

## ANTECEDENTES SOBRE EL ORIGEN Y EVOLUCION DEL MUNICIPIO EN CHILE (\*)

Marcela Jiménez de La Jara (\*\*)

NO SIST  
379833

11-19

### I.- INTRODUCCION

La creciente importancia que hoy en día se asigna al Municipio en materia de desarrollo local, así como la posibilidad real de inserción ocupacional que los Departamentos Sociales Comunales, ofrecen a los egresados de las Escuelas de Trabajo Social, incentivan a reflexionar en torno a una serie de tópicos vinculados a la temática municipal.

La intención de este artículo, eminentemente descriptivo, es sintetizar algunos antecedentes generales sobre el origen y evolución del municipio en Chile, así como destacar hitos relevantes en la historia municipal en nuestro país, que contribuyan a comprender las características actuales de esta instancia de administración local.

Cabe, por otra parte, advertir que la inclusión de ciertas materias en la síntesis siguiente, no fué arbitraria ni antojadiza; respondió, por el contrario, a una serie de interrogantes surgidas al interior del grupo de trabajo, que en esta Unidad Académica investiga el Municipio.

¿Qué se entiende por desarrollo local?

¿Cuáles son los principales sistemas de administración municipal existentes en el mundo?

¿En qué medida la historia del municipio en nuestro país entrega referencias válidas para comprender la situación de desmedro o minusvalía, que a juicio de algunos municipalistas, acusaba hasta hace algún tiempo esta forma de gobierno local?

Estas fueron, entre otras, algunas de las preguntas que se intentaron resolver en el proceso previo a la especificación del diseño de nuestra investigación.

Finalmente, corresponde puntualizar, que si el sintetizar estas materias en el documento de trabajo citado, fué tarea ardua, lo es aún más, el aglutinarlas

en el presente artículo. Aún así y conscientes de esta limitación, esperamos constituyan antecedentes útiles para todos aquellos que, como nosotros, se inician en la aventura del "Municipalismo".

### II.- EL GOBIERNO LOCAL Y EL PROCESO DE DESCENTRALIZACION

#### 2.1. Generalidades

Una característica de los países en vías de desarrollo, es el proceso de urbanización acelerado. El desmedido crecimiento de las ciudades condicionado, en parte, por presiones migratorias campo ciudad y por otros factores de orden demográfico, genera concentración poblacional en las grandes capitales, lo que acarrea múltiples problemas sociales difíciles de dimensionar y solucionar.

La heterogeneidad económica y social de las grandes urbes, reflejada en diferentes niveles de ingreso y de satisfacción de las necesidades básicas, de educación, salud, alimentación y vivienda, complica la gestión gubernamental centralizada, e incentiva a la descentralización. (1) Esta preocupación se ha materializado en nuestro país en políticas de estí-

(\*) Las ideas aquí sintetizadas, fueron desarrolladas en las primeras secciones del Documento de Trabajo N°18 (Esc. Trabajo Social, P.U.C.H., Enero de 1983), denominado "Hacia la Elaboración de un Modelo de Acción Social Comunal: en Búsqueda de un Marco de Referencia". Tal Informe es uno de los frutos del Proyecto N°152/82, patrocinado por la Dirección de Investigaciones de Vicerrectoría Académica de esta Universidad.

(\*\*) Socióloga, Ayudante Proyecto de Investigación aludido.

(1) Ver, Ahumada, Fuenzalida, Morales, (1981) pp.3-9.

mulo a las regiones (2) y al interior de las ciudades, en medidas de robustecimiento del desarrollo local. Pero; ¿Qué se entiende por desarrollo local? Antes de referirnos al significado de este término, caben algunas reflexiones previas. En primer lugar, hay que reconocer que junto a la escasez de investigaciones teóricas y empíricas sobre la materia (3) se detecta confusión y discrepancias en torno a la clarificación de este concepto. Tal vez la polémica fundamental radique en la existencia de dos tendencias antitéticas: aquella que considera lo local como un nivel más del desarrollo regional y nacional y la que lo aborda como una temática substancial y cualitativamente diferentes del problema general del desarrollo. Esta última es, sin duda, la tendencia más en boga a nivel latinoamericano en los últimos años, habiéndose llegado a considerar el desarrollo local como, "la escala humana del desarrollo", ya que es allí en donde la comunidad está presente y donde finalmente jugará un rol (4).

¿Cuáles son las premisas fundamentales que, a juicio de uno de sus seguidores, tipifican esta concepción de desarrollo local?. Estas, son las siguientes:

- (a) la existencia de una comunidad humana dentro de un ámbito espacial o territorial, determinado o circunscrito.
- (b) la aceptación de que dicha comunidad o "elementos sociales", desempeñan un rol relevante, y
- (c) la necesidad de insertar el desarrollo local dentro de los planes y estrategias generales del desarrollo nacional, aunque con un grado importante de "autonomía" y "descentralización", de acuerdo con las características de cada comunidad. (5)

Por otra parte, ¿cuáles son los agentes fundamentales de este tipo de desarrollo?. A juicio del autor citado, estos agentes son el municipio y la comunidad local.

