

# LA PARTICIPACION CIUDADANA EN EL NUEVO REGIMEN MUNICIPAL

JOSÉ FERNÁNDEZ RICHARD  
Profesor de Derecho Municipal

## SUMARIO

I. Fundamentos de la participación ciudadana en la Administración local. II. Estructura del gobierno local. III. Organismos participativos en el régimen municipal. 1. Consejo de desarrollo comunal. 2. Comité técnico administrativo. 3. Departamento de desarrollo comunitario. 4. Unión comunal de juntas de vecinos. 5. Comité habitacional comunal. IV. La participación como instrumento de apoyo al desarrollo social. 1. Nuevo concepto del municipio en cuanto promotor del desarrollo social. 2. Normas sobre desarrollo comunal en la nueva ley orgánica de municipalidades. 3. Participación, instrumento de apoyo al desarrollo social. V. Conclusiones.

### I. FUNDAMENTOS DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA ADMINISTRACIÓN LOCAL

Los orígenes históricos del Municipio coinciden con los de la ciudad; es así que puede afirmarse, que en la antigüedad, ciudad y municipio se confunden y en muchos casos se daba el Estado-Municipio o Estado-ciudad. Tenemos que la ciudad en esa época, corresponde a una etapa de evolución social, en que familias o tribus se asientan en un determinado lugar y se asocian dándose una forma de gobierno, que constituye el Estado-ciudad-Municipio. Este Gobierno cuenta con la participación ciudadana en la elección de sus autoridades, como ocurre en Atenas, Roma, etc.

En la Edad Media, los Municipios se constituyeron a partir del

siglo VIII, teniendo como razón esencial la defensa de los pobladores o habitantes de las villas, esto es de los "villanos" y en España se les otorgaron a estas villas diversos privilegios o franquicias que se denominaron "cartas pueblas", las que trataban acerca de legislación civil, penal, procesal y administrativa, esta última para regir la ciudad. Especialmente gozaron de importancia los Municipios de Castilla, que eran gobernados por un Consejo, sin perjuicio que para tratar asuntos de interés vital para la comunidad se convocaba a "Consejo abierto", esto es a la asamblea de todos los vecinos, o sea al "ayuntamiento de todos los homes, et de los mayores, et de los medianos, et de los menores", como expresó el Rey Alfonso, El Sabio. Podemos afirmar que el municipio castellano ejerce realmente el gobierno de la villa, y que es esencialmente participativo. Los conquistadores españoles trasplantaron a América su religión, tradiciones y sus instituciones seculares, entre ellas el Municipio. Al respecto se advierte un curioso fenómeno, consistente en que en aquella época el Municipio empezaba a languidecer, como consecuencia del absolutismo monárquico de Carlos V y de Felipe II, en cambio los municipios o cabildos fundados en América correspondieron inicialmente al concepto del antiguo municipio castellano, en el cual le correspondía a este organismo el verdadero gobierno de la ciudad, y todo ello con una activa participación del vecindario en la gestión y administración de los intereses comunales.

Al término del período colonial en América, los Municipios se encuentran con sus facultades sumamente restringidas, pero tienen una característica valiosa, que constituyen la institución a la cual tienen un amplio acceso y representación los criollos, circunstancia que será relevante para el papel fundamental que desempeñaran los municipios en la hora de la independencia americana.

De este somero examen que hemos realizado del Municipio en sus diversas épocas, podemos advertir que su característica más preponderante es su raíz democrática y participativa.

En la actualidad, más que nunca, el fundamento democrático del Municipio debe buscarse preponderantemente en la participación ciudadana. Es por ello que el Municipio no debe ser concebido como un ente ficticio, que en forma descentralizada cumple algunas de las finalidades del Estado, sino que por el contrario debe considerársele

como un conjunto de instituciones al servicio del bien común, compuestas de personas, familias y grupos que operan en la sociedad, manteniéndose un equilibrio estable y saludable entre los ciudadanos que protagonizan la vida cotidiana y el aparato administrativo que ejerce el poder municipal, procurando que entre ambos niveles exista una red de comunicaciones en constante funcionamiento.

Sobre esta materia debe a nuestro juicio recalcar una idea, y ella es, que el sufragio es tan sólo *una* forma de participación, pero que existen otras quizás mucho más valiosas, como son la colaboración, consulta, información y que corresponden al principio de la solidaridad ejercida en forma real. Este contacto entre los ciudadanos y los poderes locales, le otorga al municipio la vitalidad y el dinamismo que le es esencial.

Nuestro Gobierno ha reconocido la participación ciudadana como una de sus metas programáticas, y es así que en el Estatuto del Gobierno y Administración Interiores del Estado, contenido en el DL 573 (12-7-74), se señala en su considerando 2 letra b "Que este proceso de integración nacional debe lograrse a través de ... b. Una participación efectiva de la población en la definición de su propio destino, contribuyendo y comprometiéndose, además, con los objetivos superiores de su región y del país".

Más adelante veremos, como la H. Junta de Gobierno, consecuente con su definición programática contenida en los considerandos del DL 573 ha establecido, en ese mismo DL, en el DL 575 Regionalización del País, y en la nueva Ley Orgánica de Municipalidades DL 1.289, toda una serie de mecanismos y una estructura adecuada, que ponen en ejercicio esta participación ciudadana a nivel local y cuyos fundamentos hemos reseñado.

## II. ESTRUCTURA DEL GOBIERNO LOCAL

El DL 573 en sus artículos 14 al 20 establece las bases del nuevo régimen municipal, definiendo a las Municipalidades como "instituciones de derecho público funcional y territorialmente descentralizadas, cuyo cometido es dar satisfacción a las necesidades de la comunidad local y, en especial, participar en la planificación y ejecución del desarrollo económico y social de la comuna o agrupación de

comunas, sea actuando separadamente o coordinando su acción con otros municipios o con los demás servicios públicos y organizaciones del sector privado" (Art. 14). Establece este Decreto-ley, a grandes rasgos, la estructura general del Municipio, en base de un Alcalde dotado de atribuciones realmente efectivas, asesorado por un Consejo de Desarrollo Comunal y una Secretaría u Oficina Comunal de Planificación y Coordinación. El DL 575 (13-7-74) que legisla sobre Regionalización del país, dispone en su artículo 29 que "la administración de los intereses locales en cada comuna será de competencia de las Municipalidades. Se ejercerán de acuerdo con las disposiciones de la Ley de Organización y Atribuciones de las Municipalidades".

