

Distr.
RESTRINGIDA

LC/IP/R.124
14 de enero de 1993

ORIGINAL: ESPAÑOL

¿GOBIERNO O ADMINISTRACION MUNICIPAL?

**LAS CUESTIONES DE LA DISTRIBUCIÓN
DEL PODER Y DE LA GESTIÓN Y EJECUCIÓN
DE LAS POLÍTICAS MUNICIPALES ***

Jaime Ahumada P.

* Este documento no ha sido sometido a revisión editorial, y las opiniones expresadas en él son de la exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la organización.

¿GOBIERNO O ADMINISTRACION MUNICIPAL?

LAS CUESTIONES DE LA DISTRIBUCIÓN
DEL PODER Y DE LA GESTIÓN Y EJECUCIÓN
DE LAS POLÍTICAS MUNICIPALES

Jaime Ahumada P.

(I/30114)
JA/cm

INDICE

	<u>Página</u>
I. INTRODUCCION	1
II. CUESTIONES TEORICAS BASICAS	3
III. REGIMEN LOCAL EN AMERICA LATINA	7
IV. PROYECCIONES	11
BIBLIOGRAFIA	13

I. INTRODUCCION

En los marcos de las actividades del Curso piloto del Programa en Gestión Directiva Municipal (GDM) de la Corporación de Promoción Universitaria (CPU) me correspondió dictar clases de Planificación e Inversión Municipal con la colega Sra. Paz González y dirigir un taller de discusión referido a: "Relación Región-Municipio: ¿Gobierno o Administración Municipal?", comentado por los expertos Sra. Dolores Rufián, de la Agencia Española de Cooperación Internacional y del ILPES, Sr. Sergio Micco, del Centro de Estudios del Desarrollo (CED), y Sr. Giorgio Martelli, Fundación Ebert (FES).

Sin lugar a dudas que los comentarios de los expertos citados, del Coordinador del GDM, Sr. Raúl Bagioli, y la activa participación de los alumnos del curso piloto, se constituyeron en interesantes aportes para profundizar en la temática y, también, en un desafío para reescribir el documento e incluso agregarle un subtítulo que situara mucho más la pregunta ¿Gobierno o Administración Municipal?, tal cual fue: las cuestiones de la distribución del poder y de la gestión y ejecución de las políticas municipales en el escenario de la relación Región-Municipio.

Este mismo subtítulo me impulsó a dar un nuevo paso para sostener que toda la problemática enunciada debe situarse en el contexto más amplio e inclusivo de la reforma del Estado, debate que preocupa más y más a políticos, académicos y opinión pública y que actualiza puntos claves de la reestructuración del orden estatal que van desde la ampliación de la democracia, la desburocratización de la gestión pública, la participación popular en políticas, programas y planes hasta las estrategias que reformulan las relaciones Estado-sociedad.

Como se sabe, al finalizar el siglo veinte, la reforma del Estado y la vigencia o agotamiento del Estado-nación, parecen estar siendo cruzados por dos puntos de referencia ideológico-organizativo que se articulan a propuestas de transformación política en términos neo-autoritarios o de aquellos que postulan la conformación de alternativas democráticas. Si bien, en ambos casos se trata de proyectos de modernización, en el neo-autoritarismo se privilegian los aspectos de gestión gubernamental y de las instancias de la toma de decisiones en los ámbitos de la administración, refuncionalizando el vértice; en los proyectos de conformación de alternativas democráticas se enfatizan las formas de participación y autogestión social, de abajo hacia arriba, introduciendo modificaciones político-institucionales en las relaciones entre la sociedad y el estado, planteando, en definitiva, que no hay modernización sin profundización democrática.

La cuestión del mínimo estado neoliberal y la refuncionalización del vértice del neo-autoritarismo ven enfrentadas así con el mejor estado del neo-estructuralismo y el nuevo pacto entre el Estado y la Sociedad que proponen las alternativas democráticas. En este juego de contrarios, parece realmente insertarse la descentralización como estrategia que tiende a construir nuevos equilibrios y racionalidades entre lo uno y lo diverso, utilizando el pacto constitucional en lo jurídico-institucional y la distribución territorial del poder en lo tecnopolítico.

En ambos casos, en el pacto constitucional y en la distribución territorial del poder, la descentralización, la regionalización y la municipalización aparecen como elementos teóricos y operacionales de fuerte impacto en las relaciones intergubernamentales e interniveles y, lógicamente, en la democratización y socialización del gobierno y del poder.