¿Qué se entiende entonces por municipio?

La tarea inmediata es enunciar una definición

- (2) **Borel y Mergudich** (1976) señalan al respecto, la Apertura del Puerto Libre de Arica en 1953, la creación de la Corporación de Magallanes (1959), la creación de Consejos Provinciales de Desarrollo (COPRODE) en 1960, las Juntas de Desarrollo Industrial, en las ex provincias de Bío-Bío, Malleco y Cautín, en 1971, etc.
- (3) La búsqueda de material bibliográfico y documental atinente en las principales bibliotecas de Ciencias Sociales de la capital, ha permitido constatar la pobreza cuantitativa y cualitativa de los ficheros revisados, en relación a la abundancia y calidad de otras materias adicionales.
- (4) Ver **Wilson** (1977) pp. 1 y 2.
- (5) *Ibid.*, pp. 8 a 19.

genérica relativamente universal. De allí que, aunque las legislaciones específicas de cada nación particularizan sus propias perspectivas entregando conceptualizaciones más puntuales, es posible tipificar al municipio como sigue:

- Responde a convergencia de intereses entre lo general (Estado) y lo particular (sociedad local).
- Circunscribe el ejercicio de su potestad a una localidad específica en torno a la satisfacción de las necesidades básicas de esa colectividad.
- Está subordinado políticamente al Estado, como organización política superior. (6)

## 2.2. Regímenes Municipales Comparados

### 2.2.1. ANTECEDENTES

Previo a sintetizar el origen y evolución del municipio en nuestro país, buscaremos referencias generales en torno a los sistemas más usados en materia de organización municipal. Aylwin, justifica el detenerse en esta problemática señalando que, "el sistema de administración local a través de los municipios u otros organismos semejantes, rige en todos los países del mundo y resulta evidente que la experiencia acumulada en ellos, puede servir para determinar la eficacia o los defectos que presente nuestro propio sistema" (7). Sin duda que el revisar los principales modelos o tipos de administración local especificados por los teóricos clásicos, así como el describir algunas realidades concretas de funcionamiento municipal, en determinados países o regiones del mundo, será una tarea útil para comprender las características del municipio en Chile.

Tras esta justificación, pasamos a especificar los principales tipos de organización municipal, sistematizados por la teoría municipalista.

### 2.2.2. TIPO DE ORGANIZACION MUNICIPAL: (8)

#### (a) El sistema Clásico o Dual:

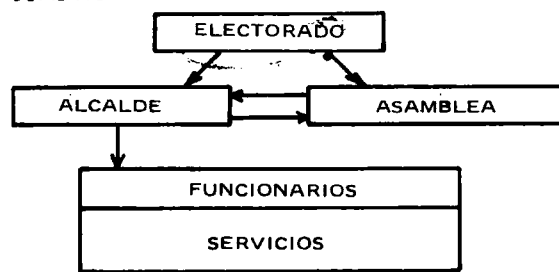
Compuesto por dos órganos: uno ejecutivo, el que generalmente se denomina alcalde y otro co-

- (6) **Borel**, (1976) p. 82.
- (7) **Aylwin**, (1971) p. 40.
- (8) Para los efectos de esta síntesis se ha recurrido al Volumen de **Borel**, recién citado (pp. 90 a 98) y al artículo en el diario *El Mercurio* del 21 de Noviembre de 1982, "Los Municipios en el Mundo" (*Cuerpo D*, p. 5).

giado que es la asamblea; supone pluralidad y, por consiguiente, elección de los miembros de esta última, a través del sufragio universal.

El poder del alcalde en este tipo de sistemas es variable; en algunos países la ingerencia de la asamblea es comparativamente mayor, correspondiéndole a ésta la designación del jefe edilicio. Sin embargo, son frecuentes las naciones en las cuales, si bien es cierto, la asamblea es elegida por la comuna, el alcalde es designado por el gobierno central. Ejemplos de esta situación, lo constituyen países latinoamericanos como Bolivia, Perú, Paraguay, Ecuador, Panamá, Nicaragua, Honduras y Uruguay, En países europeos como Holanda y Bélgica, también predomina este sistema (9).

CUADRO Nº 1 SISTEMA CLASICO DUAL



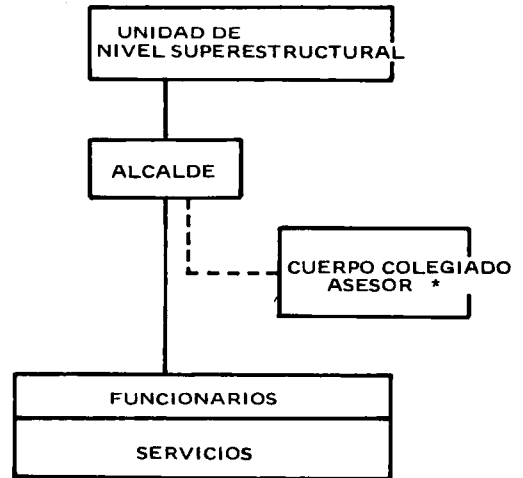
### b) El sistema Autocrático o Unipersonal:

