

## LA PARTICIPACION CIUDADANA Y EL GOBIERNO COMUNAL

Prof.: Maximiano Errázuriz E.

La comuna representa uno de los organismos básicos de participación ciudadana. Equivale a las células del cuerpo humano. En la medida en que todas las comunas funcionen bien y se desarrolle a través de ellas una efectiva participación de la comunidad, el cuerpo social estará funcionando bien y el país estará desarrollándose en mejor forma para beneficio de todos los chilenos. Familia, gremio y Municipio son tres instituciones de derecho natural. No existen porque hayan sido creadas por ley, sino porque la naturaleza determina la existencia de una familia, compuesta por quienes están unidos a través de lazos de sangre; de un gremio formado espontáneamente por quienes realizan una actividad común (pescadores, artesanos, profesionales que desarrollan una actividad determinada, etc.), y de un Municipio, que es la agrupación de familias.

No se crea por ley una familia. Esta nace como consecuencia de un matrimonio y de los hijos que se generan en él. Tampoco se crea por ley un gremio, sino que, desde los tiempos más

antiguos, las personas que trabajaban en actividades similares se unen a fin de obtener un mejor provecho del trabajo que realizaban en conjunto.

Del mismo modo, los municipios se formaron como consecuencia de la unión espontánea de un grupo de familias que vivía cerca y que se encontraron en la necesidad de satisfacer problemas comunes. Este es el origen del Municipio y la Constitución de 1980 no lo altera.

La Municipalidad tiene dos funciones primordiales: a) satisfacer las necesidades de la comunidad; y b) asegurar su participación en el desarrollo económico, social y cultural de la comuna.

- a) En cuanto a la satisfacción de las necesidades de la comunidad, para evitar que los municipios se transformaran en campos de batalla política y un grupo de regidores de distintos partidos hicieran imposible al alcalde tomar medidas de real beneficio par la comuna, la primera modificación de importancia que establece la nueva Constitución es que haya un alcalde y se suprima el sistema de los regidores. También se entrega a los alcaldes importantes facultades que antes estaban radicadas en otros organismos y, lo que es más notable, se les otorga un presupuesto que les permite cumplir la finalidad para la cual han sido designados.

El alcalde debe estar en contacto permanente con la comunidad, identificarse con ella, "ponerse la camiseta" de la comuna. La labor administrativa no debe impedirle visitar permanentemente todos los rincones de su comuna, con el objeto de conocer cuáles son las necesidades en el terreno mismo y de qué modo puede satisfacerlas. Se terminaron los tiempos en que la comunidad recibía todo como un regalo de la autoridad. Ahora la situación es distinta: el alcalde debe dar si la comunidad también aporta. Es cierto que a veces hay comunidades muy pobres que pueden aportar muy poco o prácticamente nada. No se pretende que aporten dinero o que den lo que no pueden dar. Se trata de que no aparezca la comunidad recibiendo todo como una dádiva de la autoridad, sin ningún esfuerzo de los que viven en el sector beneficiado. No se aprecia aquello por lo cual no se lucha; no se cuida aquello que no ha costado conseguir; no se siente propio aquello que obtuvimos sin colocar nada de nuestra parte. Por eso es que este primer fin de la Municipalidad, cual es la satisfacción de las necesidades comunales, está íntimamente li

gado al segundo.

- b) El otro fin es asegurar la participación de la comunidad en el desarrollo económico, social y cultural de la comuna. Cada comuna tiene características distintas y es por ello que no puede aplicarse un patrón común acerca de cuál ha de ser el modo en que se anime o estimule la participación ciudadana en la respectiva comuna.

Por otro lado, hay sectores que son muy pobres que tienen grandes necesidades y no pueden resolverlas con sus propios recursos. En algunos casos, la participación podrá estimularse pidiendo un aporte en dinero a la comunidad; en otros solicitándoles que aporten trabajo. Tampoco el porcentaje de aporte puede ser el mismo en cualquiera tarea que se efectúe. Así, por ejemplo, si se trata de arreglar caminos o de hacer veredas, el aporte de la comunidad podrá ser porcentualmente mayor que si se trata de instalar luz eléctrica. Esta última tiene un costo muchísimo más alto y es probable que la comunidad tampoco pueda aportar lo necesario.