Después de un acucioso estudio, emprendido por la Comisión Nacional de Reforma Administrativa y expertos designados por el Ministerio del Interior, se elaboró el texto de la Ley Orgánica de Municipios y Administración Comunal dictado como DL 1.289 (14-1-76). De acuerdo con el Art. 89 transitorio de dicho DL fue necesaria la dictación de un Decreto Supremo para incorporar a los Municipios al nuevo régimen. En cumplimiento a lo anterior, se dictó el DS (Interior) 112 (6-5-76), que incorporó a todos los Municipios al régimen establecido en la nueva Ley Orgánica.

Expondremos a grandes rasgos la estructura prevista en la nueva Ley Orgánica de Municipios y Administración Comunal (LOM).

Del examen de la nueva LOM se observa que a los Municipios se les ha conferido un amplio campo de atribuciones, lo que lógicamente plantea la necesidad imprescindible que cuenten con una estructura adecuada para poder llevar a efecto el cumplimiento de las tareas que les ha asignado la ley.

De acuerdo con estos presupuestos, tenemos en primer lugar un órgano de administración superior, que es el Alcalde, quien actúa con la colaboración de tres órganos asesores, que son: Consejo de Desarrollo Comunal, Secretaría Comunal de Planificación y Coordinación y el Comité Técnico Administrativo. Además se contemplan como órganos internos y de prestación de servicios, los denominados Departamentos Municipales, y que son los de Desarrollo Comunitario, Obras Municipales, Aseo y Ornato, Tránsito y Transporte Público, Subsistencias, Finanzas, Jurídico, Control y Secretaría Municipal (Art. 89). Los Municipios pueden establecer en su organización interna

todas o sólo algunas de las unidades señaladas, según sus características y necesidades, pero en modo alguno pueden prescindir de los Departamentos de Desarrollo Comunitario, Finanzas y Secretaría Municipal. Esta estructura departamentalizada no es aplicable a los Municipios rurales, de acuerdo con lo prevenido en el Art. 89 de la ley, y ello evidencia por primera vez la preocupación por estudiar las diversas características de los Municipios, según su tipología, de urbanos, rurales, etc., ya que ello determina a su vez, la necesidad de contar con estructuras diversas, pues los requerimientos de servicios y actividades del Municipio también son distintos, según sea rural o urbano.

Hay que hacer presente, que aparte de esta estructura general de los Municipios, cabe considerar algunos otros organismos dentro del estudio de la participación en el régimen municipal; por ejemplo los Comités Habitacionales Comunales establecidos por el DL 1.088 (7-7-75), y que si bien no forman parte de la estructura misma del Municipio, se encuentran íntimamente relacionados con el quehacer municipal.

Recapitulando y de acuerdo con lo expuesto por la Contraloría General de la República (CGR) en su Circular 43.085 (24-6-76) tenemos que la estructura general de los Municipios, con las salvedades ya expuestas, es la siguiente:

1. Organismo de Administración Superior: Alcalde.
2. Organismos Asesores: a) Consejo de Desarrollo Comunal, b) Secretaría Comunal de Planificación, y c) Comité Técnico Administrativo.
3. Organismos Internos y de prestación de Servicios: Departamentos Municipales. a) Desarrollo Comunitario, b) Obras Municipales, c) Aseo y Ornato, d) Tránsito y Transporte Público, e) Subsistencias, f) Finanzas, g) Jurídico, h) Control e i) Secretaría Municipal.

A continuación examinaremos en particular los organismos participativos en el Régimen Municipal y que fundamentalmente son a) Consejo de Desarrollo Comunal; b) Comité Técnico Administrativo, y c) Departamento de Desarrollo Comunitario, sin perjuicio que también nos referiremos a los Comités Habitacionales Comunales.

### III. ORGANISMOS PARTICIPATIVOS EN EL RÉGIMEN MUNICIPAL.

Como se ha señalado en la primera parte de este trabajo, la participación ciudadana es una meta programática del Gobierno y se encuentra especialmente referida al régimen municipal. Ello se desprende no sólo de la fundamentación contenida en el DL 573 sobre Estatuto de Gobierno y Administración interior del Estado, sino que además del manifiesto del Presidente de la Junta de Gobierno, con motivo de la iniciación del proceso de regionalización del país, de fecha 11-7-74, en el cual textualmente se expresa: "Y, en la base del sistema se encuentran las Municipalidades a cargo de un alcalde que es asesorado por un Consejo Comunal de Desarrollo y una Secretaría Comunal de Planificación, organismo de participación y estudio, respectivamente" (Párrafo VII, Sistemas del Gobierno Regional, Provincial y Comunal N° 2) \*.

En consonancia con esta característica del nuevo municipio, en orden a la participación ciudadana, y teniendo además en cuenta que fueron suprimidas las Corporaciones Edilicias, se crearon organismos participativos, los que anteriormente hemos señalado, y a cuyo análisis en particular nos abocaremos a continuación.

#### I. *Consejo de Desarrollo Comunal*

Este es el organismo participativo por excelencia. Fue establecido por el DL 573, artículo 17; DL al que se le ha atribuido el carácter de una reforma constitucional, ya que versa sobre el Estatuto del Gobierno y Administración Interiores del Estado, materias propias de la Constitución Política, y que naturalmente se encontraban contenidas en nuestra Carta Fundamental.

Es interesante al respecto reproducir lo que se dijo sobre este Consejo en el Informe evacuado por la Subcomisión sobre normas constitucionales municipales. En dicho informe, de fecha 18-3-74, dirigido al Ministro del Interior se expresa textualmente lo siguiente:

\*Ver el *Manifiesto* cit., en esta Revista N° 16 (1974) 97-110.