En esta modalidad de administración municipal, la autoridad se concentra en la persona del Alcalde, quien tiene la responsabilidad de la marcha de la comuna; en él radican todas las potestades, excluyéndose la existencia de una asamblea deliberante que co-gubierne. Este representante del gobierno central, puede ser elegido democráticamente, o como ocurre actualmente en nuestro país, ser designado por la Presidencia de la República. Si bien es cierto este sistema no contempla la existencia de una asamblea deliberante, tampoco excluye la posibilidad de un organismo "asesor", al estilo de los CODECOS en nuestro país.

A fin de caracterizar el actual modelo imperante hoy en Chile, transcribimos a manera de síntesis, las siguientes aseveraciones de Borel " ... aunque es posible la existencia de algún organismo plural accesorio en la concepción de este sistema, en ningún caso tendrá carácter deliberativo, debiendo limitarse a cumplir funciones consultivas y/o asesoras" (10) Continúa esta caracterización,

acclarando que "... toda la acción municipal se canaliza desde el órgano unipersonal de gobierno y administración, a través de los funcionarios, hacia la comunidad, ajustándose a las directivas emanadas de aquel" (11) (Ver Cuadro Nº 2).

SISTEMA AUTOCRATICO O UNIPERSONAL  
CUADRO 2



\* Su existencia no es condición del sistema

### c) El sistema de Gobierno de Comisión

Como en el sistema unipersonal recién descrito, esta modalidad de gobierno local cuenta con un sólo órgano; sin embargo, es pluripersonal ya que la comunidad elige a varios alcaldes, los que permanecen en sus cargos cerca de seis años. Todos tienen igual jerarquía y sólo por razones protocolares, uno preside las sesiones o actos oficiales. La comunidad puede regular y controlar la gestión de estas autoridades, presenciando sin voz ni voto, las reuniones municipales. (12) Otra característica de este sistema, es el reducido número de miembros de la junta, la que generalmente está constituida por cinco comisionados.

Esta modalidad predominó en Canadá y en E.E.U.U., aunque en la actualidad existe en este último país el gobierno local "consejo - gerente" o el "city manager plan". Este estilo de administración comunal es materia de las líneas siguientes. (13)

(11) Ibid, en p. 93.

(12) Cuentan con el recurso de "la iniciativa", el "referendum" y el "recall". Ver Aylwin, (1971), p. 54.

(13) Se incluyeron gráficos solo de las dos modalidades anteriores, por considerarse relevantes al caso de Chile.

(9) "Los Municipios en el Mundo", El Mercurio, op. cit.

(10) Borel, y Mergudisch, p. 93.

#### d) El sistema de Consejo y Administrador

Considerado por los teóricos del municipalismo como una variación del sistema clásico o dual, está compuesto por una asamblea o consejo, elegida democráticamente, un alcalde elegido directamente o designado por la asamblea, y un administrador municipal o gerente, designado también por los miembros del consejo.

La asamblea fija la política local; el alcalde se limita a presidir sesiones o a funciones de representación, y el administrador rige y ejecuta ordenanzas y resoluciones emanadas del consejo; ésto, a la usanza de un gerente frente a una empresa.

En síntesis, tal vez lo más relevante de esta rápida tipificación, es contar con un marco de referencia que nos permita localizar la actual modalidad de administración municipal en Chile, al interior de esta clasificación.

Como una típica expresión del "sistema autocrático o unipersonal", con un órgano asesor materializado en los Consejos de Desarrollo Comunal, se avanza en nuestro país, a juicio de algunos estudiosos, a un sistema dual o colegiado; ellos estipulan que en la medida que se evolucione en el proceso de democratización, los CODECOS tendrán mayor autonomía y poder de decisión, convirtiéndose con el tiempo en instancias de colaboración y cogestión en las labores del Alcalde (14). La visión optimista de estos estudiosos es rebatida, sin embargo, por la crítica de Pozo (1981), para quien los CODECOS, meros interlocutores del Alcalde, sin poder alguno de decisión, no otorgan al Municipio ningún fundamento democrático de participación.

#### 2.2.3. UNA MIRADA A OTROS PAISES:

Finalmente, cabe destacar, brevemente, algunas experiencias concretas de administración municipal como modelos útiles dignos de considerarse en el proceso de reorganización comunal que hoy se vive en Chile.

Aylwin, (15) menciona como relevante, la experiencia de Inglaterra y su énfasis en la planificación de la actividad local en pro del desarrollo. Así también, la clásica "opstina" yugoeslava organizada como una unidad económico-social, que bajo los cánones del cooperativismo, reúne a ciudadanos que junto con producir mercancías y servicios,

(14) Ver el artículo "Los Municipios en el Mundo..." El Mercurio, op. cit.

