.
- Constituir Corporaciones o Fundaciones de derecho privado, sin fines de lucro, destinadas a la promoción y difusión del Arte y la Cultura.
- Establecer territorios denominados Unidades Vecinales.

Las atribuciones no esenciales son otorgadas a las Municipalidades en virtud de leyes de carácter común,

lo cual esta así dispuesto en conformidad a lo establecido en el artículo 5º de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, en el cual se señala que :

"Las Municipalidades tendrán además, atribuciones no esenciales que les confieran las leyes o que versen sobre materias que la Constitución Política de la República expresamente ha encargado que sean reguladas por la Ley Común".

Entre estas se encuentra la que se estableció en 1992, "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".

En general tendrá el Municipio todas aquellas atribuciones establecidas en las diversas leyes simples, que contengan materias relacionadas, de carácter o que tengan incidencia Municipal, como también así lo sentenció el Tribunal Constitucional el 19 de abril de 1988.

Por otra parte la Ley Orgánica de Municipalidades establece que, para el cumplimiento de sus funciones, las Municipalidades están facultadas para celebrar convenios con otros órganos de la Administración del Estado, sin alterar las atribuciones y funciones que correspondan a los Municipios.

También están facultados los Municipios para celebrar contratos con terceros para la ejecución de acciones específicas y otorgar concesiones al respecto, lo cual tiene una amplia aplicación para la prestación de servicios a la Comunidad pero que no pueda o no le convenga ejecutar al Municipio.

Al respecto en todo caso se ha establecido que para estos contratos o para el caso que el valor de los bienes exceda a las 200 UTM, deberá efectuarse una licitación pública.

En el caso de montos menores al señalado, o en aquellos gastos que sean necesarios para la resolución de los imprevistos urgentes, así calificados por el Concejo, estos contratos podrán efectuarse a través de propuesta privadas. Si no se presentaran interesados o si los montos de los contratos no exceden las 100 UTM, se podrá proceder mediante contratación directa.

Otra atribución nueva y muy relevante es aquella que señala que las Municipalidades pueden desarrollar actividades empresariales o participar en ellas, aunque se

le exige que para que esto puedan realizarlo, necesitan de la autorización específica de una Ley de quórum calificado.

Otra de las atribuciones que se le dan y que tiene procedimientos, instituciones concurrentes e instrumentos establecidos, es la que dice relación con formulación y ejecución de Planes, Programas y Proyectos, pues al respecto se ha establecido en esta normativa que las Municipalidades deberán actuar en el marco establecido por los Planes Nacionales y Regionales de Desarrollo, correspondiéndole al Intendente respectivo velar por el cumplimiento de esta norma.

La Coordinación entre las Municipalidades con los Organismos Públicos que actúen en los respectivos territorios, se efectuará mediante acuerdos directos entre los organismos involucrados. A falta de acuerdo corresponderá al Gobernador respectivo disponer las medidas necesarias para obtener la coordinación apropiada, a solicitud de cualquiera de los Alcaldes interesados.

Otra innovación introducida en la reforma de 1992, es aquella por la cual se permite que dos o más Municipios, pertenezcan o no a una misma provincia o región, podrán constituir Asociaciones Municipales para efectos de facilitar la solución de problemas que les sean comunes o para lograr el mejor aprovechamiento de los recursos disponibles.

La descripción del Sistema Jurídico Institucional Municipal y lo relacionado con su Medio Ambiente, sobre el cual esta Organización desarrolla su acción, se ha efectuado con el detalle que consideré necesario para complementar la comprensión de las peculiaridades que definen la Operación de los sistemas Administrativos de las Municipalidades, pues sólo así será posible apreciar no sólo la enorme variedad y complejidad que tienen las funciones relacionadas con las diversas calidades y tipos de las atribuciones que deben ejercer los funcionarios municipales, sino que la responsabilidad jurídica y funcionaria que éstas representan.

Esto es una cuestión básica a la hora de evaluar y auditar el comportamiento del personal municipal, así como también para diseñar los instrumentos correspondientes para la administración de la función de Personal .

A este respecto baste sólo pensar en la dificultad que debe representar el dotar de personal adecuado a estas Instituciones para que asuman el complejo Sistema de funciones Municipales o bien, a la hora de abordar la tarea del diseño de las funciones tradicionales de una Administración de Personal en una Municipalidad: La

Planeación de los recursos humanos, el reclutamiento, la selección, la capacitación, la evaluación de desempeño o la política de remuneraciones.

Pero no sólo será difícil diseñar los sistemas operativos para ejecutar las funciones básicas, sino también será compleja la elaboración de los instrumentos de Administración respectivos, como por ejemplo la Planta de Personal, con su correspondiente descripción de cargos, todo considerando la complejidad de objetivos y quehaceres que implica desde ya la Departamentación mínima necesaria que la Ley señala para establecer sus espacios Administrativos, derivado de la distinta naturaleza de las funciones y atribuciones que cada uno estos departamentos debe ejercer.

Reiterando que todo esto hace muy peculiar el Manejo administrativo del Personal en una Municipalidad, y desde luego, muy particular con respecto al de una Empresa privada común. Por lo que me pareció de relevancia dar cuenta y conocer la estructura Jurídico Institucional y Funcional de las Municipalidades.

Este marco ayudará también a entender el porqué, pese a que las normativas existen y que están dictadas las resoluciones acerca de las plantas municipales, éstas aún no son despachadas y aplicadas.

Servirá por último esta descripción para entender el ámbito y la dimensión de las funciones e instrumentos que debe comprender y considerarse como bases para el diseño de cualquier sistema específico referente a la Administración de Personal en un régimen de Gobierno local, aplicado para una Municipalidad, en cualquiera de las Comunas del País.

#### **5.7.-LA ADMINISTRACION DEL PERSONAL EN ORGANIZACIONES DE GOBIERNO LOCAL**

Como se sabe, el campo específico de cualquiera Acción Administrativa, su campo de trabajo y lo que se considera como su problemática fundamental, es lo relacionado con los Grupos humanos, que se unen para ejecutar una tarea de interés común.

Las Municipalidades, como se ha establecido, son las Instituciones destinadas a asumir el Gobierno de un territorio y de una comunidad, y como tales Instituciones deben contar con una dotación de personal, de funcionarios en el número suficiente y de la calidad adecuada para cumplir con estas funciones, las que tienen distinta naturaleza y condición.

Así como las Municipalidades no pueden concebirse sin su personal, su gestión tampoco puede entenderse sin la comprensión de la función de Administración de este Personal.

Esta función, dependiendo del grado que alcancen las necesidades de reclutamiento, mantención y desarrollo de dicho personal, puede llegar a justificar la creación de una unidad especializada en estas materias, dentro de la estructura de Administración Municipal.

Por lo tanto, definir tal función en forma clara, en cuanto a sus requerimientos particulares como en cuanto a su operatoria, constituye la premisa central con la que se debe concebir, formular y evaluar un Sistema Administrativos de Personal en el ámbito Municipal.

Teniendo estas definiciones de objetivos y de magnitud, se podrán focalizar los requerimientos que representan las distintas unidades y las respectivas funciones asociadas a ellas, sobre las cuales se deberá construir los espacios Administrativos específicos, vale decir los cargos, autoridades y relaciones que implican, y a partir de las cuales, se compondrán las descripciones y evaluaciones de los cargos respectivos.

Vale decir, sólo a partir de la definición de objetivos claramente considerados por la Municipalidad y contando con la definición explícita de las funciones relacionadas, que se reitera, son de naturaleza compleja, se podrán diseñar las unidades y el personal apropiados para el cumplimiento eficiente y eficaz de estos variados objetivos.

De esta forma se debiera empezar a construir el sistema de Administración de Personal, comenzando por la "viga maestra", el Subsistema de Cargos.

Es la Descripción y Evaluación de Cargos la que permite dar la base necesaria para que todas las otras funciones de la Administración de Personal se efectúen con la articulación y la coordinación necesaria para lograr la eficiencia del Sistema y para que, en su operación, éstas constituyan un conjunto armónico de actividades, tras el logro de los objetivos de la Corporación Municipal.

Así los Subsistemas de Reclutamiento y Selección, Rotación, Remuneraciones, Bienestar, Evaluación de desempeño y Adiestramiento, debieran quedar orientados de manera de que la Municipalidad cuente y mantenga un personal bien preparado y eficaz para desempeñar las funciones que le son propias.

Este punto es de particular importancia para definir la orientación de la Política de Personal en el Municipio, de manera de que ésta trascienda las presiones de los ciclos electorales.

La Municipalidad es una Institución sujeta a los vaivenes electorales, desde luego porque su máximo nivel de administración, los Concejales y entre ellos el Alcalde, tienen que ser definidos periódicamente a través del sufragio universal por los habitantes de la Comuna.