“2º Consejo de Desarrollo Comunal, integrado por algunos Directores de Servicios y por representantes de las Juntas de Vecinos y demás organismos comunitarios. Como puede advertirse, se elimina como órgano jurisdiccional la actual Corporación Edilicia formada por Regidores, ya que hubo consenso de que debe desterrarse la política en el nuevo Municipio y que la representatividad del vecindario se logra mucho más eficazmente mediante el acceso que se otorgue a las Juntas de Vecinos y demás organismos comunitarios para integrar el Consejo de Desarrollo Comunal. Igualmente quedó en claro que este Consejo de Desarrollo Comunal, como su nombre lo indica, no debe inmiscuirse en los asuntos meramente administrativos de resorte del Alcalde. En cambio sí que debe ser escuchado e, incluso, tener determinadas facultades decisorias en materias importantes que afectan a la Comunidad, por ejemplo, Vialidad, Plano Regulador, etc.”.

De la exposición contenida en el informe aludido, se evidencia que la intención de la Comisión fue crear un organismo de reemplazo de la antigua Corporación Edilicia, que se suprimía, y que al mismo tiempo se delimitaba la órbita de acción de este Consejo, circunscribiéndolo al “Desarrollo Comunal”, de manera de dejar al Alcalde libre de toda interferencia en la conducción de los asuntos meramente administrativos.

En definitiva, el texto que se aprobó en el DL 578, y que fue el fruto del estudio conjunto de esta Comisión de Reforma Constitucional y de Conara (Comisión Nacional de la Reforma Administrativa), fue el siguiente:

“art. 17. En cada Municipalidad habrá un Consejo de Desarrollo Comunal, presidido por el Alcalde e integrado por jefes de oficinas municipales y por representantes de las principales actividades de la comuna. Las normas generales sobre funcionamiento de este Consejo serán determinadas por ley”; art. 18. Corresponderá al Consejo de Desarrollo Comunal ejercer las atribuciones decisorias o consultivas que señale la ley, y primordialmente, participar en la aprobación de las políticas, planes y programas de desarrollo de la comuna”.

La diferencia que se advierte entre el informe de la Subcomisión Constitucional y el texto aprobado en definitiva, es que en él no se mencionan expresamente las Juntas de Vecinos, sino que al parecer quedan involucradas dentro del concepto más genérico de “representantes de las actividades de la Comuna”.

En concordancia con las normas anteriores, correspondió a la LOM,

contenida en el DL 1.289, señalar con más precisión la composición de este Consejo y sus atribuciones.

Es así, que en el Art. 15 de ella se expresa que este Consejo será presidido por el Alcalde e integrado por un número no inferior a ocho consejeros, ni superior a veinte, en la siguiente proporción: a) un cuarto representará a la respectiva Unión Comunal de Juntas de Vecinos; b) Un cuarto a la Unión Comunal de Centros de Madres y a otras organizaciones comunitarias, técnicas y culturales; c) Un cuarto representará a las actividades económicas preponderantes en la comuna, según el tipo asignado al Municipio; y d) un cuarto lo integrarán los Jefes Municipales. De lo anterior se colige que el número de consejeros solo puede ser de ocho, doce, dieciséis o veinte, a fin de obtener la exacta representatividad que exige el Legislador.

En definitiva, la fijación del número de integrantes del Consejo en cada Municipio, y la determinación de los sectores que concurrirán a representar a cada una de las actividades mencionadas, corresponderá al Intendente Regional, quien lo decidirá de acuerdo con la tipificación del Municipio.

Este consejo celebrará sesiones ordinarias por lo menos una vez al mes, y las extraordinarias cada vez que sean convocadas por el Alcalde, de oficio o a petición de la mayoría de sus integrantes. Actuará como Secretario del Consejo el Secretario Municipal. Asistirán, además, con derecho a voz, el Secretario Comunal de Planificación y Coordinación y los Jefes de Departamentos Municipales y de otros servicios públicos que determine el respectivo Alcalde.

El Art. 16 contiene las atribuciones de estos Consejos de Desarrollo Comunal, y de su lectura se infiere que su labor es eminentemente asesora, y que contrariamente al enunciado del DL 573, no se le han otorgado por el momento facultades decisorias, lo que evidentemente restringe su órbita de acción, pero en sí no constituye obstáculo para que se produzca la participación. El legislador señala que al Consejo le corresponderá: a) Conocer y proponer los proyectos de políticas y planes de desarrollo de la respectiva comuna y formular las observaciones que estime conveniente; b) Conocer el Plan Financiero y el proyecto de Presupuesto Municipal y formular las observaciones y hacer las proposiciones que estime pertinente; c) Proponer prioridades en la formulación y ejecución de los programas y proyectos

específicos; d) Proponer al Alcalde medidas de general aplicación relativas a las materias indicadas en los números anteriores, y e) Pronunciarse sobre los demás asuntos que le asignen otras disposiciones legales o que le encomiende el Alcalde. El legislador prevee asimismo, que el Consejo de Desarrollo Comunal designe comités de estudio de los diversos problemas de su competencia, los que podrán ser integrados por miembros del Consejo, funcionarios municipales, funcionarios de otros servicios públicos y por representantes de organismos comunitarios o de otra índole.

## 2. *Comité Técnico Administrativo*

Este comité, al cual se refiere el Art. 21 LOM tiene por misión la de asesorar al Alcalde en la coordinación interna de las reparticiones municipales, en el estudio de las modificaciones de las plantas municipales, en la solución de los problemas de competencia, en la preparación del Plan Financiero y del proyecto de Presupuesto y en otros problemas específicos que el Alcalde le encomiende. Está compuesto por los Jefes Municipales y debe sesionar por lo menos dos veces al mes, presidido por el Alcalde, o en su defecto por el jefe municipal que deba subrogarlo.

Hemos mencionado a este comité dentro de los organismos participativos, ya que a través del mismo participan los funcionarios, esto es los Jefes Municipales en la dirección de los asuntos municipales, aunque sea desde un punto de vista meramente asesor. Así lo ha entendido el propio Gobierno, y justamente en la Circular (Interior) 127 (21-6-74) se dice sobre la materia:

“Aun cuando las atribuciones de este Consejo son meramente consultivas, se instruye a los Srs. Alcaldes para que consideren y presten la *debida importancia* a las recomendaciones de este Comité, ya que estima el Supremo Gobierno que la atención de los servicios municipales requiere la *máxima participación* de los funcionarios técnicos del municipio. Además, la consideración anterior permitirá que los Jefes Municipales se sientan efectivamente participantes en la gestión municipal, y consecuentemente, asuman las responsabilidades consiguientes”.

