

PARTIDO SOCIALISTA DE CHILE

SECRETARIA NACIONAL

DE DESARROLLO REGIONAL Y LOCAL

**PROPUESTAS Y COMENTARIOS
RESPECTO A LA
LEY ORGANICA CONSTITUCIONAL DE
MUNICIPALIDADES**

I.- AUTONOMIA Y FINANCIAMIENTO

**II.- RELACION ENTRE LOS GOBIERNOS
REGIONALES Y MUNICIPALES**

III.- ROL DE ALCALDES Y CONCEJALES

IV.- PARTICIPACION

MAYO DE 1995

**I.- AUTONOMIA Y FINANCIAMIENTO DE LAS MUNICIPALIDADES
EN EL PROYECTO DE REFORMA MUNICIPAL.**

1. Autonomía y descentralización:

Una de las convicciones y ejes definitorios del PS respecto del tema municipal, es el fortalecimiento del proceso de descentralización del Estado, transfiriendo atribuciones y recursos que conviertan a los municipios en entes autónomos y eficaces, agentes del desarrollo local. Esta es una forma de acercar las decisiones que más le afectan a la misma comunidad, y resolver en forma más efectiva las necesidades locales. La autonomía de los Municipios es una expresión de la modernización y democratización del Estado.

Para consolidar la autonomía municipal es necesario perfeccionar el marco institucional, transfiriendo claras competencias y eliminando duplicidades de funciones con otros órganos del nivel regional y central. Al mismo tiempo, es imprescindible garantizar el financiamiento básico, que permita efectivamente llevar a cabo con propiedad sus funciones y atribuciones.

2. Las modificaciones propuestas:

En relación con este tema la propuesta de reforma legal como constitucional sólo plantea cuatro cambios:

- a) Robustecimiento de la autonomía municipal en materia de inversión de exclusiva competencia municipal, (desarrollo local) con recursos propios. (No. 2 que modifica art. 5 LOM)
- b) Creación del Instituto de Información de Gestión Municipal. (Proyecto de Reforma Legal No. 53 que crea el Título VIII de la LOM)
- c) Flexibilidad orgánica y funcional, facultando a los Municipios para crear órganos o unidades necesarias para el cumplimiento de sus funciones. (Proyecto Reforma Constitucional nuevo art. 110)
- d) Extensión a la municipalidades del mecanismo de traspaso voluntario de competencias, desde el nivel central a los Gobiernos regionales contempladas en el artículo 103 de la Constitución Política.

Se propone favorecer un traspaso gradual y caso a caso de competencias y potestades a los Municipios, de un modo análogo al previsto para los Gobierno Regionales (Artc. 67 L.O.C. de Gob y Adm Regional). Esta transferencia operará a petición de la respectiva Municipalidad, repaldada con los respectivos

estudios, siempre que se trate de funciones o atribuciones relacionadas con asuntos locales, que actualmente estén encomendadas a la administración central.

3. Respecto del financiamiento, el Gobierno ha promulgado la nueva Ley de Rentas y se está impulsando la aplicación del nuevo avalúo de bienes raíces. Al mismo tiempo, el Gobierno por vía de modificación presupuestaria, asignará al Fondo Común Municipal el impuesto por transferencia de vehículos usados. Estos nuevos mecanismos de financiamiento municipal, aunque sufrieron serias restricciones, constituyen un aporte al financiamiento municipal.
4. La Asociación Chilena de Municipalidades ha impulsado la mayor demanda por la Autonomía Municipal que debe ser respaldada decididamente, asegurando la coherencia de la administración pública, y garantizando la equidad.

Para ello ha propuesto:

- Derogar un conjunto de disposiciones legales anteriores incompatibles con la Ley Org. de Municipalidades.
 - Radicar en las municipalidades las funciones y atribuciones relacionadas directamente con el ámbito local, dejando para el Gobierno regional y central funciones más generales.
 - Flexibilización orgánica. Se debe garantizar una base común mínima pero dejando la posibilidad de adecuarla a las características de cada comuna.
 - Autonomía y mayor flexibilización en la administración de los Recursos Humanos. (Facultad de crear plantas y establecer incentivos)
 - Mejorar la coordinación y delimitación de los Municipios con los Gobiernos regionales y central.
 - Traspasar mayores atribuciones en materias como planificación y gestión urbana, transporte, pavimentación, gestión de calles y carreteras, medioambiente, etc.
5. Desde la perspectiva de la autonomía, las propuestas contenidas en la reforma son evaluadas como insuficientes por la Asociación Ch. de M. Se critica la falta de normas que profundicen y preserven la autonomía municipal (especialmente la no derogación de disposiciones legales anteriores y contradictorias con la LOM y la no eliminación de duplicidades y superposiciones en las atribuciones y competencias del Municipio con otros órganos de la administración del Estado). Finalmente se rechaza por innecesaria la creación del Instituto de Información de Gestión Municipal.