En la perspectiva que comentamos, en la transición a la democracia chilena han aparecido diversas inercias y nuevas condiciones que se han producido en las discusiones jurídico-constitucionales del período 1990-1992 y ya han comenzado a emerger otras de carácter de gestión y operacionales. No se trata de una interfase ni tampoco de procesos paralelos, complementarios o simultáneos, sino que nos encontramos en el punto inicial de las contradicciones entre un paradigma que se resiste a desaparecer y otro que está naciendo y comienza su desarrollo.

¿Desde dónde mirar el escenario? ¿Desde los centros? ¿O desde las regiones? ¿O mejor quizás desde los municipios?

Sin dudas que las interrogantes dominarán el ejercicio, puesto que la región "hace camino al andar" y los municipios no solamente son "un delicado tejido celular", sino sobre todo constituyen escenarios en que se juega la suerte de la descentralización y de las alternativas democráticas. En la síntesis descentralizadora, la modernización de la gestión gubernamental y de la misma gobernabilidad puede alcanzar sus resultados más tangibles en la región, mientras que la participación social y el acercamiento entre las decisiones y la comunidad camina de mejor manera y entrega mejores resultados en el tejido municipal.

¿Qué tipo de relaciones existen entre regiones y provincias -que parecen ser más Estado- con los municipios que, por lo más o por lo menos, son o se constituyen en factores de mayor génesis societal?

¿Cuál es la dialéctica entre un gobierno regional, incluso nominado por el Ejecutivo, con la Administración Comunal elegida por votación popular?

Qué existe en nuestro país: ¿gobierno o administración local?

¿Si es uno o es la otra, cuáles son sus particularidades valóricas y operacionales que permiten sostener que es más gobierno que administración o que es más administración que gobierno?

¿Por qué se habla de gobierno local cuando la constitución y las leyes orgánicas se refieren a las municipalidades como administraciones locales o comunales?

¿Cuál es el régimen local chileno?

En fin, qué dice la teoría sobre el tema, cuál es el régimen local en América Latina y qué proyecciones se pueden advertir en el tratamiento de una pregunta que, sin duda, influyó e influirá en el tipo de Estado unitario descentralizado que se empieza a construir en el país.

II. CUESTIONES TEORICAS BASICAS

En general, tal cual lo plantean D. Rufián y E. Palma (1991: 15), el problema es si el municipio debe ser un ente descentralizado que se autogobierne o si sólo constituye el último peldaño de la administración desconcentrada del Estado.

Si bien la distinción es compleja, el papel que a los municipios se les convoca desempeñar hoy, a nivel latinoamericano, se acerca más a la expresión anglosajona de "local government" caracterizado, tanto en la práctica como en la literatura, por la eficiencia y la democracia, términos estrechamente asociados a la descentralización, autonomía y capacidad para gobernar y administrar sus propios recursos (M. Bowman y W. Hampton, 1989: 15-26). Cuestión compleja, puesto que en los Estados federales existentes limitantes objetivos por el lado de la propia federación y los estados, y en los estados unitarios los condicionantes se encuentran en sus relaciones con los gobiernos centrales, regionales e incluso provinciales.

La relación Estado-Sociedad juega, sin lugar a dudas, un rol importante, ya que a mayor avance del Estado sobre la Sociedad se acentúa la centralización y el carácter de administración local se hace más evidente como parte de la administración pública y segmento inferior del Estado. Por el contrario, si es la Sociedad la que permeabiliza la acción del Estado, la tendencia es hacia la descentralización y a ponerse en evidencia la función de dirección política de los municipios "en el sentido de decidir, entre varias opciones posibles, dentro del ámbito de la competencia local, legalmente configurado, los objetivos a alcanzar, el establecimiento de prioridades entre ellos, la valoración de su

oportunidad y los métodos o procedimientos adecuados para conseguir dichas finalidades" (D. Rufián y E. Palma, 1991: 15-16).

