

REPÚBLICA DE CHILE



DIARIO DE SESIONES DEL SENADO

PUBLICACIÓN OFICIAL

LEGISLATURA 333^a, ORDINARIA

Sesión 30^a, en miércoles 14 de agosto de 1996

Ordinaria

(De 15:45 a 20)

*PRESIDENCIA DE LOS SEÑORES SERGIO DÍEZ, PRESIDENTE,
Y EUGENIO CANTUARIAS, VICEPRESIDENTE*

SECRETARIO, EL SEÑOR RAFAEL EYZAGUIRRE ECHEVERRIA, TITULAR

ÍNDICE

Versión Taquigráfica

	<u>Pág.</u>
I. ASISTENCIA.....	
II. APERTURA DE LA SESIÓN.....	
III. TRAMITACIÓN DE ACTAS.....	
IV. CUENTA.....	

V. ORDEN DEL DÍA:

Proyecto de reforma constitucional, en primer trámite, sobre Administración Comunal (queda pendiente su discusión particular).....

A n e x o s

ACTA APROBADA:

Sesión 20ª, en 17 de julio de 1996.....

DOCUMENTO:

Proyecto de acuerdo, en segundo trámite, que aprueba el Acuerdo de Complementación Económica Chile-MERCOSUR.....

VERSIÓN TAQUIGRÁFICA

I. ASISTENCIA

Asistieron los señores:

--Alessandri Besa, Arturo
--Bitar Chacra, Sergio
--Calderón Aránguiz, Rolando
--Cantuarias Larrondo, Eugenio
--Carrera Villavicencio, María Elena
--Cooper Valencia, Alberto
--Díaz Sánchez, Nicolás
--Díez Urzúa, Sergio
--Errázuriz Talavera, Francisco Javier
--Feliú Segovia, Olga
--Fernández Fernández, Sergio
--Frei Bolívar, Arturo
--Frei Ruiz-Tagle, Carmen
--Gazmuri Mujica, Jaime
--Hamilton Depassier, Juan
--Hormazábal Sánchez, Ricardo
--Horvath Kiss, Antonio
--Huerta Celis, Vicente Enrique
--Lagos Cosgrove, Julio
--Larraín Fernández, Hernán
--Larre Asenjo, Enrique
--Lavandero Illanes, Jorge
--Martin Díaz, Ricardo
--Matta Aragay, Manuel Antonio
--Mc-Intyre Mendoza, Ronald
--Núñez Muñoz, Ricardo
--Ominami Pascual, Carlos
--Otero Lathrop, Miguel
--Páez Verdugo, Sergio
--Pérez Walker, Ignacio
--Piñera Echenique, Sebastián
--Prat Alemparte, Francisco
--Ríos Santander, Mario
--Romero Pizarro, Sergio
--Ruiz De Giorgio, José
--Ruiz-Esquide Jara Mariano
--Siebert Held, Bruno
--Sinclair Oyaneder, Santiago
--Sule Candia, Anselmo
--Thayer Arteaga, William
--Urenda Zegers, Beltrán
--Zaldívar Larraín, Adolfo
--Zaldívar Larraín, Andrés

Concurrió, además, el señor Ministro del Interior.

Actuó de Secretario el señor Rafael Eyzaguirre Echeverría, y de Prosecretario, el señor José Luis Lagos López.

II. APERTURA DE LA SESIÓN

--Se abrió la sesión a las 15:45, en presencia de 43 señores Senadores.

El señor DÍEZ (Presidente).- En el nombre de Dios, se abre la sesión.

III. TRAMITACIÓN DE ACTAS

El señor DÍEZ (Presidente).- Se da por aprobada el acta de la sesión 20ª, ordinaria, en 17 de julio del presente año, que no ha sido observada.

El acta de la sesión 21ª, ordinaria, en 18 de julio del año en curso, se encuentra en Secretaría a disposición de los señores Senadores, hasta la sesión próxima, para su aprobación.

(Véase en los Anexos el acta aprobada).

IV. CUENTA

El señor DÍEZ (Presidente).- Se va a dar cuenta de los asuntos que han llegado a Secretaría.

El señor LAGOS (Prosecretario).- Las siguientes son las comunicaciones recibidas:

Oficios

De la Honorable Cámara de Diputados, con el que comunica que ha aprobado el proyecto de acuerdo relativo al Acuerdo de Complementación Económica Chile-MERCOSUR y sus Anexos, y al Protocolo sobre Integración Física del mismo, suscritos por los Estados miembros del MERCOSUR, por una parte, y Chile, por la otra; al Protocolo de Adhesión a la Declaración sobre Compromiso Democrático en el MERCOSUR, suscrito por Chile; y al Protocolo al Acuerdo de Complementación Económica, suscrito entre los Estados partes del MERCOSUR y Chile. (Con urgencia calificada de "Simple").

--Pasa a las Comisiones de Relaciones Exteriores, de Economía, de Hacienda y de Agricultura, unidas, en conformidad a lo acordado por los Comités en reunión de 16 de julio último.

Descentralización y Regionalización y de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento, unidas.

Esta iniciativa tiene la discusión particular pendiente y se halla en segunda discusión.

1608-06

—Los antecedentes sobre el proyecto figuran en los Diarios de Sesiones que se indican:

Proyecto de reforma constitucional:

En primer trámite, sesión 1ª, en 30 de mayo de 1995.

Informes de Comisión:

Gobierno, sesión 57ª, en 8 de mayo de 1996.

Constitución, sesión 57ª, en 8 de mayo de 1996.

Gobierno y Constitución, unidas (segundo), sesión 19ª, en 16 de julio de 1996.

Discusión:

Sesiones 59ª, en 14 de mayo de 1996 (queda pendiente la discusión general); 3ª, en 4 de junio de 1996 (se aprueba en general); 20ª, en 17 de julio de 1996 (queda pendiente la discusión particular); 21ª, en 18 de julio de 1996 (queda para segunda discusión); 22ª, en 30 de julio de 1996 (se posterga su discusión); 25ª, en 6 de agosto de 1996 (se aplaza su discusión).

El señor EYZAGUIRRE (Secretario).- El proyecto tiene por finalidad, según lo determinan las Comisión unidas en su informe:

“Profundizar el proceso de descentralización administrativa del país, entregando a los municipios la facultad para crear y suprimir cargos municipales y fijar remuneraciones, dentro de los límites y requisitos que determine la ley orgánica de Municipalidades.

“Establecer el mecanismo de la consulta no vinculante --además del plebiscito-- para conocer la opinión de la comunidad local sobre materias de competencia municipal.

“Consignar la posibilidad de que los servicios públicos y demás órganos que integran la Administración del Estado traspasen a las Municipalidades la ejecución de acciones de la competencia de aquéllos, ya sea de manera temporal o permanente.”.

El proyecto contiene en su totalidad normas que para su aprobación requieren el quórum fijado en el artículo 116 de la Constitución Política de la República, o sea, la votación favorable de 28 señores Senadores.

Existe un boletín comparado donde figuran las disposiciones de la Carta Fundamental que se reforman, el texto aprobado en el primer informe, las modificaciones introducidas en el segundo informe y el articulado definitivo.

Las Comisiones unidas proponen, en primer lugar, reemplazar el número 1 del artículo único por el siguiente:

"1.- Sustitúyese el número 2º, del inciso cuarto, del artículo 62, por el siguiente:

"2º.- Crear nuevos servicios públicos o empleos rentados, sean fiscales, semifiscales, autónomos o de las empresas del Estado; suprimirlos y determinar sus funciones o atribuciones, con la excepción que establece el artículo 110.".

Esta modificación fue aprobada por la unanimidad de los miembros de las Comisiones unidas.

El señor RÍOS.- ¿Me permite, señor Presidente?

El señor DÍEZ (Presidente).- Tiene la palabra Su Señoría.

El señor RÍOS.- Señor Presidente, este proyecto de reforma constitucional fue aprobado en general y hoy día nos abocamos a su discusión particular.

Solicito a la Mesa que recabe el asentimiento de la Sala para iniciar el debate con la proposición relativa al artículo 107, porque estimo indispensable conocer a fondo qué es el organismo que vamos a recrear: el municipio, la comuna. De esa forma entenderemos mejor los preceptos que resuelven inquietudes laborales --como el artículo 110-- y las normas referidas a la creación de nuevos municipios.

Como el número 2 del proyecto, vinculado al artículo 107, es el corazón de toda la reforma constitucional, me parece importante que lo analicemos primero, para comprender mejor el resto del articulado.

Ésa es mi proposición, señor Presidente.

El señor DÍEZ (Presidente).- La Sala debe pronunciarse sobre la sugerencia del Honorable señor Ríos.

Si no hay oposición, comenzaremos la discusión con el artículo 107.

El señor LARRAÍN.- ¿Me permite, señor Presidente?

El señor DÍEZ (Presidente).- Tiene la palabra Su Señoría.

El señor LARRAÍN.- Señor Presidente, nosotros queremos que el debate se efectúe según el orden del articulado.

El señor ZALDÍVAR (don Andrés).- Pida el acuerdo de la Sala, señor Presidente, porque la mayoría manda.

El señor DÍEZ.- La Mesa estima que para alterar el orden de tratamiento del articulado se requiere acuerdo unánime de la Sala.

El señor ZALDÍVAR (don Andrés).- ¿Y dónde figura eso, señor Presidente?

En conformidad a lo dispuesto en el Reglamento y en la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, los acuerdos del Senado deben adoptarse por mayoría y no por unanimidad, salvo en lo relacionado con acuerdos unánimes de Comités, a los que no podemos oponernos en la Sala, a menos que esos órganos se hayan extralimitado en sus funciones.

El señor RÍOS.- Pido la palabra.

El señor DÍEZ (Presidente).- La tiene, señor Senador.

El señor RÍOS.- Señor Presidente, con mi petición no estoy marginando la resolución sobre el artículo 110. Y tenemos tiempo para despachar todo el proyecto.

Lo importante es entender bien cuál es el concepto de corporación, de municipalidad y de organismo público, para votar posteriormente los otros preceptos, que complementan lo esencial del proyecto, que está en el artículo 110.

Ése es el sentido de mi proposición y no otro.

El señor HAMILTON.- ¿Me permite, señor Presidente?

El señor PRAT.- Pido la palabra.

El señor DÍEZ (Presidente).- Tiene la palabra el Honorable señor Hamilton.

El señor HAMILTON.- Señor Presidente, me parece muy pertinente lo propuesto por el Senador señor Ríos, porque, efectivamente, la parte más relevante de la reforma constitucional es la que transforma el municipio; y a ella se refiere el artículo 107.

Ahora, el orden de los factores no altera el producto. Y el Senado es perfectamente soberano para tratar en cualquier orden las distintas materias del proyecto, si la mayoría está de acuerdo con ello.

El señor DÍEZ (Presidente).- Señor Senador, el artículo 123 del Reglamento establece textualmente: "La discusión particular tiene por objeto examinar el proyecto en sus detalles y pronunciarse sobre el segundo informe de la Comisión, en su caso.

"La discusión se hará por artículos sucesivos. Sin embargo, la discusión particular de los códigos o de los proyectos de considerable extensión podrá hacerse por títulos o en otra forma, si la Sala así lo acuerda."

Creo que no es éste el caso.

En consecuencia, la discusión procede por artículos sucesivos.

El señor HAMILTON.- Claro, pero hay una propuesta concreta del Senador señor Ríos de tratar primero el artículo 107 y después los restantes.

El señor DÍEZ (Presidente).- Ni la unanimidad de la Sala puede modificar el Reglamento sin los trámites de una ley, señor Senador.

El señor HAMILTON.- Lo dice.

El señor DÍEZ (Presidente).- Tiene la palabra el Senador señor Prat.

El señor PRAT.- Señor Presidente, la reforma en estudio contiene materias de distinta índole, algunas de las cuales generan un grado de acuerdo muy distinto del de otras.

A mi juicio, podría discutirse por ideas, puesto que lo que se resuelva, por ejemplo, respecto del artículo 110 determinará lo que deba decidirse en relación con otros preceptos que deberían haberse votado previamente. Por eso, creo que puede ser una fórmula eficaz.