Este organismo es una novedad introducida por la actual LOM, ya que en el antiguo régimen municipal si bien existía el Consejo de

Jefes de Oficina, sus funciones se limitaban a elaborar las temas para los efectos del posterior nombramiento Alcaldicio, y siempre que se refiriera a funcionarios subalternos, y proceder a la calificación anual del personal. Ese antiguo Consejo no tenía ninguna participación en la gestión de los intereses municipales, y su transformación viene a ser una consecuencia más de la eliminación de las Corporaciones Edilicias, que eran coadministradoras con el Alcalde, de los intereses locales. La concentración de poderes que a partir del DL 25 se produce en los Alcaldes, hacían indispensable un buen asesoramiento permanente, el que se produce a través del Consejo de Desarrollo Comunal, del Comité Técnico Administrativo y de la Secretaría Comunal de Planificación y Coordinación. Creemos que esta participación de los funcionarios, aunque sea meramente de asesoramiento será sumamente positiva para lograr una eficaz administración comunal.

### 3. *Departamento de Desarrollo Comunitario*

Hemos considerado a este Departamento como un organismo participativo, aún cuando él forme parte de la estructura interna del Municipio y ello en razón de las funciones que realiza. En efecto, de conformidad a lo dispuesto en el Art. 23 LOM, su misión principal será la de asesorar al Alcalde y al Consejo de Desarrollo Municipal en todo lo que se refiere al desarrollo comunitario; además deberá promover y consolidar la organización y funcionamiento de las Juntas de Vecinos, de la Unión Comunal y de los demás Organismos Comunitarios, debiendo prestarle asesoría técnica a dichas organizaciones. En buenas cuentas, este Departamento Municipal, cumple una valiosísima e imprescindible labor de apoyo en la organización de todas las entidades comunitarias y sirve de enlace entre éstas y el aparato administrativo del Municipio.

Cuando se examina esta materia debe ser relacionada de inmediato con el Título X que trata de las "Relaciones del Municipio con los Vecinos", ya que precisamente se indica que la relación del Municipio con la comunidad se hará, preferentemente, por intermedio de la correspondiente Unión Comunal de Juntas de Vecinos, sin perjuicio del régimen de comunicación entre las Municipalidades y los vecinos, *coordinados a través del Departamento de Desarrollo Comunitario*. Es por esto, que CGR en la cit. Circular 43.085-76 instruye a

los Alcaldes, en el sentido de que este Departamento debe tener a su cargo todo aquello que diga relación con las organizaciones comunitarias, ya sean de carácter territorial o funcional, agregando que "preocupación constante de esta repartición serán las Juntas de Vecinos, Centros de Madres, Centros de Padres y Apoderados, Centros Culturales y Artísticos, Organizaciones Juveniles, Organizaciones Deportivas, Grupos Corales, Cooperativas y otras que tengan caracteres similares" e incluso se preocupa tanto de esta materia, que reviste a su juicio especial importancia, que aconseja que estos Departamentos aborden las siguientes tareas: difusión del arte y la cultura, alfabetización y capacitación, salubridad pública e higiene ambiental, deporte y recreación, asistencia social, fomento y ayuda a las organizaciones de participación social, alcoholismo, cesantía.

De lo expuesto no cabe duda que este Departamento de Desarrollo Comunitario constituye la palanca más eficaz para que la autoridad se contacte efectivamente con los problemas de la comunidad local y la ayude a organizarse adecuadamente, manteniendo con ella un canal permanente de comunicaciones, sin perjuicio como se ha dicho, de la relación que la Unión Comunal de Juntas de Vecinos mantenga con la Municipalidad.

Debe señalarse además que la LOM en sus Arts. 69 y 70 señala funciones que les corresponden a la Unión Comunal de Juntas de Vecinos y a los vecinos mismos. La Contraloría ha señalado que "todas aquellas materias relativas a la relación del Municipio con los vecinos a que se refieren los Arts. 69 y 70 del DL 1.289, deberán canalizarse a través de este Departamento".

#### 4. *Unión Comunal de Juntas de Vecinos*

Ciertamente que este no es un organismo municipal, en el sentido de formar parte de su aparato o estructura administrativa; pero sí que es un organismo importantísimo dentro del régimen municipal, ya que a través de él se realiza gran parte de la actividad colaboradora del vecindario, en la gestión de los intereses locales. Es pues un organismo eminentemente participativo.

Antes de entrar en las funciones que cumple la Unión Comunal de Juntas de Vecinos, nos referiremos a las labores especiales que la LOM le impone a los vecinos en relación al progreso de la comuna,

y que son las siguientes: a) Participar en la Junta de Vecinos correspondiente, en la forma que establece la ley, cumpliendo las obligaciones que ella imponga, de acuerdo con sus estatutos; b) Cuidar la integridad del patrimonio y de los bienes municipales y nacionales de uso público; c) Realizar la plantación y riego de las fajas de antejardín y de los árboles ubicados frente a sus propiedades; d) Colocar, de acuerdo con las normas y diseños que determine la Municipalidad, los letreros señaladores de calles y mantenerlos en buen estado de conservación; e) Mantener el aseo de las calzadas y veredas frente a sus propiedades, y f) En general cumplir con las órdenes que imparta la autoridad en el ámbito de su competencia. Las respectivas Juntas de Vecinos y la Unión Comunal que las agrupa, deberán colaborar con la Municipalidad en la fiscalización del cumplimiento de las obligaciones señaladas, que no son las únicas, ya que el Legislador emplea una expresión "especialmente", de lo que se colige que la enumeración no es taxativa sino meramente ejemplar. Es interesante a este respecto comentar lo saludable de esta norma. En efecto, cuando se habla de participación siempre viene a la mente los derechos que les corresponden a los ciudadanos, y se olvida que no existen derechos sin obligaciones o deberes correlativos. Creemos, junto con el Legislador que la parte más valiosa de la "participación", es la participación en las tareas y trabajos. También es interesante acotar que el Legislador señala la obligación que los vecinos tienen de participar en sus respectivas Juntas, norma que contribuirá a robustecer la vida de estas Juntas de Vecinos, que se han caracterizado últimamente por su apatía, en la creencia de que al existir un Gobierno de Orden, los problemas serán resueltos por la Autoridad, sin tener que molestarse el ciudadano. Esta apatía, que constituye un fenómeno entrelazado con el individualismo y falta de solidaridad cívica que nos han caracterizado, debe ser desplazada en su propia base, y para ello el instrumento más adecuado es la participación en la propia Junta de Vecinos, en tareas que aunque sean modestas, tienen un valor práctico y didáctico. Se ha dicho al respecto, que la democracia tiene posibilidades de establecerse y desarrollarse en aquellos Estados que la ejercen cotidianamente, a pequeña escala. El mal ciudadano no puede ser un buen demócrata, y entendemos por mal ciudadano a aquel para el cual los problemas de la comunidad

en que vive le son ajenos. Es por ello, que estimamos de extraordinario valor los principios establecidos a este respecto en esta nueva LOM.