Sin embargo, Martelli (comentarios) sostiene que esta relación se enmarca en un proceso nacional donde el promotor de las acciones descentralizadoras es el Estado más que la sociedad civil o los municipios, cuya autonomía es relativa que, si bien son más importantes que antes, pesan mucho en el desarrollo de la relación los déficits que todavía persisten: la ley electoral, una mayor definición de las competencias, los recursos, las plantas, los alcances del asociativismo, etc. Recalca el rol de los municipios en el Estado unitario donde no pueden convertirse en pequeños estados dentro de un Estado grande y único. La visión de Martelli parte del hecho de que la experiencia chilena se inserta en fuertes tradiciones centralistas, lo que es una dificultad para ir más a fondo en la dialéctica que desata un proceso descentralizador post-autoritarismo.

En el Derecho Local español (F. Lliset-Borrell, 1986: 37-58) se habla del régimen local -gobierno y administración local- como la base de la organización política del Estado de las autonomías, donde el municipio tiene garantizado constitucionalmente su autonomía, su personalidad jurídica y su gobierno y administración corresponde a los ayuntamientos, integrados por los Alcaldes y los Concejales, elegidos democráticamente.

La idea que tiende a prevalecer en el Derecho Local español es que gobernar es algo más que administrar, ya que incluye tanto una función política como una función administrativa. El Gobierno Local implica, por lo tanto, la existencia de un ejecutivo local elegido democráticamente y presupone la capacidad de una activa participación popular y de gestionar todas las tareas que se refieren a las competencias e intereses locales.

Dolores Rufián, en sus comentarios, especifica que en el caso chileno los municipios toman decisiones políticas, dictan normas, hacen política pública, como ocurre en el Plan regulador urbano, el transporte público y, en general, en la prestación de servicios ¿Cómo superar la dicotomía: Gobierno o Administración Local? La respuesta de la experta española es: Ampliando el concepto de administración (que no es sólo el principio de legalidad), entregando resultados y tensando el arco de las decisiones políticas. La capacidad de gestión implica legalidad y actuación coordinada, eficaz y eficiente.

Si esto es así, entonces tenemos que concluir que sin la elección democrática del ejecutivo (dirección) o sin competencias suficientes para atender los intereses locales (capacidad de gestión), nos encontraríamos ante una administración local.

En resumen: el Gobierno Local comporta elección popular, referente político, dirección política y competencias definidas.

La capacidad de gobierno y la participación social son otros de los factores determinantes de todo gobierno local, sobre todo en escenarios de heterogeneidad estructural municipal y de polarización social. No se puede legislar en general ni menos hablar en general respecto al tema, más aún cuando la viabilidad de los municipios como activadores del desarrollo nacional tiende a darse en las capitales nacionales y regionales. Es en estos escenarios donde más se puede manifestar su carácter de gobierno local.

Harold R. Alferder (1964) describe cuatro modelos de gobierno local en el mundo referidos a la imagen francesa, inglesa, soviética y tradicional, cada una con sus variantes, combinaciones parciales y especificidades. Otros autores (Mac Donald, 1956; Varas, 1984; Humes, 1987) hablan de sistemas o tipos de gobierno municipal y describen el tipo latino clásico, el tipo socialista, el tipo autocrático, y los tipos americanos: el gobierno de comisión y el gobierno de concejo y gerente de la ciudad.

En este mismo sentido, se llega a sostener (Humes, 1987) que la historia de los EE.UU., de Francia, de Alemania, del Reino Unido, de la Unión Soviética (hoy Rusia) y de otros países occidentales en los últimos 200 años se encuentra marcada por la búsqueda de las unidades más adecuadas, tanto de administración subnacional como de gobierno local. Sin dudas que esta búsqueda se ha tornado más y más compleja, ya que la revolución industrial, de las comunicaciones, científico-técnica y de las nuevas escalas humanas operan para robustecer los esquemas nacionales. Sin embargo, ningún orden político contemporáneo ha podido escaparse a la presión de estructuras eficaces en el nivel local para mejorar la calidad de la vida, acercar las decisiones a los actores locales y validar los actos públicos. Los estados norteamericanos, los condados ingleses, las comunas francesas, los landers alemanes, o las autonomías españolas, cualesquiera sean sus formas, mutaciones o competencias, han respetado las especificidades, reconocidas por occidente ya desde la polis griega. Inclusive, constitucionalmente se les reconoce a los municipios alemanes un rol determinante en la construcción de la democracia de abajo hacia arriba.

