

REPUBLICA DE CHILE
MINISTERIO DEL INTERIOR
SUBSECRETARIA DESARROLLO REGIONAL
Y ADMINISTRATIVO

PONENCIA DEL GOBIERNO DE CHILE

LA PARTICIPACION EN LA INSTITUCIONALIDAD DEL
PAIS

EXPOSITOR

JOSÉ MARÍA SAAVEDRA VIOLLIER

MONOGRAFIA PREPARADA PARA SER PRESENTADA EN EL
COLOQUIO INTERNACIONAL SOBRE "LA REFORMA DEL
ESTADO : DESAFIO PARA LA DEMOCRACIA", A
REALIZARSE EN LA CIUDAD DE CARACAS - VENEZUELA

SANTIAGO DE CHILE

SEPTIEMBRE 1988

LA PARTICIPACION EN LA INSTITUCIONALIDAD DE LA REPUBLICA DE CHILE

I N T R O D U C C I O N

Ningún trabajo que tenga por finalidad dar a conocer aspectos fundamentales del Proceso de Regionalización y Participación de Chile puede dejar de iniciarse sin aludir a la Declaración de Principios del Gobierno de Chile, pues ella fija los fundamentos doctrinarios y los objetivos del régimen traducidos, posteriormente, en realizaciones concretas.

La Reforma o Modernización Administrativa en la cual está inserta la Regionalización, que comprende la participación, proceso impulsado desde 1974 a la fecha, se sustenta principalmente en las siguientes bases de la citada Declaración de Principios :

- El Hombre tiene Derechos Naturales anteriores y superiores al Estado, que éste debe reconocer y amparar, sin perjuicio de regular su ejercicio, pero no pudiendo jamás negarlos.

- El Estado debe estar al servicio de la persona y no al revés, por cuanto desde el punto de vista del ser como desde el punto de vista del fin, el hombre es superior al Estado.

- El fin del Estado es el bien común general.

No obstante lo expuesto anteriormente, como el hombre no puede buscar su plenitud sin vivir en sociedad, debe agruparse con otros seres humanos. La forma jurídicamente superior de la agrupación es el Estado.

El fin del Estado es el bien común general, definido como "el conjunto de condiciones sociales que permita a todos y a cada uno de los chilenos alcanzar su plena realización personal".

Esta definición traduce una concepción del bien común, que difiere por igual de la que sustentan el individualismo liberal y el colectivismo totalitario. El individualismo liberal concibe al bien común como la simple suma de los bienes individuales, que cada cual procura obtener con casi total prescindencia del de los demás. El colectivismo se sitúa en el extremo opuesto, y entiende el bien común como un concepto referido al todo colectivo o estatal, frente al cual el bien individual de cada persona desaparece por completo.

La verdadera idea de bien común se aparta de ambos extremos y los supera. Ve en el bien común, un bien de orden o de relación, que hace que la obtención del bien individual de cada uno exija, para ser verdaderamente tal, una preocupación y respeto solidario y activo por el bien de los demás, lo cual descarta la concepción liberal. Pero, al mismo tiempo, parte del reconocimiento de los derechos naturales de la persona humana, y niega que en nombre de un falso "bien común" pudiera llegar a ser admisible su conculcación.

El bien común no es, pues, el bien del Estado. Tampoco es el bien de la mayoría, y mucho menos es el de una minoría. Es el conjunto de condiciones que permite a todos y a cada uno de los miembros de la sociedad alcanzar su verdadero bien individual. El bien común se orienta a posibilitar la obtención de los bienes individuales de los hombres, pero no sólo de algunos, sean mayoría o minoría, sino de todos y cada uno de ellos. De ahí que el bien común sea un objetivo que nunca puede alcanzarse completamente, como tampoco puede lograrse la perfección personal absoluta. Pero señala al Estado una meta hacia la cual debe acercarse en la mayor medida en que las circunstancias lo permitan. Constituye un permanente desafío para el Estado, en orden a tender constantemente hacia el objetivo perseguido, aunque su estable plenitud se escape siempre por la imperfección humana.

El Derecho aparece entonces como el principal instrumento de que se vale la autoridad para promover el bien común general, es decir, para ir configurando de acuerdo a las cambiantes circunstancias de cada momento histórico, el orden o modo de relación y convivencia más adecuados, para hacer posible que todos y cada uno de quienes forman la sociedad alcancen su propio bien personal.

EL BIEN COMUN EXIGE RESPETAR EL PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD

Siendo el hombre el fin de toda sociedad, y emanando éstas de la naturaleza humana, debe entenderse que las sociedades mayores se van formando para satisfacer fines que las menores no pueden alcanzar por sí solas. El ser humano forma una familia para alcanzar fines que no puede lograr solo. Da vida, luego, a diversas formas de agrupación social más amplias, para lograr objetivos que la familia es incapaz de conseguir por sí, y llega, finalmente, a integrar todas esas sociedades intermedias en un Estado, por la necesidad de que haya un orden común a ellas que las coordine en justicia y que asuma las funciones que ninguna de aquéllas podría cumplir directamente.

Ahora bien, dicha realidad marca un límite al campo de acción de cada sociedad mayor respecto de la menor. Si la superior nace para cumplir fines que la inferior no puede realizar sola, si esa es su justificación, resulta evidente que no le es legítima la absorción del campo que es propio de la menor, y dentro del cual ésta debe tener una suficiente autonomía. La órbita de competencia de la sociedad mayor empieza donde termina la posibilidad de acción adecuada de la menor.

Tal idea matriz es lo que da origen al llamado principio de subsidiariedad. En virtud de él, ninguna sociedad superior puede arrojarse el campo que respecto de su propio fin específico pueden satisfacer las entidades menores y, en especial, la familia; como tampoco puede ésta invadir lo que es propio e íntimo de cada conciencia humana.