(15) Aylwin, (1971) p. 89.

garantizan su autoconsumo, puede entregar orientaciones válidas a algunas comunas rurales de nuestro país.

El caso de Estados Unidos, expresión típica del "City Manager Plan" o "Municipio Empresa", es también digno de considerarse por aquellos gobiernos comunales que deseen dinamizar la gestión económica de sus municipios.

Por otra parte, las experiencias de participación de la comunidad, a través de instancias locales existentes en los países escandinavos, son también modelos útiles dignos de reflexionarse.

Tras la especificación de los principales sistemas de administración municipal y la alusión de algunas experiencias concretas significativas, cabría detenerse en la evolución del municipio en nuestro país.

### III.- EL MUNICIPIO EN CHILE: ANTECEDENTES HISTORICOS.

#### 3.1. Los Cabildos Coloniales:

Para poder entender la estructura y dinámica de la actual realidad municipal chilena, debemos remontarnos a épocas pasadas. En esta perspectiva histórica, juegan un rol clave los "Cabildos" o cuerpos colegiados, transplantados a las colonias latinoamericanas a imagen y semejanza de la España peninsular.

Los "Consejos", "Comunidades", o "Ayuntamientos" existentes en Castilla y León desde el Siglo XII, (16) son instituidos en la Asamblea Colonial, como instancias político administrativas representativas de la corona.

Las funciones de estos cuerpos colegiados eran múltiples, centrándose fundamentalmente en problemas de aseo, salubridad y ornato de la población, aunque abarcando también en los primeros tiempos, tareas de gobierno, hacienda y guerra.(17)

Es en cumplimiento de la Real Cédula de Carlos V promulgada en España en 1523, que Pedro de Valdivia funda en Chile el primer Cabildo de Santiago, el 7 de Marzo de 1541 (18). Fiel a las

(16) Aunque cabe destacar que estas entidades nacieron con las ciudades, remontándose su origen según algunos estudiosos al Siglo VIII D. de C., su función principal, era la "defensa" de los pobladores o habitantes de las villas. Ver de José Fernández Richard (1976) los antecedentes a su síntesis sobre "Participación Ciudadana en el Nuevo Régimen Municipal".

(17) Zorrilla, Concha, (1942), p. 51.

(18) Zúñiga, Ana María (1978), p. 1

disposiciones de dicha cédula, el "Adelantado" o "Descubridor" debía designar regidores o representantes del Cabildo. Estos "Capitulares" (19), cuyo número variaba según la importancia de la población, fueron nombrados por Pedro de Valdivia, cuando la ciudad de Santiago no cumplía aún un mes de fundación, a fin de que "administrasen la justicia en nombre de Su Majestad" (20). Sin embargo, por Real Cédula de 1548, el Virrey del Perú ordena que ciertos cargos entren al Cabildo como representantes perpetuos, situación que se mantiene en Chile hasta 1557, ya que es en ese año, cuando el Cabildo de la ciudad de Santiago consigue designar anualmente a sus seis representantes, con elecciones públicas de viva voz y posteriormente, con votos secretos en "papelitos doblados introducidos en cántaros o sombreros..." (21)

Esta práctica de elección directa, se altera más tarde con la venta de cargos. A iniciativa de Carlos V y Felipe II, las bancas eran sometidas a remate público, (22) lo que a causa de su alto costo se traducía en ausencia de postores y, finalmente, en la falta de quorum necesario para que el Cabildo funcionara. A fin de evitar este problema, se les da nuevamente el carácter de perpetuo a los cargos de regidores, rebajando al mínimo sus posturas, consiguiendo con esto que a partir de 1758 el Cabildo funcione con el número completo de miembros. (23) Más aún, Francisco García Carrasco, promueve la elección de 12 regidores auxiliares entre los vecinos más destacados, con lo que esta entidad logra funcionar activamente, jugando posteriormente, en el proceso de Independencia de las colonias de la Corona Española, un rol clave. (24)

En cuanto a la composición de los Cabildos, y a pesar de las variaciones organizativas sufridas por estas entidades a lo largo de la evolución histórica señalada, cabe puntualizar que éstos estaban básicamente conformados por: dos Alcaldes que administraban la justicia local y seis Regidores que atendían las necesidades de la población. Lo integraban, además, el Procurador de la Ciudad, quien era vocero de

los vecinos; un Mayordomo (o tesorero); un Escribano, encargado de la correspondencia y de tomar actas; el Alguacil Mayor o jefe de policía y el Fiel Ejecutor y Alférez Real, quien controlaba el abastecimiento de la ciudad y los precios, pesos y medidas. (25)

En cuanto a los tipos de sesiones, realizadas de acuerdo a las situaciones por las que atravesaba la comunidad, los Cabildos se clasificaban como sigue:

- "Cabildos Ordinarios" que trataban cuestiones de rutina, en horarios fijados previamente.
- "Cabildos Extraordinarios" que funcionaban para resolver problemas especiales, relacionados con necesidades urgentes; y que requerían de la presencia de todos sus representantes.