II.- RELACION ENTRE LOS GOBIERNOS REGIONALES Y MUNICIPALES.

Se propone:

1. Agregar un título al proyecto, referido a éste punto. En él deberían establecerse claramente los espacios y mecanismos institucionales que regulen la relación entre ambos niveles de la administración del Estado.
- 2.- En consecuencia, se sugiere crear una instancia de composición mixta (Alcaldes - Concejos Regionales) que tenga por funciones esenciales, entre otras:
 - a- Compatibilizar decisiones del Gobierno Regional que afecten lo establecido en los Planes de Desarrollo Comunales.
 - b- Convendir de manera codmpartida los criterios con que se asignaran los recursos de decisión regional a las comunas.
 - c- Estudiar y sancionar Convenios de Programación de inversiones plurianuales entre los Gobiernos Regionales y uno o varios Municipios, así como de éstos con uno o varios Ministerios.
- 3.- En cuanto a los Planes Reguladores Comunales, éstos no debieran ser revisados por los Concejos Regionales, sino por las Seremis de Vivienda de manera de asegurar su coherencia con otros instrumentos reguladores, como los de carácter interprovincial y regional.

Nota: Las modificaciones propuestas, implican por cierto introducir ajustes a la Ley de Gobiernos Regionales.

III.- ROL DE ALCALDES Y CONCEJALES.

- 1- En cuanto al Proyecto de Ley presentado por el Ejecutivo, en general estamos de acuerdo, dado que fortalece las atribuciones normativas y fiscalizadoras de los Concejales, como también, se les otorga mayores atribuciones en la elaboración de políticas comunales y la presentación de planes y programas en beneficio de la comunidad
- 2.- Proponemos algunas puntualizaciones, tales como:
 - a- Mantener la diferenciación de los roles de los Alcaldes y Concejales, en cuanto al primero, tiene un rol preponderantemente administrador y los Concejales en otras leyes de reciente aprobación.
 - b- En reemplazo del inciso tercero del Art. 51, sustituir las palabras "de a lo menos dos Concejales", por la "de a lo menos un tercio de los Concejales correspondientes a cada Municipalidad".
- 3.- Dada la importancia de sus atribuciones, debieran tener una mayor dedicación, para lo cual es necesario mejorar la dieta e incluir algunas garantías como el pago de representación, fuero laboral y derecho la pensión.

PARTICIPACION

IV.- AREAS CRITICAS DE LA LEGISLACION MUNICIPAL RELACIONADAS CON LA PARTICIPACION SOCIAL

(Comentarios al texto de la actual Ley Municipal)

1.- Funciones y atribuciones municipales

- En lo relativo a las funciones privativas, art. 3, aparecen áreas de desarrollo municipal poco explícitas, como por ejemplo:

"la promoción del desarrollo comunitario".

Sin perjuicio de conectar la función señalada con los objetivos del art. 1 de la LOC. Municipal, que establece los fines de estos servicios públicos, al señalar que:

"su finalidad es satisfacer las necesidades de la comunidad local y asegurar su participación en el progreso económico, social y cultural de las respectivas comunas".

Persisten dudas sobre el alcance de la función, en la medida que se desconoce -en la ley- los mecanismos que contribuyen a promocionar el desarrollo comunitario, dado que la ley sólo se refiere al desarrollo comunitario al definir las funciones de la unidad encargada de él, acotando el concepto sólo a: asesorar al alcalde y al concejo en la promoción del desarrollo comunitario; prestar asesoría técnica a las organizaciones comunitarias; y a proponer y ejecutar cuando corresponda, medidas tendientes a materializar acciones relacionadas con asistencia social, salud pública, protección del medio ambiente, educación y cultura, capacitación deporte y recreación y promoción del empleo y turismo.