Aplicado este principio al Estado, cabe concluir que a él le corresponde asumir directamente sólo aquellas funciones que las sociedades intermedias o particulares no están en condiciones de cumplir adecuadamente, ya sea porque de suyo desbordan sus posibilidades (caso de la Defensa Nacional, las labores de Policía o las Relaciones Exteriores), o porque su importancia para la colectividad no aconseja dejar entregadas a grupos particulares restringidos (caso de los servicios o empresas estratégicas o fundamentales para la nación), o porque envuelven una coordinación general que por su naturaleza corresponde al Estado. Respecto al resto de las funciones sociales, el Estado sólo puede entrar a ejer -

cerlas directamente cuando las sociedades intermedias, que de suyo estarían en condiciones de asumirlas convenientemente, por negligencia o fallas no lo hacen, después de que el Estado haya adoptado las medidas para colaborar a que esas deficiencias sean superadas. En este caso, el Estado actúa en subsidio, por razón de bien común.

El respeto al principio de subsidiariedad representa la clave de la vigencia de una sociedad auténticamente libertaria. Casi podría decirse que es el barómetro principal para medir el grado de libertad de una estructura social. Es en la posibilidad de tener un ámbito de vida y actividad propia, independiente del Estado y sólo sometido al superior control de éste desde el ángulo del bien común, donde reside la fuente de una vida social, en que la libertad ofrezca a la creación y al esfuerzo personal un margen de alternativas y variedad suficientes.

Los principios anteriores se traducen en los siguientes valores y estilo de Gobierno.

- La Justicia e Igualdad ante la Ley, que obliga a todos a cumplirla por igual, sin privilegios ni excepciones y cuyo incumplimiento acarrea una sanción igualmente indiscriminada.

- La restauración de la dignidad del trabajo, único camino verdadero de progreso y de realización personal del ser humano.

- La creación de una moral de mérito y del esfuerzo personal que realcen el trabajo individual y la excelencia de aquellos organismos de agrupación vecinal o gremial que sobresalgan por su eficiencia y espíritu cívico.

- La sobriedad y austeridad de quienes mandan y que su vida sea un permanente testimonio de virtudes ciudadanas.

- La restitución del carácter apolítico de la Administración Pública cuya instrumentalización ideológica partidista genera sectarismo, ineficiencia y falta de una doctrina nacional de Estado.

En el marco de estos principios habrá de procurarse, mediante una Reforma profunda, transformar la Administración Pública de Chile en una carrera o escuela de servicio público, teniendo como única orientación básica el bien común de todos y cada uno de los habitantes del país.

UNA NUEVA Y MODERNA INSTITUCIONALIDAD

De acuerdo a los principios y objetivos delineados, se asumió la tarea de dar a Chile una nueva institucionalidad que recogiera los profundos cambios que la época contemporánea ha ido produciendo. De esa forma se dotaría a su democracia de una sólida estabilidad, para entrar de lleno en el audaz campo de la creación. Punto capital de esa nueva institucionalidad sería la descentralización del poder, tanto en lo funcional como en lo territorial, lo cual permitiría al país avanzar hacia una sociedad tecnificada y de verdadera participación social.

a) Descentralización Funcional : poder político y poder social.

La nueva institucionalidad habría de distinguir entre el poder político y el poder social, separando claramente sus titulares y su forma de ejercicio.

El poder político o facultad de decidir en los asuntos de interés general para la Nación, constituye propiamente la función de gobernar al país.

El poder social, en cambio, debe entenderse como la facultad de los cuerpos intermedios de la sociedad para desarrollarse con legítima autonomía hacia la obtención de sus fines específicos, transformándose en vehículo de límite, a la vez que de enriquecimiento, a la acción del poder político.

El poder social, está llamado a convertirse en un cauce orgánico relevante de la expresión ciudadana. Chile tiene una larga tradición de organización social, que se remonta a su origen hispánico. Los cabildos, la comuna autónoma, el sindicalismo laboral y el gremialismo extendido a todo nivel son hitos de un proceso que demuestra que el pueblo chileno ha estado permanentemente renovando sus formas de organización social de acuerdo con su evolución histórico-social. En ese marco resultaba imperioso restituir a los Municipios el papel trascendental e insustituible que debe corresponderles como vehículos de organización social, devolviéndoles su carácter de entidad vecinal al servicio de la familia y del hombre.

El perfeccionamiento y desarrollo de un legítimo poder social requiere :

- Asegurar la independencia y despolitización de todas las so ci ed ades intermedias entre el hombre y el Estado. Particular importancia dentro de éstas tienen las agrupaciones gremiales, sean ellas laborales, empresariales, profesionales o estudiantiles y las organizaciones comunitarias. Así como el principio de subsidiariedad, ya enunciado, exige que dichas entidades se desenvuelvan con autonomía dentro de sus fines específicos, sin que el Estado absorba su control, tampoco puede admitirse que sus objetivos sean distorsionados por una instrumentalización ideológica partidista de ellos o sus directivas. Resulta vi ta l comprender que la mencionada despolitización es el único camino posible para que los gremios y demás organizaciones intermedias sean auténticos vehículos de participación social, cumpliendo así con un anhelo que puede ser señalado como verdadero signo de nuestro tiempo. No se puede hablar de participación social si las entidades llamadas a canalizarla, en lugar de ser portadoras del pensamiento genuino del pueblo organizado, se transforman en voceros de las instrucciones de algún grupo político.

- Dar paso a un nuevo sentido del gremio. Como entidad llamada a agrupar personas ligadas por actividades e intereses comunes, el gremio ha tenido y tiene en la defensa de sus agremiados, su más primaria razón de ser. Pero sin desconocer esta realidad natural y legítima, ella debe complementarse con dos nociones que tradicionalmente estuvieron desatendidas dentro de la vida gremial chilena, y que recién en los últimos 20 años han empezado a adquirir vigencia. Por una parte, la función reivindicativa del gremio debe ser ejercida con responsabilidad y solidaridad, comprendiendo que al Estado corresponde armonizar los explicables anhelos de cada sector con el interés nacional, todo ello dentro de las posibilidades de la economía. Por otro lado, la función reivindicativa no puede agotar la tarea gremial. En una sociedad moderna los gremios, y cuerpos intermedios en general, están llamados a convertirse en conductos de un valioso aporte técnico para ilustrar la decisión política o de gobierno. No en vano los gremios reúnen a personas que desempeñan, y por ende conocen especializadamente, una misma función. En un mundo en que los problemas son cada vez de índole más técnica y menos ideológica, la función cooperadora en lo técnico aparece como una nueva y ancha perspectiva para la comunidad chilena organizada.