En la actualidad, pareciera que el gobierno local (en estados federales, unitarios o regionales) no es simplemente una estructura por la cual el poder nacional se exprese en el nivel local con los respectivos ajustes políticos y socioeconómicos, sino que se tiende a considerar que el poder nacional existe para asegurar, complementar y reforzar la diversidad e inclusive delimitar sus propias formas orgánicas y de gestión, y su potencial (y/o vocación) expansiva. En otras palabras, existen dos fuerzas: una hacia la concentración vía el mercado y la tecno-burocracia, y otra hacia la descentralización vía el fortalecimiento de la democracia local y en las iniciativas de la base social y territorial (por ejemplo, los problemas del medio ambiente, el reciente conflicto de Las Condes entre el Alcalde y las empresas constructoras, de los

"chips" madereros en Chiloé, de las jaulas para salmones en el Lago Ranco, del trazado de la línea 5 del metro de Santiago, etc.).

En este sentido, una de las preocupaciones más antiguas y permanentes de la sociedad, y hoy también del gobierno, es la distribución del poder. Esta preocupación es más amplia que la separación (ejecutivo, legislativo y judicial) y la división de poderes (entre gobiernos nacionales, estatales, locales, etc., ya que incide en la propia capacidad de gobernar.

Arthur Maass (1959) afirma que el poder para gobernar suele distribuirse (generalmente en bases funcionales o programáticas) entre cuerpos gubernamentales (legislatura, tribunales, secretarías/ministerios, agencias, etc.) en la ciudad capital de una comunidad política definida y, a esto, suele denominarse un programa funcional o distribución capital del poder. También se distribuye en base territorial entre sectores o regiones (con administraciones con fines generales, es decir, provincias, distritos, condados, ciudades, etc.), que existen o se crean dentro de un país y se denomina distribución de poderes local (territorial o de áreas).

Se puede agregar, que exista la distribución funcional del poder que es afectada fuertemente por el efecto capitalidad (de la ciudad capital de una comunidad política) y la distribución espacial del poder ligada al territorio y al espacio socialmente construido. La clave está en el contenido de la distribución que abarcan los conceptos de un continuum centralización-descentralización; concentración-desconcentración; retención-delegación; lo que impacta en el tipo de nivel o agencia a la cual se distribuyó el poder.

La distribución funcional del poder parte en y desde el gobierno central y los canales primarios de poderes e influencia son intrafuncionales, mientras que la distribución espacial constituye la legitimación de los gobiernos territoriales regionales y locales, y los canales principales de poder son intraterritoriales, o sea, se integran y coordinan desde la oficina del funcionario de alto nivel (Alcalde, por ejemplo) con los departamentos u oficinas de niveles y agencias, finalizando su recorrido en los escenarios sociales de participación.

En uno prima la verticalidad de las autoridades, en cambio en este último prima la horizontalidad de la acción de mandatarios y actores.

III. REGIMEN LOCAL EN AMERICA LATINA

Siguiendo en la definición de régimen local al tratadista español Francisco Lliset-Borrell (1986: 43-49), se puede sostener que está constituido por un conjunto de principios, normas e instituciones que garantizan, dentro del Estado -unitario o compuesto- la existencia de corporaciones públicas territoriales integradas por los propios ciudadanos -Concejo abierto- o sus representantes elegidos, a las que la ley asigna el gobierno y la administración de partes diferenciadas -basadas en la heterogeneidad del territorio nacional- con autonomía y subordinación a los intereses generales que el Estado a los fragmentos del Estado compuesto personifican.

El régimen local es una garantía institucional de libertad e intermediación de los asuntos de interés local que el legislador estatal o regional está obligado a salvaguardar substrayéndolos de la administración burocrática, en beneficio de los propios ciudadanos o de sus representantes elegidos.

En este sentido, son notas definitorias del régimen local las siguientes:

1. La presencia de un **poder local**, oponible, en alguna forma, al del Estado como garantía de la libertad y de la intermediación de los servicios públicos (democracia y eficacia);
2. Este poder local se estructura en un pluriverso de entes, tipológicamente establecidos, de carácter territorial y regidos por el principio organizativo de la **auto-administración**.
3. La Constitución garantiza a ese poder un ámbito de **autonomía local**, con las competencias necesarias para que sea una realidad frente a las demás instancias político-administrativas.
4. El fundamento de ese poder local se encuentra en la heterogeneidad del territorio de la Comunidad política (Estado y, en su caso, fragmentos de Estado).

De todas formas, el contenido del régimen local está señalado en la definición descriptiva:

- Composición democrática de los entes locales.
- "Númerus clausus", en cada ordenamiento, de los tipos de entes y sus órganos.
- Competencias que legalmente configuran la autonomía local.