Por ello, creemos necesario proponer una modificación en este sentido, revalorizando el concepto de desarrollo comunitario en la perspectiva de que a partir de él, la comunidad logra la real participación social en la resolución de sus propios problemas, con la intervención del Estado o por medio de capacidades existentes en la sociedad civil.

- Asimismo, llama la atención la función del art. 4, letra II), que señala que el municipio puede desarrollar funciones relacionadas con:

"El desarrollo de actividades de interés común en el ámbito local".

A nuestro juicio, esta función carece de contenido cierto, permitiendo llevar la interpretación de la función a extremos

tales en que un municipio (con competencias múltiples, pero ejecutoras) se atribuya funciones específicas de otros órganos de la administración, violentando el principio de legalidad que rige para estas corporaciones. Por ello, la confusión que genera la redacción de la norma debiera solucionarse vía enmienda legal.

2.- Instrumentos de desarrollo local y de planificación

- Suele indicarse que el plan de desarrollo comunal es un diseño de un programa que permita concretar y complementar entre sí las funciones municipales utilizando criterios técnicos y económicos, de manera de avanzar en el progreso económico, social y cultural de la comuna. Ello implica la creación de políticas y estrategias que tiendan a la solución de los problemas cotidianos de la comunidad local.

- Para nuestra legislación municipal, la elaboración, aprobación y modificación del plan de desarrollo comunal es una función privativa del municipio (art. 4, letra f), estableciéndose, además, como atribución esencial, el ejecutar dicho plan (art. 5, letra a). En su elaboración participan la SECPLAC (art. 18, letra b) y la Unidad de Desarrollo Comunitario (art. 19 letras a y c).

De acuerdo al art. 58, letra a), el alcalde requerirá el acuerdo del concejo para la aprobación del plan de desarrollo comunal, el que se expresa según la modalidad y tiempo establecidos en el art. 71, letra a).

- Lo antes señalado revela la escasa participación que tiene la comunidad local en la gestación de un plan, en que ellos serán los destinatarios directos de sus estrategias o sujetos activos en su ejecución.

Asimismo, agrava lo anterior, la mediatizada intervención del CESCO, al entregarle la débil función de opinar sobre un plan de desarrollo comunal previamente elaborado por las unidades municipales.

Como criterio de modernización de la gestión municipal, debiera incluirse en la legislación municipal, una disposición que obligue a involucrar a la comunidad en las etapas de diseño y elaboración del plan, o a lo menos, en su etapa final, aprobándolo o entregando su opinión, mediante un plebiscito comunal, cabildos, análisis por unidades vecinales, encuestas, etc.

- Algo similar acontece con el plan regulador de la comuna, instrumento de planificación de la mayor importancia para el desarrollo armónico de los diversos agentes comunales. El plan es un estudio acerca del uso que se le dará al suelo en el radio de la comuna, en el que se distinguen las zonas aptas

para ser divididas, para recibir edificación, restricciones referentes a la urbanización y construcción de cierto tipo de obras, etc...

- La confección de dicho plan es función privativa del municipio, realizado básicamente con la asesoría de la unidad de obras y SECPLAC, y aprobado por el respectivo concejo municipal, de acuerdo al art. 58, letra b) de la LOC. Municipal y en los plazos que las leyes afines señalen.

Sobre este instrumento de planificación se plantean las mismas interrogantes antes indicadas, en el sentido de propender a que nuestra legislación consagre mecanismos permanentes de participación de la comunidad local en la gestación o aprobación de dicho plan, dado particularmente, la íntima vinculación existente entre la aplicación de un plan y los anhelos y necesidades de los vecinos.

3.- Consejo Económico Social Comunal

Entre las propias autoridades locales existen juicios diversos sobre el rol y funcionamiento de los CESCO en la gestión municipal. Se sostiene por algunos que este órgano debiera suprimirse, creando en su reemplazo comisiones de trabajo por áreas temáticas, vgr. comisión salud y educación, comisión cultura y recreación, etc., integradas por diversos actores relevantes en la comunal -concejales, dirigentes vecinales, sindicalistas, empresarios, comerciantes-, que abocados exclusivamente a sus temas, discutan, propongan, modifiquen, aprueben, fiscalicen la ejecución de políticas y programas comunales de su sector.