El Gobierno se ha preocupado de robustecer a las Juntas de Vecinos e igual preocupación se advierte, con respecto a la Unión Comunal, que es su organismo máximo en la Comuna, al prescribirse que la relación del Municipio con la comunidad se hará, preferentemente, por intermedio de la correspondiente Unión Comunal de Juntas de Vecinos, sin perjuicio del régimen de comunicaciones que establezca el Departamento de Desarrollo Comunitario.

A la Unión Comunal se le señalan importantes funciones, como son las siguientes: a) Convenir con la Municipalidad la atención de servicios públicos de interés local; b) Servir de Organo representativo de las Juntas de Vecinos, actuando como nexo entre ellas y la Municipalidad; c) Integrar el Consejo de Desarrollo Comunal, en la forma establecida en el Art. 15 de la ley y a la cual ya nos referimos al tratar la composición del Consejo de Desarrollo; d) Intervenir en el estudio del Plan Financiero y del Presupuesto Municipal, a través de sus representantes en el Consejo de Desarrollo Comunal; e) Participar en los Comités y comisiones de trabajo que designen el Alcalde y el Consejo de Desarrollo Comunal, y f) Tomar conocimiento de los planes, programas y actividades del Municipio y hacer las proposiciones que estimen pertinentes en relación con ellos. Por muy importantes que sean estas funciones, no debe olvidarse que todas aquellas relativas al Consejo de Desarrollo Comunal, deben entenderse dentro del marco de mero organismo asesor, que le corresponde a dicho Consejo, y que seguramente en un futuro podrá ser modificado en el sentido de dotarlo de algunas facultades decisorias, como primitivamente se estableció en el DL 573. Otra observación que puede hacerse sobre la materia, es que en la antigua legislación los Centros de Madres, Deportivos, etc., estaban representados en las Juntas de Vecinos, y se expresaban a través de éstas en sus relaciones con las Municipalidades. En la actualidad, no ocurre así, ya que en la composición del Consejo de Desarrollo Comunal se le otorga la cuarta parte de representantes a la Unión Comunal de Juntas de Vecinos y otra cuarta parte de representantes a la Unión Comunal de Centros de Madres y a otras organizaciones comunitarias, técnicas y culturales.

No nos pronunciamos sobre si esta innovación es buena o no, ya que será la propia experiencia de los Consejos de Desarrollo Comunales, una vez que entren en funcionamiento, la que señalará si ha sido acertado o no, este paralelismo. En todo caso, puede apreciarse que la Unión Comunal de Juntas de Vecinos tiene una representación minoritaria, dentro del conjunto del Consejo de Desarrollo Comunal, y que si bien por ahora no tiene ello ninguna importancia, ya que este Consejo es eminentemente consultivo, puede tenerla en el futuro, cuando se le otorguen facultades decisorias, ya que en esos casos la voz de los vecinos carecerá de la significación que debiera tener, y que a su vez motivaría a los mismos para participar en forma más activa en las tareas comunales.

### 5. *Comité Habitacional Comunal*

Al igual que el organismo anteriormente descrito, éste tampoco forma parte de la estructura interna del aparato administrativo del Municipio, pero es un organismo en el cual participa la comunidad, y en una tarea social de primera importancia.

Estos organismos están contemplados dentro del vasto programa de Viviendas Sociales que ha impulsado el Supremo Gobierno, y que en lo que a legislación se refiere, se ha traducido en dos instrumentos jurídicos: El DL 1.088 (7-7-75) que aprobó el Programa de Viviendas Sociales y su Reglamento aprobado por DS (Interior) 314 (23-10-75).

En el considerando tercero del DL cit. se expresa "Que acorde con los planes de regionalización en que está empeñada la H. Junta de Gobierno y el Supremo Gobierno de la Nación, son los organismos de carácter comunal las entidades más apropiadas para atender y solucionar las necesidades que en materia habitacional afecta a los sectores de menores recursos del país...". Esto es, el propio Gobierno le otorga a este organismo una relación directa con el régimen municipal y tal es así, que aun cuando este organismo constituye "una entidad autónoma de derecho público con personalidad jurídica, con patrimonio propio y duración indefinida" (Art. 2º), su administración está a cargo de un Consejo y del Alcalde de la Municipalidad respectiva (Art. 6º).

Consideramos en consecuencia a este organismo inserto dentro del

nuevo régimen municipal, ya que debe existir en cada jurisdicción municipal (Art. 29), y en su administración interviene el Alcalde, quien es además el Presidente de su Consejo y por lo demás la tarea que le ha sido encomendada forma parte de lo que debe entenderse por desarrollo comunal en su sentido amplio, ya que éste debe partir por solucionar los problemas más urgentes de las clases necesitadas.

Hemos dicho asimismo que este organismo es participativo, y lo es porque en su Consejo, el cual lo administra conjuntamente con el Alcalde, está representada la comunidad. Entre los representantes de la comunidad podemos mencionar el que se señala para la Unión de Juntas de Vecinos, designado por el Directorio de ésta, y en su defecto, por un representante de los pobladores, designado por el Alcalde; representantes de los gremios de empleadores de la Industria, el Comercio, la Construcción, la Agricultura, la Minería y el Transporte, designados por el Alcalde, a proposición de las organizaciones respectivas, en un número máximo de tres personas, considerando uno por cada actividad. Además integra el Consejo el Director de Obras Municipales, un representante de la Oficina Nacional de Emergencia, o de la Dirección de Desarrollo Social, o de la Dirección de Asistencia Social, o el Director de Ejecución de Obras y Emergencia, si existiere dicho cargo en la Municipalidad, un representante de los Colegios de Arquitectos, de Ingenieros, o de Constructores, nombrado por uno de los Colegios a requerimiento del Alcalde y un representante designado por el Ministerio de la Vivienda y Urbanismo. El Alcalde será el Presidente de este Consejo y actuará como Secretario del mismo el Secretario Municipal respectivo (Art. 79 DL 1.088).