Como corolario de estos conceptos la nueva institucionalidad habría de consagrar los mecanismos adecuados para contemplar este poder social dentro de la vida cívica, evitando que él encuentre en la presión o en situaciones de hecho su única forma posible de manifestarse. La consolidación e institucionalización de un auténtico poder social ha de considerarse como el medio más eficaz para construir una sociedad tecnificada, en que la palabra de los que saben prevalezca por sobre las consignas, y de una sociedad de verdadera participación, en que la voz del pueblo organizado emerja a través de estos canales técnicos sin desfiguraciones y mezquindades que la empobrezcan. La democracia entonces será además orgánica, social y de participación.

b) Descentralización Territorial : regionalización del país.

Conclusión indiscutible de los principios analizados, debía ser una descentralización territorial que trascendiera el marco de lo meramente administrativo y mediante la cual se configuraran verdaderas zonas geográficas, reemplazando la división política y administrativa por una regionalización adecuada a la realidad chilena contemporánea en la que cada una de ellas tendría que estructurarse considerando los factores humanos, de seguridad, geográficos, productivos, de infraestructura y otros, a fin de dotarlas de amplia iniciativa y participación, dentro de una razonable autonomía, en el desarrollo económico y social de la región.

LA PARTICIPACION EN LA INSTITUCIONALIDAD

La institucionalidad establecida por la Constitución Política de la República, en estas materias, se enmarca en la descentralización funcional y territorial. En cuanto a la primera, y en relación al tema, al distinguir acorde a los principios que la inspiran entre el poder político y el poder social, separando claramente sus titulares y su forma de ejercicio. Respecto a la segunda, al disponer en normas concretas y precisas el traspaso de atribuciones y funciones a los niveles regionales, provinciales y comunales, determinando así el denominado proceso de regionalización en términos que trascienden con mucho el marco meramente administrativo.

De acuerdo a esos principios y parámetros, la ley fundamental de la República en su primera disposición, contenida en el artículo 1º, reconoce que los hombres nacen libres e iguales en dignidad y derechos y que la familia es el núcleo fundamental de la sociedad. A continuación, agrega que el Estado reconoce y ampara a los grupos intermedios a través de los cuales se organiza y estructura la sociedad, y les garantiza la adecuada autonomía para cumplir sus fines específicos.

Con el fin de facilitar la organización de esos grupos, la Carta Fundamental en su artículo 19 N°15, asegura el derecho de asociarse sin permiso previo, lo cual no obsta que quienes deseen gozar de personalidad jurídica deberán constituirse en conformidad a la ley respectiva, es decir cumplir con los requisitos y exigencias que ella establezca.

No obstante, simultáneamente con asegurar el derecho de asociación, también garantiza a los habitantes del país su libertad para pertenecer o no a organizaciones de cualquier naturaleza o fin lícito.

Por otra parte, junto con diferenciar el poder político del social, la Constitución Política impide las interferencias entre ambos, prohibiendo, por un lado, a los partidos políticos intervenir en actividades ajenas a las que le son propias y tener privilegios o el monopolio de la participación y, por el otro, disponiendo que la ley deberá sancionar a los grupos intermedios, y a sus dirigentes, que hagan mal uso de su autonomía.

Más aún, con el fin de velar por la adecuada aplicación de esas normas, y por el correcto funcionamiento de las organizaciones intermedias, la Carta Fundamental estableció la denominada Justicia Electoral, integrada por el Tribunal Calificador de Elecciones y por los Tribunales Electorales Regionales. En lo político, es el Tribunal Calificador de Elecciones el competente y los segundos lo son respecto de los cuerpos intermedios.

LA PARTICIPACION ORGANICA DISPUESTA POR LA CONSTITUCION POLITICA DE LA REPUBLICA

En su Capítulo XIII, sobre Gobierno y Administración Interior del Estado, la Constitución ordena que en los niveles territoriales regionales y comunales deben existir los organismos de participación denominados Consejos Regionales de Desarrollo y Consejos de Desarrollo Comunal, respectivamente.

Estos Consejos si bien son definidos como organismos asesores, en la práctica, por propio imperativo constitucional, deben tener a lo menos las facultades decisorias que la Constitución establece para cada uno de ellos.

Las leyes orgánicas constitucionales, dispuestas por nuestra Carta Fundamental, han sido dictadas y por lo tanto dichos órganos de participación ciudadana han cobrado plena vigencia, pasando a ser parte integrante de la democracia, sólida, estable y participativa que se ha instituido en este país llamado Chile.

CONSEJOS REGIONALES DE DESARROLLO (COREDE)

La ley 18.605 que norma los Consejos Regionales de Desarrollo puede sintetizarse en la siguiente forma.

Su artículo 1º, junto con determinar el objetivo de los Consejos, hace imperativa su existencia en las 13 Regiones en que se divide el país.

A continuación, el cuerpo legal especifica la composición del COREDE, determinando que está integrado por el Intendente, quien además lo preside, por los Gobernadores de las provincias que conforman la Región, por representantes de cada una de las instituciones de las Fuerzas Armadas y de Carabineros de Chile con asiento en la zona, por cinco representantes de las principales organizaciones de los sectores económico, social y cultural del Estado, uno de los cuales deberá ser el Rector de una Universidad estatal Regional o en subsidio de un Instituto de Educación Superior, del mismo carácter, y por representantes de los principales organismos del Sector Privado que realicen actividades en la región, en un número igual al 60% del total de integrantes del Consejo.

A su vez, la ley define qué se entiende por Sector Público y Sector Privado. El primero es aquél integrado por los organismos incluidos en el concepto de Administración del Estado, establecido en la ley orgánica constitucional N°18.575, y por las sociedades cuyo capital pertenezca en un 50% o más al Estado o a sus organismos. El área privada está constituida por entidades que realicen actividades regidas por el derecho común y cuya administración no esté intervenida por el Estado o sus organismos, como asimismo por aquellas en que el Estado o sus empresas, sociedades o instituciones sólo tengan aportes de capital, representación o participación minoritarios.

quien es el Consejo
El texto legal, inspirado en la necesidad de buscar un sistema transparente y de generación democrática de los integrantes de los COREDE, ideó uno novedoso, pero reglado, con instancias claras y precisas en el cual se concilian las normas constitucionales con la real participación de los cuerpos intermedios durante su etapa de constitución.