El señor DÍEZ (Presidente).- Señor Senador, la Mesa siente tener que aplicar el Reglamento.

El artículo 130, relativo a la discusión por ideas, procede nada más que en el debate general; en la discusión particular no es posible aplicarlo.

El señor RUIZ (don José).- ¿Me permite, señor Presidente?

Deseo hacer notar a la Sala que en la sesión en que se realizó la primera discusión del proyecto --ésta es la segunda--, se partió analizando el artículo 110.

El señor DÍEZ (Presidente).- Porque en esa oportunidad hubo acuerdo unánime de la Sala, que ahora no se logró. La Mesa lo solicitó, pero el Senado no accedió a darlo.

El señor HAMILTON.- ¿Y por qué tiene que ser unánime, si la expresión del Senado es por mayoría, salvo que la ley o el Reglamento digan expresamente lo contrario?

La señora FELIÚ.- Pido la palabra.

El señor DÍEZ (Presidente).- Puede hacer uso de ella, Su Señoría.

La señora FELIÚ.- Señor Presidente, el Reglamento del Senado se tramita con las mismas formalidades que una ley; tiene carácter general; es obligatorio tanto para los Senadores como para todas las actuaciones del Senado, y debe modificarse en iguales condiciones. Algo similar sucede con los reglamentos del Presidente de la República, que tiene facultad para dictarlos. Por ejemplo, concede indultos sobre

la base de un reglamento --norma de carácter general--, al cual debe ajustar su decisión.

Si se trata de normas generales, las resoluciones particulares deben someterse a ellas, o modificarse de manera también general. En este momento, no están todos los señores Senadores presentes, desde luego, ni se han aprobado modificaciones reglamentarias como corresponde hacerlo. Días atrás discutíamos cómo enmendar el Reglamento en lo relativo a las sesiones secretas. ¿Cómo estábamos procediendo? ¿Para una sesión secreta? No, en forma general. En este caso, es exactamente lo mismo.

Por tal razón, no es posible modificar el Reglamento del Senado para una situación particular.

El señor HAMILTON.- No es necesario tampoco.

El señor DÍEZ (Presidente).- La señora Senadora señala exactamente lo que consigna el artículo 217 del Reglamento del Senado: "Este Reglamento sólo podrá modificarse con las formalidades necesarias para la tramitación de un proyecto de ley en el Senado."

El señor LARRAÍN.- ¿Me permite, señor Presidente?

El señor DÍEZ (Presidente).- Tiene la palabra Su Señoría.

El señor LARRAÍN.- Señor Presidente, en verdad, el Honorable señor Ruiz De Giorgio tiene razón al decir que ya iniciamos el debate y que lo hicimos con el artículo 110. El primer precepto que propone este proyecto de reforma constitucional se refiere al artículo 62, que en su inciso cuarto, número 2º, hace alusión expresa a aquél. Luego, la discusión de ambos necesariamente debe ser simultánea.

Siendo así --habiéndose pedido segunda discusión y acordando unánimemente los Comités resolver hoy día el asunto--, pido que entremos derechamente en materia.

El señor DÍEZ (Presidente).- Puede continuar el Honorable señor Ríos.

El señor RÍOS.- Intervendré más adelante, señor Presidente.

El señor DÍEZ (Presidente).- Tiene la palabra el Senador señor Thayer.

El señor THAYER.- Señor Presidente, creo que todos estamos interesados en dar una solución lo más clara y pronta posible al asunto.

Tengo en mis manos el Reglamento del Senado, cuyo artículo 123, inciso segundo, consigna lo siguiente: "La discusión se hará por artículos sucesivos. Sin embargo, la discusión particular de los códigos o de los proyectos

de considerable extensión podrá hacerse por títulos o en otra forma," --¡o en otra forma!-- "si la Sala así lo acuerda."

Es cuestión de ver si acaso al proyecto en análisis le es aplicable esa disposición; pero eso depende de si la Sala otorga o no su acuerdo.

Ahora bien, me parece que, indiscutiblemente, el ordenamiento de esta reforma amarra la aprobación de un artículo a la de otro. Por ejemplo, la inclusión o exclusión de la referencia a empresas municipales va a depender de que estemos de acuerdo en la esencia misma del proyecto.

Tengo la impresión --y no nos echemos tierra a los ojos-- de que este proyecto (ésta es una simple opinión) se va a aprobar fácilmente si, en definitiva, una de sus normas garantiza la estabilidad del personal actual. Nadie discute el otorgamiento de facultades permanentes y amplias a los alcaldes...

La señora FELIÚ.- ¡Se discute, señor Senador!

El señor THAYER.- Por eso, pienso que es posible lo planteado por el Senador señor Ríos, quien conoce muy bien el proyecto, pues está sugiriendo, a mi juicio, un curso de acción para alcanzar una solución armónica. Y si así lo acuerda la Sala, podemos partir por el artículo 107.

El señor DÍEZ (Presidente).- Señor Senador, estimo que de la sola lectura del inciso segundo del artículo 123 del Reglamento del Senado se desprende que se aplica a los códigos o a los proyectos de considerable extensión. No hay duda de que en ninguno de esos casos, de acuerdo con la práctica del Senado, se encuentra el que conocemos en esta oportunidad. Y no me gusta "torcerle la nariz" al Reglamento.

El señor RÍOS.- Pido la palabra.

El señor ZALDÍVAR (don Andrés).- ¿Me permite, señor Presidente?

El señor DÍEZ (Presidente).- Tiene la palabra el Honorable señor Ríos.

El señor RÍOS.- Señor Presidente, al no existir en la Sala la aceptación unánime para comenzar a discutir el proyecto con el artículo 107, creo oportuno entonces, proceder a hacerlo tal como se había previsto.

El Senador señor Thayer parte de una base cierta: todos buscamos una fórmula que nos permita avanzar en un proceso de descentralización adecuado, prudente, armónico, profundo y sin detenerse.

El desarrollo de las más grandes y modernas sociedades lleva a sostener que uno de los elementos más importantes para alcanzar el éxito en materia de progreso económico, social y cultural es, precisamente, la

participación. Y en una concepción de administración tan centralizada como la existente en Chile, dicho elemento queda en gran medida marginado, porque las decisiones se adoptan lejos de las personas que desean participar en el proceso de desarrollo de las propias comunidades donde habitan.

Por lo tanto, se trata de buscar las fórmulas que nos permitan avanzar en este proceso que la totalidad del mundo moderno ha ido logrando en forma exitosa. Y no existe sociedad culta alguna que, luego de desarrollar estas iniciativas a fondo y con perspectivas de futuro, haya fracasado en el proceso de descentralización y, por cierto, de participación.

Entonces, avanzando en una materia tan indispensable, esta reforma constitucional pretende alcanzar dos objetivos básicos en el tiempo: primero, restar al Presidente de la República la responsabilidad de resolver en cuanto a plantas en los 340 y tantos futuros municipios de Chile; segundo, permitir que el concejo comunal asuma la obligación de desarrollar progresivamente una acción que cumpla, a su vez, dos metas fundamentales: la elaboración de un plan de desarrollo, cuya primera finalidad sea extender el éxito del país al territorio comunal-- existen múltiples comunas marginadas de él, en materia económica, social y cultural--; y estructurar las plantas adecuadas, con las remuneraciones también adecuadas, para que juntos (concejo, profesionales, funcionarios y trabajadores municipales) avancen en el cumplimiento de este objetivo y sean cabeza visible de una sociedad que pretende alcanzar los propósitos de dicho plan.

Tal es el esquema doctrinario, por así decirlo, de este proyecto que el Senado aprobó en general, y que hoy día debe resolver en particular.

Cabe recordar que el análisis del proyecto comenzó en el Senado hace cuatro meses, a lo menos, y ha sido objeto de una suerte de estudio bastante más extenso que las otras iniciativas legales y de reforma constitucional que hemos abordado. De partida, fue examinado muy a fondo por las Comisiones de Gobierno y de Constitución, y posteriormente por ambas Comisiones, unidas. Reconozco que, en el primer caso, no tuvimos oportunidad de oír el planteamiento de los funcionarios municipales; pero sí en el segundo, oportunidad en que manifestaron, en general, su acuerdo con el proceso de descentralización del país, sin perjuicio de preocuparles un par de inquietudes. Y todos los Senadores las acogimos, por ser reales y representar su alternativa

laboral, actual y futura, en los respectivos municipios. Además, en diversas ocasiones han expresado muchas dudas surgidas acerca de un partidismo excesivo que se da en los concejos comunales, lo que ha llevado a una mayoría a situarse como funcionarios sujetos, única y exclusivamente, al Estatuto Administrativo Municipal, sin que puedan alcanzar una buena relación laboral, porque el partidismo ha terminado siendo más fuerte que la responsabilidad pública de muchos concejales y alcaldes, quienes, por ser tan partidizados, se han preocupado más de su colectividad política que de los funcionarios. Este excesivo partidismo, que afecta a jefes comunales de todas las corrientes políticas, ha significado una contratación exagerada de personal a contrata y a honorarios, lo cual se ha traducido en un debilitamiento de la función de quienes están en las plantas cumpliendo sus responsabilidades.

También han observado --y esto lo recojo absolutamente-- el desinterés de los concejos comunales por el perfeccionamiento del personal, lo que se manifiesta en términos reales a lo largo del país tal como lo estoy señalando. Y esta opinión la comparto porque hace presente un hecho que también he apreciado. Creo que esto ha ido debilitando la situación de los funcionarios municipales, en circunstancias de que muchos de ellos --o todos-- son capaces de enfrentar las grandes responsabilidades, propias de los gobiernos comunales. Lo anterior no margina la necesidad de descentralizar el país, ni tampoco la enorme obligación de los concejos comunales de elaborar planes de desarrollo comunal, que es una tarea pendiente.

Para eso, entonces, se plantean dos proposiciones. La primera, surgida en las Comisiones de Constitución y Reglamento y de Gobierno, unidas, avanza en la reforma --vinculada al número 1 del artículo único-- del artículo 62, número 2º, de la Constitución que, como se expresó, se relaciona con el artículo 110 de la misma. La idea es resguardar suficientemente a todos los funcionarios municipales.

Esta materia se halla comprendida en una indicación que se encuentra en poder de la Mesa para ser votada en la sesión de hoy. Dice:

"Artículo transitorio.- Los actuales funcionarios sujetos al Estatuto Administrativo Municipal, mantendrán sus cargos. Los Concejos, para los efectos de aplicar lo establecido en el artículo 110, deberán considerar la propiedad de los cargos existentes a la publicación de la presente ley".

La expresión "propiedad de los cargos" origina inquietudes a determinados Senadores, que consideran que ella no existe y que lo que sí hay, obviamente, es el contrato, que regula la actividad del trabajador a través del Estatuto Administrativo Municipal y que lo vinculan a una serie de normas que le dan cierta estabilidad y, al mismo tiempo, estructuran responsablemente su labor hacia adelante. Si aprobamos el artículo 110 conforme a esta indicación, ciertamente se dará un paso muy importante, porque permitiríamos que los municipios inicien su proceso y que los funcionarios municipales sujetos al Estatuto Administrativo respectivo tengan en sus manos una herramienta poderosa para evitar exageraciones o un posible daño a su estabilidad laboral.

La segunda proposición analizada, surgida de muchas conversaciones en las que han participado diversos señores Senadores, apunta a lo siguiente:

"Comprendiendo la trascendencia que implica para la Comuna la elaboración y ejecución del Plan de Desarrollo Comunal, la autonomía que adquiere a su vez el Concejo para elaborar sus propias plantas de personal y a su vez, el necesario cuidado que se ha de tener presente con los actuales funcionarios, muchos de los cuales han trabajado prácticamente toda su vida laboral en el ámbito municipal, se dispone que la aplicación del art. 110 de la Constitución, sólo se hará efectiva siguiendo la pauta que a continuación se expresa:

"a.- Elaboración y aprobación del Plan de Desarrollo Comunal, el cual, para los efectos de coordinación y armonización con los planes regionales, deberá ser conocido previamente por el respectivo Gobierno Regional, certificando que tal plan se ajusta plenamente a los planes Regionales y Nacionales."