Es importante que la comunidad tenga claro que siempre hay más necesidades que recursos destinados a satisfacerlas. Por eso los municipios deben hacer un plan de trabajo e invertir los recursos conforme a la rentabilidad social de los mismos. Así, por ejemplo, antes de resolver si van a construir alcantarillado o van a colocar luz eléctrica en un determinado sector, será necesario ver a cuántas personas beneficia la medida. Por muy pobre que esté ese sector, si la medida beneficia a un muy pequeño número de personas, será preferible invertir esos recursos en otras obras, de la misma urgencia, que puedan beneficiar a un mayor número de habitantes.

La participación que debe asegurar la comuna no se refiere sólo a lo económico y a lo social, sino también a lo cultural. El progreso económico y social de una comuna nada significan si no van acompañados del progreso cultural. Lo cultural es lo que les da la dimensión espiritual a lo económico y a lo social. Concursos de canto, de pintura, competencias deportivas y cualquiera otra manifestación que permita ir descubriendo los valores artísticos y culturales dentro de la comunidad, estarán contribuyendo al desarrollo cultural de la comuna. Naturalmente que no se puede obligar a todos a participar. Se trata de crear las condiciones que faciliten la participación, que permitan participar a los que deseen hacerlo. Uno de los grandes

problemas que hoy día vive Chile es que la mayor parte de los espectáculos culturales tienen lugar en las ciudades más densamente pobladas. Sin embargo, en las pequeñas comunas también es posible organizar concursos para descubrir los valores culturales que existen allí. Ahora que la educación está siendo administrada por las municipalidades, las posibilidades que tienen los municipios de desarrollar el aspecto cultural son mucho mayores. A través de las escuelas y colegios podrían efectuarse concursos de pintura, de cuentos, de poesías, estableciéndose competencias entre los distintos colegios de una misma comuna y luego entre las diferentes comunas. La cultura no puede pertenecer a una élite. Hay que hacer una cultura de masas. De esta manera las municipalidades estarán cumpliendo los dos fines que tienen a su cargo: la satisfacción de las necesidades de la comuna y la participación ciudadana en la satisfacción de esas necesidades.

Otro aspecto importante en relación con la administración de la comuna consiste en señalar que ésta se encuentra administrada por el alcalde y el Consejo de Desarrollo Comunal. Si bien el alcalde es la cabeza de la comuna, el Consejo de Desarrollo Comunal desempeña una valiosa tarea. Hay materias, como lo vamos a ver, respecto de las cuales el alcalde debe oír el pensamiento de su Consejo de Desarrollo Comunal y otras que no puede resolver sin el acuerdo de dicho Consejo.

Tampoco hay que olvidar que el Consejo de Desarrollo Comunal es el que propone la terna al Consejo de Desarrollo Regional para que éste designe al alcalde, de modo que, en definitiva, el alcalde es propuesto por el Consejo Comunal de Desarrollo.

En comunas demasiado extensas, los alcaldes tienen la facultad de designar delegados en una o más localidades. Estos delegados merecen el mismo respeto que el alcalde, pues es la persona del alcalde la que se encuentra representada en la correspondiente localidad a través de su delegado. Por cierto que este delegado deberá ser una persona idónea y dotada de características personales que le permitan representar en forma adecuada a la primera autoridad de la comuna.

Los alcaldes necesitan multiplicarse para poder cumplir toda la tarea que hoy les corresponde. Nunca como ahora las municipalidades habían tenido tantas facultades y, al mismo tiempo, tantas obligaciones. El alcalde debe administrar la comuna; atender público; resolver infinidad de problemas que se presentan momento a momento; visitar las organizaciones comunitarias;

invertir adecuadamente los fondos de que dispone; etc. La colaboración que le pueda prestar el Consejo de Desarrollo Comunal es de primera importancia. Este consejo está presidido por el propio alcalde y lo forman representantes de las organizaciones comunitarias de carácter territorial y funcional. Son organizaciones territoriales, las juntas de vecinos. Son organizaciones de carácter funcional el voluntariado, los centros de madres (según la ley 16.880), los centros de padres y apoderados, un club deportivo, una asociación de comerciantes o cualquiera otra entidad de la misma naturaleza.