La formación del Consejo se inicia con la instalación de la Comisión, que presidida por el Intendente e integrada por un representante del Poder Judicial, un Ministro de la Corte de Apelaciones respectiva, y por el Contralor Regional, funcionario del organismo autónomo, la Contraloría General de la República, determinará las actividades relevantes referidas a los estamentos empresarial y laboral y reconocerá a los organismos de los estamentos profesional, cultural y de fomento al desarrollo regional que, previa acreditación ante ella, participarán en la elección de representantes.

Para los efectos anteriores la Comisión deberá considerar los siguientes factores :

1) PARA EL ESTAMENTO EMPRESARIAL :

- A. Aportes de la actividad al producto geográfico bruto de la región, y
- B. Rubros y cuantía de las inversiones efectuadas en la región, nivel de producción y número de empresarios afiliados a Asociaciones Gremiales.

2) PARA EL ESTAMENTO LABORAL :

El número de trabajadores que se desempeñen en la región, afiliados a los sistemas de previsión o a los diversos sindicatos.

3) PARA EL ESTAMENTO PROFESIONAL :

La importancia de las actividades profesionales que se realicen en la región y cantidad de miembros inscritos en las respectivas asociaciones gremiales.

4) PARA EL ESTAMENTO CULTURAL :

La significación de los organismos, en cuanto contribuyan al progreso y desarrollo de la cultura regional. Se considerará, en todo caso, a las Universidades Privadas y a los

Institutos Privados de Educación Superior que tengan su sede en la región, si los hubiere, y a la falta de éstos, a los de Educación Media de igual carácter, y

5) PARA EL ESTAMENTO DE FOMENTO AL DESARROLLO SOCIAL Y ECONOMICO:

La existencia en la región de Corporaciones y Fundaciones Privadas que, sin fines de lucro e integradas y financiadas por personas naturales o jurídicas que realicen actividades de producción, comercio o investigación científica y tecnológica, tengan por finalidad primordial promover el desarrollo de la región o de parte de ella.

Asimismo la Comisión junto con determinar las actividades relevantes y los organismos de los Estamentos Profesional, Cultural y de Fomento al Desarrollo Social y Económico de la región, deberá especificar el número de representantes que tendrán derecho a elegir cada uno de esos cinco estamentos, debiéndose ceñirse para ello a los porcentajes expresamente fijados en la ley : 20% para el Sector Empresarial; 20% para el Laboral; 7% para el Profesional; 7% para el Sector Cultural y 6% para el de Fomento al Desarrollo Regional. Si por aplicación de estos porcentajes el número de representantes por estamento fuera una cifra fraccionada, ésta deberá siempre aproximarse al entero superior aún cuando con ello se exceda el 60% correspondiente al Sector Privado o los porcentajes precedentemente consignados para cada estamento.

Las determinaciones anteriores serán hechas por la Comisión mediante una resolución fundada, la cual tendrá que ser publicada en el Diario Oficial y en un periódico de los de mayor circulación en la región que corresponda. En contra de esa resolución cualquier persona u organismo que, de conformidad a los derechos que le otorga la ley en comento, tenga interés en participar podrá interponer reclamación ante el Tribunal Electoral Regional correspondiente el que podrá incluso dictar sentencia de reemplazo. Existen 14 de estos Tribunales, uno por Región salvo en la Metropolitana de Santiago en que se crearon dos, estando conformados por un Ministro de la Corte de Apelaciones de la capital Regional, que lo preside, y por dos abogados nombrados por el Tribunal Calificador de Elecciones.

Una vez que quede ejecutoriada la citada resolución los organismos privados de los estamentos elegidos, que realicen actividades en la región, se inscriben en un registro público que con ese fin lleva, un funcionario auxiliar del Poder Judicial, el Conservador de Bienes Raíces de la capital regional. Para que se tenga oportuno conocimiento de este derecho la Comisión publica un aviso llamando a participar a los organismos privados pertenecientes a las actividades calificadas por ella, o por el Tribunal Electoral en su caso, como principales.

Los organismos que voluntariamente deseen participar tendrán que acreditar, al inscribirse, el cumplimiento de los siguientes requisitos :

- A) Personalidad jurídica vigente ;
- B) Domicilio en la región ;
- C) Su carácter gremial, sindical, profesional, cultural o educacional de la enseñanza superior o media; o de Fundaciones o Corporaciones Privadas de Desarrollo ;
- D) Contar con una antigüedad, de a lo menos tres años, en la región, y
- E) Contar en la región con un número de miembros activos no inferior a quince personas naturales o jurídicas, o si reunieren sólo a personas jurídicas, a lo menos cuatro de ellas. Los miembros deberán además tener una antigüedad de a lo menos un año de afiliación al organismo respectivo.

Además, se faculta para inscribirse a aquellas entidades organizadas con carácter nacional o cuyo ámbito de acción exceda de la respectiva región que, desarrollando actividades y teniendo filiales en ésta conforme a sus estatutos, cumplan con las exigencias anteriores.

Transcurrido el plazo para inscribirse el Conservador de Bienes Raíces confeccionará, por estamento, las listas de organismos que, habiéndose inscrito y acreditado cumplir todos los requisitos, tendrán derecho a participar en la elección de aquéllos que los representarán en el Consejo, la que deberá ser publicada en el Diario Oficial. En contra de esta lista, cualquier organismo cuya inscripción hubiere sido rechazada u omitida en la nómina, podrá reclamar ante el Tribunal Electoral Regional competente, es decir el de la región respectiva.

Transcurridos los plazos para reclamar, o fallados los que se hubieren presentado, la Comisión citará a un representante legal de cada uno de los organismos que integran la lista definitiva para que se reúnan por estamentos y designen a aquéllos que elegirán representantes titulares y suplentes. Estas designaciones recaerán en los organismos que en votación unipersonal obtengan las más altas mayorías hasta completar el número de representantes que le haya correspondido a cada estamento. En estas reuniones, que serán presididas por el Intendente, actuará como Ministro de Fe un Notario Público quien deberá remitir al Tribunal Electoral Regional, para los efectos de la calificación de la elección, la lista de los organismos elegidos y el acta correspondiente. Los representantes de los organismos participantes en el proceso podrán hacerse parte en esa calificación.