Esto responde a algo fundamental: toda la acción conforme a la cual fue concebido el municipio moderno estuvo dirigida, principalmente, a la existencia, en la base social chilena, de la alternativa de elaborar planes de desarrollo; es decir, relativos a construir el país a partir de la base social. Por ese motivo, en el artículo 3º, letra f), de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, entre las responsabilidades privativas, se contempló la de elaborar un plan de desarrollo comunal de acuerdo con planes regionales y nacionales. Y ningún concejo comunal del país lo ha hecho. Puede haber dos o

tres excepciones, pero el resto no ha procedido en esa forma, porque la ley, desgraciadamente, no estableció la obligación, y al no hacerlo, muchos alcaldes y concejos han estado actuando, básica y exclusivamente, en aspectos coyunturales, sin demostrar voluntad para ir avanzando sobre proyectos y programas futuros. Diversos ediles y concejales han encontrado la solución a sus problemas en la oficina de la Subsecretaría de Desarrollo Regional, pero no en la acción de los planes que ellos mismos deberían elaborar. Por eso, en esta segunda proposición se deja claramente estipulado que la primera acción debe estar dirigida, primordialmente, al plan de desarrollo comunal.

Agrega la proposición: "b.- El Concejo que aprobó el Plan de Desarrollo Comunal," --o sea, el próximo, el que se elegirá el 27 de octubre y que asumirá el día 6 de diciembre-- "con la concurrencia de a lo menos dos tercios de sus componentes, elaborará a su vez, la planta de personal respectiva para el cumplimiento de las metas propuestas, la que también deberá ser aprobada por los dos tercios.

"c.- El Concejo que le siga," --es decir, el que se elegirá el año 2000-- "deberá ratificar lo obrado por el Concejo anterior, también por los dos tercios de sus integrantes y en cuanto al personal, poner en marcha lo dispuesto incluida las eventuales modificaciones que se propongan."

De esa forma se regulan dos elementos muy importantes: primero, como el plan y su estructuración son muy trascendentes, deben participar dos concejos comunales...

El señor DÍEZ (Presidente).- ¿Me permite, señor Senador? Ha terminado el tiempo de su primer discurso, pero dispone de los cinco minutos correspondientes a su segunda intervención. Además, recuerdo a Su Señoría que nos encontramos en la discusión particular del proyecto.

El señor RÍOS.- Bien, señor Presidente.

Como decía, primero debe producirse la participación de dos concejos comunales, y segundo, la resolución respecto de quienes se encuentran trabajando actualmente debe adoptarse sobre la base de que sus cargos se mantendrán inalterables por los próximos cinco o seis años.

"d.- La conformación de la planta propuesta deberá llenarse por concurso público garantizando plenamente la idoneidad de quienes resulten

contratados.". Como puede observarse, ya estamos hablando de los próximos cinco o seis años.

"e.- Teniendo el Concejo la facultad amplia de establecer su propia planta, no corresponderá la contratación de personal a honorarios o a contrata, salvo en dos excepciones: 1.- Cuando en el concurso no existan oponentes para pertenecer a la planta respectiva o 2.- Para trabajos determinados y tiempos definidos, y

"f.- Posterior al inicio de este proceso, el Concejo adquiere la plena autonomía para, conforme al cumplimiento de sus objetivos y la elaboración de otros, pueda desarrollar una política de personal adecuada para su funcionamiento.". Esta última, desde mi punto de vista, necesariamente debe hallarse vinculada al actual Estatuto Administrativo Municipal.

De esa forma, señor Presidente y señores Senadores, existen, para resolver acerca de este tema, dos proposiciones, que vuelvo a resumir. La primera de ellas --en realidad, una u otra puede serlo-- es la atinente al artículo 110, en el sentido de votarlo tal como está, incluyéndose en ese acto el artículo transitorio, que leo de nuevo:

"Los actuales funcionarios sujetos al Estatuto Administrativo Municipal, mantendrán sus cargos. Los Concejos, para los efectos de aplicar lo establecido en el artículo 110, deberán considerar la propiedad de los cargos existentes a la publicación de la presente ley.".

Y la segunda es la que ya di a conocer, que dice relación a una fórmula que haga posible determinar, a través de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades y en virtud de un acuerdo político previo, las alternativas claras y transparentes para avanzar en todo el proceso de administración, y permita la descentralización del país, el resguardo de los funcionarios y la tranquilidad de sus hogares, a fin de ir progresando con la confianza que corresponde a un Estado moderno, con responsabilidad y confianza mutuas.

Nada más, señor Presidente.

El señor DÍEZ (Presidente).- Tiene la palabra el Senador señor Thayer.

El señor THAYER.- Señor Presidente, sólo expresaré muy breves palabras para fijar mi posición sobre el proyecto en debate.

Primero, estamos discutiendo, en mi concepto --y respeto el punto de vista diferente de la Mesa, como ya lo manifesté--, un Código. De acuerdo con

el Diccionario de la Lengua Española, "código" es un "Cuerpo de leyes dispuestas según un plan metódico y sistemático.". Y "código fundamental" es la Constitución.

Por eso, pensé que teníamos libertad para fijar una forma de abordar el estudio de esta iniciativa, pero me basta con lo que acabo de puntualizar. Como se trata de un cuerpo de normas sistemáticamente concebidas y, por consiguiente, no siempre cada idea va ordenada en forma numérica, con relación a otra --por ejemplo, la modificación del artículo 62 de la Carta, en cuanto altera una de las facultades del Presidente de la República en materias de ley que son de su iniciativa, como la de crear nuevos servicios públicos o empleos rentados, sean fiscales, semifiscales, autónomos, de las empresas del Estado "o municipales", expresión que se suprimiría como consecuencia de la aprobación de la reforma respectiva--, me parece absolutamente claro que tenemos libertad para abordar el proyecto según nos parezca más consecuente, en el caso de una disposición con la siguiente.

Ahora, ¿qué se halla en juego aquí, en lo fundamental? Algo que ya expuso, con palabras muy fundadas, el Honorable señor Ríos, pero que sustancialmente se refiere a un asunto que ya más de una vez hemos destacado varios Senadores, de todos los sectores. Es necesario buscar la manera de armonizar el proceso de descentralización del Poder, sin perder la unidad del Estado, o la condición de Estado unitario, como lo es la República de Chile, que es otra forma de decirlo.

Ello implica el delicado problema, que ha sido objeto de discusión, de qué se entiende por "administración", por "Gobierno", por "Gobierno Interior". No dispondré de tiempo --que, tal vez, sería indispensable en este momento-- para adentrarme en los conceptos que los autores han dado sobre "Gobierno" o "administración". Enrique Silva Cimma, por ejemplo, termina por aseverar que el primero es una forma de administración, si se entiende por ésta lo mismo que la Carta, cuando asigna al Presidente de la República el "gobierno y la administración del Estado".

Pero ocurre que el concepto de Gobierno, unido a la especificación "Interior", toma un alcance diferente. Y es algo que trasciende la responsabilidad de una conducción puramente política general y alcanza a cualquier otra subdivisión del Estado. Esto, dentro de un régimen unitario, en que el Presidente

de la República, por intermedio de sus agentes, ejerce el Gobierno Interior incluso dentro de la comuna, lo que no obsta a que ella cuente con un gobierno propio, para fines comunales, que se suele llamar "administración". Y no voy a detenerme más en este tema.

Dentro del marco referido, mi impresión es que respecto de esta iniciativa se ha llegado, después de un largo análisis, a una conclusión bastante consensuada y aceptable en sus términos generales y con relación a las normas que constan en el texto comparado que tenemos en nuestro poder.

Sin embargo, subsiste para mí --y excúsenme Sus Señorías esta preocupación particular--, el problema muy oportunamente planteado, reitero, por el Honorable señor Ríos. Debemos distinguir lo relativo a la aplicación o ejercicio de facultades nuevas que se entreguen a la autoridad municipal --el alcalde o el concejo--, en lo atinente al personal actualmente en servicio y a lo que vaya a ser la acción futura de los municipios. En las leyes que cambian poderes de autoridades, lo anterior va siempre considerado en una norma transitoria.

Estoy convencido, señor Presidente, de que si aquí se adopta, por ejemplo, el criterio de votar el artículo 110 juntamente con el transitorio que establece dicho distingo, otorgándose la garantía de que éste es indispensable con relación al personal actualmente en servicio, no va a haber problema en la aprobación del proyecto. A la inversa, si se quiere que estas normas se voten en forma separada, aplicándose la disposición que otorga nuevas facultades, indistintamente, respecto del personal actual o del nuevo que se incorpore a los municipios, temo que el proyecto se empantane o no cuente con el quórum necesario para ser aprobado.

Por eso, respaldo la sugerencia del Senador señor Ríos en cuanto a tratar el artículo 110...

El señor NÚÑEZ.- No se entendió la última parte, señor Senador.

El señor THAYER.- Digo que apoyo el planteamiento del Honorable señor Ríos en el sentido de votar conjuntamente el artículo 110 --que otorga nuevas y, en mi opinión, convenientes facultades a los municipios-- y un transitorio que garantice la estabilidad del personal actualmente en servicio, en la forma consignada por ese señor Senador.

Éste es mi punto de vista, señor Presidente.

El señor DÍEZ (Presidente).- La Mesa desea aclarar lo expuesto, pues el proyecto de reforma constitucional no incluye ningún artículo transitorio.

El señor RÍOS.- Se trata de una indicación renovada, señor Presidente, que se encuentra en poder de la Secretaría.

El señor DÍEZ (Presidente).- Será sometida a la consideración de la Sala cuando corresponda.

Se halla inscrita a continuación la Honorable señora Feliú.

Tiene la palabra, Su Señoría.

La señora FELIÚ.- Señor Presidente, el Honorable señor Ríos expresó que este proyecto de reforma constitucional apunta a un tema central, que es la descentralización de los municipios y la participación de la comunidad en ellos.

Creo que todos estamos de acuerdo sobre el particular. Todos coincidimos en que en Chile es necesaria la descentralización, real y verdadera.

¿Cómo se lleva a cabo la verdadera descentralización? A través de la entrega a los municipios de facultades radicadas hoy en el poder central.

Al respecto, tengo en mi poder una minuta en la cual se analiza en detalle todo lo relativo a los planos reguladores comunales, a la Ley de Tránsito, materias que actualmente la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades reconoce como funciones privativas de los municipios. Sin embargo, respecto de ellas se impone la voluntad del poder central, incluso tratándose de normas de construcción, a través de la dictación de disposiciones de carácter "técnico" por parte del Ministerio de Vivienda y Urbanismo.

Eso es lo que debemos corregir. El proyecto de reforma constitucional en análisis no afecta esa materia, que es previa y primaria, porque, si bien podemos modificar cualquier norma en cuanto a los recursos humanos, ello no alterará en absoluto cuestión alguna si las funciones no cambian. Lo que procede es modificar estas últimas, para lo cual tampoco se requiere de una reforma constitucional, sino que debe efectuarse un examen exhaustivo de las normas municipales que hoy tienen mayor aplicación, esto es, las de mayor interés --diría-- desde el punto de vista comunal, como son las relativas al tránsito, a la construcción, que son típicas de los municipios, las cuales debemos modificar a fin de que éstos realmente dispongan de autonomía en esas materias y no queden subordinados al poder central.

Por otra parte, se argumenta que el proyecto en debate privaría de una facultad al Presidente de la República, lo cual sería muy conveniente desde el punto de vista de la descentralización. Ello no es efectivo. No quitamos una facultad al Primer Mandatario, sino a la ley. Hoy, la materia relativa a plantas y remuneraciones municipales es propia de la ley. A través del proyecto decimos "esto no será más propio de la ley, sino de la autonomía de 340 municipios". Luego, cada uno de ellos hará lo que considere más conveniente al respecto.