Otros en cambio, son fervientes partidarios de proponer su mantención o vigencia dentro del ordenamiento jurídico municipal, sujeto a la introducción de variadas modificaciones legales que establezcan algún rol decisorio (incidencia real en la gestión) de este órgano en materias de impacto social en la comunidad, manteniendo su actual rol consultivo, característica de la esencia de estos órganos.

Ejemplos posibles a considerar son los siguientes:

- a) participación activa vinculante, en el proceso de elaboración del plan de desarrollo comunal.
- b) capacidad resolutive en la aprobación de ciertos ítemes del presupuesto municipal, con clara incidencia social (régimen de subvenciones), en conjunto con el Concejo municipal o separadamente de este órgano.
- c) dotar de facultades de administración y decisión del Fondo de Desarrollo Vecinal, eliminando esta atribución

del Concejo Municipal (según proyecto de ley de organizaciones comunitarias y juntas de vecinos).

- d) capacidad resolutive en la determinación de los límites de las unidades vecinales.
- e) injerencia efectiva en la definición de políticas y programas de servicios (recolección de basura, agua potable, mantención de áreas verdes y jardines, alumbrado público).
- f) administración de un fondo de capacitación para dirigentes y asociados de organizaciones sociales, etc...

- Se requiere, además, revisar la viabilidad de ejercicio de las actuales atribuciones conferidas al CESCO, dada la magnitud de las funciones asignadas, la exigencia cada vez más necesaria de contar con ciertos conocimientos e información técnica, para un desarrollo óptimo del rol consultivo asignado y la poca claridad de legislador al definir las funciones en el art. 93 de la LOC. Municipal.

• En este sentido, podemos encontrar los siguientes ejemplos:

- a) Se establece como materia opinable "las políticas de servicios", aspecto no considerado expresamente en las disposiciones que definen el modelo de gestión municipal, resultando en consecuencia una función sin contenido plenamente delimitado, posibilitando que los Alcaldes sometan al CESCO, los programas de ejecución que ellos consideren pertinentes y en el tiempo que ellos decidan.

Sobre el particular, encontramos una mención en el art. 71 de la LOC. Municipal, referido a la manera como el Concejo Municipal se pronuncia sobre las materias consignadas en el art. 69, letra b), estableciendo que "el Alcalde en la primera semana de octubre, someterá a consideración del concejo municipal las orientaciones globales del municipio, incluyendo el plan de desarrollo comunal y sus modificaciones, las políticas de servicios municipales, como asimismo, las políticas y proyectos de inversiones. El Concejo deberá pronunciarse sobre todas estas materias antes del 15 de diciembre, luego de evacuadas las consultas por el consejo económico y social comunal, cuando corresponda".

Es decir, que respecto del ejercicio de la facultad del CESCO de opinar sobre esta materia, no existe un plazo exclusivamente consagrado para este órgano, quedando al arbitrio de la autoridad edilicia someter a su conocimiento en cualquier fecha que no exceda del 15 de diciembre.

- b) Acontece algo similar con la facultad del CESCO de opinar sobre el "programa anual de acción e inversión", en el sentido que dicha área temática de la gestión municipal no se

encuentra delimitada legalmente en la LOC. Municipal, facilitando que sea el alcalde, según su criterio, quien seleccione los programas que sean de su interés para ser puestos en conocimiento del CESCO.

Respecto al período de tiempo con que cuenta este órgano para llevar a cabo tal facultad, resulta aplicable el mismo criterio sostenido, a partir de la lectura del art. 71 de la LOC. Municipal, en orden a que el sistema de recogimiento de opinión queda entregado a la voluntad del alcalde y su interés por incorporar en sus políticas la opinión del CESCO.

c) Por otra parte, la función del CESCO de "dar su opinión sobre la cuenta anual del alcalde", plantea aspectos criticables dada la escasa regulación legal incorporada en la LOC. Municipal para el ejercicio de esta obligación del alcalde.

Basta señalar que la ley sólo reserva una disposición para referirse a esta materia, el art. 59, que señala que "el alcalde deberá dar cuenta pública al concejo y al consejo económico y social comunal, a más tardar en el mes de abril de cada año, de su gestión anual, de la marcha de la municipalidad, presentarle el balance de la ejecución presupuestaria y el estado de situación financiera".