Por último, existían además, los "Cabildos Abiertos", convocados por los capitulares para abordar situaciones graves, requiriéndose de la presencia de la totalidad de sus integrantes y además, de toda la comunidad local.

### 3.2. Los Municipios a partir de la Independencia:

A pesar las debilidades y embates que el cabildo sufre en su evolución histórica durante la época de la colonia, constituye sin duda "la primera forma de representación autónoma, ante el aparato administrativo colonial, expresivo del absolutismo de la monarquía" (26) Por otra parte, a partir de la Independencia, se convierte en el principal agente de desarrollo. Es así como la constitución de 1818 destina un capítulo especial a los Cabildos, atribuyéndole funciones de "fomento del adelanto local, industria, educación, hospitales, etc.... y de recaudación, mantenimiento de los dineros de las ciudades y villas, para invertirlos en obras de beneficio público" (27). Posteriormente, la Constitución de 1828, enumerando las atribuciones de estas entidades con mayor exactitud, señala que sus funciones son, entre otras, promover el desarrollo agrícola industrial y comercial, cultural y sanitario y la construcción y mantención de las vías de comunicación..." (28) La Carta Constitucional de 1833, habla también de: "Cuidado del aseo, salubridad, ornato y recreo... Estímulo a la educación, agricultura, industria y comercio... Cuidado de escuelas primarias, hospitales, cárceles y establecimientos de

(19) Zorrilla, op. cit., p. 51.

(20) En "Historia de Santiago" de Vicuña Mackenna, Tomo 1, p. 50, citado por Zorrilla, op. cit., p. 51.

(21) Texto del Cabildo, del 2 de Enero de 1609, citado por Zorrilla, en p. 52.

(22) Esta era un antigua modalidad iniciada durante el Siglo XII en plena Edad Media en los Consejos Españoles para recaudar fondos.

(23) En "Génesis del Estado y de sus Instituciones Fundamentales" de Valentín Letelier, p. 357, citado por Zúñiga, 1978 p. 2.

(24) Zúñiga, 1978 p. 2.

(25) Zúñiga, 1978, p. 2 y Ahumada, 1981 p. 9.

(26) Ahumada, 1981 p. 10.

(27) Ayllwin, 1971, p. 95

(28) Ibid, p. 96.

beneficencia"(29) Estas transcripciones confirman sin duda, la importancia que este órgano político administrativo revestía en aquella época en nuestro país, en materia de desarrollo social.

No es la intención, de esta breve sinopsis histórica, hacer un análisis exhaustivo del contenido de las principales legislaciones relativas a Municipalidades después de la Independencia. No obstante, resaltan los siguientes hitos de interés en la evolución del derecho municipal:

- En 1823, se utiliza por primera vez, el término "municipalidades", para nominar a los antiguos cabildos.(30)
- En 1854 se promulga la primera ley orgánica de municipalidades (31), la que dispone la existencia de ellas en todas las poblaciones cabeceras de departamento. Cabe comentar, sin embargo, que lo positivo de esta ley se atenúa, según sus críticos, por el hecho de afianzar en exceso el sistema de centralización administrativa, robusteciendo al ejecutivo y debilitando al poder local. (32)
- La tendencia opuesta se traduce en el contenido de la nueva ley orgánica de 1887, la que entrega grandes atribuciones a los regidores y alcaldes, quienes son elegidos por la comunidad; se objeta sin embargo, la intervención del gobierno central en dichas elecciones, dando esto pie a la Ley de la Comuna Autónoma de 1891, con la que el alcalde, poseedor de grandes atribuciones, pasa a ser el verdadero líder local.

Finalmente, tanto la ley Nº2.960 de 1915 sobre Organización y Atribuciones de las Municipalidades, como la Constitución de 1925, estipulan importantes avances en materia de municipalidades. Al respecto, cabe hacer notar que aunque las atribuciones del municipio son esencialmente las mismas explicitadas por la Constitución de 1833, se atenúa nuevamente el poder absoluto del Alcalde con la participación rectora de la comunidad y del ejecutivo.(33)

Sucesivos cuerpos legales dictados bajo la Constitución de 1925, culminan finalmente con la ley Nº11.360 de 1955, la que rige hasta la dictación del Decreto Ley Nº1.298 del 14 de Enero de 1976.

(29) Borel, 1976, p. 123

(30) Ibid. p. 121.

(31) Ver Boletín de Leyes y Decretos, 1854, p. 77 y 448.

(32) Borel y Mergudich, recomienda revisar al respecto el estudio de Ema Cuevas "Evolución y Destino de la Autonomía Municipal en Chile" Edit. Jurídica de Chile, Stgo., Chile, 1952.

(33) Aylwin, (1971) p. 97.