Es tal el interés que el Supremo Gobierno tiene en el funcionamiento de estos comités que se dispone en el Art. 9º LOM, que los Alcaldes serán personalmente responsables de la oportuna constitución y debido funcionamiento de los Comités.

#### IV. LA PARTICIPACION COMO INSTRUMENTO DE APOYO AL DESARROLLO LOCAL

La dictación de los DL 573 y 575 constituyó un revolucionario enfoque, en cuanto a la visión que las autoridades poseen acerca de la Admi-

nistración Interior del Estado. Es así, que al mero concepto de administración, se agregó el de planificación, teniendo ambos como objetivo el desarrollo socio económico del país, señalándose que el desarrollo debía ser una función preferente del Estado, y todo ello enmarcado dentro de un proceso que tiende a la integración nacional, a través de la búsqueda del equilibrio entre el aprovechamiento de los recursos naturales, la distribución geográfica de la población y la seguridad nacional, de manera que se establezcan las bases para un desarrollo más racional de todas las regiones. En este proceso, se desea una participación efectiva de la población en la definición de su propio destino, de modo que se comprometa y contribuya, al cumplimiento de los objetivos superiores de su región y de su país. Todo lo anterior es plenamente válido en el ámbito meramente comunal o local, y aún más, agregaremos que si estos objetivos no se cumplen en lo particular, en la comuna, en el quehacer cotidiano de cada ciudadano, es difícil lograr que se cumplan en un marco más amplio, como es el de la región y finalmente en el país; es por ello que asignamos una importancia trascendental, al cumplimiento de estas metas programáticas dentro de la Comuna. Nos referiremos pues a como la participación puede constituir un efectivo instrumento de apoyo al desarrollo local.

### *1. Nuevo concepto del municipio en cuanto promotor del desarrollo local*

Tradicionalmente se había considerado en nuestro país, que el Municipio debía limitarse a prestar determinados servicios, por ejemplo, aseo, alumbrado público, cuidado de plazas, parques, etc., sin que pudiera entrometerse en áreas que especialmente no le fueran asignadas por ley. Todo esto fue alejando al Municipio de los reales problemas de la comunidad local y convirtiéndolo en una institución anquilosada.

Después del pronunciamiento del 11-9-73, la Comisión de Reforma Constitucional, designó a una Sub-Comisión para que estudiara las nuevas normas en materia municipal, y a su vez el Ministerio del Interior designó otra Comisión para estudiar el texto de una nueva LOM, a lo que se añadió el tesoero trabajo de la Comisión Nacional de la Reforma Administrativa. Todas estas Comisiones trabajaron en

íntimo contacto, y entre los miembros de las mismas, se advirtió desde la partida, el deseo de aprovechar esta coyuntura histórica, para lograr un cambio substancial en la legislación municipal, de modo que los Municipios se convirtieran en organismos ágiles, dotados de atribuciones flexibles, con vinculación directa a su comunidad, y en un papel de promotores del desarrollo local.

En el informe de la Sub-Comisión de la Reforma Constitucional, en materia municipal ya citado, se expresaba “Hubo coincidencia de criterios de que éste —refiriéndose al Municipio— debe ser un organismo descentralizado del Estado, que posea como fin primordial el desarrollo físico y social del territorio que la ley le asigne...”, y en otro acápite se dice que debe corresponderle al Municipio “La elaboración de los planes de desarrollo integral a nivel local y su fiscalización” y se propugna en este mismo informe por la creación del Consejo de Desarrollo Comunal.

Las ideas que animaron a la Subcomisión sobre normas constitucionales municipales, encontraron una feliz acogida en las autoridades superiores, y ello se vio traducido en el DL 573, el que en su art. 15 al definir el Municipio expresa que tiene por cometido el “dar satisfacción a las necesidades de la comunidad local y, en especial, participar en la planificación y ejecución del desarrollo económico y social de la comuna...” agregando que entre sus facultades privativas le corresponde “Elaborar los planes de desarrollo local y fiscalizar su cumplimiento, en la forma que regule la ley”. Este mismo DL 573, crea el Consejo de Desarrollo Comunal, propugnado por la Subcomisión sobre normas constitucionales municipales, y en sus arts. establece la obligatoriedad de este Consejo en cada Municipio, y que debe “primordialmente, participar en la aprobación de las políticas, planes y programas de desarrollo de la comuna”.

## *2. Normas sobre desarrollo comunal en la nueva ley orgánica de municipalidades*

Se ha sostenido reiteradamente que el DL 573 constituye implícitamente una reforma constitucional, ya que versa sobre materias propias de la Constitución y que estaban contempladas en nuestra Carta Fundamental. En materia municipal, era necesario que la Ley desarrollara las

ideas generales contenidas en el DL 573 y para lo cual como se ha dicho anteriormente el Ministerio del Interior designó una comisión destinada a estudiar la nueva Ley Orgánica de Municipalidades.

Es interesante señalar, que en el Informe de 5-2-71, de la Comisión de Reforma del Régimen Municipal y que trabajaba paralelamente con la Subcomisión de Reforma Constitucional en materia municipal, se estampaban conceptos análogos sobre estas materias, y es así que se decía en un acápite de dicho informe "El principal y más adecuado mecanismo de desarrollo local es el Municipio y él será llamado a cumplir las funciones que el desarrollo integral requiera a ese nivel. Los Municipios, para cumplir bien con el papel dinámico y ejecutivo que el futuro les asigne, deberán dejar de ser entes de mera prestación de servicios...". Una reiteración de estas ideas, se advierte en el Informe definitivo que la Comisión de Reforma Municipal, eleva al Ministro del Interior con fecha 20-8-71 y en su documento anexo Nº 2, al tratar de la filosofía general del proyecto, se expresa: "El municipio debe constituir una institución dinámica en función del desarrollo integral. Deja de ser un organismo burocrático, simplemente prestador de servicios, para tener una participación activa en la preparación y ejecución de las políticas, planes y programas de desarrollo tanto en los aspectos físicos como en los económicos y sociales".