Efectuada la calificación anterior los organismos designarán soberanamente a sus representantes, titulares y suplentes, y comunicarán sus nombres al Intendente para los efectos que la Comisión verifique si los designados cumplen los requisitos que se exigen para ser miembro de un COREDE.

Si se acordare que alguno de ellos no los cumple, la Comisión requerirá el organismo respectivo para que nombre un nuevo representante.

Los requisitos aludidos precedentemente son los siguientes:

- A) Ser ciudadano o extranjero con derecho a sufragio;
- B) Tener a lo menos veintiún años de edad, haber aprobado la Enseñanza Básica o su equivalente y tener residencia en la región;
- C) No haber sido declarado en quiebra culpable o fraudulenta, a menos de haber obtenido la rehabilitación por sentencia judicial ejecutoriada, y
- D) No tener la calidad de dirigente de partido político al momento de su designación, ni haberla tenido dentro de los dos años anteriores a ésta.

Designados los representantes éstos durarán 4 años en sus cargos pudiendo ser removidos sólo por las causales que establece la propia ley. De ellas, por razones de espacio, sólo se mencionarán las siguientes, por su importancia y trascendencia :

- A) Término de su desempeño en el cargo que motivó su designación o de su afiliación al organismo que lo designó;
- B) Pérdida de la personalidad jurídica del organismo al cual representa;
- C) Inasistencia a más del 50% de las sesiones ordinarias celebradas por el Consejo, y que a lo menos son una al mes, salvo enfermedad debidamente comprobada o autorización expresa del Consejo;
- D) Cese de actividades en la región del organismo público o privado al cual representa;
- E) Inhabilidad declarada por el Tribunal Electoral Regional competente, motivada por su designación como dirigente de un partido político o en razón de haber recibido órdenes o instrucciones de un partido político en materias relativas al desempeño del cargo;
- F) Remoción por grave incumplimiento de sus deberes acordada por el respectivo Consejo Regional de Desarrollo en resolución fundada, adoptada por los dos tercios de sus miembros causal que no es aplicable, por razones obvias, a los funcionarios públicos contra quienes sólo procederá perseguir su responsabilidad administrativa.

El Consejo tendrá un Secretario Ejecutivo designado por éste, quien además será su Ministro de Fe.

En cuanto a las funciones y atribuciones del Consejo éstas pueden clasificarse en la siguiente forma :

- Materias en que necesariamente se requiere su acuerdo :

- . Aprobación de los proyectos relativos al plan regional de desarrollo y sus modificaciones, y
- . Aprobación del proyecto de presupuesto regional y de sus modificaciones.

- Materias de resorte exclusivo del COREDE :

- A) Resolver la distribución del Fondo Regional de Desarrollo;
- B) Designar a los representantes regionales en todos los órganos de participación consultiva de carácter oficial;
- C) Designar alcaldes a propuesta en terna de los Consejos de Desarrollo Comunales y removerlos, por las causales que señala la ley orgánica constitucional respectiva, también a proposición de dicho Consejo, excepto los 16 de designación de S.E. el Presidente de la República, conforme se determina en la Ley Orgánica de Municipalidades;
- D) Resolver las controversias que se produzcan entre el Alcalde y el Consejo de Desarrollo Comunal, en todos aquellos casos en que la Constitución y la Ley Orgánica Constitucional respectiva exigen el acuerdo de este último. Esta atribución comprende también las discrepancias entre alcaldes nombrados por el Presidente de la República y el CODECO;
- E) Designar nuevos representantes del Sector Público o Privado, en los casos que proceda;
- F) Designar y remover al Secretario Ejecutivo del Consejo, determinar sus funciones y fijarle su remuneración, y
- G) Aprobar todos los actos y contratos necesarios para su buen funcionamiento, los que deberán ser suscritos por el Intendente.

- Materias respecto de las cuales el Intendente necesariamente debe consultar al organismo :

- A) Sobre el informe anual respecto de la ejecución del plan regional de desarrollo y presupuesto regional del año que antecede, que anualmente presentará el Intendente, a más tardar en el mes de marzo de cada año ;
- B) Respecto de las proposiciones sobre modificación a la división política y administrativa de la región, y
- C) Otras materias que el Intendente estime conveniente someter a la consideración del Consejo.

- Materias que deben ser puestas en conocimiento del COREDE :

Conocer oportunamente de la distribución en la región de los recursos sectoriales, sociales y municipales, para el año respectivo, pudiendo recomendar prioridades para la ejecución de programas y proyectos específicos de inversión y formular proposiciones al Intendente relacionadas con el progreso económico, social y cultural de la región.

Además estos Consejos, como se analizará más adelante, intervienen en determinadas fases de la constitución de los Consejos de Desarrollo Comunal, específicamente en el reconocimiento de las organizaciones comunitarias funcionales, en la calificación de las actividades relevantes y en la elección, de entre los propuestos por la comunidad organizada, de los miembros titulares y suplentes.

En relación a las funciones y atribuciones ^{de la Constitución} ~~descritas~~ resulta útil hacer presente que los funcionarios públicos sólo votan, por haberlo así dispuesto la Constitución Política, en alguna de las materias señaladas. El criterio general empleado en la materialización de ese imperativo constitucional fue el de no otorgárselo en todos aquellos asuntos que involucren pronunciamientos atinentes a la participación de la comunidad o de sus organismos. Ello con el fin de evitar la ingerencia del sector público, Administración del Estado, en el cumplimiento de objetivos y fines de los cuerpos intermedios.

En esa virtud, los funcionarios públicos, Intendentes, Gobernadores, representantes de las Fuerzas Armadas y de Orden y Jefe de los Servicios Públicos no se pronuncian, en la designación de representantes regionales en órganos consultivos de carácter oficial, en la solución de controversias entre alcaldes y CODECOS, en todo lo relativo a constitución de los Consejos de Desarrollo Comunal ni en el nombramiento y remoción de los alcaldes, salvo los representantes de las Fuerzas Armadas y de Orden que sí tienen voto en lo relativo a la máxima autoridad local.

Dicho en otros términos sólo los representantes de la comunidad organizada regional tienen ingerencia en las decisiones referidas a designaciones o competencia del órgano de base, denominado Municipalidad.