Esta circunstancia representa otra premisa importante de tomar en cuenta en este tipo de Administración, puesto que también se tratará de definir una función de personal objetiva y eficaz, que sea capaz de conseguir y mantener una dotación de personal bien preparado, y que sólo seleccione el personal en base a requisitos de idoneidad personal, profesional y técnicos para desempeñarse en los cargos respectivos, sin reparar en la afinidad política con el funcionario o la autoridad que los recluta, solicita o recomienda; y por otra parte, también debe asegurarles la permanencia en el cargo, mientras cumplan adecuadamente con sus funciones.

Vale decir se trata de crear los mecanismos para impedir que el nivel político que contiene intrínsecamente la Institución Municipal, presione y eventualmente cometa arbitrariedades en las promociones, calificaciones y remuneraciones.

El lograr esta meta Administrativa por otra parte coayuda a cumplir con un rol fundamental, muy poco realizado en la Administración Municipal, la de permitir que la función Municipal trascienda en su alcance y perspectivas a los periodos electorales, haciendo posible el mirar el desarrollo de largo plazo de la Comuna, vale decir la posibilidad de contar con una Planificación Estratégica del quehacer Municipal.

El poder lograr la realización de estos lineamientos, implica la necesidad de establecer un Subsistema de Adiestramiento permanente al personal, así como también un sistema de Remuneraciones de acuerdo a las delicadas y complejas funciones que desempeñan, cuestión que actualmente es de vital importancia y necesidad para poder reclutar al personal con la calificación y la calidad necesarias, dadas las características, condiciones y rigidez de la dotación de personal que dejó la administración de la dictadura en las Municipalidades.

El lograr todos estos aspectos contribuirá a que el personal Municipal constituya un equipo neutral de las contingencias políticas, profesional en su quehacer, comprometido con el Desarrollo de la Comuna, así como



técnicamente preparado para el cumplimiento del Plan de Desarrollo Comunal y de los programas y proyectos que demandan los vecinos de la Comuna.

De esta manera se logrará establecer la conjunción necesaria para la Gobernabilidad democrática, entre el nivel político y la experiencia y solvencia del personal municipal por una parte y además contando con el aporte participativo de la Comunidad organizada, la cual deberá estar articulada formal y realmente con la estructura y el sistema de decisiones Municipales.

Por lo tanto lograr la necesaria estabilidad institucionalizada del personal Municipal es fundamental que éste personal no quede sujeto a los vaivenes que se producen cada vez que los agentes políticos nominados en las elecciones populares para el desempeño de la Dirección máxima de la Comuna se renueven, puesto que de esta manera se incorpora endémicamente un nivel de incertidumbre en el personal de la planta municipal.

Obviamente también la seguridad funcionaria tiene una ventaja clara para el personal, porque al contar con estabilidad en su trabajo y posibilidades e incentivos para perfeccionarse y especializarse en él, quedan establecidas las bases para una verdadera profesionalización de la función Municipal y por lo tanto la posibilidad de contar en el Municipio con funcionarios con la esperticia necesaria y la visión proyectiva informada en una práctica significativa, para formular los Planes, Programas y Proyectos de Desarrollo Comunal, así como para el cumplimiento eficiente de las funciones que les son propias

Esta es una de las orientaciones fundamentales que debe revestir el desarrollo del personal municipal, vale decir convertir esta práctica funcionaria y el perfeccionamiento a través de la capacitación en una Institucionalización de una Profesión en la Administración del Espacio Local Comunal.

Así pues como para los funcionarios esta orientación de estabilidad y profesionalización constituye una ventaja, también lo es para la organización y el quehacer Municipal, pues éste además de verse fortalecido por la mayor experiencia y conocimientos específicos acumulados en el ámbito local e institucional de su personal, también se incrementa la eficiencia en el uso de los recursos municipales, y por último, no se paga el costo del adiestramiento y del afiatamiento que se produce en los procesos de cambio frecuente de personal.

Por supuesto, que esto también es válido y tiene aún mayor relevancia en relación a los cuadros

profesionales, técnicos, administrativos y de servicios especializados.

Por último también hay que señalar que la Comunidad también alcanza de esta manera un incremento en sus beneficios de parte de la Municipalidad, ya que los Planes, Programas y Proyectos, que buscan aumentar su bienestar y calidad de vida, son ejecutados por funcionarios con experiencia y solvencia profesional, que conocen bien la realidad local y que no están mediatizados por intereses coyunturales.

En definitiva este debe ser es uno de los argumentos de mayor importancia que avalan el establecimiento de "La carrera funcionaria", pero eso si haciendo la salvedad de que el contar con esta institución debe a su vez evitar el rigidizar la estructura del Sistema de Administración Municipal.

Vale decir, el Sistema Administrativo que comprenda la operación de la Carrera Funcionaria, debe permitir la flexibilización en el uso de los recursos humanos de manera de racionalizar de tal forma su trabajo que alcancen su mayor eficacia, y sobre todo, la localización del personal correcto en el lugar correcto y si no lo hay o no está disponible, contar con la alternativa de que se puede entrenar a recursos humanos de la Institución o eventualmente, poder buscarlos en el mercado de trabajo pertinente.

Pese a todas las ventajas de poder contar con un Sistema que lleve a la Profesionalización de la función Municipal, hay que cuidar que éste no se convierta en una desventaja y rigidice o anquilose el Sistema de Personal de tal manera que pierda la capacidad y la potencia para enfrentar el quehacer cambiante de lo Municipal, o peor aún, que se transforme en un sistema dominado por el Patronazgo político o Gremial.

#### **5.7.1.-LA ADMINISTRACION DE PERSONAL MUNICIPAL SEGUN LA NORMATIVA ACTUAL**

La ley Nº 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, en el Título Iº establece las normas básicas a las cuales estará afecto el personal de las Municipalidades y determina cual será el Estatuto Administrativo por el que se regulará la Carrera funcionaria.

En relación a la naturaleza de la vinculación funcionaria con la Institución, hay que señalar que en las Municipalidades existen dos tipos de personal, situación

originada por el régimen de elección popular de las Autoridades superiores. En este sentido hay que distinguir entre el personal político y los empleados o funcionarios propiamente municipales.

Ni en la Ley Orgánica Municipal ni el Estatuto Administrativo se hace referencia a esta distinción, es más, en el artículo 32º de la Ley mencionada, se entiende por funcionarios municipales tanto al Alcalde como a las demás personas que integran las Plantas de personal de las Municipalidades, aunque no hace ninguna referencia específica respecto a los Concejales, pese a que según la misma ley éstos integran la Municipalidad.

Con esta salvedad se establece que para el cumplimiento de las funciones municipales existen los siguientes tipos de Personal:

#### Del Carácter del Personal.

##### A.-Funcionarios Municipales.

-Alcalde.

-Personal nombrado en cargos de Planta de personal del Municipio, la cual está constituida por el conjunto de cargos permanentes asignados por la Ley a cada Municipio. Estos se pueden clasificar en:

- a) Titulares, que ocupan en propiedad un cargo vacante.
- b) Suplentes, no desempeñados por un titular.
- c) Subrogantes, cuando el titular se encuentra impedido.

Todos ellos se rigen por el Estatuto Administrativo de los funcionarios municipales.

##### B.-Personal Municipal no funcionario.

-Personal eventual en algunas Municipalidades especialmente aquellas que tienen balnearios u otros sectores turísticos y de recreación. Estos se rigen por el Código del Trabajo.

-Personal que se desempeña en servicios traspasados. Se rigen por las normas del Código del Trabajo.

-Médicos cirujanos que se desempeñan en los gabinetes sicotécnicos. Se rigen por el Código del Trabajo y en parte por el Estatuto Administrativo.

-Personal a Honorarios. Contratados en base al inciso 1 del Artículo 4º del Estatuto Municipal que faculta al Alcalde para contratar en base a honorarios a profesionales y técnicos de educación superior o a expertos en determinadas materias, incluso a extranjeros.

El inciso 2º también establece la posibilidad de contratar por honorarios a personal en forma permanente a personas naturales o jurídicas, sólo "determinándose en forma concreta la tarea a desarrollar".

Las personas contratadas a honorarios quedan afectas a las estipulaciones que establezca el respectivo contrato, aunque la Contraloría general de la República ha estipulado que éstas pueden gozar de algunos de los beneficios de los funcionarios municipales, como se señalará más adelante.

Los cargos del personal funcionario municipal en cualquiera de sus acepciones, están reglamentados en referencia a la ley Nº 18.883 de 1989, por la cual se aprobó el Estatuto Administrativo Municipal y en la que se contienen las normas aplicables a este tipo de personal, los cuales constituyen las "Plantas Municipales", en especial se norma el Ingreso, los Deberes y Derechos, la Responsabilidad Administrativa y la cesación de funciones. Respecto a los alcaldes, estos sólo están sujetos a esta normativa en cuanto a lo relativo a deberes y derechos y a la Responsabilidad Administrativa.