Como una consecuencia de lo anteriormente expuesto el DL 1.289 recoge en su articulado todas estas ideas sobre desarrollo. Una lectura de su texto nos permite confirmar lo anterior. En su art. 1º define al Municipio en los mismos términos del DL 573, señalando que su objeto es "administrar la comuna para satisfacer las necesidades locales y promover el desarrollo comunal". En su art. 3º al referirse a las atribuciones privativas del Municipio, contempla en su número 1º "la formulación, ejecución, fiscalización de la política y del plan de desarrollo comunales, con énfasis en los aspectos de carácter social y territorial, de acuerdo con las políticas y planes de desarrollo regional". Posteriormente en su art. 3º establece el Consejo de Desarrollo Comunal, cuya composición anteriormente hemos analizado, y en su art. 16 preceptúa que a este Consejo le corresponderá entre otras materias "Conocer y proponer los proyectos de políticas y planes de desarrollo de la respectiva comuna...". Una idéntica preocupación por el desarrollo comunal, se advierte en esta ley al tratar lo relativo a la Secretaría Comunal de

Planificación y Coordinación, en sus arts. 19 y 20, como asimismo en las normas contenidas en los arts. 48 y siguientes, que se refieren al Plan de Desarrollo Comunal, mediante el cual se planificará el desarrollo de la comuna, con énfasis en sus aspectos sociales y territoriales.

### 3. *Participación, instrumento de apoyo al desarrollo local*

Hemos sostenido que la participación ciudadana constituye un dinámico instrumento de apoyo al desarrollo local. Fundamentaremos esta afirmación, después de haber efectuado el precedente análisis del concepto de desarrollo local.

Como punto de partida debemos considerar que en la actual legislación se eliminó la Corporación Edilicia, que era al menos en teoría el vínculo entre la comunidad y el aparato administrativo municipal, y justamente en el informe de la subcomisión sobre normas constitucionales municipales, al cual ya nos hemos referido, se dijo al respecto que “la representatividad del vecindario se logra mucho más eficazmente mediante el acceso que se otorgue a las Juntas de Vecinos y organismos comunitarios para integrar el Consejo de Desarrollo Comunal”. Esto es, desde un principio se visualizó una vinculación directa entre participación y desarrollo. El DL 573 en su consideración segunda letra b) que constituye su exposición de motivos, señala como meta programática del actual Gobierno la “participación efectiva de la población en la definición de su propio destino...” y efectivamente establece mecanismos de participación, como es el Consejo de Desarrollo Comunal, lo que también se implanta en el DL 575 sobre Regionalización del país, a través de los Consejos Regionales de Desarrollo.

Ahora bien, creemos que es de toda lógica, que si el Municipio se convierte en un factor de promoción del Desarrollo Local, debe jugar ese papel, captando las inquietudes, aspiraciones, necesidades de la comunidad. Entre la autoridad y los administrados debe existir un canal constante de comunicaciones e información. Es por ello, que en el primer informe de la Comisión de Reforma del Régimen Municipal, se decía muy atinadamente que “Para obtener en plenitud la valiosa participación de la comunidad en su propio desarrollo, los municipios deberán estar dotados de una estructura orgánica que les permita *captar el sentir de la comunidad*, a fin de transmitirlo a las instancias su-

peiores...” igualmente se señala que les corresponderá a los Municipios ser “vehículos de captación y expresión de las aspiraciones, necesidades y experiencias de la base comunal a fin de armonizarlas con las grandes políticas nacionales y regionales en materia de desarrollo”.

En esta materia, hay que pensar que el concepto de desarrollo a nivel local, se visualiza en objetivos sumamente concretos, como ser viviendas, salubridad, abastecimiento, trabajo, esparcimiento, etc. A nivel local se trata justamente de ejecutar las labores necesarias para lograr el cumplimiento de las metas generales que se elaboren al nivel regional y nacional. Y cuando se trata de concretar estos planes de desarrollo, es indispensable contar con el esfuerzo y la colaboración de la comunidad. La experiencia que se ha logrado en planes nutricionales, de difusión cultural, de viviendas sociales, etc., señala que se logra el éxito cuando en primer término se escucha a la comunidad en la elaboración del plan y cuando en segundo lugar se requiere su colaboración para la ejecución del mismo. Eso constituye justamente la participación.

En el DL 1.289 se desea que esta participación se logre primordialmente a través del Consejo de Desarrollo Comunal. Ello al menos se dice, en el informe de la Comisión de Reforma del Régimen Municipal en los siguientes términos: “En esta tarea se considerará la participación efectiva de la comunidad organizada, actuando a través de los organismos de desarrollo comunal que se creen al efecto en relación con la Municipalidad” y en el informe definitivo de fecha 20-8-74 se explicita que esta participación se concretará en los siguientes puntos: a) facultad de las Municipalidades para convenir con las Juntas de Vecinos la atención de servicios públicos de interés local; b) Integración en el Consejo de Desarrollo Comunal de las Juntas de Vecinos, a través de miembros designados para este efecto por la Unión Comunal; c) Participación de las Juntas de Vecinos y de la Unión Comunal en la formulación del presupuesto, aportando los antecedentes necesarios a la Oficina Comunal de Planificación; d) Intervención de las Juntas de Vecinos como organismo fiscalizador, para cuyo efecto el Alcalde deberá darles a conocer los planes de desarrollo comunal; los presupuestos, balances municipales y las ordenanzas y reglamentos; agregándose además que “Ha sido preocupación fundamental de la Comisión incluir en el texto disposiciones que permitan el cumplimiento de los planes del Supremo Gobierno en el orden de fomentar especialmente

en las Comunas el desarrollo Social, mediante la intervención directa de la comunidad en el manejo municipal...”.