También forman parte del Consejo de Desarrollo Comunal representantes de actividades relevantes dentro de la comuna, con excepción de aquellas de naturaleza gremial o sindical y de la Administración Pública. Se ha exceptuado a la Administración Pública porque la dependencia de estos funcionarios con el Gobierno es demasiado directa y pareció preferible desligar a los Consejos Comunales de Desarrollo de toda injerencia gubernativa. Se exceptuaron también las organizaciones de carácter gremial o sindical, porque, al parecer, se estimó que dichas entidades tenderían más a obtener beneficios para ellas mismas que para la comuna, terminando por triunfar al final el gremio más fuerte o el sindicato más poderoso. Al referirnos a la participación política haremos alusión también a las razones que se tuvieron en cuenta para mantener la participación a través de partidos políticos y no optar por el sistema corporativo que propiciaron con la mejor intención algunas personas deseosas de ver en el Parlamento representados a los distintos gremios y no a partidos políticos.

Si una industria muy importante da trabajo a mucha gente y representa una fuente de ingresos sustancial para una comuna, indiscutiblemente ella es una actividad relevante dentro de esa comuna, y como no es de naturaleza gremial o sindical, podría estar representada en el Consejo de Desarrollo Comunal. La función propia del Consejo de Desarrollo Comunal es doble: por un lado, asesorar al alcalde, y por otro, hacer efectiva la participación de la comunidad en el progreso económico, social y cultural de la comuna.

Hay ciertas materias, como se dijo, en que la consulta del alcalde al Consejo será obligatoria, y otras en que necesariamente, además de consultarle, deberá tener el acuerdo del Consejo para actuar. Sin embargo, la Constitución no quiso dejar a la determinación de la ley una materia en que necesitará requerir el acuerdo del Consejo de Desarrollo Comunal para resolver: la

aprobación de los proyectos relativos al plan comunal de desarrollo y al presupuesto municipal. El alcalde elabora su proyecto, lo propone al Consejo de Desarrollo Comunal y éste le da el visto bueno. Sin el visto bueno de su Consejo ese plan no puede llevarse a cabo. Lo mismo rige en materia del presupuesto municipal. Sólo con la aprobación del Consejo el alcalde puede ponerlo en práctica.

Mientras los alcaldes continúen siendo designados por el Presidente de la República, éstos representan al Presidente de la República en la respectiva comuna. Antigüamente, cuando la comunidad elegía a los regidores y ellos designaban al alcalde, éste representaba a la comunidad. Hoy día, en cambio, los legítimos representantes de la comunidad ante la autoridad, que es el alcalde, son las organizaciones territoriales y funcionales y todos aquellos que formen parte del respectivo Consejo de Desarrollo Comunal. Por eso es tan importante el funcionamiento de los centros de madres, de las juntas de vecinos, de los centros de padres y apoderados y de tantas otras organizaciones comunitarias. Dichas organizaciones son los vehículos adecuados para llevar al alcalde las preocupaciones, inquietudes y necesidades de la comunidad a la cual representan y para transmitir a sus representados el pensamiento de la autoridad comunal. Desgraciadamente, casi siempre funcionan mejor las juntas de vecinos rurales que las juntas de vecinos urbanas. Es efectivo que la Ley N°16.880 no estimula la participación ciudadana, pero la solución no consiste en obligar a la gente a inscribirse en una junta de vecinos, en un centro de madres o en un centro de padres y apoderados, por cuando se estaría violentando el espíritu libertario de la Constitución. Lo fundamental es que la gente, en forma libre, voluntaria y espontánea, decida inscribirse en alguna de las organizaciones comunitarias que están a su alcance. Lo harán en la medida en que vean algún beneficio.

Sucede con demasiada frecuencia que sólo unos pocos dirigentes, generalmente siempre los mismos, están a la cabeza de las distintas organizaciones comunitarias y el resto se cree en el derecho de exigirles la obtención de una serie de beneficios. Cuando los consiguen, la comunidad estima que los dirigentes se han limitado a cumplir con su deber, como si se les pagara por ello o recibieran alguna dádiva. Si no consiguen lo que la comunidad les pide, son criticados y se les califica de incapaces o de desinteresados en ayudar a sus representados.