Para fundamentar la conveniencia de "quitar esa facultad al Presidente de la República" --que, reitero, no es a él, sino a la ley--, se afirma que actualmente no existe una buena relación laboral a nivel municipal, porque esto se ha "partidizado". En verdad, no veo cómo mejorará la relación "partidizada", tal como aquí se planteó, si se entregará el manejo autárquico al municipio. En efecto, si hoy está partidizado, mañana lo estará muchísimo más al contar con facultades para modificar las plantas, competencia de la cual hoy carece, porque es propia de una ley y no de las municipalidades. Luego, si no existe una buena relación laboral, por hallarse "partidizada", con esta reforma --diría-- será mucho peor, lo cual repercutirá naturalmente en algo que todos deseamos --como dijimos al inicio del debate--: que mejoren la descentralización y la función municipal. Y lo anterior se pretende llevar a cabo --reitero-- mediante amplia libertad.

Al respecto, quiero recordar que existen dos limitaciones de carácter constitucional. En primer lugar, en cuanto a la admisión de los empleos públicos, hay una garantía constitucional que asegura a todas las personas el derecho a ingresar a todo cargo público, y la provisión de éste debe hacerse previo concurso.

En segundo término, tocante a la carrera funcionaria, el artículo 38 de la Constitución Política establece que una ley orgánica constitucional --la que resuelva sobre la materia-- "garantizará la carrera funcionaria y los principios de carácter técnico y profesional en que deba fundarse, y asegurará tanto la igualdad de oportunidades de ingreso a ella como la capacitación y el perfeccionamiento de sus integrantes."

La enmienda consignada en la iniciativa que nos ocupa, que entregará a 340 municipios la facultad para fijar plantas, modificar remuneraciones y establecer sistemas de promociones, a mi juicio, afecta el artículo 38 recién citado, o lo contraría absolutamente. Y en esta materia no hay

reforma constitucional, sino que se quita tal facultad a la ley; pero con ello se vulnera la referida disposición, que reconoce el derecho a la carrera funcionaria de los servidores públicos.

Por otro lado, se insiste en un concepto que, en mi opinión, es errado, esto es, en que para que haya verdadera autonomía en los municipios se requiere que exista flexibilidad en el manejo de los recursos humanos. Lo anterior es incorrecto. Este problema no es nuevo en Chile. En efecto, todas las soluciones se buscan sobre la base de dar flexibilidad respecto de los funcionarios, lo cual no genera mejora alguna, sino una verdadera anarquía interna en de los establecimientos.

Desde 1981 existe un manejo flexible para las universidades en cuanto a las fijaciones de plantas y de remuneraciones. Todos los señores Senadores habrán podido apreciar, conforme a lo manifestado por los rectores de las universidades chilenas, que éstos tienen graves problemas en el manejo de personal, el que --repito-- hoy es flexible, de acuerdo con la ley vigente. ¡Sin embargo, la culpa no es de ellos --que lo manejan mal--, sino de la Contraloría, porque los fiscaliza!

Por lo tanto, la experiencia habida sobre la materia no es buena. Por ejemplo --brevemente--, la dotación del Hospital José Joaquín Aguirre es de 2 mil quinientas personas, en circunstancias de que la del Hospital San José --que es contiguo a él--, que atiende a los enfermos, corresponde a la mitad de la de aquél. En consecuencia, la autonomía completa no constituye un buen ejemplo.

El señor DÍAZ.- ¿Me permite una interrupción, señora Senadora?

La señora FELIÚ.- Prefiero concedérsela a final de mi intervención, Su Señoría.

El señor DÍAZ.- Muy bien, señora Senadora.

La señora FELIÚ.- Señor Presidente, por lo demás, la ley N° 18.883, sobre Estatuto Administrativo para Funcionarios Municipales, a mi juicio, contiene normas flexibles en cuanto a manejo. Su artículo 2° señala: "Los cargos de planta son aquellos que conforman la organización estable de la municipalidad y sólo podrán corresponder a las funciones que se cumplen en conformidad a la ley N° 18.695. Respecto de las demás actividades, se deberá procurar que su prestación se efectúe por el sector privado.

"Sin perjuicio de lo señalado en el inciso anterior, la dotación de las municipalidades podrá comprender cargos a contrata, los que tendrán el carácter de transitorios."

Los cargos a contrata corresponden al 20 por ciento del gasto en remuneraciones de la planta municipal. Aparte de esto último, las municipalidades contratan a personas sobre la base de honorarios. Por lo tanto, ¿podemos decir que es un sistema rígido que impide actuar al municipio? No. No es un sistema rígido, sino uno medianamente flexible.

¿Qué ocurre hoy? Que las remuneraciones realmente son bajas, por lo que procede dictar una ley que establezca tramos, según ingresos municipales, sin modificar la Constitución, a fin de dar la opción de percibir mayores remuneraciones.

Días atrás, el señor Ministro hizo presente la gran desigualdad que existe entre el tamaño de los municipios, la cual debe llevar, necesariamente, a que haya también mayor diferencia entre las remuneraciones de unos y otros.

En cuanto a la proposición de una norma constitucional de inamovilidad --como se plantea--, debo expresar, en primer lugar, que si no se señala en ella que rige para los empleados de planta, la disposición consagraría una inamovilidad para los contratados, que son transitorios --conforme a la ley que los establece-- y que no pueden durar en sus cargos más allá del 31 de diciembre, o sea, del ejercicio presupuestario respectivo, en todo caso. Por lo tanto, la norma no podría ser genérica.

En segundo término, y como razón básica, ¿cómo vamos a consignar en la Constitución Política de la República una norma de garantía de inamovilidad respecto de un precepto constitucional que no estatuye materia alguna al respecto? En efecto, no vulnera, en principio, nada, porque establece una facultad a los municipios.

Por otra parte, el hecho de tener personal municipal de un nivel y no de otro, esto es, funcionarios garantizados por la Constitución y otros designados en cargos de planta, cargos que pueden desaparecer al día siguiente, también resulta algo absurdo.

Por último, las plantas deben ser pequeñas, técnicas, y no tienen por qué ser cambiadas periódicamente y a cada momento. Las necesidades transitorias que se generan deben cubrirse sobre la base de los funcionarios

contratados, tal como lo establece el artículo 2º de la ley N° 18.883, actualmente en vigor.

Por todas esas consideraciones, votaré en contra de la reforma constitucional; la encuentro sumamente grave y delicada. Y, además, contrariamente a lo que aquí se dijo, esto es, que la materia había sido muy bien estudiada, la verdad es que, según consta en los informes, no se escuchó a ninguno de los profesores de Derecho Administrativo, que conocen de la materia; ni a la Asociación de Municipalidades; ni a los empleados municipales, ni a la Contraloría, lo cual he planteado desde el primer día que nos referimos a la enmienda que nos ocupa. Una reforma de esta envergadura y trascendencia, que afecta a 340 municipios, merecía que se hubiera escuchado la opinión de personas ilustradas sobre la materia.

Le concedo una interrupción al Honorable señor Díaz, quien me la había solicitado con anterioridad.

El señor DÍAZ.- Señor Presidente, sólo deseo hacer una observación a lo planteado por la Senadora señora Feliú acerca de los hospitales.

Estimo que la comparación que hizo no corresponde, por cuanto todos sabemos que el Hospital José Joaquín Aguirre es un establecimiento docente, y necesita mucho más personal, debido a la contratación de profesores ordinarios, extraordinarios, ayudantes, etcétera.

El señor CANTUARIAS.- Deseo referirme brevemente a tres o cuatro elementos.

En primer término, se está discutiendo en particular el proyecto de reforma constitucional sobre administración comunal. Vale la pena recordar esto, porque tiene efectos sobre su tramitación. El inciso segundo del artículo 123 del Reglamento señala: "La discusión se hará por artículos sucesivos"; y hace una excepción en el caso de los códigos o de las iniciativas de considerable extensión, los cuales pueden debatirse de otra manera. Como no es éste el caso, el proyecto debe debatirse por artículos sucesivos.

Digo lo anterior, porque tengo la impresión de que estamos en una especie de "segunda vuelta" de la discusión general, en la cual se hace la semblanza del municipio que queremos. Todo ello es sumamente interesante; pero nos coloca en la perspectiva de hablar en términos generales, sin referirnos a los cuatro puntos que apenas contiene la iniciativa.

En consecuencia, mi primera recomendación es que nos dediquemos a discutir en particular el proyecto de reforma constitucional, y específicamente su número 1, el cual propone una nueva redacción para el número 2º del artículo 62 de la Constitución Política.

Su objetivo es reducir las materias sobre las cuales el Presidente de la República tiene iniciativa exclusiva, entre las que se encuentra la referente a los servicios públicos municipales. No estoy de acuerdo con ello, por los efectos que producirá la nueva redacción del artículo 110, sin considerar si se aprueba o no se aprueba el artículo transitorio propuesto. Por lo demás, la Senadora señora Feliú ha recordado que la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado --que rige, por cierto, para los funcionarios municipales, además de su estatuto propio-- establece, en su artículo 45, normas sobre la carrera funcionaria, que naturalmente afectará la iniciativa.

Por lo tanto, estimo que en esta parte el proyecto es absolutamente inconveniente, aparte que sobre la materia, pese a haberse recabado la opinión de algunos sectores, no se escuchó la de muchas personas.

Por esas razones, señor Presidente, me permito sugerir que se someta a votación el texto del número 1 de la reforma constitucional, que proponen las Comisiones unidas, y posteriormente los demás numerales.

El señor DÍEZ (Presidente).- Tiene la palabra el Honorable señor Otero.

El señor OTERO.- En verdad, deberíamos tratar la primera modificación propuesta, que consiste en restar atribuciones al Presidente de la República, lo cual está íntimamente ligado con el artículo 110. Porque, ¿qué ocurriría si se aprueba el número 1 y se rechaza la modificación del artículo 110? Que nadie estaría facultado para solucionar el problema de las plantas municipales. O sea, quedaríamos en la peor de las situaciones, lo cual constituye un elemento muy importante que debe tenerse presente. De manera que en la Comisión de Constitución, primero, y en las Comisiones unidas, después, los dos artículos se debatieron siempre conjuntamente, porque ambos están relacionados, sin que pueda aprobarse o rechazarse uno sin el otro.

Por consiguiente, obviamente los dos preceptos deberían ponerse en discusión simultáneamente, pues, de otra forma, al tratarse el artículo 110 habría que volver sobre la misma materia. En efecto, si aprobamos la primera modificación, el Presidente de la República solamente podrá crear nuevos

servicio públicos o empleos rentados, sean fiscales, semifiscales, autónomos o de las empresas del Estado; suprimirlos y determinar sus funciones o atribuciones, con la excepción del artículo 110. De tal modo que, si se rechazará el artículo 110 sin la excepción, aprobaríamos una norma que quedaría absolutamente en el aire, porque --reitero-- una está íntimamente ligada a la otra.

¿De qué se trata, señor Presidente? Cuando estudiamos el proyecto en la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento, el Presidente de la de Gobierno expuso la necesidad de flexibilizar la administración comunal. Y escuchamos a los distintos tratadistas y autoridades, pese a ser sólo una comisión revisora constitucional. El organismo especializado es el que debía oír a todas las personas y reunir los antecedentes. En todo caso, acogimos el planteamiento de la Comisión de Gobierno, que también estaba patrocinado por el Ejecutivo.

¿Qué ocurre en la realidad? Tenemos que ser muy francos en estos temas. Hoy día la legislación vigente sobre administración comunal permite atropellar en forma absoluta la carrera funcionaria, como lo manifestaron varios funcionarios municipales en mi oficina. Prueba de ello es que los empleados a contrata o a honorarios cumplen funciones de carácter permanente, sin tener los requisitos que para ello se requiere; prolongan su quehacer en el tiempo e, incluso, ganan más y tienen más atribuciones que los funcionarios de planta. De manera que, si se dice que aquí estamos garantizando la carrera funcionaria con el rechazo de la modificación, no arreglaríamos nada, ya que, según la legislación actual, se puede eliminar a cualquier empleado como ha ocurrido en la práctica.