Desde otro punto de vista, la importancia y trascendencia de algunas atribuciones, se estima propicio consignar que los recursos asignados al Fondo Nacional de Desarrollo Regional desde 1975 a 1988 han sumado US\$603.157.000, y en consecuencia reviste especial relevancia y significación que sea este organismo de participación, el que a contar de este año, tenga a su cargo la distribución, en cada Región, de los dineros que anualmente se entregan a ellas con cargo a ese Fondo. Más aún, el Tribunal Constitucional, al pronunciarse sobre la ley orgánica respectiva, dejó expresa constancia que esta atribución del Consejo Regional de Desarrollo es exclusiva y excluyente y que nadie, Autoridad o Legislador, podrá reemplazarlo o subrogarlo en esta responsabilidad que habrá de ejercer en forma libre y soberana.

*Toda la Gubernación constituida por 100 comunas
representa hoy en día un conjunto por pertenecer
a ellos 700 regimientos de seguridad, en 297 escuelas
primarias, 277 jardines, 3 Colegios Profesionales, 26 Centros
de enseñanza y 27 Conferencias de desarrollo
El total de miembros del sector privado es de 77
del sector público 285 y del sector privado 749.*

En lo relativo a Consejos de Desarrollo Comunal cabe indicar, en primer término, que la Constitución Política, en su artículo 107, establece que la Administración local de cada comuna o agrupación de comunas, que determine la ley, reside en una municipalidad, la que está constituida por el Alcalde, que es su máxima autoridad, y por el Consejo de Desarrollo Comunal.

Planteado en otros términos, los citados Consejos son parte integrante de la Municipalidad y no entes establecidos al margen de ella.

A continuación, el artículo 108 ordena que los alcaldes sean designados por el Consejo Regional de Desarrollo respectivo, a propuesta en terna del Consejo de Desarrollo Comunal, sin perjuicio de aquéllos de designación del Presidente de la República en las comunas que determine la ley, atendida su población o ubicación geográfica. Sobre esta materia la ley N°18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, de reciente vigencia, otorgó al Jefe del Estado la facultad para designar a los alcaldes de sólo 16 de las 325 Municipalidades del país y que son las de : Arica, Iquique, Antofagasta, Valparaíso, Viña del Mar, Santiago, Las Condes, La Florida, Conchalí, Ñuñoa, Talcahuano, Concepción, Temuco, Puerto Montt, Coihaique y Punta Arenas.

Más adelante la Carta Fundamental, en su artículo 109, establece que los Consejos de Desarrollo Comunal deberán ser integrados por representantes de las organizaciones comunitarias de carácter territorial y funcional y de las actividades relevantes de la comuna, excluidas aquéllas de naturaleza gremial o sindical y de la administración pública.

Esta exclusión tiene su fundamento en que esas actividades son las reconocidas para participar e integrar los Consejos Regionales de Desarrollo y en consecuencia no podía el legislador habilitarlas también para conformar los CODECOS teniendo en consideración, para ello, las funciones que corresponden a uno y otro organismo. En efecto, además de la designación de Alcaldes, (de ternas propuestas por el CODECO), el Consejo Regional de Desarrollo, nombrará también, de proposiciones democráticamente generadas por las bases, los miembros de esos CODECOS; resolverá los conflictos de competencia que surjan entre ellos y los Alcaldes; removerá a unos y otros, si procediere, entre otras atribuciones. Por lo tanto, las funciones de uno no permiten, por ser incompatibles con los del otro que los mismos estamentos (organismos) estén posibilitados de participar en los dos Consejos.

Finalmente, la Carta Fundamental termina expresando, respecto a los Consejos de Desarrollo Comunal, que su finalidad es asesorar al alcalde y hacer efectiva la participación de la comunidad en el progreso económico, social y cultural de la comuna y que la ley orgánica constitucional de Municipalidades determinará su competencia, forma de integración, orga-

nización y funcionamiento. Al cumplirse ese mandato la normativa pertinente tenía que necesariamente incluir todas las materias de consulta obligatoria, así como aquellas en que imperativamente se requeriría su acuerdo, debiendo de todas maneras figurar entre estas últimas, la aprobación de los proyectos relativos al plan comunal de desarrollo y al pre supuesto municipal.

En consecuencia la ley N°18.695 establece las atribuciones y funciones de las Municipalidades y de sus órganos, el Alcalde y el Consejo de Desarrollo Comunal, así como la integración de este último, su organización y funcionamiento.

Quisiéramos adentrarnos en el tema Consejo de Desarrollo Comunal, de acuerdo a lo dispuesto en la citada ley, tratando en primer término las atribuciones y funciones que ésta les otorga como una forma de demostrar de manera inmediata la importancia, trascendencia y grado efec tivo de participación que el legislador orgánico constitucional les reco noce y confiere.

Siguiendo la clasificación que hace la propia ley de Municipalidades, los Consejos tienen : atribuciones exclusivas; derecho a emitir su opinión en materias de consulta obligatoria; y facultades para apro - bar o rechazar determinados asuntos propios del quehacer municipal (acuer do).

ATRIBUCIONES DEL CODECO

A. Formar la terna para la designación del Alcalde en la res - pectiva comuna o agrupación de comunas y proponerla al COREDE, salvo en los 16 casos en que éste es nombrado por el Presidente de la República;

B. Solicitar al COREDE la remoción del alcalde de su designa - ción o de algunos de los miembros del propio CODECO;

C. Fiscalizar las actuaciones del alcalde y formularle las observaciones que le merezcan, las que deberán ser respondidas verbalmen - te o por escrito;

D. Recomendar al alcalde prioridades en la formulación y ejecución de proyectos específicos y medidas concretas de desarrollo comunal, y

E. Citar o pedir informes a los funcionarios municipales cuando lo estime necesario para pronunciarse sobre las materias de su competencia.