Así entonces, la "Planta de Personal Municipal" se define como el Conjunto de cargos permanentes que le asigna la Ley a cada Municipio. Quiénes desempeñen tales cargos pueden tener la calidad de titulares, suplentes o subrogantes.

El Nombramiento en calidad de titular implica ocupar en propiedad un cargo vacante. En cambio la suplencia y la subrogancia son calidades de desempeño de carácter transitorio. Para ser nombrado suplente no se requiere la realización de concurso Público, siendo sólo exigible que el suplente cumpla con los requisitos necesarios para servir el cargo.

En relación a la conformación que tiene esta Planta Municipal, el artículo 7º del Estatuto dispone que deberán existir cinco categorías de Plantas de personal Municipal:

- Directivo;
- Profesional;
- Técnicos;
- Administrativos; y
- Auxiliares.

No obstante hasta la fecha no se cuenta con la reglamentación correspondiente, así que se ha debido adecuar este sistema de "Plantas" al de los "Escalafones" de la normativa anterior según lo que determinaba el artículo 7, por lo que aún subsiste la modalidad de los "Escalafones" que establecía el artículo 26 del DL N° 3.551, de 1980 el que contemplaba los siguientes tramos: Directivos; Jefaturas; Profesionales; Especializados; Administrativos; Mayordomos y Auxiliares.

Esta situación es la que representa actualmente la mayor dificultad para hacer una adecuada administración de personal, puesto que están prácticamente "congelados" los procedimientos operativos para la administración de estas situaciones, y así no es posible establecer ascensos, calificaciones, reemplazos, programas de capacitación y entrenamiento, etc.

Por supuesto que esta situación también representa una gran dificultad y fuente de conflicto permanente con las organizaciones gremiales de los empleados municipales.

Para superar este "Congelamiento en la práctica" de las Plantas Municipales, y encontrar una salida para cubrir la necesidad de personal con calificación distinta a la disponible, tanto en lo profesional y técnico como en cuanto a su compromiso con la nueva fase democrática que se vive en el País, a menudo se ha tenido que recurrir al expediente de contratar en base al sistema de "Honorarios".

Este sistema de "Contratos a Honorarios", ha permitido que se asignen aquellas funciones que requieren expresamente que sean efectuadas por personas especializadas e idóneas, profesional y técnicamente y/o de la confianza del nuevo régimen democrático, y que no existen o no están disponibles entre el personal encasillado en la Planta.

Pero con este tipo de Contrato, las personas tienen un horizonte limitado anualmente de su relación laboral, y además agravado porque este tipo de contrato tiene un carácter bastante precario para el profesional, técnico o experto correspondiente, por tanto aún con este sistema de Honorarios, el poder contar con la dotación de personal, en el número y la calidad que la complejidad del Gobierno local demanda, se hace difícil de obtener.

Sobre esta modalidad de contrato a honorarios, no obstante bastante utilizada pese a sus limitaciones, se pueden señalar las siguiente características:

-Según lo establecido por el inciso 1º del artículo 4º del Estatuto Municipal, el Alcalde podrá contratar bajo la modalidad de Honorarios a profesionales y técnicos de educación superior o expertos en determinadas materias, chilenos o extranjeros, cuando deban efectuarse labores accidentales y que no sean habituales en la Municipalidad.

-En el inciso 2º, y en base a pronunciamientos de la Contraloría General de la República, se dispone que estas contrataciones pueden recaer, incluso, para ejecutar labores permanentes y habituales de las Municipalidades y convenirse su ejecución tanto con personas naturales como jurídicas, siendo suficiente para tal objeto que se determine en forma concreta la tarea a desarrollar.

-También se establece que las personas contratadas a honorarios quedan sólo afectas a las estipulaciones que se establezcan en el respectivo contrato.

-Cabe señalar un aspecto para el cual la Contraloría General de la República ha dictaminado que tratándose de personas contratadas a honorarios, pueden si así lo estipula el respectivo convenio, gozar de beneficios análogos a los de los funcionarios públicos o municipales, en cuanto a feriados, licencias médicas, permisos, viáticos, indemnización por accidentes en actos de servicio, pago de pasajes y de horas extraordinarias, sin que esto importe hacer aplicable a estas personas preceptos estatutarios que son propios de los funcionarios de esa condición.

Por otra parte, con respecto a la naturaleza del compromiso funcionario, con la reciente reforma a la Ley Orgánica Municipal se determinó que existirán sólo tres cargos de confianza del Alcalde: El Director de SECPLAC, El de Desarrollo Comunitario y el Asesor Jurídico.

Todos los demás cargos de la planta Municipal son definidos como de "Carrera", exigiéndose para ingresar y nominar en ellos en calidad de titular a un funcionario, la realización de concurso público, y estableciendo que sólo procede el término de funciones por las causas que determina expresamente el Estatuto y exigiéndose que para configurar la falta en tales casos se sigan procedimientos administrativos determinados, tales como el sumario Administrativo.

### 5.7.2.-LA SELECCION Y EL RECLUTAMIENTO.

La legislación vigente establece que toda vez que un cargo se encuentre vacante este puede ser provisto mediante concurso público o interno, privilegiándose el ascenso, (Concurso interno), como forma de "Asegurar la Carrera funcionaria".

El concurso se define como un procedimiento de selección técnico y objetivo, el que consiste en la aplicación de pruebas de conocimiento y de personalidad, así como en la evaluación de los antecedentes que presenten los postulantes.

Debe existir un Comité que prepare y realice los concursos, el cual debe definir los requisitos indispensables del cargo, tanto las legales generales como las específicas del Municipio respectivo, (responsabilidad, iniciativa, estudios, estado físico, etc.) y su ponderación de acuerdo a la importancia relativa que cada uno tenga dada la naturaleza del cargo a proveer y la respectiva descripción del mismo, si existiese en cada Municipio.

El Alcalde debe llamar al concurso público mediante una publicación, con las bases del mismo, en un periódico de los de mayor circulación en la Comuna y mediante avisos fijados en la sede municipal, (Artículo 18º Ley O. M.).

Como la Ley Nº 18.883, no contiene reglas expresas sobre la forma en que deben desarrollarse los concursos para proveer los empleos públicos, la Contraloría general de la República mediante el dictamen Nº 22.415 de 1990, dispuso que debe entenderse de que compete a la propia autoridad determinar las bases y condiciones en que deben realizarse dichos certámenes. La autoridad que los fija debe proceder conforme a ellas y debe aplicarlas en forma general a todos los candidatos.

Luego de efectuado el Concurso, en base a los resultados, el Comité de Selección debe proponer al Alcalde los nombres de a lo más tres candidatos que hubieren obtenido los mejores puntajes respecto de cada cargo a proveer.

El Alcalde seleccionará a uno de ellos, notificándole expresa y personalmente al interesado, quién también en forma expresa debe manifestar su aceptación del cargo, acompañando los documentos probatorios de los requisitos imprescindibles que exige el artículo 10º del Estatuto Administrativo, en original o en copia autenticada ante Notario, acreditando el cumplimiento de

los otros requisitos que implicaba el concurso, en la forma que lo estipula el Artículo N° 11° de dicha Ley. Si el postulante seleccionado no cumple con esta obligación, el Alcalde debe nombrar a algún otro de los propuestos por el Comité.

Cumplido este procedimiento, el Alcalde procederá a nombrar en calidad de titular al postulante seleccionado en el cargo correspondiente.

Frente al procedimiento descrito, que permite una gran discrecionalidad en manos de la Autoridad Municipal para determinar y calificar los requisitos solicitados, es de gran importancia para mantener la necesaria objetividad y transparencia en la selección del Personal, que los factores que se calificarán y los requisitos que se solicitarán, se encuentren determinados en un subsistema de Descripción y Evaluación de Cargos.

Esto no ocurre así en la gran mayoría de las Municipalidades del País, por lo cual el método de concursos por oposición de antecedentes no es aplicable en la mayoría de los casos.

Los requisitos que señala la ley como imprescindibles para ingresar a la Municipalidad son los siguientes:

- Ser ciudadano.
- Haber cumplido con la Ley de reclutamiento y movilización, cuando fuera procedente.
- Tener salud compatible con el desempeño del cargo.
- Haber aprobado la educación básica y poseer el nivel educacional o título profesional o técnico, que por la naturaleza del empleo exija la ley.
- No haber cesado en un cargo público como consecuencia de haber obtenido una calificación deficiente, o por medida disciplinaria, salvo que hayan transcurrido más de cinco años de la expiración de funciones, y
- No estar inhabilitado para el ejercicio de funciones o cargos públicos, ni hallarse condenado o procesado por crimen o simple delito

El sub sistema de reclutamiento deberá establecer la forma de convocar y elegir entre los postulantes a un determinado cargo vacante y por el cual



éste pasará en definitiva a formar parte de la Planta Municipal.