Seamos claros y precisos: debemos modificar la ley orgánica constitucional, para establecer un sistema que impida abusos por parte del alcalde y para que la municipalidad sea bien administrada.

El segundo punto que debemos considerar es la clara diversidad de la realidad económica, social, cultural y poblacional de las comunas. No hay dos de ellas iguales. No podemos comparar las de Santiago, Las Condes o La Reina con las de Huechuraba, Lo Prado, Quilicura, Colina o Alhué. Son totalmente distintas. Sin embargo, el Senado adoptó respecto de las plantas reglas generales, considerando a las municipalidades en conjunto. Así, ponemos límites remuneracionales que para Santiago, por ejemplo, constituyen un excedente

extraordinario; pero para una municipalidad pobre significan no cubrir el total de los sueldos del personal.

Seguir manteniendo una situación de inflexibilidad que no contemple las realidades de las comunas, implica ir contra el avance del tiempo.

Pero ése es una parte del problema de los funcionarios. No confundamos cosas distintas, porque no vamos a poder resolverlas. Una es la flexibilización de la administración comunal y la otra, las normas que deben existir para garantizar transparencia en la administración comunal; para asegurar a los funcionarios idóneos que no van a ser cambiados permanentemente; para testimoniar que tienen derecho a optar a nuevos cargos; para decirles que van a tener sistemas de calificaciones objetivas, etcétera. Son materias distintas.

¿De qué estamos hablando ahora? De una reforma constitucional que tiene por único objeto permitir la flexibilización. Pero, como lo dijimos muy claramente al analizar la materia, queremos una garantía de estabilidad --el señor Ministro del Interior lo acaba de conversar en la reunión de Comités-- para el personal de las municipalidades. ¿Dónde está el problema? Fundamentalmente en quién hace la planta, cuándo se aprueba y cómo. Obviamente si quien estructura la planta municipal lo realiza cuando recién se incorpora al municipio, concejo o alcaldía, no tendrá ni la experiencia ni los conocimientos necesarios para ello. ¿Quién tiene esos conocimientos y experiencia? El concejo que termina. Es lógico. Ese concejo o ese alcalde ha visto lo que ha ocurrido y tendrá que enfrentar un proceso eleccionario para continuar como autoridad municipal. ¿Y quiénes lo juzgarán? No lo haremos nosotros. Su propio electorado determinará si debe o no debe seguir en la municipalidad. Pero es indudable que ellos tienen la experiencia necesaria para efectuar estos cambios.

Para nosotros es inaceptable que tales cambios pudiera hacerlos un concejo recién elegido. ¿Dónde está la discusión? Ella radica en si han de hacerse al término del período de los concejales, o en el último año de él, para ponerlo en práctica en el período siguiente, con lo cual se solucionarían muchos problemas. Además, algunos proponen que en el período siguiente vuelva a aprobarse. Esto plantea una situación bastante difícil, porque si el concejo saliente aprobó algo, el nuevo querrá otra cosa totalmente distinta, y tendría un efecto bumerán para la argumentación que estoy entregando.

Ése es el problema. Ahora, no estamos proponiendo una solución para los funcionarios municipales actuales, sino en presencia de una reforma constitucional. Tengo el más profundo respeto por el personal de la administración comunal del país, y en la modificación de su ley orgánica me jugaré por defender todos sus derechos y cumplir sus legítimas aspiraciones. Pero no confundamos esto con lo que implica una norma constitucional.

La norma constitucional no reglamenta para hoy; lo hace para el futuro de la República, para adelante. Es una norma programática. Y la pregunta que cabe formularse es: ¿posibilita o no posibilita esa norma un modernismo de la administración municipal? Si no lo posibilita, rechacémosla, porque no conviene al país. Si lo hace, démosle nuestra aprobación, porque le conviene a la República, no hoy, sino en su trayectoria y en su trascendencia futura.

No estoy dispuesto a aprobar una reforma constitucional sobre la base de solucionar un problema presente. Las constituciones no se hacen para hoy. Se hacen para el tiempo venidero. Y éste es el dilema que enfrentamos.

Por eso, insisto en que la discusión de la primera enmienda, recaída en el número 2° del inciso cuarto del artículo 62 de la Carta Fundamental, está íntimamente ligada a la del artículo 110. No podremos pronunciarnos sobre aquélla, sin tener una resolución acerca de la modificación de este último. Porque si se rechaza la enmienda del artículo 62 y se aprueba la del 110, la reforma no tiene razón de ser, sería contraproducente. Si, a la inversa, se aprueba la modificación del artículo 62 y se rechaza la del artículo 110, nos encontraremos en una situación tal que el país tendría que colocarnos "patente", pues indudablemente las disposiciones de la Constitución no pueden despacharse en esa forma.

El señor DÍEZ (Presidente).- Tiene la palabra el Senador señor Piñera.

El señor PIÑERA.- Señor Presidente, antes que todo, deseo reafirmar lo dicho en múltiples ocasiones: el municipio es la empresa más importante existente en cada comuna. Es el responsable de la educación de nuestros hijos, la salud de la familia, el orden, la seguridad, la ecología, el desarrollo. En consecuencia, es fundamental que la corporación opere con instrumentos que realmente den eficiencia a su acción. En este caso la eficiencia tiene un imperativo moral, por estar directamente asociada al bienestar de la gente.

Al respecto, es preciso recordar que la Asociación Chilena de Municipalidades, que reúne a todos los alcaldes y concejales del país, ha estado sosteniendo, en forma unánime, sistemática y permanente, que la actual estructura organizativa y de atribuciones de los municipios, no permite a éstos cumplir a cabalidad y con eficiencia las importantes funciones que les corresponden.

Y, cuando hoy invocamos la opinión de dicho organismo, cabe recordar, también, que en otras materias, como en el Estatuto de Salud Primaria y en el Estatuto Docente, lamentablemente ese imperativo de proporcionar eficiencia a la gestión municipal no fue recogido, a mi parecer, por el Gobierno, y aquéllos incorporaron elementos que afectaban gravemente esa eficiencia y autonomía. Sin embargo, los errores cometidos en el pasado no tienen por qué seguir repitiéndose en el futuro.

Desde ese punto de vista, en una carta de la Asociación de Municipalidades se plantea la absoluta necesidad de modificar la Constitución, a fin de dar a los municipios mayor autonomía y flexibilidad para posibilitar una administración eficiente. Firman la carta diversos alcaldes: el señor Ravinet (Presidente de la Asociación), el señor Lavín, la alcaldesa señora Adriana Peñafiel. En fin, podría seguir citando nombres de alcaldes de prácticamente todas las corrientes políticas, quienes, por la experiencia adquirida en el ejercicio de sus funciones, han llegado a una opinión unánime en la materia.

Por esa razón, soy abierto y entusiasta partidario de dar a las municipalidades mayor flexibilidad, autonomía y descentralización. Y eso es, precisamente, lo establecido en el texto modificatorio del artículo 110. Y concuerdo con el Senador señor Otero en que éste se halla íntimamente ligado con la norma en debate.

¿Cuál es el problema, señor Presidente? Que con esta mayor autonomía --según se consigna en el nuevo texto propuesto para el artículo 110-- las municipalidades, para el cumplimiento de sus funciones, podrán crear o suprimir empleos y fijar remuneraciones, como también establecer los órganos o unidades que la ley orgánica constitucional respectiva permita. Con ello se podría vulnerar otro valor: la estabilidad y la no discrecionalidad en la carrera funcionaria de los empleados municipales.

Aprovecho la ocasión para expresar al señor Ministro del Interior lo siguiente. No basta con dar a los municipios autonomía para crear o suprimir

empleos y fijar remuneraciones porque, sin duda, dicha autonomía podría ser mal empleada. En consecuencia, se ha dicho que en la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades se tomarán las salvaguardias.

En este momento, porque algunos acuerdos o compromisos a que se llega con el Gobierno no son suficientemente claros, o por otras razones, suscitan después arduas polémicas. Por eso trataré de ser extraordinariamente específico. A mi juicio, esta reforma constitucional debe ser aprobada en forma responsable. Para ello, debe ir aparejada a un cierto acuerdo o consenso respecto de las salvaguardias que habrán de adoptarse para que la mayor autonomía o independencia municipal no sea mal utilizada y, en último término, redunde en perjuicio de los habitantes de las comunas que tengan la mala suerte de que el alcalde o el concejo no la emplee adecuadamente. En esta materia hay que tomar varios resguardos, relativos no sólo al personal.

El primer resguardo por adoptar se refiere al límite de gastos que los municipios, en el ejercicio de su autonomía, puedan ejercer en materia laboral. Tengo en mis manos un documento titulado "Bases para una flexibilidad regulada", emanado justamente del Ministerio del Interior. Es importante ver lo que en él se dice, y analizar si significa un compromiso formal y solemne por cumplirse en una futura reforma a la ley orgánica.

En primer lugar, plantea "Que ninguna municipalidad pueda exceder su gasto total en remuneraciones más allá de cierto rango.". Es decir, no quedarán libres para gastar el ciento por ciento del presupuesto en pago de personal y dejar totalmente desfinanciado el resto de los requerimientos.

En segundo término, establece: "Que la eventual transgresión al límite del gasto en remuneraciones," --que estaría establecido en la Ley Orgánica Constitucional-- "implique tanto para el alcalde como para los concejales penas pecuniarias de carácter solidario.". Esto significa que, en el fondo, la responsabilidad en este aspecto estará asociada directamente a una sanción, en caso de no ejercer la autonomía en la forma debida.

Asimismo, se refiere a la externalización de los servicios y a la subcontratación con terceros, forma moderna y eficiente de cumplir tareas.

Otro punto importante es el tema de la estructura orgánica y de personal. Se señala que esta atribución para modificar la estructura de personal pueda ser ejercida por una sola vez en el período. En consecuencia, no podrá

llevarse a efecto permanentemente, de acuerdo a las circunstancias o los caprichos. Es una facultad absolutamente excepcional, para usarse en una oportunidad en el período alcaldicio de cuatro años y en función del plan de desarrollo comunal. Vale decir, primero habrá de elaborarse el plan, considerando cómo satisfacer en la mejor forma posible las necesidades y aspiraciones de la gente, y luego, sobre la base de dicho plan, estructurar la planta de personal.

Adicionalmente, tanto el plan de desarrollo comunal, como la reestructuración orgánica del municipio y, por ende, las plantas del personal, deberán ser aprobadas, en conformidad a la ley orgánica, por los dos tercios del concejo. Esto es de enorme trascendencia, porque no se aprobará por simple mayoría.

Es importante que la creación y supresión de cargos, como indica el documento, estén realmente sujetas a la fiscalización de la Contraloría General de la República, a fin de velar por la correcta aplicación de ambas facultades.

Repito: en lo tocante a la creación y supresión de cargos, se asegurará que se haya actuado de acuerdo a Derecho, y no en forma arbitraria.

Con miras a proteger la carrera funcionaria, el documento establece también otros elementos. En primer término, el de incentivos por desempeño en cada uno de los escalafones, de manera tal que cada vez más la compensación y la remuneración estén ligadas al mérito, al cumplimiento, al esfuerzo. En segundo lugar, que los cargos vacantes se llenen siempre en base a concursos públicos que puedan ser analizados en forma objetiva y no de acuerdo al criterio discrecional de una persona (sus bases tienen que ser informadas en forma previa; deben ser de carácter general, y tienen que ser auditados por la Contraloría, porque corresponde a un ejercicio de contratación). Y, finalmente, que las personas que, por supresión de empleos en función de las necesidades de un plan comunal o por cualquier otra disposición que emane de la ley en proyecto, hagan abandono de sus cargos tengan derecho a una indemnización asociada a la pérdida de éstos o a la supresión del empleo.