En la actualidad esta obligación alcaldicia, en que se reúnen ambos órganos colegiados para escuchar la cuenta del alcalde, sin que exista un análisis detallado de ella, dado que normalmente se entrega cuando ya no existe plazo legal que permita al CESCO, con el debido tiempo, efectuar una revisión de su contenido, que habilite a formarse una opinión colectiva sobre la evaluación de la gestión municipal que se da cuenta.

d) De mayor gravedad aparece el ejercicio de la función de "dar su opinión sobre la cuenta anual del concejo municipal", puesto que no existe disposición legal que señala la existencia de una cuenta anual del concejo, y menos de la obligación de someterla a consideración del CESCO, dentro de un espacio de tiempo determinado.

En este sentido, parece ser que el legislador de la Ley Municipal incurrió en un olvido al no contemplar jurídicamente la existencia de esta obligación del concejo municipal.

- El juicio crítico de la legislación municipal que regula al CESCO, lleva a cuestionar el sistema de integración de estos órganos, los porcentajes de participación de los distintos cuerpos sociales intermedios involucrados en su conformación, el papel que juega el Alcalde y el secretario municipal, en su funcionamiento por medio de sesiones ordinarias o extraordinarias.

A nuestro juicio, aparece como necesario rescatar el criterio

que el consejo es "un órgano de consulta compuesto por organizaciones sociales representantes de la comunidad local organizada, que para los efectos de su funcionamiento se designan representantes, denominados consejeros".. Este supuesto en la normativa vigente no se consagra, dado que en la actual ley municipal existe clara identificación que el CESCO es un órgano integrado por consejeros, miembros delegados de sus respectivas organizaciones de base, aspecto que limita el sentido de representatividad social que debe sustentar el ejercicio de las funciones asignadas por ley al CESCO.

Por otra parte, somos partidarios de examinar los porcentajes de integración que establece el art. 81 de la LOC. Municipal y la forma en que las diversas organizaciones sociales son agrupadas en un estamento determinado. Desde luego, la inclusión indiscriminada de "todas las organizaciones funcionales y demás organizaciones comunitarias en un estamento, comprendiéndose dentro de éstas las organizaciones laborales", plantea serios reparos dada la diversidad de fines sociales presentes, lo que nos lleva a preguntarnos:

¿Cualquier tipo de organización con existencia jurídica puede optar a integrar el CESCO, dada la amplitud de términos utilizados por el legislador en el art. 82, letra a), de la LOC. Municipal?

¿Es posible que el legislador incorpore variables que permitan seleccionar o discriminar el tipo de organizaciones concurrentes al CESCO, vgr. antigüedad de la organización, número de asociados, proyectos en ejecución, tipologías existentes, grado de funcionamiento real, etc?.

Creemos asimismo pertinente examinar el rol que le cabe asumir al alcalde en el CESCO, en la perspectiva que normalmente dependerá de su voluntad el darle mayor o menor funcionamiento a este órgano.

Ello se desprende de la capacidad exclusiva para convocar y presidir el CESCO en sesiones ordinarias, como asimismo el escaso ejercicio de la facultad de convocar por no menos de un tercio de sus miembros a sesión extraordinaria que realizan sus integrantes. El sistema de funcionamiento establecido por el legislador inhibe la capacidad de iniciativa de los consejeros, al entregar al alcalde la facultad para diligenciar y citar a sesiones de trabajo al CESCO, sean éstas ordinarias o extraordinarias.

Por otra parte, resulta lamentable que los CESCO desaprovechen la interesante facultad que establece el art. 94 de la LOC. Municipal, al permitir que dichos órganos "se reúnan de propia iniciativa para estudiar y debatir materias generales de interés local, elevando sus opiniones a conocimiento del alcalde y del concejo". En nuestra opinión, esta herramienta

jurídica permite que el trabajo de los CESCO pueda proyectarse a áreas temáticas de importancia para la comunidad local organizada, y en la cual no existiría una injerencia indebida de la autoridad edilicia, acotando la agenda de trabajo de estos órganos de participación.

NOTA: Han participado en la elaboración de estas propuestas los compañeros integrantes de la Secretaría: Alan Mrugalski, Wladimiro Sáez, Juan Peñafiel, Enrique Saldivia, Claudio Ramsy y Fidelma Allende.