- Procedimiento peculiar, de adopción de decisiones de los órganos colegiados, incluida la participación popular.
- Régimen peculiar de impugnación de actos y contratos.
- Relaciones interadministrativas.

Establecida esta definición, tomaremos una separata de IULA que informa sobre el régimen local en América Latina para varios países (Argentina, Brasil, México, Uruguay y Venezuela), preparada por el experto español Jordi Borja y que la revista de la IULA extractara de sus notas para un informe comparativo del régimen local para América Latina (1978).

Si bien la muestra no es completa, por lo menos, están tipificados países de importante activismo municipal y donde existen cerca de 8.000 de los 15.600 municipios de la región. En todos estos países, el Gobierno Local está referido al reconocimiento constitucional o legal de la autonomía municipal, la elección popular directa o indirecta de sus autoridades y a la prestación de servicios públicos propios de la vida local, reconociendo una variedad de matices en su integración institucional y en las formas de participación que promueven.

En el documento que preparara sobre Descentralización, Desarrollo Local y Municipios en América Latina (1991: 10-13), he sostenido que el escenario municipal latinoamericano y caribeño comprende, por lo menos, treinta y cuatro países, con una población del orden de los 457.281.000 personas (CELADE, 1990), 15.600 municipios y 3.600.000 ciudadanos involucrados en las tareas locales, ya sea como funcionarios de los gobiernos nacionales, mandatarios electos, empleados y obreros municipales, y líderes de la comunidad.

La relación total de la población/número de municipios, nos indica claramente que éste es un continente submunicipalizado, sobre todo si lo comparamos con Europa donde sólo España alcanza una cifra cercana a los 8.000 municipios, para una población de alrededor de 50 millones. Inclusive, esto es así, si vemos la cantidad de municipios que tiene Brasil: 4.489 en su relación con la población total: 153.322.000 personas; o la de México con 2.388 municipios y una población de 90.464.000 de personas; o la de Colombia con 1.011 municipios y una población de 33.579.000 de personas, por nombrar los países de mayor población y mayor número de municipios.

La heterogeneidad municipal es muy grande no sólo desde las perspectivas geográfica, demográfica, relación ciudad-campo, concentración urbana/urbanización, etc. sino que lo es más en las capacidades municipales (básicamente económica y política), cuestión que contrasta con las características más o menos

similares de los regímenes locales de la región, guardando la debida salvedad de los matices y variantes nacionales.

Casi todos los regímenes locales de la región adoptan el sistema clásico o dual de gobierno municipal, compuesto por un Alcalde y un Concejo o Cámara Municipal, representativos del ejecutivo y el legislativo de este nivel respectivamente. Se ha impuesto la elección por votación popular de alcaldes y concejales y el nivel de la norma legal (leyes o cartas orgánicas) es de carácter nacional.

Las nuevas tendencias reformistas (del Estado) y descentralizadoras (territorios) le han otorgado una mayor importancia a las competencias y funciones, al sistema de relaciones entre el Estado y los municipios, a la ley electoral, a la gestión local y a la participación de la comunidad en planes y proyectos. Esto ha influido en el crecimiento de la municipalización, de la formación de los recursos humanos, del asociativismo municipal y del interés de los organismos de asistencia técnica y financiamiento internacionales en la formulación de proyectos o convenios de cooperación y desarrollo.

Hoy, en América Latina, existen más de 20 instituciones de capacitación para el nivel municipal funcionando en Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Perú, Paraguay, México, Guatemala, Nicaragua, El Salvador, Honduras, Costa Rica, Venezuela, Uruguay, Jamaica y otros. Asimismo, existen 13 asociaciones nacionales de municipios en Brasil, Colombia, Ecuador, Paraguay, Guatemala, El Salvador, Honduras, Costa Rica, República Dominicana, Venezuela, Jamaica, Perú y Trinidad-Tobago.

Entre los proyectos de asistencia técnica destacan los de AID (Estados Unidos) y la GTZ (Alemania) en Centroamérica; de IULA-CELCADEL-Federación de Municipios del Canadá en Costa Rica, Ecuador, Colombia y Perú (el proyecto SACDEL); de los Bancos Interamericano y Mundial en Ecuador (Programa de Desarrollo Municipal, PDM); del BID en Chile; y aquellos que como ILPES/ONU estamos gestionando o desarrollando con el PNUD, los Bancos o las Fundaciones en Ecuador, Chile, México y Costa Rica.