Al contarse con el perfil del cargo que debe ser provisto, será más fácil efectuar una selección adecuada del candidato que se presente para elegir al más idóneo para desempeñar el respectivo cargo. Pero estas descripciones de cargos, como ya se ha consignado, representa una de las principales carencias que tienen los Sistemas de Administración de Personal en las Municipalidades chilenas.

Pero el proveer adecuadamente los cargos que necesita la Institución Municipal reviste aún otra dificultad adicional:

Debido a que está establecido que el ingreso en calidad de titular a cargos de Planta sólo procede en el último grado de la planta respectiva, denominados actualmente escalafones, salvo que existan vacantes en grados superiores y que no hubieran podido proveerse mediante ascensos por no cumplir quiénes sigan en el orden del correspondiente escalafón los requisitos del cargo.

Pero esta cuestión generalmente no representa dificultad para los funcionarios antiguos, dada las relaciones informales, y sobre todo, como se ha señalado, dada la falta de descripciones de cargos adecuadas y actualizadas, con lo cual, los respectivos requisitos que pudieran exigirse objetivamente, quedan en gran medida bajo las consideraciones subjetivas de los seleccionadores. De esta manera lo que en definitiva queda abierto a ser ocupado por personal de afuera es lo que significa ingresar en el último grado del "escalafón" respectivo.

Para tener un indicador de lo magro del incentivo que significa esta disposición, baste señalar que el último grado en la planta profesional es el grado 12º, el cual a la fecha tiene una remuneración de \$ 132.192 brutos, lo cual obviamente no representa un argumento atrayente para profesionales y menos para aquellos con mayor experiencia. Aún para profesionales sin experiencia, el mercado, en un gran número de profesiones, ofrece remuneraciones significativamente más altas.

Esta forma de reclutamiento y movilidad funcionaria, prácticamente "tubular", semejante a una estrecha "escala de caracol", resabio a mi juicio de las organizaciones castrenses prusianas decimonónicas, introduce al subsistema de reclutamiento una rigidez y ineficiencia muy marcadas, puesto que no permite el conseguir el concurso de expertos o de profesionales especializados y con experiencia provenientes de fuera del municipio respectivo.

Se genera de esta manera un verdadero anquilosamiento de las estructuras funcionales, derivado de esta selección autorreferente, efectuada sólo desde dentro de la Institución, ya que sucede al igual que en las especies biológicas, que pierden capacidad de adaptación al medio ambiente cambiante, al efectuarse la reproducción del sistema dentro del mismo universo o familia.

Esta autorreproducción se ve aún más reforzada por todos los mecanismos corporativos que informalmente se van estableciendo en la Organización. De hecho, en la Municipalidad de Santiago se puede empíricamente constatar este acerto, pues ocurre que son muy abundantes los casos de funcionarios emparentados y aún otros que se encuentra que son de varias generaciones de una misma familia que están en la Planta Municipal.

Todas estas características jurídico institucionales que afectan el manejo administrativo del personal Municipal, formal o informalmente, limitan las posibilidades de ir adaptando las plantas de funcionarios a los avances que el devenir de la técnica administrativa moderna, así como el que ofrecen las respectivas especialidades profesionales.

Como una forma de ir superando todos estos aspectos negativos, es recomendable que se debiera permitir la contratación de nuevos funcionarios especializados en grados superiores, toda vez que las necesidades del servicio así lo demanden y en la medida que un cargo exija de conocimientos específicos no poseídos por los actuales empleados, resulta así indispensable la contratación externa de quién esté capacitado para ejercerlo y aportarlo.

En todo caso una de las principales limitaciones para el cumplimiento de esta premisa tan necesaria para una eficiente Administración de personal, está en la forma que se da habitualmente este proceso en las municipalidades, y particularmente en la carencia de una descripción de cargos o si ésta existe, ella no ha sido actualizada, con lo cual los requisitos que se evaluarán en definitiva no guardan relación con la tarea concreta que en el presente se requiere efectuar, tanto en la forma como en la calificación necesaria.

Al contar con descripciones y evaluaciones de cargos apropiadas a las necesidades objetivas del actual rol de las Municipalidades, y de aquellas que se deriven de sus respectivos Planes de Desarrollo, se podría realizar un análisis objetivo del personal municipal en función de sus necesidades y por otra, respetando a los funcionarios idóneos su derecho a ascender, al poder determinarse en

forma objetiva en qué casos correspondería un concurso externo o cuándo uno público.

En resumen, el contar con una carrera funcionaria y estableciendo la meta de profesionalizar el servicio público local, este subsistema debiera estar dotado de la suficiente flexibilidad para evitar eficazmente estas dificultades que deriven en anquilosamiento y obsolescencia.

Por ejemplo, debiera permitirse, a través de un sistema perfectamente transparente, poder ingresar personal en tramos superiores del escalafón, de manera que la jerarquía y la remuneración del cargo estén a nivel de mercado para lograr atraer profesionales expertos y/o a funcionarios que hayan hecho carrera en otras reparticiones públicas, pero cuya experiencia sea objetivamente necesaria y conveniente para la Municipalidad, por cierto que este mayor ámbito incluye a otras municipalidades de Chile o del Extranjero.

### 5.7.3.-EVALUACION DEL DESEMPEÑO.

El sistema de calificaciones establecido en la Ley tiene por objeto evaluar el desempeño y las aptitudes de cada funcionario, atendidas las exigencias y características de sus cargos, las que debieran estar consignadas en la descripción de cargos de la Municipalidad.

También este Sistema de Descripción de Cargos debiera servir de base objetiva para definir los ascensos, la capacitación, los estímulos y la eliminación del servicio.

Por otra parte, el Sistema de Calificación debe tomar en cuenta factores como la conducta funcionaria, el criterio y la discreción, el rendimiento y la capacidad, la preparación y la eficiencia funcionaria y la vocación para el servicio.

En el sub sistema de Calificación, todas estas categorías son calificadas mediante notas que siguen una escala del 1 al 7. La objetividad del evaluador se presume que queda garantizada puesto a que a éste se le exige que su calificación se base en dos documentos: La hoja de vida y la Hoja de calificaciones. Luego de obtenido el puntaje total de cada empleado se procede a clasificarlo en cada uno en cuatro listas que a este respecto se hayan establecidas: Distinción, Normal, Condicional y Deficiente.

El encargado de calificar es el Jefe de la Unidad, el que tiene veinte días de plazo para realizar la calificación. Los funcionarios pueden apelar ante una Junta Calificadora, compuesta por los tres funcionarios de mayor jerarquía, excluyendo al Alcalde y a los Juez de Policía Local, a éstos tres funcionarios superiores se le suma un representante elegido por el personal, el que sólo tiene derecho a voz. La resolución de la Junta es apelable ante el Alcalde.

La Ley declara vacante el cargo de los funcionarios clasificados en lista deficiente y de los clasificados en lista Condicional en tres oportunidades en un período de cinco años o por dos veces consecutivas.

Formalmente los artículos 29º al 50ª del Estatuto Municipal regulan el sistema de calificaciones. Establece que el período de calificaciones comprende el desempeño funcionario de doce meses, desde el 1º de Septiembre hasta el 31 de Agosto del año siguiente. Pero mediante la Ley Nº 19.001 del 6 de Octubre de 1990 y su posterior modificación en 1991, suspendieron el proceso calificadorio y fijando para reiniciar el proceso en el mes de Septiembre del presente año.

También hay que consignar que se encuentra en trámite legislativo un proyecto de Ley que sustituye integralmente el sistema de Calificaciones con la intención de generar un nuevo estatuto que supere las deficiencias que contiene el actual, lo cual ha sido representado también por la Asociación Nacional de Funcionarios Municipales.

Reiterando que un buen sistema de descripción de cargos y que se cuente además con un buen sistema de evaluación del desempeño funcionario, realizado efectuado en forma efectiva y responsable por los jefes correspondientes, establecen los fundamentos para una Administración del recurso humano en forma eficaz y eficiente.

Conociendo el desempeño de cada funcionario en un cargo, evaluado en relación a lo que se espera que se efectúe desde este puesto, se puede determinar quién es el más adecuado para cada puesto y así asignar o eventualmente reasignar funciones.

#### 5.7.4.-OBLIGACIONES DE LOS FUNCIONARIOS.

En el Estatuto Administrativo para los Funcionarios Municipales se establecen las normas generales que fijan los marcos para reglamentar y evaluar el desempeño de las labores de cada empleado, orientadas al cumplimiento de los objetivos de la Municipalidad.

Estas normas también se refieren a las relaciones jerárquicas que existen en la estructura organizacional y en las obligaciones éticas que deben establecerse, así como la responsabilidad administrativa que involucra el desempeño de un cargo público.