¿Cómo funcionó el municipio hasta la dictación de dicho decreto ley? Es la materia de las páginas siguientes:

### 3.3. El Municipio chileno pre Regionalización:

#### 3.3.1 ASPECTOS ORGANIZATIVOS GENERALES:

Las municipalidades, antes de la regionalización y de la reestructuración del gobierno comunal, estaban organizadas de acuerdo al sistema clásico o dual, descrito en páginas anteriores. El Alcalde era elegido por mayoría de votos de entre los consejales o regidores, quienes a su vez habían sido nominados por elección popular. Aunque la constitución autorizaba la designación de la autoridad comunal por el Presidente de la República, esto ocurrió sólo en comunas con más de 100.000 habitantes, como Valparaíso, Viña del Mar y Santiago.

El jefe edilicio, junto con presidir la Asamblea de regidores, era quien ejecutaba sus resoluciones, contando para el desempeño de sus tareas con el apoyo de los funcionarios municipales de las respectivas Direcciones de cada municipalidad. (Ver en página siguiente, un organigrama tipo del municipio en Chile, antes de la regionalización).

#### 3.3.2 FUNCIONES DEL MUNICIPIO PRE REGIONALIZACION: (34)

A través de la estructura organizativa, graficada en el organigrama tipo recién descrito, el municipio debía desempeñar numerosas funciones. Estas se vinculaban fundamentalmente con problemas atingentes a:

##### - *Salubridad*

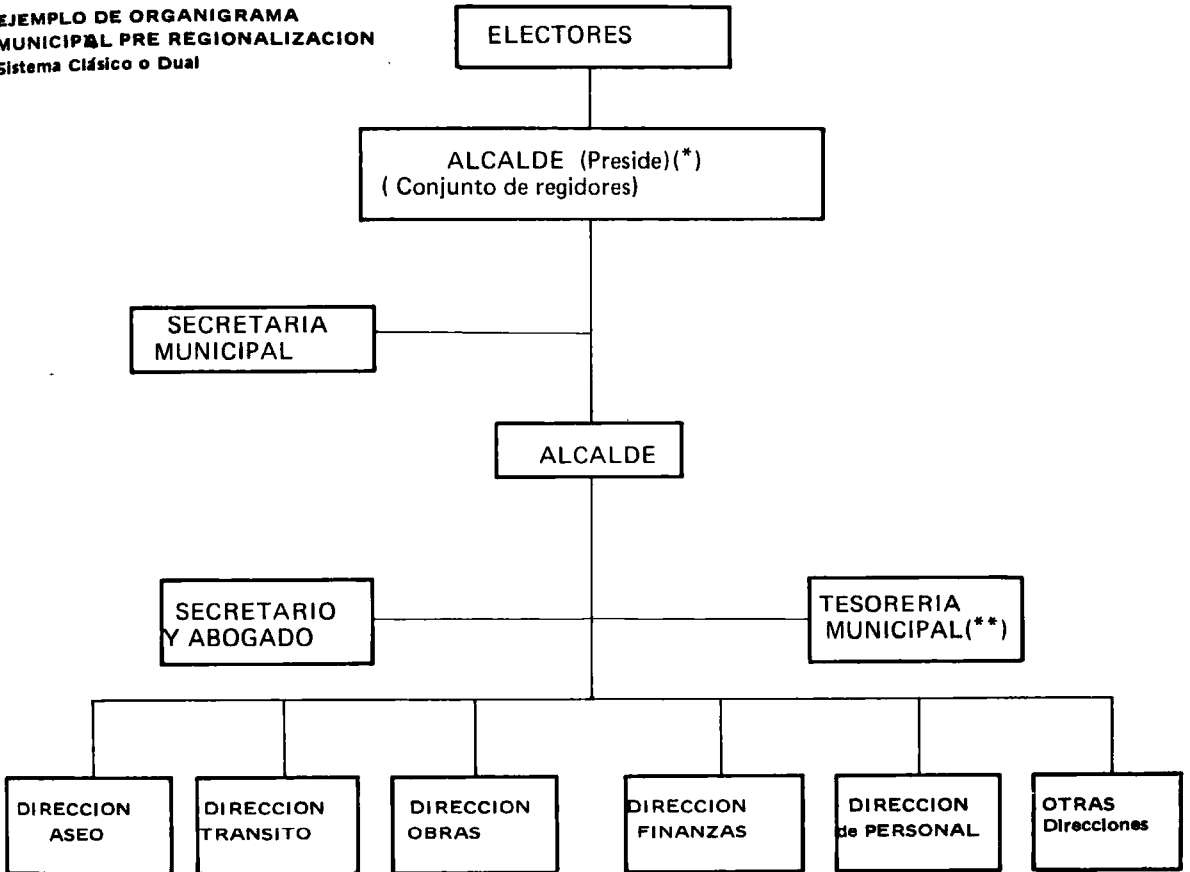
Además de poner en práctica las disposiciones estipuladas por el Código Sanitario, debía velarse por el fomento de la construcción de viviendas en condiciones higiénicas, por el control de mataderos y mercados comunales, construcción de desagües y canales, etc.