Sin lugar a dudas que el fortalecimiento de los gobiernos locales, que se inicia a mediados de los años setenta con las reformas de las leyes orgánicas municipales y se continúa en los 80 con el mayor compromiso de Naciones Unidas con el tema, a través del ILPES y del PNUD, y con el asentamiento de organismos internacionales como la IULA y nacionales europeos (España, Francia, Alemania, Comunidad Económica) en la región, ha abierto las compuertas a una fuerte corriente local-desarrollista que privilegia el potenciamiento del sistema democrático, la descentralización y la participación popular en la gestión de las políticas públicas.

Suscintamente, el fortalecimiento del desarrollo y de los gobiernos locales tiene signos de evidencia en aspectos tales como:

- a) en la actualidad, el Municipio es considerado un importante nivel de gobierno, más que de administración;
- b) se le reconoce autonomía política, capacidad institucional y una creciente mejor gestión en la generación y uso de recursos;
- c) sus autoridades son elegidas por votación popular;
- d) está establecida la separación de poderes en la estructura municipal, privilegiándose el sistema clásico o dual;
- e) existe disposición política y legal para incentivar los ingresos propios y racionalizar la distribución y transferencia de recursos a través de los fondos comunes municipales y otras formas de financiamiento; y
- f) tanto la planificación local como la participación de la comunidad han adquirido nueva legitimidad y convocatoria para gestionar políticas, planes, programas y proyectos en este nivel, abriéndose camino la tendencia de que es en este nivel donde mejores condiciones se dan para su pleno desarrollo.

Estos avances se han dado a contrapelo de la resistencia de las viejas tendencias, tales como la actual debilidad táctica de los municipios (de los 15.600, no más de 200 a 500 pueden ser interlocutores válidos de los gobiernos centrales); de su ya decreciente centralismo interno; del relativismo de sus competencias y capacidades; de la falta de recursos humanos y financieros; de sus dificultades para prestar servicios adecuados y generar ingresos propios, y de su incapacidad para generar proyectos sustentables y captar cooperación técnica y asistencia financiera internacional. Una reacción a este déficit es la acción de la Asesoría Técnica de Relaciones Internacionales del I. Municipio de Quito (Ecuador) y los serios intentos del IFAM (Costa Rica) de crear un organismo de cooperación financiera para captar fondos y financiar proyectos.

La inmensa mayoría de los municipios latinoamericanos son rurales y rur-urbanos (cerca de 10.000) y es en este escenario donde se expresa en todo su dramatismo la debilidad municipal y donde, también, se pierden las mejores leyes orgánicas, los financiamientos más generosos y las intenciones más democratizadoras de los gobiernos nacionales.

IV. PROYECCIONES

La pregunta que preside este documento: ¿Gobierno o Administración Municipal? tiene respuestas y proyecciones muy complejas, si nos atenemos a la práctica municipal y a lo que insinúan o nos dicen los términos teóricos. La respuesta y proyección constitucional y legal está ya dada por la Constitución de 1980 y sus reformas y el texto refundido de la ley n° 18.695, orgánica constitucional de municipalidades.

En este punto, Sergio Micco (comentarios) trazó una respuesta partiendo de que todo gobierno municipal precisa de la concurrencia de dos factores básicos: la autonomía y el localismo, llegando a referirse a la necesidad de indicadores para conceptualizar los términos: símbolos, empresas, características geo-económicas, partidos y elites políticas, capacidad de negociación y de identidad. De alguna forma, introdujo la temática del poder del vecindario y dónde habrá de practicarse la política con mayor transparencia y autenticidad.

La práctica apunta a un hecho que introdujo distorsiones a todo el proceso de discusión parlamentaria que sobre la reforma municipal se llevaron a cabo en el período 1990-1992: la inexistencia de una seria evaluación sobre lo que el gobierno militar denominara la Regionalización y Municipalización del país (1974-1990).

A grosso modo, uno puede hablar que durante el período citado existió una desconcentración autoritaria en el nivel regional y una alcaldización en el nivel municipal, funcionales al modelo político y socioeconómico neoliberal impuesto, afirmación no lejana a la realidad, pero que, sin embargo, no ha sido desagregada como, por citar ejemplos, para explicar la persistencia de los desequilibrios regionales y los fuertes déficits presupuestarios en los niveles de los servicios traspasados de educación y salud, fuera de la compleja geografía de competencias, recursos y capacidades que involucran a estos procesos en los diversos niveles de descentralización.