Se encuentran establecidas en el Estatuto Administrativo las siguientes obligaciones funcionarias:

- Desempeñar personalmente las funciones de su cargo, sin perjuicio de lo que se establece en las normas de delegación respectivas.
- Orientar el desarrollo de sus obligaciones al cumplimiento de los objetivos de la Municipalidad y a la mejor prestación de servicios que ella preste.
- Realizar sus labores con esmero, cortesía, dedicación y eficiencia.
- Cumplir la jornada de trabajo y realizar los trabajos extraordinarios que ordene el superior jerárquico.
- Cumplir las destinaciones y las comisiones de servicio que disponga la autoridad competente.

Nota: los funcionarios Municipales pueden ser Destinados o Designados en Comisión de Servicio por el Alcalde para cumplir funciones de la misma jerarquía a las del cargo que desempeñan.

Las Destinaciones se refieren a cumplir funciones propias del cargo para el que han sido designados; las Comisiones se refieren a funciones ajenas al cargo.

- Obedecer las órdenes impartidas por el Superior jerárquico
- Observar estrictamente el principio de la Probidad Administrativa.
- Guardar secreto en los asuntos que revisten el carácter de reservados.
- Observar una vida social acorde con la dignidad del cargo.
- Proporcionar con fidelidad y precisión los datos que la Municipalidad le requiera en relación a situaciones personales o de familia.

- Denunciar a la Justicia los crímenes o simples delitos y al Alcalde los hechos de carácter irregular de que tome conocimiento en el ejercicio de cargo
- Rendir fianza cuando en razón de su cargo tenga la administración o custodia de fondos o bienes
- Justificarse ante el superior jerárquico de los cargos que se le formulen con publicidad.

A estas obligaciones, en el caso del Alcalde y de los jefes de Unidades, la ley les señala las siguientes obligaciones adicionales:

- Ejercer un control jerárquico permanente del funcionamiento de las unidades a su cargo y de la estructuración del personal de su dependencia, extendiendo dicho control tanto a la eficiencia como a la eficacia en el cumplimiento de los fines establecidos, como a la legalidad y la oportunidad de las acciones a ejecutar.
- Velar permanentemente por el cumplimiento de los Planes y de la aplicación de las normas dentro del ámbito de sus atribuciones, sin perjuicio de las obligaciones propias del personal de su dependencia, dentro de sus respectivos espacios de control Administrativo.
- Desempeñar sus funciones con ecuanimidad y de acuerdo a instrucciones claras y objetivas, de general aplicación que debe impartir, velando permanentemente para que las condiciones de trabajo sean las adecuadas para que permitan una actuación eficiente de los funcionarios.

El funcionario que infrinja sus obligaciones y deberes funcionarios incurre en falta a lo que se denomina "Responsabilidad Administrativa" por lo cual puede ser demandado, según los términos establecidos en el Estatuto Administrativo.

A este respecto hay que precisar los términos que se invocan en el proceso de la Responsabilidad Administrativa. En primer lugar hay que distinguir los conceptos de Responsabilidad Administrativa con respecto al principio de Autoridad que se deriva de la relación Jerárquica, y que se establece según la estructura Administrativa de la Institución.

Respecto a esto, la legislación señala expresamente que "Si el Funcionario estima ilegal una orden impartida por un superior, deberá representarla por escrito, y si el superior la reitera en igual forma, el funcionario debe cumplirla, quedando exento de toda

responsabilidad, la cual recaerá por entero en el superior que insistió en la orden".

Cuando las infracciones o faltas son suficientemente graves para que ameriten una sanción y la aplicación de una medida disciplinaria, significa que el funcionario incurrió en falta a la "Responsabilidad administrativa". Esta, en todo caso, debe acreditarse mediante investigación sumaria o sumario administrativo.

Así cuando el Alcalde estima que existen hechos susceptibles de ser sancionados, debe decretarse la instrucción de una Investigación Sumaria o de un Sumario Administrativo.

La Investigación Sumaria es un procedimiento generalmente verbal, que no puede exceder de cinco días y por el cual no cabe aplicar la sanción de destitución. Si en el curso de esta investigación se verifica que los hechos revisten mayor gravedad, el Alcalde pone término a la Investigación Sumaria y dispone la instrucción de un Sumario Administrativo.

Para llevar a cabo el Sumario, el Alcalde designa a un Fiscal y a un Actuario, con amplias facultades para investigar y al cual los funcionarios están obligados a prestar la colaboración que se les solicite. Los antecedentes recabados durante el Sumario son llevados al Alcalde el cual resuelve dictando un decreto por el cual se sanciona o absuelve al inculpado.

En la Hoja de Vida de cada funcionario se registran las infracciones en que haya incurrido en el cumplimiento de sus obligaciones y deberes, bajo la forma de anotaciones de demérito.

El Alcalde está también sometido a este mismo sistema establecido para cautelar el cumplimiento de las obligaciones funcionarias, aunque la suya está reglamentada en una forma especial en el artículo 76º de la Ley Orgánica de Municipalidades.

La sanción administrativa es independiente de la responsabilidad civil o penal y por lo tanto el procesamiento, la condena, el sobreseimiento o la absolución judicial, no excluyen la posibilidad de aplicar o no al funcionario una medida disciplinaria, en razón a los mismos hechos.

La Responsabilidad Administrativa del funcionario se extingue según la Ley en los siguientes casos:

-Por muerte.

- Por haber cesado en sus funciones. La forma está establecida en el artículo 144 del Estatuto Municipal y estas son:  
Aceptación de renuncia; La Obtención de la Jubilación en un régimen previsional, y en relación al respectivo cargo municipal; Declaración de vacancia; La Destitución; La Supresión del empleo;
- Por cumplimiento de la sanción aplicada.
- Por la prescripción de la acción disciplinaria.

Las medidas disciplinarias de las cuales pueden ser objeto los funcionarios son:

- Censura: Reprensión por escrito.
- Multa: Privación de un porcentaje de la remuneración mensual, la que no puede ser inferior a un 5% ni superior a un 20 % de esta
- Destitución: Opera por decisión del Alcalde de poner término a los servicios de un funcionario. Esta medida procede siempre que se den los siguientes casos, debidamente comprobados, según los procedimientos establecidos:

- \* Ausentarse de la Municipalidad por más de tres días consecutivos, sin causa justificada.
- \* Atentar contra los bienes de la Municipalidad.
- \* Incitar a destruir, inutilizar o interrumpir las instalaciones
- \* Cometer actos que perturben el normal funcionamiento de los órganos de Administración. ( Cabe hacer notar que esta causal no tiene una definición ni una tipificación clara de lo que se entiende por esta falta, lo cual puede prestarse para cometer arbitrariedades).
- \* Organizar o pertenecer a Sindicatos en el ámbito de la administración del Estado. Dirigir, promover o participar en huelgas, interrupción, o paralización de actividades, en la retención indebida de personas o bienes, y en otros actos que perturben el normal funcionamiento de los órganos de Administración.

Nota: Esta norma en lo relativo a la organización y la actividad sindical, se ha considerado un anacronismo, que fue reforzado por la normativa gremial del gobierno militar, actualmente se encuentra avanzada otra normativa que permitirá la organización y acción gremial de los funcionarios públicos).

Por otra parte, el Estatuto Administrativo para los funcionarios municipales establece que son incompatibles todos los empleos municipales con otros empleos, funciones o cargos de elección popular. Otras



prohibiciones que afectan a los funcionarios municipales son las siguientes:

- Intervenir en razón de sus funciones, en asuntos en que tengan interés él, su cónyuge o parientes.
- Someter a tramitación innecesaria o dilación los asuntos entregados a su conocimiento o resolución
- Solicitar, hacerse prometer o aceptar donativos, ventajas o privilegios de cualquier naturaleza para sí o para terceros.
- Atentar contra los bienes de la Municipalidad.
- Realización de actividades políticas dentro de la Administración del Estado.
- Organizar o pertenecer a sindicatos en el ámbito de la Administración del Estado.

Estas dos últimas prohibiciones, también tienen una explicación en cuanto a su énfasis, en el carácter del régimen político del gobierno militar.

#### **5.7.5.-LOS DERECHOS DE LOS FUNCIONARIOS MUNICIPALES.**

El Estatuto establece que todo funcionario tiene derecho a gozar de estabilidad en el empleo y a ascender en el respectivo escalafón; participar en los concursos; hacer uso de feriados, permisos y licencias; recibir asistencia médica en caso de accidentes en actos de servicio o de enfermedad contraída a consecuencia del desempeño de sus funciones; participar en las acciones de capacitación; percibir sus remuneraciones; gozar de todas las prestaciones y beneficios que contemplen los sistemas de previsión y Bienestar Social.

También los funcionarios municipales tienen derecho a ser defendidos por la Municipalidad si se atenta contra su vida o integridad física o si se le injuria o calumnia con motivo del desempeño de sus funciones.