##### - *Ornato, comodidad y recreo*

Al respecto, correspondía al municipio, entregar barrios y poblaciones nuevas, reglamentar

(34) Las funciones municipales pre-regionalización, aparecen descritas en el Capítulo III de la Ley Nº11.860 de Organización y Atribuciones de las Municipalidades. Ver de Eduardo Bell "Derecho Municipal al día" (1965), citado por Borel (1976) en pp. 140 y 142.

EJEMPLO DE ORGANIGRAMA  
MUNICIPAL PRE REGIONALIZACION  
Sistema Clásico o Dual



(\*) Constitucionalmente el Presidente Puede nombrar al Alcalde

(\*\*) Actualmente sólo en Municipalidades de Santiago y Valparaíso

Fuente: BOREL (1976) P. 141.

la numeración metódica de las viviendas y colocación de avisos, ordenar el aseo exterior de las casas, proveer alumbrado público de poblaciones, etc.

Le correspondía, además, estipular normas de construcción de viviendas, subvencionar teatros y diversiones y fomentar el turismo.

— Promoción de la educación, la agricultura, la industria y el comercio.

Esto se materializaba en el cuidado de las escuelas primarias que dependían de la municipalidad, en la promoción de actividades culturales municipales y en la reglamentación de corta y/o quema de árboles y arboledas, etc.

Finalmente, el municipio debía enfrentar problemas relacionados con la Administración de los servicios locales. (35) Para estos efectos, adquiriría,

(35) Para los efectos de esta síntesis, se recurrió fundamentalmente a Borel y Mergudich, (1976) quienes a su vez advierten que esta enumeración de funciones fue selectiva y no exhaustiva.

conservaba y renovaba terrenos y edificios útiles destinados a servicios y establecimientos municipales, fundaba o subvencionaba jardines infantiles, instituciones de ahorro, cantinas alcohólicas, etc.

En síntesis, el quehacer municipal pre regionalización, se limitaba a la entrega de ciertos servicios básicos, asociándosele peyorativamente sólo a aquéllo que guardaba relación con recolección de basura, ornato, distribución de patentes comerciales o vehiculares o de documentos para conducir.

Tras esta rápida caracterización del municipio chileno pre regionalización, sería importante aventurar una mayor profundización en el análisis crítico bosquejado en las líneas anteriores. Para ésto, intentaremos resumir brevemente la opinión de los especialistas más autorizados.

### 3.3.3 BREVE ANALISIS CRITICO:

El aporte más significativo, lo constituye,

a nuestro juicio, la confrontación que hicieran Aylwin, Alfonso y Oyaneder, entre un "modelo de régimen municipal eficiente" y la situación real de los municipios antes de la regionalización.

¿Cómo caracterizaron a ese modelo?. Para ello, especificaron, entre otras, las siguientes premisas: (36)

- a) Los municipios deben ser entidades de gobierno locales, descentralizados territorialmente pero integrantes del gobierno central (Indivisibilidad del Estado).
- b) Deben ser un factor dinámico en el proceso urbano integral y actuar como sujetos de administración del desarrollo.
- c) La acción municipal debe ser planificada.
- d) Esta acción debe ser "competente", en un sentido moderno de la palabra, lo que exige flexibilidad en los cánones de evaluación de cada municipio, en función de las necesidades de la comunidad y de las posibilidades reales de cada entidad municipal.
- e) Esta eficiencia o competitividad, requiere "desconcentración administrativa funcional", lo que garantiza la resolución directa y oportuna de los problemas locales.
- f) Los municipios deben ser órganos técnicos de administración y órganos políticos locales, sólo en cuanto fijen las metas de esa administración.
- g) El régimen municipal debe asegurar una carrera funcionaria, y tener una participación adecuada en los ingresos públicos.
- h) Debe haber mecanismos y limitaciones para asegurar la utilización racional de los recursos materiales municipales.
- i) Como una manera de paliar el desfinanciamiento crónico, el municipio debería actuar, en circunstancias determinadas, como empresa privada,
- j) Se requieren sistemas de control jurídico y financiero, lo suficientemente flexibles y oportunos, que evalúen los resultados de la gestión municipal.
- k) Los vecinos deben ser sujetos activos en dicha gestión.
- l) Es indispensable la coordinación intermunicipal.
- m) Se requiere de una legislación adecuada que ampare el funcionamiento de los municipios.

(36) Ibid. p. 15 a 32.

Cabe ahora preguntarse ¿en qué medida la realidad municipal chilena investigada por los autores citados, se ajustaba a este modelo en el momento del estudio?.

Al respecto, responden los juristas:

"La confrontación de la realidad municipal con el modelo planteado anteriormente... permite llegar a conclusiones bastante desoladoras", (37)

Guiándose por la pauta recién transcrita, enuncian al respecto, los siguientes problemas o defectos del régimen municipal pre-regionalización: (38)

- a) Individualismo y falta de coordinación intermunicipal.
- b) Débil intervención de la entidad municipal en el proceso urbano integral.
- c) Ausencia de planificación.
- d) Rigidez y formalismo en el concepto de competencia o eficiencia municipal.
- e) Influencia desmedida de los intereses políticos.
- f) Ausencia de carrera funcionaria.
- g) Ausencia de criterio empresarial.
- h) Falta de financiamiento y de empleo racional de los recursos.
- i) Falta de participación vecinal.
- j) Legislación anacrónica y engorrosa.