Correspondiendo a los Consejos de Desarrollo Comunal fomentar

la participación ciudadana en el progreso económico, social y cultural de la comuna, son los Consejos Comunales los que deben buscar la fórmula de fomentar la participación y el ingreso a las organizaciones comunitarias. Sería bueno idear algún mecanismo que permitiera a las organizaciones comunitarias obtener alguna fuente de financiamiento. No se trata de sacar recursos que están destinados a otra función para asignarlos a estas organizaciones. La idea es crear algún sistema consistente, por ejemplo, en entregar a las organizaciones comunitarias la administración de un estadio municipal o de un teatro municipal o la concesión de algún servicio comunal, a fin de que puedan obtener de allí su financiamiento. (1)

Sin perjuicio de las muchas funciones que corresponden a las municipalidades, parece oportuno detenerse un momento en lo que se refiere a la administración por los municipios del sistema educacional. Esta es una materia muy delicada y en la que no puede haber error alguno. Está en juego el futuro de una generación de jóvenes y de ahí que sea importante abordar el tema especialmente cuando recién se está poniendo en práctica el sistema.

Antes del traspaso de la administración de los establecimientos educacionales a las municipalidades, dependían del Ministerio de Educación 100.000 profesores; 25.000 funcionarios; 12.000 directivos; 8.000 escuelas y 1.000 liceos; 3.000.000 de alumnos, de los cuales 2.400.000 pertenecían a la enseñanza básica y 600.000 a la enseñanza media.

Como dato anecdótico, baste señalar que si el Ministerio de Educación enviara a una persona a controlar todos los establecimientos educacionales de su dependencia y esta persona ocupara un día en la revisión de cada escuela y liceo sin detenerse ni sábado ni domingo ni festivo, ni en invierno ni en verano, demoraría veinticuatro años y medio en recorrer todos los establecimientos de educación que pertenecen al Ministerio.

En la práctica, la administración del sistema por el Ministerio resultaba imposible. Lo que a un padre o a una madre les interesa no es tanto que las salas de clases estén ordenadas, las planillas de pago al día o los vidrios en buen estado. Lo que

---

(1) La Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades se publicó con el N°18.695 el 31 de Marzo de 1988 y fue modificada por la ley 18.702 de 23 de Abril del mismo año.

realmente le preocupa es que su hijo reciba una buena educación, que la parte pedagógica funcione en óptimas condiciones. Con un Ministerio con una cabeza tan pequeña y una función tan amplia como era la de administrar todo esto, resultaba imposible dedicar a la parte pedagógica el tiempo necesario para que ésta funcionara adecuadamente. El Ministerio perdía mucho tiempo en labores de carácter administrativo, en perjuicio de lo pedagógico.

Por otra parte, no existía ningún control sobre el sistema, por que, por ejemplo, en la VIII Región hay alrededor de 20.000 profesores. Señalaba una ex secretaria regional ministerial de Educación que a ella le resultaba imposible recibir a los profesores para conocer cuáles eran sus problemas. Si se dedicara a atender profesores, no podría trabajar. ¡Para qué decir de las posibilidades que tendrían los funcionarios del Ministerio de atender a los padres y apoderados de los alumnos! Esto sí que era materialmente imposible. Si en una escuela alejada en algún sector rural el profesor faltaba a clases, se iba antes o llegaba permanentemente tarde, los padres o apoderados no tenían ninguna posibilidad de hacer saber en forma directa a la autoridad sobre estas anomalías. ¿Cuánto le significaba a ese hombre de campo, padre de un niño cuyo profesor estaba faltando a clases, trasladarse desde su punto de residencia hasta la Secretaría Regional Ministerial de Educación? Perdía el día completo, para no ser recibido. Los alumnos estaban fatalmente destinados a adquirir una buena educación si tenían un profesor serio, consciente y responsable, o condenados a soportar una mala educación si el profesor no tenía las mismas virtudes y condiciones.

Para los profesores tampoco había ningún estímulo. La remuneración del profesor dependía exclusivamente del grado en que estuviera dentro de la Escala Unica de Remuneraciones. A medida que pasaban los años iba adquiriendo antigüedad y podría ascender unos pocos grados, pero sin que valieran para nada los méritos académicos del profesor. En otras palabras, daba lo mismo ser buen profesor o ser mal profesor. El mérito personal, el esfuerzo, el interés y la preocupación por superarse no tenían la adecuada recompensa económica.