Este riesgo es bastante factible dada la naturaleza de algunas funciones, especialmente las inspectivas, que expone a los funcionarios que las ejercen a ser agredidos o acusados por las personas que se sienten perjudicadas.

#### **5.7.6.-ROL DE LA CAPACITACION.**

El Estatuto consagra como elemento básico para establecer la Carrera Funcionaria, la Capacitación del personal, la cual deberá estar orientada y destinada a que los funcionarios desarrollen, perfeccionen o actualicen sus

conocimientos y destrezas necesarias para el eficiente desempeño de sus cargos o de sus aptitudes funcionarias.

La Capacitación así queda definida como un elemento fundamental para el desempeño del funcionario municipal. Este acerto tiene como fundamento el que como la Municipalidad esta inserta en un medio social cambiante, en el cual el desarrollo tecnológico es cada vez más rápido y trascendente, se torna muy necesario que sus funcionarios cuenten con conocimientos especializados y al día.

En la medida que no se entienda el adiestramiento del personal como un proceso necesario para la adecuación de la Institución a los cambios de su Medio Ambiente y para ir perfeccionándose en la eficiencia de su quehacer, puede llevar a que la Organización se torne ineficaz para satisfacer las necesidades de la Comunidad.

Por lo tanto, la Capacitación se orienta a permitir que los funcionarios municipales se mantengan vigentes y eficientes.

En este contexto, en la Ley se considera tres tipos de Capacitación:

- Capacitación destinada a calificar para los ascensos, que los habilite para asumir cargos superiores. La selección de los postulantes debe hacerse estrictamente de acuerdo al Escalafón. Este tipo de entrenamiento es voluntario.
- Capacitación de perfeccionamiento; Tiene por objeto mejorar el desempeño del funcionario en el cargo que ocupa. La selección de los postulantes debe hacerse mediante concurso.
- Capacitación voluntaria: Es aquella de interés para la Municipalidad, que no está ligada a un cargo determinado ni es habilitante para el ascenso. El Alcalde determina la procedencia de los cursos que tienen este carácter, selecciona a los interesados mediante concurso y evalúa los méritos de los candidatos.

Pero cabe destacar que la legislación establece que "Los estudios de educación básica, media o superior y los cursos de postgrado conducentes a la obtención de un grado académico, no se considerarán actividades de Capacitación ni de responsabilidad de la Municipalidad". De lo cual se desprende que sólo se considerarán cursos de capacitación profesional solamente a los seminarios o cursos técnicos.

Las acciones de Capacitación pueden realizarse mediante convenios con organismos, públicos o privados, nacionales, extranjeros o internacionales. También se

establece que en el Presupuesto anual municipal debe consultarse los recursos necesarios para el desarrollo del Programa de Capacitación

También está establecido que, dos o más municipalidades pueden desarrollar programas o proyectos conjuntos de capacitación y perfeccionamiento y a la vez coordinar sus actividades en este común quehacer .

Para efectos de la Carrera funcionaria la capacitación debe ser adecuada a las necesidades industriales o Comerciales de la Administración Municipal.

También la Capacitación es un sistema de interés del personal municipal, pues es un método muy importante para otorgar a los funcionarios la posibilidad de ascender, y de ir asumiendo nuevas funciones y responsabilidades.

También hay que constatar que como se le han colocado tantas dificultades para contratar personal calificado y nuevos profesionales, la Capacitación debiera facilitarle una solución mediante la especialización de los funcionarios municipales, a través de cursos que permitan efectivamente aumentar y mejorar sus conocimientos.

#### 5.7.7.-REMUNERACIONES Y ASIGNACIONES.

Una de los elementos más importantes de una política de personal justa y equitativa, para que tenga como objetivo el resguardo de la Carrera funcionaria y la eficiencia en el desempeño de sus labores, es el de contar con una remuneración acorde con el cargo y la responsabilidad que este implica

Para la fijación de las remuneraciones se debiera tener en cuenta:

- La Responsabilidad que el puesto involucra;
- Las funciones que se deben llevar a cabo para el desempeño eficiente.
- Los riesgos que debe asumir el empleado.;
- La cantidad de funcionarios que se encuentran bajo su dependencia;

La remuneración de cada funcionario debiera estar basada en un proceso continuo de evaluación de cargos, que establezcan todos los factores involucrados en el desempeño del cargo.

Otro elemento constitutivo del sistema de remuneraciones, es el que dice que debe existir una concordancia, armonía y coherencia entre la remuneración de

un cargo con lo que se le paga al resto de los puesto de trabajo de la Organización; Debiera aplicarse el dicho que "A funciones iguales, con iguales responsabilidad, igual remuneración".

Actualmente existe una escala de sueldos que va del grado 20º hasta el grado 1º, esta escala es propia del sistema de Administración municipal y es distinta de la Escala Unica de Sueldos del resto de la administración del Estado. El personal es agrupado en los cinco escalafones, los ya aludidos, a los cuales se les hace corresponder distintos tramos de esta escala.

Los funcionarios de planta son incorporados a un escalafón dentro del cual se ordenan en cada grado de la escala y según la lista de calificación anual.

Cada tramo de esta escala queda distribuido según las listas de calificación anual: Distinción, Normal, Condicional y Deficiente, las que también se ordenan en forma decreciente, en relación al puntaje alcanzado en la Calificación anual.

#### **5.7.8.-LA MOVILIDAD Y LA CARRERA FUNCIONARIA.**

El alcanzar grados superiores o pasar a otro escalafón se efectúa por ascenso, que es el derecho de un funcionario a acceder a un cargo vacante del grado superior.

De esta manera se produce la doble rigidez en el sistema de Administración de Personal Municipal pues por una parte debe un funcionario cesar en sus funciones para que se produzcan las vacantes que permitan acceder a otro funcionario a un grado superior o llamar a concurso.

Adicionalmente se produce la dificultad, ya anotada en este trabajo, en relación a que la especialización y el poder contar con el aporte de personal experto para tareas específicas o nuevas que se plantee la Corporación es punto menos que imposible, dado el bajo nivel de escalafón en el que se le debiera ingresar a la Planta, lo cual también significa baja remuneración para un profesional experto, y adicionalmente, con la dificultad de que esto sólo sería posible si es que hubiesen vacantes.

Es recomendable que esta norma se flexibilice, reformándola para dejar abierta la posibilidad de contratar a profesionales especializados, de manera que, cada vez que sea necesario y conveniente, las Municipalidades cuenten con las facultades que les permitan incorporar personal

calificado y con experiencia para desempeñar la función Municipal que corresponda.

Esta nueva capacidad del Sistema de reclutamiento debiera ser incorporada formando parte de la definición institucional que se haga de la Carrera Funcionaria, si es que se desea contar con un instrumento eficaz para alcanzar los objetivos Corporativos, en caso contrario éste Instrumento e Institución de la Carrera Funcionaria se convierte en una dificultad mayor para la Administración del Personal, al trastocarse el objetivo de cualquier instrumento de contribuir al logro de los objetivos con la máxima eficiencia y no transformarse en un fin inmutable en sí mismo.

Actualmente el Estatuto Administrativo define la Carrera Funcionaria como un "Sistema integral de regulación del empleo municipal aplicable al personal titular de planta, fundado en principios jerárquicos, profesionales y técnicos, que garantiza la igualdad de oportunidades para el ingreso, la dignidad de la función municipal, la capacitación y el ascenso, la estabilidad en el empleo y la objetividad en las calificaciones en función del mérito y de la antigüedad".

La legislación vigente hace varias referencias a la carrera funcionaria, pero al no haberse establecido algunas definiciones que modernicen los conceptos y flexibilice su aplicación, ha tenido como resultado una norma que más bien obstaculiza una eficiente Administración de la función del personal municipal, sobre todo para abordar la compleja red de funciones que se han descrito anteriormente, y que debe asumir el Gobierno de la Comuna en la actualidad.

Por ejemplo la legislación debiera establecer que el ascenso se debiera efectuar siempre y cuando dentro de la planta exista algún funcionario que cumpla con los requisitos del cargo vacante o del aquel que ha sido menester crear para adecuar la función municipal a los requerimientos del momento actual.

También se debiera modificar la norma que establece que no se consideran como cursos de capacitación aquellos de enseñanza básica, media o de postgrado, pues de esta manera se restringe en la práctica, en la realidad del Chile actual, las posibilidades de desarrollo de los funcionarios municipales, pues al apoyarse y alentar a los funcionarios que deseen continuar sus estudios, se estará aprovechando la oportunidad de contar con un personal más calificado y preparado, pero que además, ya conoce el campo de trabajo, lo cual representa una ventaja evidente con respecto al funcionario que llega de afuera y que debe en primer lugar adaptarse.