Un segundo aspecto relativo a la práctica es la dialéctica que desencadena la elección popular de Alcaldes y Concejales, tanto en el ámbito territorial como en el mismo sistema político.

El Alcalde y los Concejales son autoridades políticas elegidas democráticamente para "satisfacer las necesidades de la comunidad local y asegurar su participación en el progreso económico, social y cultural de las respectivas comunas ..." con funciones y atribuciones privativas, esenciales y compartidas tan importantes como: ejecutar el plan de desarrollo comunal, el presupuesto municipal, administrar los bienes municipales y nacionales de uso público existentes en la comuna, dictar resoluciones, establecer derechos, adquirir y enajenar, otorgar subvenciones y aportes,

aplicar tributos, constituir corporaciones o fundaciones de derecho privado sin fines de lucro, establecer unidades vecinales, etc. (Artículos 1-10 de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades n° 18695, texto refundido, 19 de marzo de 1992).

La simple lectura del texto apunta, más allá de los indispensables glosarios de términos, a una estructura institucional esencialmente política y con capacidad de dirección y gobierno suficientes para ejercerlo, cuestión que también pareciera percibir la opinión pública cuando elige a las autoridades y hace el seguimiento de sus iniciativas, políticas y programas.

A los problemas de evaluación que nos presenta el proceso de regionalización y municipalización pasado y presente y que incide en la proyección futura por falta de un conocimiento de la situación inicial (diagnóstico explicitivo y estratégico), se agregan los aspectos de representatividad (gobierno o administración) y la capacidad de gestión y ejecución diferenciada que se advierte en el proceso de gobierno de los municipios chilenos.

¿Cómo funciona realmente la educación municipalizada?

¿Qué otro tanto puede decirse de la salud?

¿Existe capacidad de planificación y presupuestación en el escenario municipal, inclusive, después de haber transcurrido un tiempo suficientemente largo de puesta en marcha de "las políticas descentralizadoras"?

¿Los programas y proyectos de capacitación realizados antes de y durante el gobierno democrático apuntan a la solución de los problemas de los municipios chilenos o sólo evidencian la aceptación de ofertas de cooperación teórica externa o de aquéllas otras provenientes de los organismos públicos centrales que tienen que ver con los problemas locales?

Parece existir, entonces, un conjunto de competencias, atribuciones, recursos y capacidades que configuran más un gobierno que una administración comunal, pero que, sin embargo, evidencia notorios déficits de gestión y ejecución que, en último término, impactan e impactarán en el desarrollo de la descentralización del Estado unitario chileno, en su velocidad, dirección y objetivos.

BIBLIOGRAFIA

- Ahumada, Jaime (1991); Descentralización, Desarrollo Local y Municipios en América Latina, APPS-ILPES, Santiago de Chile.
- _____ (1992); Desarrollo y Planificación Local en Chile, APPS-ILPES, Santiago de Chile.
- Alferder, Harold F. (1964); Local Government in Developing Countries, Mc Graw-Hill Series in International Development, Nueva York, Toronto, Londres.
- Borrell-Lliset, Francisco (1986); Manual de Derecho Local, Madrid.
- Bowman, Margaret y William Hampton, compiladores (1989); Democracias Locales: un estudio comparativo, FCE, México.
- Borja, Jordi (1978); Notas para un informe comparativo del régimen local en América Latina, Barcelona, España.
- Humés, Samuel (1987); Poder, función y territorio, Revista Estudios Municipales n°111, Centro Nacional de Estudios Municipales, Secretaría de Gobernación, México.
- Humes, Samuel y Eileen Martin (1969): The structure of Local Government, IULA, Cap. II, The Hague.
- Mac Donald, Austin F. (1959); Gobierno y Administración Local, FCE, México, Buenos Aires.
- Mass, Arthur (1959); Area and Power, Free Press, USA.
- Rufián, Dolores y Eduardo Palma (1991); La Descentralización: problema contemporáneo de América Latina, APPS-ILPES, Santiago de Chile.
- Varas, Carlos (1974); Teoría del Gobierno Municipal, Universidad de Chile, Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas, Departamento de Administración, Santiago de Chile.