Sobre la base de estas y muchas otras consideraciones, se estimó oportuno transferir a las municipalidades la administración del sistema educacional. Esto significa que toda la parte pedagógica, la evaluación, los planes y programas de estudio continúan en manos del Ministerio de Educación. Lo único que se

transfiere a las municipalidades es la administración del sistema. Y aquí hay otro aspecto que merece destacarse. La administración de las escuelas no pasa al alcalde, sino a la Municipalidad, lo que significa que la contratación o eliminación de profesores no está entregada al arbitrio del alcalde, sino al cuerpo que es la Municipalidad formada por el alcalde y su respectivo Consejo de Desarrollo Comunal.

¿Qué ventajas tiene el cambio de sistema para los afectados?

Le conviene a los alumnos, a los padres y apoderados, a los profesores y a la Municipalidad. Le conviene a los alumnos, por que a través de una mejor fiscalización del sistema administrativo se logrará una mayor eficiencia en los conocimientos que se imparten, lo que redundará lógicamente en beneficio de los educandos. El esfuerzo que hacen los padres y apoderados al mandar a sus hijos a la escuela, a veces en sectores rurales, debiendo caminar varias horas, porque no hay locomoción que pase cerca de la casa ni llegue cerca de la escuela, va a tener ahora su recompensa a través de una educación de mayor calidad. Como veremos más adelante, la mayor calidad de la educación será la consecuencia del beneficio que el cambio de sistema trae aparejado a los profesores.

Es útil también para los padres y apoderados, porque cualquier deficiencia que noten en el sistema educacional será fácil que puedan denunciarla al alcalde. Si un profesor cualquiera no llega tarde o se va permanentemente antes de la hora, como lo probable es que ese padre pertenezca a la junta de vecinos o al centro de padres y apoderados, o esa madre pertenezca al centro de madres, en las reuniones que el alcalde sostenga con cualquiera de estas organizaciones comunitarias podrá recibir las quejas que le permitirán conocer exactamente qué profesores fallan, dónde están los problemas que tienen los establecimientos educacionales que le pertenecen y tomar las medidas del caso. Por cierto que si el alcalde no adopta ninguna medida, pese a las reiteradas críticas que reciba de parte de distintas organizaciones comunitarias, las quejas irán al escalón superior de la Gobernación o de la Intendencia y entonces será el Intendente o el Gobernador quien adopte las medidas correspondientes. De modo que el sistema tiene un mecanismo de control recíproco: el alcalde responde de la administración de la escuela y de la eficiencia de los profesores, y si el alcalde no toma medidas frente a deficiencias que observe él tendrá que responder más arriba.

El cambio de administración es beneficioso también para los pro

fesores, puesto que el buen profesor será disputado por las distintas escuelas de las diferentes municipalidades y podrá darse el lujo de elegir permanecer en la escuela que mejor le parezca. Habrá un estímulo de competencia y superación; el profesor sabrá que en la medida en que se esfuerza, se preocupará más de sus niños, adquiera más prestigio y fama, procurará ser "levantado" por otros municipios y tendrá derecho a exigir una mayor remuneración para quedarse donde está.

Si bien para ser profesor se requiere de una vocación especial, y sobre todo para ser profesor rural o para hacer clases en escuelas ubicadas en alejados sectores urbanos, no todos tienen la calidad que sería de desear. Por eso los malos profesores irán descalificando solos, lo que permitirá que entren en su reemplazo personas dotadas no sólo de vocación y gusto por la docencia, sino también de mayores aptitudes académicas.

Beneficia, por último a los Alcaldes, porque el Ministerio de Educación les entregará la misma cantidad de dinero que gastaba antes en la administración de los establecimientos educacionales que se les ha entregado. El objetivo del traspaso no consiste en que el Estado economice recursos. La finalidad es lograr una mejor administración de estos dineros. Al mejorar la eficiencia de la administración, la Municipalidad podrá destinar los excedentes que tenga a cumplir la tercera gran meta que le corresponde constitucionalmente, además del desarrollo económico y social: el desarrollo cultural de la comuna. La opinión pública debe tomar clara conciencia de que los excedentes que tengan las municipalidades provenientes de la educación no pueden destinarlos ni a construir puentes, ni a arreglar caminos, ni a hacer veredas ni a poner alumbrado eléctrico. Esos dineros deben ser destinados a labores educativas, y ésta puede ser una de las vigas maestras para promover el desarrollo cultural de la comuna.

---

NOTA: Este artículo fue extractado de la obra del autor "La Participación Ciudadana en la Constitución Política", Editorial Andrés Bello, 1983.