MATERIAS EN LAS CUALES EL CODECO DEBE EMITIR SU OPINION

A. Denominación de calles, plazas, avenidas, demás bienes o lugares de uso público, poblaciones, barrios y sectores;

B. Nombramiento de delegados del alcalde;

C. Designación de alcalde subrogante, cuando el nombramiento recaiga en un funcionario distinto al que correspondiere de acuerdo con el orden jerárquico dentro de la municipalidad, y

D. Otras que el alcalde someta a su consideración.

MATERIAS EN LAS CUALES EL CODECO DEBE PRESTAR SU ACUERDO

A. Proyectos del plan comunal de desarrollo y del presupuesto municipal, y sus modificaciones. Aprobados dichos proyectos éstos pasarán a ser, respectivamente, el plan comunal de desarrollo y el presupuesto municipal, con lo cual se deja especial constancia de la inexistencia de trámites posteriores de ninguna autoridad, u órgano de la Administración del Estado;

B. Proyecto del plan regulador comunal y sus modificaciones;

C. Establecimiento de los derechos por servicios municipales y por permisos y concesiones ;

D. Establecimiento, dentro de los marcos que indique la ley, de los tributos que graven actividades o bienes que tengan una clara identificación local y estén destinados a obras de desarrollo comunal . Esta facultad tiene su origen en el número 20, del artículo 19 de la Constitución Política de la República, y constituye una de las dos excepciones que en ella se contemplan en relación a la norma general, relativa a que todos los tributos ingresan al patrimonio de la Nación y no podrán estar afectos a un destino determinado.

E. Adquisición, enajenación, gravamen, arrendamiento superior a cuatro años, o traspaso del dominio o mera tenencia, a cualquier título, de bienes inmuebles municipales o donación de bienes muebles ;

F. Expropiación de bienes inmuebles para dar cumplimiento al plan regulador comunal ;

G. Transacción judicial o extrajudicial ;

H. Otorgamiento y término de subvenciones y aportes a personas jurídicas de carácter público o privado, sin fines de lucro, para financiar actividades comprendidas en las funciones de las municipalidades ;

I. Otorgamiento, renovación y término de concesiones ;

J. Establecimiento de multas en las ordenanzas municipales ;

K. Balance, ejecución presupuestaria y estado de situación financiera de la municipalidad, que anualmente le debe presentar el alcalde .

Para los efectos de comprobar el grado de influencia o de poder de los Consejos de Desarrollo Comunal, sólo es necesario comparar sus atribuciones y funciones con aquéllas que se le otorgan al alcalde, las cuales sólo tienen como finalidad la administración eficiente y eficaz de la Municipalidad, pero sujetas a las normas legales sobre admi - nistración financiera y de personal y a las políticas, programas y decisiones que haya definido y acordado el CODECO.

Igualmente, la significación de los Presupuestos Municipales, que en 1988 sumaron en total \$95.000.000.000 ó US\$385.223.632, habiéndose destinado para inversión municipal 25,26%; un 17,89% para servicios a la comunidad y un 16,84% para transferencias, lo que en total da un 59,99%, avala y demuestra la trascendencia e importancia de las responsabilidades otorgadas a la participación comunal orgánica.

COMO SE INTEGRAN LOS CODECOS

En primer lugar el número de sus miembros dependerá de la población que, de conformidad al Censo vigente, tenga la respectiva comuna o agrupación de comunas. Es así como aquéllas de hasta 5.000 habitantes tendrán CODECOS de cuatro personas; ocho las de más de 5.000 y hasta 30.000; doce aquéllas de más de 30.000 a 100.000, y 16 integrantes las que tengan sobre esa población.

Al 50% de esos cargos pueden acceder las organizaciones comunitarias, territoriales y funcionales de la comuna, y las actividades relevantes de la jurisdicción municipal al 50% restante.

Con el fin de hacerla autosuficiente, la ley para el sólo efecto de su ámbito de competencia, define a las organizaciones territoriales y funcionales y determina los requisitos que deben cumplir para tener derecho a participar del sistema que generará los CODECOS.

Respecto de las primeras, dispone que tendrán ese carácter aquéllas constituidas como personas jurídicas sin fines de lucro por cuyo intermedio se organizan los vecinos con el objeto de promover el desarrollo de la comuna y los intereses de sus integrantes en el territorio respectivo y de colaborar con las autoridades del Estado y de las Municipalidades. Además la propia ley se encarga de enumerar en forma taxativa las organizaciones territoriales que ella reconoce como tales y que son cuatro, a saber : Juntas de Vecinos - Centros de Madres - Organizaciones de Regantes y Asociaciones de Propietarios.

En cuanto a las organizaciones funcionales la ley establece que tienen ese carácter las con personalidad jurídica y sin fines de lucro, que sean reconocidas por el COREDE, y que tengan por objeto representar y promover valores específicos de la comunidad dentro del territorio de la comuna o agrupación de comunas respectiva.

La ley a vía meramente ejemplar menciona a las siguientes :

- Instituciones de educación de carácter privado
- Centros de Padres y Apoderados
- Centros Culturales y Artísticos
- Cuerpos de Bomberos
- Grupos de transferencia tecnológica
- Organizaciones privadas del voluntariado
- Clubes deportivos y de recreación
- Organizaciones juveniles y otras que promuevan la participación de la comunidad en su desarrollo social y cultural.

Para reconocerlas el COREDE deberá considerar y ponderar, mediante parámetros objetivos y generales, el grado en que esas organizaciones promuevan la citada participación de la comunidad y el aporte efectivo que a través de actividades concretas efectúen en beneficio del desarrollo social y cultural de la comuna.

A su vez, tendrán el carácter de actividades relevantes aquellas que en mayor medida contribuyan al desarrollo económico de la comuna o agrupación de comunas y que sean calificadas como tales por el Consejo Regional de Desarrollo. Con ese objeto éste considerará el volumen de producción de bienes y servicios, los empleos generados, los aportes tributarios, la recaudación de impuestos que efectúen y la cuantía de las inversiones realizadas en la comuna.

COMO SE PARTICIPA EN EL SISTEMA DE INTEGRACION DE LOS CODECOS

La ley dispone que en cada Municipalidad el Secretario Municipal debe abrir un Registro en el cual pueden inscribirse, voluntariamente, las organizaciones comunitarias y las personas que se desempeñan en acti

vidades relevantes dentro de la comuna.

Este Registro permanece abierto por un plazo de dos meses cada vez que procede la constitución de los Consejos, es decir cada cuatro años, y las organizaciones comunitarias al momento de inscribirse tienen que acreditar su personalidad jurídica vigente, domicilio en la comuna y reunir un número de miembros activos no inferior a quince. Transcurrido el plazo se cierra el Registro y el Secretario Municipal eleva al COREDE la nómina de los inscritos.