Borel y Mergudich, coinciden con esta caracterización negativa, atribuyendo, en parte, la ineficacia tradicional de las municipalidades chilenas a factores históricos y estructurales.

A juicio de ellos, el haber trasplantado desde la España Peninsular a las colonias una entidad foránea como eran los cabildos, sin haberla adaptado dinámicamente a las exigencias reales de la comunidad local, desvirtuó la esencia misma de la teoría municipalista manteniéndose así, por años, vicios que se arraigan desde el origen del municipio en América. (39)

Sin embargo, sería poco objetivo y ahistorico enfatizar sólo lo peyorativo negando la utilidad que, en algunos aspectos, prestó el municipio a la comunidad local. Al respecto, sería interesante destacar que la designación de la asamblea y del alcalde a través de elecciones populares, permitía, como lo dice Aylwin, "convertir al municipio en un instrumento de presión frente al poder central

(37) Ibid. p. 103.

(38) La siguiente no es una transcripción exhaustiva sino selectiva; (ver en el volumen recién citado, las páginas 103 y 112).

(39) Ver en Borel y Mergudich, (1976) el capítulo "Realidad Municipal Chilena Pre-Regionalización" pp. 119 a 158.



para llamar la atención hacia determinados problemas"(40). El mismo autor hace resaltar, además, como positivo el satisfactorio nivel de autocrítica y de conciencia de la necesidad de reformas, que detectara en los municipios investigados.

#### IV. CONSIDERACIONES FINALES

Tal vez los conceptos incluídos en esta apretada síntesis, no respondan satisfactoriamente a las interrogantes especificadas en la introducción de este artículo; sin embargo, estamos ciertos que estas líneas, podrían incentivar a búsquedas posteriores.

A manera de conclusión, podría destacarse la importancia del sistema "clásico o dual", tipificado por la teoría municipalista al interior de la historia de nuestro país.

Por otra parte, queda de manifiesto en esta síntesis, el rol estratégico jugado por los antiguos Cabildos en materia de desarrollo integral, así como su debilitamiento progresivo y la necesidad de reformas. El contenido y crítica a dichas modificaciones, lo dirá la historia y podrán ser materia de futuros artículos.

(40) Aylwin (1971), p. 114.

#### BIBLIOGRAFIA

- ZORRILLA CONCHA ENRIQUE (1942) "Esquema de la justicia en Chile Colonial" Colección de Estudios y documentos para la Historia del Derecho Chileno; Escuela de Ciencias Jurídicas y Sociales de Stgo., U. de Chile, Stgo. Chile.
- MAC DONALD I. AUSTIN (1959) "Gobierno y Administración Municipal; la Experiencia de U.S.A. Edit. Fondo de Cultura Económica, México, México.
- CORDOVA, EFREN (1964) "Curso de Gobierno Municipal" Edit. Universitaria, Río Piedras, Puerto Rico.
- AYLWIN ARTURO, ALFONSO; OYANEDEL PATRICIO, HUGO (1971) "Análisis Crítico del Régimen Municipal y Proposiciones para una nueva legislación". Edit. Jurídica de Chile. Stgo. Chile (263 pp. Bibl.)
- BOREL CH. MERGUDISCH K. (1976) "Algunos Aspectos Administrativos del Gobierno Regional y Perspectivas de Desarrollo del Nuevo Municipio Chileno". Depto. de Administración, Fac. de Ciencias Económicas y Administrativas, U. de Chile. Stgo. Chile (269 pp., Bibl.)
- FERNANDEZ RICHARD, JOSE "La Participación Ciudadana en el Nuevo Régimen Municipal" Revista de Derecho Público N°19-20, Enero-Dic., 1976. Univ. de Chile, Santiago, Chile. (pp. 399 a 421).
- WILSON, SERGIO (1977) "Comunidad, Municipios y Desarrollo Local" Documento de Trabajo N°89 CIDU-IPU. U. Católica, Enero 1977. Stgo. Chile (55pp. y referencias).
- ZUÑIGA, ANA MARIA (1978) "La Administración Comunal en Chile", Boletín de Legislación Nacional, Año III, N°6, Agosto. Biblioteca del Congreso Nacional, Stgo., Chile.
- AHUMADA, JAIME; FUENZALIDA, CARLOS (1981) "El Proceso de Planificación Municipal: Actualidad y Futuro de lo Local" E/CEPAL/ILPES/R. 36, Santiago, Chile (41 pp., Bibl.)
- POZO, HERNAN (1981) "La Situación Actual del Municipio Chileno y el Problema de la Municipalización" Contribuciones y Programa FLACSO, N°7, Stgo., Chile, Julio 1981 (55 pp.).
- DIARIO EL MERCURIO (182) "Los Municipios en el Mundo" (21-Nov., 1982, Cuerpo D). Stgo., Chile.