Creo que estos elementos de salvaguardia, relativos al límite del gasto; a la externalización de los servicios; a la estructura orgánica y de personal y la forma en que se determina, y a la carrera funcionaria, son adecuados. Porque, en último término, buscamos dar mayor flexibilidad, autonomía y eficiencia al municipio, pensando en el bienestar y en la calidad de vida de los 14 millones de

chilenos, para los cuales, y especialmente para los más pobres, la eficiencia de aquél es un factor esencial.

Por esas razones, no podemos perder de vista que aquí nos encontramos discutiendo cómo hacer más eficiente el municipio. Y, además, estamos tomando salvaguardias, una de las cuales --muy importante, pero no la única-- es proteger la carrera funcionaria y evitar la discrecionalidad.

Creo que en el citado documento --a mi entender, representa un compromiso que el Gobierno asume de manera formal y solemne--, que inspirará el contenido de la Ley Orgánica de Municipalidades, están debidamente a cubierto los problemas que pudiera generar la mayor autonomía o flexibilidad.

Si ese acuerdo fuera ratificado en forma clara, solemne y expresa --porque en estas materias, en otras ocasiones, ha habido malentendidos--, yo consideraría necesaria, conveniente y oportuna la reforma y, por tanto, la apoyaría de manera resuelta y entusiasta.

He dicho.

El señor DÍEZ (Presidente).- Tiene la palabra el señor Ministro.

El señor FIGUEROA (Ministro del Interior).- Señor Presidente, me referiré a la petición del Senador señor Piñera sobre el compromiso del Gobierno en su propuesta denominada "Bases para una flexibilidad regulada".

En el debate realizado en el seno de las Comisiones unidas de Gobierno, Descentralización y Regionalización y de Constitución, Legislación y Justicia se plantearon inquietudes --en nuestro concepto, legítimas-- en cuanto a la forma de concretar en la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades la facultad otorgada en virtud de la modificación del artículo 110 de la Carta, que permite a los municipios crear o suprimir empleos y fijar remuneraciones, etcétera, en la línea de avanzar en el proceso de descentralización del país --tal como aquí se señaló--, con el cual, por las expresiones vertidas en la Sala, todos los señores Senadores están de acuerdo.

Quiero expresar a Sus Señorías que esta propuesta del Ejecutivo es formal, solemne, y que estamos dispuestos a suscribirla. ¿En qué sentido? En el sentido de que la proposición de Ley Orgánica Constitucional que el Gobierno haga para llevar adelante la facultad establecida en el artículo 110 de la Carta va a contemplar todos los resguardos que el citado documento prevé en materia de

límite de gastos, de externalización de servicios, de estructura orgánica y de personal, y de protección funcionaria.

Al mismo tiempo, debo señalar que el Ejecutivo comparte una propuesta del Senador señor Ríos que apunta en la misma dirección de la llamada “Propuesta de Acuerdo Político”, propiciada por el Gobierno y que, concretamente, dice relación a que, previo a la elaboración y ejecución del Plan de Desarrollo Comunal, el concejo podrá llevar adelante la modificación de la planta de personal, lo cual deberá hacerse a proposición del alcalde y de los dos tercios de los concejales, y a que la planta sugerida tiene que llenarse por concurso público, garantizando plenamente la idoneidad de quienes resulten contratados.

Señor Presidente, reitero nuestro acuerdo con el planteamiento del Senador señor Ríos, que apunta en la misma dirección de la referida Propuesta de Acuerdo Político, que, de aprobarse el nuevo artículo 110, formalmente comprometo, en nombre del Ejecutivo, como propuesta de legislación en cuanto a la ya citada facultad.

Muchas gracias.

El señor DÍEZ (Presidente).- A continuación se encuentra inscrito el Honorable señor Prat, quien tiene la palabra.

El señor PRAT.- Señor Presidente, lo que se está discutiendo, y que tiene directa relación con el artículo 110, próximo a debatirse, constituye en principio una buena idea. Y así lo estimó la mayoría del Senado, que aprobó en general este proyecto de reforma constitucional en el entendido de que los acuerdos para implementar esa buena idea se perfeccionarían durante el trabajo de las Comisiones respectivas, previo a la discusión en particular que ahora realizamos.

A través del diálogo y de la consulta hecha por el Senador señor Piñera, que el señor Ministro del Interior respondió, vemos que hay un avance sobre esa materia.

Quiero pensar que ello se encuentra absolutamente afinado, pues, a raíz de las últimas conversaciones, han surgido dudas sobre aspectos que, no siendo el total de las observaciones señaladas por el señor Ministro, resultan determinantes, particularmente en lo relativo al momento en que podría realizarse la remodelación de planta y a la oportunidad en que sería dentro del mandato de un concejo comunal.

Creo que es un punto fundamental, que debe ser resuelto.

Pero en todo caso, yendo a la disposición en general, me parece bueno dar flexibilidad, pues ello permite adecuar en forma oportuna la estructura de la administración a las circunstancias cuando éstas cambian.

La iniciativa busca de alguna forma atender esa necesidad. Las contrataciones, los honorarios y la propia externalización de funciones permiten hoy a los municipios tener un grado de flexibilidad en su gestión.

¿Cuáles son las rigideces que se aprecian fundamentalmente? Aquellas --diría yo-- relativas a las remuneraciones, las que tienden a desfasarse respecto a la realidad, tanto a nivel nacional como local. Y dicho desfase en el nivel de las remuneraciones, en cuanto a profesionales con las mismas condiciones que laboran fuera del municipio y dentro de él, tiende a crear situaciones absurdas que terminan afectando el funcionamiento de la municipalidad.

Pero hay un elemento que, a mi juicio, pasa a ser esencial en un esquema de desregulación como el que se propone y que no ha sido debidamente atendido en las conversaciones que se están llevando a cabo, cual es la necesidad de estructurar una suerte de fiscalía administrativa.

Cuando damos a los municipios un grado de autonomía como el que se busca, debiera haber un ente oficial, fiscal, que velara por el adecuado funcionamiento y racionalidad en su administración.

En mi concepto, no es suficiente que haya una mayoría de integrantes del concejo que deba aprobar los cambios, pues podría generarse ahí un incentivo común que hasta lograra la unanimidad para una solución incorrecta.

A mi entender, tal como existe una fiscalía económica para las actividades privadas, debiera haber una fiscalía de gestión para estos organismos autónomos, a fin de velar por que tanto las plantas como las contrataciones y la resolución de propuestas que definen los servicios externalizados se hagan de acuerdo a cierta racionalidad. Hoy día, de alguna manera ello se encuentra entregado a la Contraloría. Empero, este organismo no tiene atribuciones (salvo para controlar que las cosas se hayan realizado en la forma como lo establecen las leyes), ni está organizado ni mandatado para resolver acerca de la racionalidad; del nivel de valores o precios con que actualmente se contratan los honorarios, o de la manera en que se resuelven las propuestas públicas.

Me parece que, previo a avanzar en la flexibilización que se procura, debieran afinarse más adecuadamente tanto los acuerdos que ha señalado el señor Ministro como la configuración de un organismo que cumpla el rol de fiscalía administrativa, que pasa a ser del todo necesario en un esquema desregulado como el que se está proponiendo.

He dicho.

El señor DÍEZ (Presidente).- Tiene la palabra el Honorable señor Hormazábal.

El señor HORMAZÁBAL.- Señor Presidente, en el debate general traté de dejar en claro que la discusión de esta reforma tiene diversos componentes. El primero, la visión de uno acerca de cómo se administra el Estado. El segundo, de qué manera es posible ejercer control sobre quienes desempeñan funciones fundamentales en la Administración. Y el tercero, cómo resguardar los derechos de los funcionarios que dependen de las autoridades respectivas.

Hago esa mención porque varios señores Senadores han expresado que, al parecer, todos estamos de acuerdo en dar más facultades a los alcaldes y que la cuestión radica en si se garantizan o no los derechos de los trabajadores.

Quiero despejar esa confusión.

No estoy de acuerdo con el enfoque de administración del Estado que se propone en esta reforma, ni con el otorgamiento de mayores facultades a los alcaldes, ni con la idea de que una flexibilización de la administración puede partir precisamente con una enmienda constitucional.

Comparto plenamente lo que juntos votamos en 1991 para modificar el artículo 3º de la Carta en el sentido de que "El Estado de Chile es unitario, su territorio se divide en regiones. Su administración será funcional y territorialmente descentralizada, o desconcentrada en su caso, en conformidad con la ley."

El Estado de Chile es unitario, pero se procura su descentralización y desconcentración. Busquemos, entonces, cómo otorgar más poder a las comunas para que puedan tomar en su ámbito propio decisiones muy relevantes en la administración respectiva. Me parece bien. Partir por la reforma de una normativa que permite hacerlo hoy, no me parece pertinente.

Por otro lado, se ha sostenido aquí que quitar a la ley la atribución de fijar plantas, remuneraciones y empleos sería una expresión de modernidad,

una idea nueva, de este siglo, para dar a las comunas y a los alcaldes el derecho a generar ocupaciones.

Acepto, por supuesto, que yo podría estar equivocado. Pero invitaría a mis Honorables colegas a revisar, por ejemplo, la ley sobre municipalidades de 8 de noviembre de 1854. El artículo 28, número 6º, otorgaba a los municipios la atribución de "Atender con los fondos municipales a las necesidades de salubridad, seguridad, orden público", etcétera, "i la creación de los empleados i funcionarios que el lleno de ellos exija".

Es decir, ya en 1854 las municipalidades tenían esas atribuciones legales.

Pero el legislador siguió igualmente preocupado de la materia en el siglo pasado. Y, al modificar la legislación sobre municipios el 12 de setiembre de 1887, dispuso en el artículo 26 del nuevo cuerpo legal el otorgamiento de la misma facultad:

"Son también atribuciones de las municipalidades:

"1ª. Acordar la creación de los empleos necesarios para los servicios de que está encargada, i fijar sus dotaciones o emolumentos por dos tercios de los votantes;

"2ª Nombrar los empleados i destituirlos, en conformidad a esta lei y sus reglamentos"...

O sea, en el siglo pasado, en 1854 y en 1887, el legislador estaba confiriendo a los municipios, como novedad, la misma atribución.

Pero hay perseverancia. En 1891 se dicta una nueva ley municipal, que en su artículo 27, números 4º y 5º, reitera facultades para que las municipalidades fijen plantas, supriman empleos, establezcan remuneraciones, etcétera.

Ocurre que todo ello se hizo con el mismo espíritu que aquí invocan algunos señores Senadores en cuanto a que hay que otorgar mayores facultades a los municipios.

¿Por qué, entonces, a estas alturas del siglo XX, tenemos que enfrentar de nuevo el problema? Porque una descentralización y una desconcentración no adecuadamente reguladas, sin mecanismos de fiscalización específicos, hicieron cometer abusos de tal naturaleza que la vieja, romántica y

compartida idea de la comuna autónoma que en 1891 planteó el Senador Yrarrázaval se convirtió en una mera aspiración.

¡Por favor, Honorables colegas! No estamos introduciendo aquí un artículo novedoso. Ya en el siglo pasado se incorporó, con las mismas buenas intenciones de hoy. ¿Y qué resultó? Una legislación inadecuada para la experiencia histórica. Por eso, después caímos en un extremo de concentración. Y ahora tenemos que buscar cómo salir de él, pero razonablemente.

Señor Presidente, no considero apropiado establecer en nuestro país 341 feudos --es factible que sean administrados con las mejores intenciones-- y otorgar un poder excesivo a hombres o mujeres de buena voluntad, eficientes y capaces en su mayoría, sin que existan mecanismos de control apropiados, ya que pueden darse los abusos que hemos constatado en muchos casos.

¿Qué tiene que ver eso con la desconcentración y con la descentralización?

Si se me dice que hay que flexibilizar, yo pregunto: ¿Por qué no usamos la Ley Orgánica Constitucional para conseguirlo? ¿Por qué no invitamos a alcaldes y concejales y a la comunidad entera para reflexionar sobre cómo se ha ejercido el mando democrático que he respaldado desde que en 1992 fueron elegidas las autoridades comunales por votación de los ciudadanos? ¿Por qué no evaluamos la manera como se han ejercido aquellos cargos? ¿Por qué no analizamos de qué modo cometen abusos (indebidos, de buena fe o de otra naturaleza) quienes alcanzan de repente un poder muy importante?