El COREDE tiene un plazo de 30 días para resolver, de acuerdo a los mencionados parámetros objetivos de general aplicación, respecto a qué organizaciones comunitarias funcionales califica como trascendentes para el desarrollo social y cultural de la comuna y qué personas reúnen las condiciones y requisitos para ser consideradas como partícipes de actividades relevantes. En cuanto a las organizaciones territoriales debidamente inscritas, este Consejo sólo debe limitarse a incluirlas en su resolución pues, a su respecto, no tiene competencia para calificar su importancia y aporte al desarrollo comunal. Junto con realizar estas determinaciones al COREDE también le compete resolver, de acuerdo a la población comunal respectiva, el número de integrantes del CODECO, y la proporción de cargos que corresponderá elegir a cada estamento (organizaciones comunitarias y actividades relevantes).

La resolución anterior tiene que ser publicada en uno de los diarios de mayor circulación en la comuna y en su contra pueden formularse, por cualquier organización comunitaria o persona que estime desempeñarse en una actividad relevante, reclamos ante el Tribunal Electoral Regional competente.

El Tribunal Electoral Regional si acoge los reclamos dicta sentencia de reemplazo con el fin de establecer la nómina definitiva de las organizaciones y personas que tendrán derecho a seguir participando en el sistema.

Determinada la lista final, en un plazo no superior a sesenta días, el Secretario Municipal tendrá que citar a las organizaciones y personas incluidas en ella para que, en un día y hora preestablecido, éstas procedan

a confeccionar las ternas para integrantes del CODECO. A esa reunión asistirán en representación de las organizaciones comunitarias socios o miembros activos especialmente elegidos por sus bases, pues la ley así lo exige en forma expresa con la finalidad de hacer absolutamente democrática y representativa la participación de ellas a través de esos delegados. Las personas reconocidas como actividades relevantes, como es lógico, concurren directamente o por intermedio de su representante legal si son personas jurídicas (Empresas).

Las reuniones se harán por estamento y previa votación unipersonal y uninominal, quedarán elegidos o seleccionados para integrar las ternas quienes obtengan las más altas mayorías, hasta completarlas. La votación es en un solo acto para todas las ternas que debe proponer el estamento y que son una por cada cargo asignado por el Consejo Regional de Desarrollo, de acuerdo a la densidad poblacional.

La elección, resultado y conformación de las ternas necesariamente debe ser calificada por el Tribunal Electoral Regional, pudiendo hacerse parte en ella cualquier persona interesada que estime hayan existido errores o vicios en cualquier etapa del proceso.

Si el Tribunal determina la existencia de vicios, fallas o anomalías anulará las ternas afectadas por éstas y ordenará repetir la elección pertinente.

Calificadas favorablemente todas las listas, se elevan al Consejo Regional de Desarrollo para que en el plazo de 10 días elija, de cada terna a un titular, y a su respectivo suplente, para desempeñar el cargo de miembro del CODECO, los que durarán cuatro años en esas funciones, pudiendo ser reelegidos sólo en una oportunidad. Es decir sólo están habilitados para integrar ese CODECO por dos períodos consecutivos, como máximo.

Los miembros, al igual que los integrantes de los COREDES, tendrán derecho a una retribución por sesiones a las que concurran.

El Consejo podrá efectuar sesiones ordinarias y extraordinarias. Las primeras serán a lo menos dos por mes y tendrán siempre el carácter de públicas.

La terna para nominar al alcalde se formará en una sesión extraor
dinaria dentro de los primeros treinta días de la instalación del Consejo.
El quórum para esa reunión es de dos tercios de los miembros e integrarán
la terna las personas que en votaciones sucesivas obtengan la mayoría ab
soluta de los consejeros presentes.

CONSIDERACIONES FINALES

Si bien la experiencia orgánica de la Participación en la forma descrita, por su reciente vigencia no habilita ni permite formular conclusiones basadas en su aplicación durante un período suficiente para hacerlo, existen algunos aspectos sobre los cuales es posible adelantar algunos conceptos.

La existencia de Consejos Regionales de Desarrollo y de Consejos de Desarrollo Comunal desde 1974 a 1987, como órganos meramente asesores e integrados mayoritariamente por representantes de la comunidad organizada, pero designados por la Autoridad, Intendente o Alcalde, aunque a proposición de los órganos de base, no incentivó debidamente a la comunidad. Incluso, ésta no siempre tuvo una opinión positiva de él, fundamentalmente porque el sistema no les otorgaba poder de resolución o decisión.

Situación muy similar se ha vivido, desde 1967 hasta principios de 1988, con la participación otorgada en el nivel comunal a las Juntas de Vecinos, las que de acuerdo a la ley pueden conocer y opinar sobre determinadas materias municipales, pero sin que ello obligue a la Municipalidad o a sus funcionarios.

Lo anterior se tradujo en un cierto pesimismo respecto al nuevo sistema de participación, pues en principio no se había captado la importancia de los cambios, y por lógica consecuencia el poder que se les otorga a los dos organismos, precedentemente analizados.

Por otra parte, las organizaciones participantes no han aquí latado aún, en su real dimensión, la responsabilidad que involucra las nuevas funciones y atribuciones ni el rol que corresponde, no sólo a los que son elegidos para ambos Consejos, si no que también a las propias organizaciones de base, las que tendrían que asesorar permanentemente a sus representantes, especialmente en aquellas materias de orden técnico.

Asimismo, se podría enunciar como otra conclusión, el no haber incluido inicialmente desde 1974 todo lo referido a este sistema participativo dentro de los programas de Educación que se imparten en el país, de forma que la juventud lo conociera y pudiera así captar que él lleva implícito cambios de actitud especialmente respecto al deber-derecho de incorporarse a la participación, integrándose a los múltiples cuerpos intermedios que están habilitados para ser partícipes de estos canales orgánicos especialmente establecidos en favor de la comunidad organizada.

Finalmente, es dable expresar que la Constitución Política de la República al instaurar estos organismos de participación no excluye la posibilidad de que existan otros con rango meramente legal. Ejemplo de ello son las Juntas de Vecinos en las comunas; los Comité de Asesoría a los Gobernadores en las provincias, y el Consejo Económico Social, organismo que integrado por representantes regionales, gremiales, empresariales, laborales, profesionales y técnicos de la Administración del Estado, asesora en el nivel nacional al Presidente de la República.