De lo anteriormente expuesto se desprende que el Supremo Gobierno ha reconocido que existe una vinculación directa entre participación y desarrollo, y que aún más, ha propugnado y creado a nivel comunal y regional organismos participativos, que sirvan de elemento de apoyo al desarrollo integral. A nivel local, la participación impulsa el desarrollo, en las siguientes etapas: a) en el análisis y evaluación de la situación de desarrollo, al proporcionar la información suficiente; b) en la elaboración de los planes de desarrollo, al dar a conocer sus necesidades, y posibles soluciones; c) en la ejecución del plan, mediante la colaboración con las autoridades en el cumplimiento del mismo.

Ahora bien, para que la participación sea eficaz en cuanto a promotora del desarrollo local, es menester que la comunidad se organice previamente y que una vez organizada tenga acceso al aparato administrativo. Lo anterior está contemplado en el nuevo régimen municipal, ya que a los Departamentos de Desarrollo Comunitario se les asigna la tarea de “promover y consolidar la organización y funcionamiento de las Juntas de Vecinos, de la Unión Comunal y de los demás Organismos Comunitarios” (art. 23 LOM) y las Secretarías de Planificación y Coordinación se les encomienda la tarea de fomentar vinculaciones de carácter técnico con los servicios públicos, las organizaciones comunitarias... y mantener una unidad de información de datos comunales (art. 19 LOM), y en cuanto al acceso al aparato administrativo municipal, éste se contempla principalmente a través de la integración que se produce en el Consejo Comunal de Desarrollo, en el cual no sólo intervienen las Juntas de Vecinos, representadas a través de la Unión Comunal, sino que también lo hacen los Centros de Madres, otras organizaciones comunitarias, técnicas y culturales y representantes de las actividades predominantes en la Comuna, según el tipo asignado al Municipio (art. 15 LOM).

De especial interés se revela la participación de la Comunidad en la elaboración del Plan de Desarrollo Comunal, ya que expresamente se dice en el art. 49 LOM que este se formulará de acuerdo con las directrices del Plan Regional de Desarrollo, *tomando en consideración* los requerimientos de las organizaciones comunitarias y de otras del

área privada, expresados principalmente a través del Consejo Comunal de Desarrollo. Creemos que el texto legal viene a ser la mejor corroboración a la tesis que estamos sosteniendo, en orden a que la participación constituye un valioso instrumento de apoyo al Desarrollo Comunal.

## V. CONCLUSIONES

Del análisis que hemos efectuado de las normas del nuevo régimen municipal, cabe concluir que es innegable que la participación constituye un objetivo del Supremo Gobierno, y que está concebida como un instrumento de apoyo al Desarrollo Comunal, Regional y por ende al nacional.

Igualmente hay que reconocer, que la participación no está concebida en base a declaraciones de orden general, sino que mediante la implantación de todo un sistema armónico, que en el nivel local, que es objeto de este estudio, permitiría que ella pudiera fructificar, vitalizando y confiriéndole dinamismo a la acción del Municipio. Creemos al respecto que el articulado de los DL 573 y 1.289 constituye un esfuerzo por lograr la participación ciudadana, y que ello se evidencia a través de la creación del Consejo de Desarrollo Comunal, de la Secretaría Comunal de Planificación y Coordinación, de los Departamentos de Desarrollo Comunal, etc., y en la legislación complementaria, para citar un ejemplo, en la constitución del Comité Habitacional Comunal.

Creemos asimismo que es muy acertada la idea de concebir al Municipio como factor de promoción del Desarrollo Comunal y vincular este a la participación ciudadana, todo ello con una planificación adecuada, que va de lo local, a lo regional y finalmente a lo nacional, y viceversa.

Estimamos que la experiencia participativa que se produzca a nivel local será muy valiosa, en cuanto a determinar las proyecciones que pueda tener en niveles más amplios, ya que si la participación fracasa a nivel local es muy difícil que pueda tener éxito a nivel regional.

El sistema está recién comenzando, ya que la LOM, solo ha sido puesto en ejecución a partir del 6-5-76, con la publicación del DS (Int.) 112, en consecuencia no puede recogerse todavía por el momento una experiencia sobre los resultados de la aplicación de las

nuevas normas, aún cuando existan experiencias previas en cuanto a la aplicación de esfuerzos participativos en materia habitacional, nutricional, cultural, etc.

Nos parece que todo lo que se ha hecho hasta ahora en materia de participación ciudadana, es digno de aplauso y corresponde a un patriótico empeño de integración nacional. Pero, también debemos señalar las posibles debilidades que puedan presentarse en el futuro en este sistema. Es así, que creemos que la participación debe ser objeto de una fuerte incentivación, que aún no se advierte claramente. Estimamos que el deseo del Supremo Gobierno de otorgarle a los Consejos de Desarrollo Comunal facultades decisorias y asesoras (DL 573) no se ha visto reflejado en la nueva LOM (DL 1.289) y ello conduce a que la participación será eficaz, o no, en la medida que el respectivo Alcalde tome en cuenta a la comunidad a su cargo. No debe olvidarse que a partir de la dictación de los DL 25, 573 y 1.289, se ha producido una concentración de poderes en manos de los Alcaldes, de modo que quizás en el futuro resulta más estimulante para la participación ciudadana en la vida local, otorgarle ciertos poderes de pronunciamiento o decisión, por pequeños que fueren, para que de este modo se sienta comprometida en alguna forma en la conducción de los intereses locales. Igualmente estimamos un tanto pobre la representación de la Unión Comunal en el Consejo Comunal de Desarrollo, ya que se produce un paralelismo entre las Juntas de Vecinos y otros organismos comunitarios, a los cuales se les otorga la misma representación.

No obstante las observaciones que se han efectuado anteriormente a este nuevo régimen, todas ellas hechas con un buen propósito, como es obvio, creemos que en sí constituye un valioso y positivo avance de nuestra legislación, en orden a implantar esquemas participativos que vayan configurando una real democracia en nuestro país, y deseamos el mayor de los éxitos a las Autoridades Locales en la aplicación del nuevo sistema, confiados en que los defectos que la experiencia señale, se irán corrigiendo en futuras reformas. Lo importante es empezar este nuevo camino, y ya se ha dado el primer paso, el inicial, con la dictación de la novedosa LOM, que hemos tratado de describir, en el aspecto de la participación ciudadana, a través de estas líneas.