Respeto muchísimo a los alcaldes aquí mencionados. Soy amigo de ellos, a pesar de nuestras diferencias políticas. Pero no es un asunto personal, sino de concepción del funcionamiento de los órganos del Estado.

En consecuencia, si aquí se me dice que son necesarias la modernización y la flexibilización, invito a mis Honorables colegas a que procuremos lograrlas modificando la Ley Orgánica Constitucional respectiva. Porque si, hecho un raciocinio normal sobre cómo han funcionado hasta hoy las atribuciones conferidas, concluimos que es competente, enmendemos ese cuerpo normativo. ¿Por qué elevar la reforma al rango constitucional?

Cito nuevamente un ejemplo histórico. La Carta de 1833 se refería al tema de las municipalidades en los artículos 122 y siguientes. En ninguna parte

se establecía su carácter de corporaciones autónomas. Y esa Constitución estaba vigente cuando se dictaron las tres leyes del siglo pasado que recién mencioné.

O sea, no es necesaria una reforma constitucional para otorgar a los municipios la flexibilidad que a Sus Señorías parece indispensable.

¡Ah! Pero si modificamos la Ley Orgánica Constitucional, ocurre que de todas maneras hay que respetar el rango fundamental de las disposiciones donde se establecen los Poderes del Estado y, al mismo tiempo, derechos de los trabajadores. Porque, así como la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades y el Estatuto Administrativo pertinente contemplan derechos de aquéllos, me interesa que la flexibilidad que se pueda alcanzar a nivel de la ley sea compatible con los legítimos derechos que tienen consagrados los trabajadores municipales en estatutos que nosotros mismos hemos contribuido a reforzar.

Comparto, pues, la aspiración de dar mayor poder de decisión en el ámbito municipal.

Yo citaba el hecho, que aún me abruma, de que todavía no es posible que los municipios tomen resoluciones para comprar camiones recolectores de basura y sobre otros asuntos tan prácticos y contingentes como ése, relativos a la vida diaria.

¡Y se quiere introducir un cambio de rango constitucional para un objetivo que, a mi juicio, todavía es controvertido!

Señor Presidente, respeto mucho las alegaciones de mis Honorables colegas y entiendo la posición del Gobierno respecto a la forma como quiere desprenderse de poder, lo que valoro y agradezco. Pero creo que, para desprenderse de ese poder, es necesario saber qué uso se le va a dar y en qué condiciones será entregado a otros órganos.

Hasta el momento, la experiencia histórica demuestra, en mi opinión, que muchas veces no bastan las buenas intenciones al otorgar poder sin mecanismos adecuados de control y fiscalización; por ejemplo, en el plano de los municipios.

Aquí se sostiene que la norma es pedida unánimemente por concejales y alcaldes. Yo, cada vez que me reúno con concejales, los escucho criticar que los alcaldes no los hacen participar. ¿Por qué, entonces, no buscamos

una manera de generar mayor equilibrio en la Ley Orgánica Constitucional, antes que introducir un cambio de esta naturaleza?

Señor Presidente, compartiendo el espíritu del Gobierno, que éste recogió de la Asociación de Municipalidades, y compartiendo la intención de dar más poder a las regiones y comunas, no voy a votar a favor ninguno de los artículos del proyecto, porque no estoy de acuerdo con la formulación y el criterio que hay detrás de cómo se administra un Estado unitario como el nuestro, al que aspiro desconcentrado y descentralizado.

He dicho.

El señor CANTUARIAS (Vicepresidente).- Está inscrito a continuación el Honorable señor Larraín.

El señor LARRAÍN.- Señor Presidente, me alegro de que finalmente hayamos podido entrar a debatir esta materia. Los antecedentes y planteamientos que todos hemos tenido sobre la misma ya los expusimos largamente, de manera que espero que el interés por intervenir en esta oportunidad no impida tomar una resolución en el día de hoy. Eso me parecería de mal gusto.

Sobre lo fundamental, considero que las disposiciones de los artículos 62 y 110 están, en efecto, íntimamente ligadas, por lo que deben ser analizadas en conjunto. La del artículo 110, específicamente, se plantea como una manera de introducir cierta flexibilidad --por tanto, una modernización-- en el funcionamiento del Estado a nivel municipal.

En realidad, el tema de la flexibilidad debe estar inserto dentro de uno aún mayor, que es el de la descentralización. Se trata de lograr que los municipios cumplan sus funciones de la mejor manera posible y en forma eficiente, y de que sus mayores atribuciones converjan al objetivo del gobierno local, que todos compartimos cada día más.

Sin embargo, la verdadera clave para llevar a cabo ese proceso se halla, en primer lugar, en el traspaso de mayores facultades, que siguen radicadas en el país a nivel central, como la equidad a que se refirió el Senador que me antecedió en el uso de la palabra, y otras que también podríamos mencionar. Eso está aún pendiente y demuestra que los municipios todavía no pueden adoptar, por su propia cuenta, decisiones en cuestiones esenciales para la vida local.

Pero no sólo es un problema de atribuciones; es también un problema de recursos. El propio Presidente de la República, en el mensaje con

que acompañó este proyecto de reforma constitucional, señala que, para lograr el progreso que procura para las municipalidades, es necesario dotarlas de mayores recursos.

Expresa textualmente:

"Dentro de este gran propósito se inserta el anuncio que formulé ante el Honorable Congreso Nacional en mi Mensaje de mayo de 1994," --el primer Mensaje del actual Presidente-- "en el sentido de que para el año 2000, se prevé que el 42% del total de la inversión pública nacional sea decidido y asignado por las instancias descentralizadas regionales y locales."

Compartimos esta inquietud, pero, al mismo tiempo, advertimos que, acercándonos ya a la mitad del período del actual gobernante, tal objetivo está lejos de ser cumplido, pues ese porcentaje no pasa hoy de 22 por ciento. Luego, estamos a mucha distancia de la meta, y mientras no la logremos, no vamos a avanzar en la verdadera descentralización y en la capacitación de los municipios para alcanzar sus fines.

En segundo lugar, no sólo hay que dotar de mayores atribuciones y recursos a los municipios; también es necesario cambiar el sistema de remuneraciones que hoy los rige. Aquí hay dos problemas. Uno es el del nivel, que, como ya se ha dicho, es bajo e insuficiente, de manera que, si queremos mayor eficiencia y satisfacción del personal, hay que trabajar en ello; con un aditamento adicional, pues no se trata solamente de un problema de nivel, sino que también lo es de estímulos, para que efectivamente haya incentivos por rendimiento y ello, a su vez, sea una manera moderna de originar una respuesta mayor a la demanda ciudadana por los servicios requeridos de la municipalidad. Tampoco hemos podido constatar que eso esté caminando en la dirección correcta.

A lo anterior podemos agregar el tema de la flexibilidad. Si tenemos los otros dos elementos y le agregamos este último podemos hablar de una verdadera modernización. Sin embargo, esta flexibilidad debe estar, inevitablemente, acotada, pues no cabe la menor duda de que el bien que se busca a través de ella debe estar compatibilizado con el de la estabilidad de quienes trabajan al interior de los municipios. Y esto, señores Senadores, es lo que hemos tratado de discutir desde hace por lo menos un mes, y al respecto quiero poner las cosas sobre la mesa. Hemos buscado una fórmula que nos permita lograr

compatibilizar esta flexibilidad que se busca, pero acotada, razonable, para que efectivamente se pueda avanzar hacia el objetivo propuesto sin pasar por encima de los funcionarios, de quienes trabajan desde hace años en estas entidades, puesto que legítimamente tienen derecho a saber en qué situación quedan de cara al futuro.

Hemos negociado y conversado, pero ha pasado el tiempo y lo señalado aquí, en el sentido de que se ha avanzado en lograr acuerdos, lamentablemente no ha sido en plenitud ni en todos los objetivos que hubiésemos querido. Así, el propio Ministro y varios señores Senadores no han dado su conformidad a uno de los puntos que considerábamos importante para lograr llegar a acuerdo en otros, cual era, por ejemplo, el hecho de que la decisión del concejo municipal, adoptada por los dos tercios de sus miembros, durante una vez en su período, siguiendo el plan de desarrollo comunal, fuese ratificada por un nuevo concejo, a su vez, por los dos tercios. ¿Por qué buscábamos iniciativas de esa naturaleza? Porque cuando tenemos inquietud respecto de una materia como ésta, también la tenemos respecto del abuso que se pueda cometer en algún municipio, sobre todo si se considera la capacidad de poder y la forma de organizar su propia planta de una manera autónoma y discrecional. Esto último, porque nos conocemos y sabemos a lo que me refiero. Se trata de cuestiones que ni siquiera tienen que ver con el color partidista, ya que la falta de criterio, desgraciadamente, no es patrimonio de una colectividad en este país, sino que, a mi juicio, la podemos compartir en mayor o menor grado, y eso genera una situación de incertidumbre a la cual no podemos dar espacio simultáneamente con dotar de flexibilidad.

En consecuencia, somos partidarios de avanzar en la flexibilidad en la medida que esté ligada con formas razonables de estabilidad, para lograr y conjugar todos los objetivos de la modernización que requieren, además, de los otros aspectos a los cuales me referí.

Hemos avanzado e intentado llegar a acuerdos, pero no lo hemos logrado y, por tal razón, creo que las cosas no están maduras como para dar el paso con el cual deseamos contribuir a dotar de una mayor flexibilidad que la actual a los municipios. Y no habiéndose logrado ese acuerdo, a pesar de la voluntad de los distintos sectores, lamentablemente no nos queda otra opción que rechazar el proyecto de reforma constitucional en sus artículos 62 y 110, porque

están conexos, dado que, a nuestro juicio, no satisface la necesidad de dar la estabilidad requerida a los funcionarios.

Este es un tema de mucha importancia y lo quiero plantear con la mayor altura. Y, ojalá, en el futuro lo podamos abordar con la prudencia y serenidad deseadas, pero ahora, a pesar de haberlo intentado, no hemos logrado tener éxito en esos objetivos y, por lo tanto, las garantías dadas --las cuales reflejan un buen ánimo de la autoridad-- nos resultan insuficientes para conjugar los objetivos mencionados.

Esperamos, no obstante ello, que la autoridad continúe avanzando en otros objetivos, tales como la descentralización de las atribuciones, la descentralización de los recursos y la mejoría de las remuneraciones, tanto en el nivel de ellos como en los sistemas que permitan entregarlos, generando incentivos para lograr la eficiencia que todos anhelamos.

Por ello, en cuanto a flexibilidad, mientras no se garantice la estabilidad funcionaria, seguiremos oponiéndonos como una manera de dar tranquilidad a quienes trabajan en ese ámbito.

He dicho.

El señor CANTUARIAS (Vicepresidente).- Tiene la palabra el Honorable señor Horvath.

El señor HORVATH.- Señor Presidente, nadie duda de la necesidad de mejorar, flexibilizar y modernizar los municipios en Chile. Pero las diferencias geográficas, la cantidad de habitantes, la situación de aislamiento --incluso un estudio reciente, que analiza todas las comunas del país según distintos factores, concluye que el 50 por ciento del territorio nacional se encuentra en condiciones de fronteras interiores--, nos hacen comprender que las realidades municipales son muy diferentes a lo largo y ancho del país. Asimismo, las actividades productivas actuales y potenciales, el presupuesto que manejan, el grado de pobreza, las situaciones de medio ambiente y los megaproyectos que se pretenden hacer o no hacer en cada una de las comunas nos muestran realidades totalmente distintas que requieren de una adecuación de las leyes y de la Constitución. Sin embargo, ello no puede ser excusa para poner en juego un elemento clave, que es justamente el factor humano, para que los municipios puedan salir adelante.