Tampoco la Ley establece la necesidad ni los instrumentos para poder contar efectivamente con la Descripción y el Sistema de evaluación de cargos, de la forma técnica indispensable para que la Municipalidad pueda contar con una política de Administración del personal eficaz, equitativa y al servicio de los objetivos Institucionales.

En resumen, la generación y definición del instrumento "Carrera Funcionaria" dentro del Sistema de Administración del personal Municipal, se deberá regir y administrar por un mecanismo objetivo y eficiente, de manera de colocar en cada cargo sólo la dotación del personal idóneo.

Este objetivo requerirá de descripciones de los cargos precisas y definidas, de manera que permitan calificar la correspondencia entre los requerimientos del cargo con los antecedentes de los postulantes, tanto de los de dentro de la Municipalidad (Refrendadas por un eficaz sistema de evaluación de desempeño) o de fuera de la Organización, (Seleccionados por un Buen Sistema de Reclutamiento y Selección de Personal).

Sólo de esta manera la Carrera funcionaria cumplirá con su función de garantizar al Municipio el poder contar con el personal adecuado para cumplir con los objetivos Institucionales .

Y significará, desde el punto de vista del personal, darle al funcionario estabilidad en el empleo, posibilidad de ascender, de desarrollarse a través de cursos de capacitación, de obtener una remuneración acorde con la función que debe desempeñar.

En cuanto a la Administración de personal, se contará con criterios establecidos objetivamente para las evaluaciones de desempeño, para el proceso de reclutamiento y selección al contar con las descripciones y criterios para la evaluación de cargos.

Actualmente puede afirmarse que el Estatuto Administrativo requiere una revisión profunda para promover las modificaciones que permitan el poder contar con una función de Personal que contribuya efectivamente al mejor desempeño de la Institución municipal en pro del desarrollo de la Comunidad local.

## 5.8.-LOS SERVICIOS TRASPASADOS.

Una de las acciones de Política Pública más significativas de acuerdo a la orientación de la política neoliberal que aplicó el gobierno militar, fue la de rebajar la relevancia y el carácter de aquella función del Estado que estaba orientada al desarrollo de la sociedad civil, orientación de la Acción Social Pública que había perdurado prácticamente desde los albores de la República.

En este sentido habían dos pilares fundamentales, tanto por la magnitud como por la dimensión de los recursos aplicados, La Educación y la Salud, los que llegaron a significar una verdadera "Masa crítica" necesaria y suficiente de recursos del Estado para que permitieran obtener logros de gran importancia para el País.

Estos logros fueron de tal magnitud y significación, que en gran medida explican el nivel alcanzado por las fuerzas productivas chilenas, el desarrollo de una clase media muy significativa y el poder contar con una clase trabajadora y profesional de gran calidad y competencia, todo lo cual fue generado a través de varias generaciones de chilenos que fueron protegidos y educados gracias a las políticas públicas de Salud y Educación Estatal.

Pues bien, tanto por el carácter que tenían las municipalidades, por la capacidad de gestión con que contaban, por la calidad y competencia de los funcionarios municipales y los recursos miserables que la gran mayoría de ellas podía allegar, resultaba no muy difícil de prever el deterioro en calidad y extensión de los servicios de Salud Primaria y de Educación, Primaria y Secundaria, cuando fueron Traspasados a la competencia Municipal, por el artículo 38º de la Ley de Rentas Municipales de 1979.

Por esta misma autorización que "facultaba" a los Municipios para tomar a su cargo servicios públicos atendidos por el Sector Público, también los autorizó para crear establecimientos de servicios en estas áreas, los cuales estarían regidos por las mismas normas para la administración de los recursos y del personal que los traspasados. También por la Ley Nº 18.096, se traspasaron en forma definitiva los cementerios a las Municipalidades.

El DFL Nº 1-3063, de 1980, reguló el carácter que realmente tenía esta facultad al traspasar en forma definitiva los establecimientos educacionales o "Provisoria" a los establecimientos de Salud. En el primer

caso, los bienes se traspasan en dominio y, en el segundo caso, en comodato.

Las Municipalidades tuvieron que crear algunas figuras administrativas e institucionales nuevas para poder asumir estas nuevas funciones y sobre todo, la significativa cantidad de personal y de recursos materiales que significaron estos traspasos, recursos humanos y materiales que a menudo significaban multiplicar varias veces los inmuebles y personal que alguna vez habían mantenido y administrado las Municipalidades.

Para estos efectos las Municipalidades estructuraron unidades dentro del aparato Municipal, dependientes de las Direcciones de Desarrollo Comunitario o bien crearon un Ente de Derecho Privado, como una Corporación Municipal, para Administrar estos Servicios, a cargo de un Consejo, presidido por el Alcalde el cual también nombra al Consejo y nombra al Gerente o Director Ejecutivo de esta Corporación.

El Personal de estas Corporaciones se rige por el Código del Trabajo y la Ley Nº 18.620, de Julio de 1987.

El Personal de los Departamentos municipales que se crearon para asumir estas funciones traspasadas, pueden ser funcionarios municipales, regidos por el Estatuto Administrativo para los funcionarios municipales o también pueden ser contratados por el Código del Trabajo, salvo el personal docente que labore en el departamento de Educación, el que se regula por el Estatuto Docente..

Así como la remuneración de los funcionarios municipales depende del grado en que estén encasillados en la escala municipal de remuneraciones; para aquellos funcionarios que se rigen por el Código del Trabajo, su remuneración depende de negociación y acuerdos; y el personal docente, su remuneración se determina según lo dispuesto en la Ley Nº 19.070, del Estatuto Docente.

De esta manera, la situación para la Administración del personal de los Servicios Traspasados no es fácil de definir, puesto que una gran cantidad de personal, alrededor de 100.000, están regidos por las disposiciones del Código del Trabajo y sin embargo desempeñan funciones de carácter Público, de gestión del Estado.

Al respecto cabe destacar que el Código del Trabajo comienza estableciendo que las normas que contiene no son aplicables a los funcionarios de la Administración del Estado, del Congreso Nacional y del Poder Judicial, aunque se dejó un resquicio para permitir esta dualidad de



regímenes laborales, "Siempre y cuando éstos sean regulados por sus respectivos estatutos".

Esta disposición ha permitido que los funcionarios de los servicios traspasados sean regidos por disposiciones del Derecho privado, en circunstancias que efectúan funciones propias de la Administración del Estado.

Para el caso de los funcionarios municipales, regidos por el Estatuto Administrativo, todas las disposiciones que regulan las relaciones contractuales están establecidas a priori, no pudiendo negociarse ningún aspecto: La remuneración se rige por la escala de sueldos, las obligaciones, deberes y derechos están específicamente definidos en el Estatuto Administrativo, la Responsabilidad Administrativa está definida y sancionada.

En cambio los funcionario de los servicios traspasados pueden negociar todos los aspectos del contrato de trabajo, siempre que, para el caso de los educadores, no se contrapongan con lo dispuesto en el Estatuto Docente.

En particular el personal docente tiene ahora la calidad de empleado público, desde el 6 de Junio de 1991, fecha en que se publicó la ley Nº 19.070 que así lo dispuso.

El resto de los funcionarios que se rigen por el Código del Trabajo y que tienen como empleador a la Autoridad Local, vale decir a el Alcalde, no tienen la calidad de funcionarios municipales o públicos para ningún efecto legal.

Cabe señalar que si bien las Municipalidades en principio, al momento del traspaso, tuvieron que contratar el personal conservándoles sus niveles de remuneraciones al nivel de las que tenían al momento del traspaso, nada les obligó a mantener dichos sueldos en los mismos términos reales a lo largo del tiempo, ni tampoco al mismo personal.

Para graficar la magnitud que tienen los servicios de Educación y Salud traspasados a las 324 Municipalidades en el País, se pueden tener presente las siguientes cifras:

Son 6.297 establecimientos educacionales traspasados, con el 64,4 % del total nacional y que atienden a 1.764.854 alumnos, el 58,5 % del total nacional.

En cuanto a Salud el Sistema de Salud de Atención primaria administrados por los Municipios tiene la siguiente magnitud, a 1992 :

-Consultorios generales urbanos 194.

-Consultorios generales rurales	126.
-Postas rurales	1.022.
-Estaciones médicas rurales	639.

La situación que se ha creado para las Municipalidades con la administración de los Servicios traspasados es muy conflictiva y probablemente va a ser un tema de gran controversia en el corto plazo y bien ameritaría un estudio en particular.

## BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

- .-Ahumada P., Jaime y Franco, Eliana. El Estado en el desarrollo local en Chile: La larga marcha hacia el pluralismo espacial y político. Doc. Congreso Nº 42. Sociedad Chilena de Planificación. 1989.
- .-Alemparte, Julio. El Cabildo en el Chile Colonial. Editorial Andrés Bello. Santiago de Chile. 1966.
- .-Amat y León Ch., Carlos y Bustamante B., Luis. Editores. Lecturas sobre Regionalización. Universidad del Pacífico. Lima, Perú. 1981.
- .-Bandieri, Susana. "Historia y Planificación Regional: Un encuentro posible". Revista Interamericana de Planificación. Vol XXVI. Nº 101-102. Enero-Junio 1993. Santiago de Chile.
- .-Barril D., Rafael. El Sistema Integrado de Gestión. Instituto de Estudios de Administración Local. Madrid 1973.
- .-Bittar, Jorge. Organizador. Caminhos da Administração Municipal. O Modo Petista de Governar. Caderno Especial Teoria & Debate. São Paulo. 1992.
- .-Boisier, Sergio. Un Sistema de Información para la Planificación Regional. El caso chileno: Experiencias y Perspectivas. Documento E/3. ILPES-CEPAL. 1970.
- .-Boisier, Sergio. "La gestión Regional: Un enfoque Sistémico". Revista Interamericana de Planificación. 1992 Santiago de Chile.
- .-Boisier, Sergio. La construcción (Democrática) de las regiones en Chile: Una tarea colectiva. Docto. Congreso Nº 46. Soc. Chilena de Planificación. 1989
- .-Castedo, Leopoldo. Resumen de la Historia de Chile. 1891-1925. TomoIV. ZIG-ZAG. Santiago de Chile. 1984.
- .-CEPAL . El Concepto de Regiones en Desarrollo. Su tipología y delimitación. 1974.
- .-CEPAL. Transformación Productiva con equidad. Editorial Universitaria. Santiago de Chile. 1990.
- .-Cropper, Maureen L. y Oates, Wallace E. Environmental Economics: A survey. Journal of Economic Literature. Vol XXX. USA. Junio 1992.
- .-Curbelo R., José Luis. Políticas Públicas para el Desarrollo: Gestión Macroeconómica, Privatización y Des-

- centralización. Revista EURE. Vol XVIII, Nº 55. Santiago de Chile. 1992.
- .-Daher, Antonio. Santiago estatal, Chile Liberal. Revista Interamericana de Planificación. vol. XX VI. Nº 101-102 Enero-Junio. 1993. Santiago de Chile.
  - .-Daly, Herman E. Autor y Compilador. Economía, Ecología, Ética. Ensayos hacia una economía en estado estacionario. F.C E. México .1989.
  - .-De la Barra G., Alvaro; Rodriguez G., Jorge y Moreno V Fernando. Calidad de Vida. Instituto Chileno de Estudios Humanísticos. Santiago de Chile.S/F.
  - .-Encina, Francisco. Historia de Chile. Tomos IV-XII-XIII Editorial Nascimento. Santiago de Chile. 1970.
  - .-Encina, Francisco y Castedo, Leopoldo. Resumen de la Historia de Chile. Tomo II. ZIG\_ZAG. Santiago de Chile. 1964.
  - .-EPA."Principles of Environmental Assessment". United States Environmental Protection Agency. 1992.
  - .-Escalante G. Eduardo y Hevia R. Luis. La Gestión Informática en los Municipios. Valparaíso. Chile. 1991.
  - .-Escuela Graduada de Planificación, Universidad de Puerto Rico y Sociedad Interamericana de Planificación "Políticas y estrategias de Planificación ante los nuevos desafíos del Subdesarrollo". 1990.
  - .-FAO. Oficina Regional para América Latina y El Caribe. " El desarrollo de las áreas rurales en Chile: Oportunidades y desafíos desde la descentralización y el Gobierno local. Santiago de Chile. 1993.
  - .-F.C.M. Federación de Municipalidades de Canadá. El Municipio: Promotor del Desarrollo económico local. IULA. Quito, Ecuador. 1991.
  - .-García, Eduardo. Elementos para una nueva estrategia de desarrollo y Planificación. Dcto. Congreso Nº 54. Sociedad Chilena de Planificación. 1989.
  - .-Garza, Gustavo. Plan Económico-Urbanístico del área Metropolitana de Monterrey. (Fundamentos conceptuales). Revista "Eslabones", Instituto Mora. México, D.F. Junio 1993.
  - .-González, Efraín. Economía Campesina y Empleo en el Cusco (Perú). Economía Campesina y Empleo. PREALC. 1981.
  - .-Haddad, Paulo Roberto. Autor y compilador. Economía Regional. Teorías e Métodos de Análise. Banco do Nordeste do

- Brasil S.A. Fortaleza, Brasil . 1989.
- .-Harberger, Arnold C. Necesidades básicas versus ponderaciones distributivas en el análisis Costos-Beneficios.U de Chicago. Antecedentes para un Seminario. S/F.
  - .-Hurtado Bouch, Julio. "La vigencia futura de la Planificación: El rol de los Agentes sociales y los nuevos énfasis". Santiago de Chile.
  - .-ILPES/DIDESCO/PNUD. Apuntes de clases para el Modulo Planificación Municipal. 1991.
  - .-Isard, Walter. Métodos de Análisis Regional.Edit. Ariel. Barcelona. 1970.
  - .-Lawner, Miguel. De la ciudad mercantil a la ciudad solidaria. Doc. Congreso Nº 57. Soc Chilena de Planificación. 1989.
  - .-Lebret, Louis Joseph. Dinámica Concreta del Desarrollo. Editorial Herder. Barcelona, España. 1966.
  - .-Meadows, Dennis L., Los límites del crecimiento. Informe al Club de Roma sobre el Predicamento de la Humanidad. F.C.E. México. 1988.
  - .-MIDEPLAN."Procedimiento y formularios para el Sistema de Estadísticas Básicas de Inversión". Proceso Presuntario 1994.
  - .-Ministerio del Interior. Manual de Gestión Municipal. Santiago de Chile. 1992.
  - .-Montañola, Juan José. Planificación, Prospectiva y Estrategia. Una metodología Integral. Dcto. Congreso Nº 3. Sociedad Chilena de Planificación. 1989.
  - .-ODEPLAN. Estrategia Territorial de Desarrollo de Largo Plazo. Santiago de Chile. Mayo de 1973.
  - .-ODEPLAN. "Inversión Pública eficiente. Un continuo desafío". Santiago de Chile. 1990.
  - .-Palma, E. y Rufian, D. Los procesos de descentralización y desconcentración de las políticas sociales en América Latina: Enfoque institucional. ILPES, Chile. 1989.
  - .-Pontificia Universidad Católica de Chile. Facultad de Arquitectura y Bellas Artes y Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas."Estudios para el Plan de Desarrollo Urbano y Económico de la Comuna de Santiago". Informe final. "Síntesis y Proposiciones". Santiago de Chile. 1988.

- .-Powers, Terry A. "Guía para la Evaluación de Proyectos de Agua Potable". Monografía de Análisis de Proyectos Nº 4. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington D.C. 1976.
- .-Power, Terry A. y Valencia, Carlos A. "Modelo de Simulación de Obras Públicas." Monografías de Análisis de Proyectos Nº.5. BID. Washington, D.C. 1976.
- .-PREALC. OIT. Sector Informal. Funcionamiento y Políticas Santiago de Chile. 1981.
- .-Quiñones E., Luis. Manual de Planificación y Programación Aplicado a pequeñas unidades productivas. Programa de Economía del Trabajo. Santiago, Chile. 1993.
- .-Secchi, Bernardo. Autor y recopilador. Análisis de las Estructuras Territoriales. Edit. Ariel. Barcelona.1974.
- .-SEDESOL. Manual de ordenamiento Ecológico del Territorio. Secretaria de Desarrollo Urbano y Ecología. México.
- .-Sili, Marcelo Enrique. "Desarrollo Local: Entre la realidad y la Utopía. Revista Interamericana de Planificación, Vol.XXVI, Nº 101-102. Enero-Junio, 1993. Chile.
- .-Schatan, Jacobo. Editor. "Crecimiento o Desarrollo: Un debate sobre la sustentabilidad de los modelos Económicos. Fundación Friedrich Ebert Stiftung EV. Santiago de Chile. 1991.
- .-Tamames Ramón. "Ecología y Desarrollo. La polémica sobre los límites al crecimiento". Alianza Universidad. Madrid. 1985.
- .-Taylor, Lance. Modelos Macroeconómicos para los países en Desarrollo. F.C.E. México. 1986.
- .-UNIDO. Pautas para la Evaluación de proyectos. Caps.1, 14, 15 , 16. Viena. 1972.
- .-Varas, Carlos. "Teoría del Gobierno Muicipal". Editorial Universitaria. Santiago de Chile. 1984.
- .-Vial, Alejandro. El desafío epistemológico de la Planificación para America Latina. Doc. Congreso Nº 1. Soc. Chilena de Planificación. 1989.
- .-Vuskovic Bravo, Pedro. "Pobreza y Desigualdad en America Latina".Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades. Universidad Nacional Autónoma de México. 1993.