Aquí no sólo se está arriesgando la estabilidad de los actuales funcionarios municipales, sino también la de los futuros. No se trata de resolver el problema de aquéllos, olvidándose lo que va a pasar con las generaciones

venideras de empleados en diez, quince o veinte años. No podemos lograr un acuerdo que los satisfaga solamente por cuatro años y, en seis más, se tome el camino de la discrecionalidad y la arbitrariedad. En este sentido, se hace necesario buscar un consenso profundo, respecto del cual ahora no se han dado las condiciones de tiempo y objetividad necesarias.

Por eso, esto de los dos tercios del concejo, el plan de desarrollo comunal y el concurso público --garantizado, por lo demás, en la legislación vigente--, a pesar de constituir avances, resultan francamente insuficientes. El funcionario municipal o el de la Administración del Estado --sea de Gobierno, de Oposición o Independiente-- no tiene ninguna relación con las autoridades de turno que se hacen cargo del timón de las instituciones en un momento determinado. Ellos saben que se rigen por ciertos estatutos y leyes orgánicas de nuestro ordenamiento jurídico y que deben trabajar, cualquiera sea su pensamiento político, a conciencia y en forma tranquila.

Por esas razones, en este tipo de acuerdos debe respetarse el párrafo 6° de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades y el Estatuto Administrativo Municipal, ley N° 18.883.

Como Parlamentarios, debemos realizar esfuerzos para prestigiar la labor pública en nuestra sociedad. En los últimos años, ha existido un sistemático desprestigio de la labor de los funcionarios del Estado y de las municipalidades. Se ha dicho que son burocráticos, centralistas, que se rigen por el principio de "quien nada hace, nada teme" y que se quedan tranquilos "con un pan duro, pero seguro". A mi juicio, ésa no es la realidad. Si se analiza el problema a la luz de la propia Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, uno se podrá dar cuenta de que el mundo del funcionario público es totalmente distinto. No olvidemos que se rigen por el Derecho Público, en el cual sólo puede hacerse lo que la ley manda. No es así en el caso de quienes se desempeñan en el sector privado, donde puede hacerse todo lo que se quiera, salvo lo que la ley prohíbe.

El artículo 7° de la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado fija ciertas pautas de comportamiento de los funcionarios públicos y, además, establece la preeminencia del interés público por sobre el privado. Entonces, resulta normal que los empleados municipales vayan postergando sus propios anhelos personales y su relación de familia, en aras de

las exigencias que prescribe el artículo 3º del citado cuerpo legal, referente a la preeminencia en la atención de las necesidades de la comunidad.

Considero que, en ese sentido, todavía se deben agotar bastantes alternativas para llegar a un acuerdo sano. Aumentar la discrecionalidad y la arbitrariedad no es sinónimo de flexibilidad y, menos aún, de modernidad. Es cierto que hemos avanzado en la aprobación de algunas iniciativas legales --hace pocas horas conseguimos despachar el proyecto que moderniza el Servicio Nacional de Aduanas--, que constituyen un estímulo para la eficiencia, eficacia y oportunidad de la gestión de los empleados públicos. A mi entender, ése es el camino --la capacitación y la educación-- para que el día de mañana estos trabajadores, sobre la base de su propia voluntad, puedan tomar la decisión de trasladarse al sector privado o público y, en ambos, les ofrezcan atractivos similares.

En estos términos, Honorables colegas, resulta imposible aprobar las enmiendas propuestas, en el segundo informe de las Comisiones unidas, al artículo 62 de la Carta Fundamental, íntimamente ligado al 110 de la misma, a menos que se logre un acuerdo como el que señalé. De lo contrario, por cierto, votaré en contra de ellas.

He dicho.

El señor CANTUARIAS (Vicepresidente).- Tiene la palabra el Senador señor Ruiz.

El señor RUIZ (don José).- Señor Presidente, repetiré parte del debate sostenido cuando se discutió este tema en la sesión anterior.

En primer lugar, deseo dejar plena constancia de que en esa oportunidad se planteó una fórmula de solución que me pareció la más razonable, cual era buscar los mecanismos jurídicos para que el debate de esta reforma constitucional no se realice sin que previamente se llegue a un acuerdo específico y concreto respecto de los artículos de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades relativos a las condiciones en que quedará el personal municipal.

Desgraciadamente, por distintas razones, nos hemos visto forzados a discutir ahora este tema. Aun cuando no hay acuerdo concreto, han circulado algunos documentos donde el Gobierno expresa su voluntad de establecer, entre otras bases, una garantía para los funcionarios públicos que actualmente trabajan en los municipios.

Si se analiza el significado de esta reforma en términos concretos, evidentemente aparecen contradicciones y algunas dudas. Por un lado, lo que plantea la iniciativa, especialmente el número 2º del artículo 62, es que la atribución del Presidente de la República para enviar un proyecto de ley al Congreso Nacional a fin de crear o suprimir plantas, en este caso municipales, se traspasará a las municipalidades. Como complemento, en el artículo 110 -- estrechamente ligado con el 62-- se señala que la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, a iniciativa de Presidente de la República, establecerá los límites y las formas en que se hará efectiva esta facultad. No se modifica el artículo 38 de la Constitución, referente a la estabilidad de los funcionarios municipales en sus puestos de trabajo. Tampoco se altera la estabilidad de los puestos de trabajo consagrada en la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, ni la ley N° 18.883, Estatuto Administrativo Municipal. Podría entenderse que, de modificarse alguno de estos cuerpos legales, no habría problema con el tema de la estabilidad. Pero existen dudas razonables de que efectivamente puedan suprimirse cargos y que, por lo tanto, quienes los ocupan desaparezcan del sistema. ¿Cómo se compatibilizan las normas vigentes con esta reforma constitucional. Hay una duda razonable que amerita la existencia de un acuerdo.

Además, deseo referirme a algunos planteamientos. Las cosas, como dicen varios de los señores Senadores que me han antecedido en el uso de la palabra, hay que decirlos con mucha claridad. Veo una preocupación importante por la estabilidad en los puestos de trabajo de los funcionarios municipales. Yo, al igual que ellos, me preocupo por la estabilidad, pero no solamente por la de los funcionarios municipales, sino también por los puestos laborales de todos los trabajadores chilenos. ¡Qué importante habría sido que en la discusión de otras leyes laborales los mismos señores Senadores que ahora muestran tanta preocupación por la estabilidad de los puestos de trabajo de los funcionarios municipales --presentes hoy en las tribunas-- también la hubieran tenido por la de los trabajadores comunes y corrientes, quienes son vilmente explotados por muchos empresarios de este país!

Me habría gustado que la inquietud que se manifiesta hoy por los actuales funcionarios municipales --muy legítima-- también la hubieran hecho presente respecto de otros que en épocas anteriores fueron despedidos en forma

arbitraria y abusivamente lanzados a la calle sin derecho a nada. Sin embargo, en esa oportunidad, personas que sí tenían mucha tribuna en la época, no dijeron nada. Entonces, me preocupa que se esté haciendo un aprovechamiento político de un tema importante.

Entiendo que quienes estuvieron ligados a ese tipo de conductas se hallen hoy muy preocupados de que algunos alcaldes o concejos municipales puedan abusar con los trabajadores. Y, si no tomamos los resguardos del caso, vamos a estar expuestos a excesos. Por eso mismo, creo que no podemos aprobar esta reforma constitucional mientras no tengamos claro en qué forma se van a redactar tanto la ley orgánica constitucional respectiva como el estatuto administrativo de los funcionarios municipales, para ver cómo se preservan debidamente los derechos de los trabajadores.

También quiero decir con mucha claridad --sobre el particular tengo una opinión muy precisa-- que debemos avanzar en el proceso de descentralización. No obstante que el proyecto está bien inspirado, lamentablemente la iniciativa no nació del Ejecutivo, sino que fue enviada por éste por ser el único que tiene atribuciones para ello. Como se señaló muy bien aquí, tuvo su origen en las asociaciones de municipalidades, que evidentemente quieren tener esta atribución en sus manos. Ni siquiera los Parlamentarios contamos con atribuciones para iniciar un proyecto de ley sobre la materia. Por lo tanto, es obvio que debía ser de iniciativa del Gobierno.

Por eso, aplaudo al Ejecutivo por la voluntad que ha tenido para enviar este proyecto y abrir un debate sobre el tema, y también por la garantía que da, en cuanto a que se van a tomar los resguardos del caso en las leyes que puedan implementar esta decisión.

Sin embargo, también debo reconocer el derecho y la preocupación de los trabajadores por que hoy se dicte esta reforma constitucional. Porque, mañana, una mayoría sobre la cual no tengamos control, podría aprobar, en las leyes orgánicas que habrá que discutir, normas que pusieran en riesgo la estabilidad en sus puestos de trabajo de los actuales empleados municipales y de los que vengan después.

Por lo tanto, quiero plantear con mucha claridad que, a mi juicio, es importante postergar la aprobación de este proyecto mientras no se logre un acuerdo concreto sobre aquellas materias relacionadas con las leyes orgánicas

constitucionales que aprobemos o modifiquemos, a fin de implementar esta reforma de la Carta. Si ello ocurre, estoy abierto a apoyar una reforma de este tipo, porque estimo que va en el sentido correcto. Sin embargo, mientras no se den esas garantías, no estoy dispuesto a aprobar una enmienda como ésta.

El señor CANTUARIAS (Vicepresidente).- Está inscrito a continuación el Honorable señor Díaz.

El señor DÍAZ.- Señor Presidente, el diario del 12 de agosto informa que aumentaron las horas de clases en la comuna de Las Condes. Probablemente, Sus Señorías me van a decir que lo que estoy leyendo no tiene relación alguna con el tema que estamos tratando; pero yo creo que sí. No sólo me llama la atención, sino que aplaudo la idea del Alcalde don Joaquín Lavín, cuya comuna posee capacidad económica para aumentar las horas de clases a mil 700 alumnos, para lo cual ha comprometido 40 millones de pesos de inmediato, con el fin de incorporar a ese importante número de estudiantes a la doble jornada. Esta noticia aparece en varios periódicos.

Planteo lo anterior, porque me preocupa que, con esto de la flexibilización y de la posibilidad de que cada comuna y cada municipalidad maneje un poco a su arbitrio los recursos de que dispone, cada día va a ser mayor la brecha entre las comunas ricas y las que no tienen nada.

Nos estamos refiriendo a dos temas fundamentales. Uno, el de la salud, que lo manejan las municipalidades, y otro, el de la educación. Cuando preguntamos cuántos colegios públicos y privados hay en una comuna como Las Condes, la respuesta es obvia. Pero si vamos a cualquier comuna rural y pobre de su Región, señor Presidente, o de la mía, veremos cuántas escuelas públicas y privadas hay. Y cuántas de las primeras pueden efectuar un gasto importante para duplicar rápidamente el número de horas de clases y permitir la jornada completa, según las posibilidades que tengan y de acuerdo a la reforma educacional que -- ¡enhorabuena!-- desea realizar el Presidente Frei. Y lo mismo vale para la salud. Si observamos la comuna de Las Condes, comprobaremos que la mayoría de los consultorios y de las clínicas son privadas; que hay una cantidad ínfima de consultorios y hospitales públicos, y que, al mismo tiempo, los últimos atienden un universo mucho menor, en comparación con los de cualquiera de las demás comunas.

A raíz de la desigualdad descrita, no alcanzo a entender la flexibilización que se propone. ¿Qué podría hacerse para encontrar una fórmula que permitiera que los municipios más pobres contaran con más recursos? Porque, de lo contrario, la brecha entre los educandos y la atención de salud en estas comunas --especialmente en las del sector alto de la Capital, con relación a las más modestas y rurales-- va a seguir creciendo indefinidamente.

Si bien tengo mis reservas sobre el proyecto en análisis, confío en que el Gobierno va a buscar la fórmula adecuada para ir compensando estas dificultades, con el objeto de que exista un régimen no sólo de descentralización, de flexibilización, sino también de igualdad. Ello, con la finalidad de que quienes viven más lejos de los sectores pudientes no se sientan chilenos de segunda clase, y de que, a través de los mecanismos de la salud y de la educación, vayan mejorando sus condiciones de vida, que es el propósito del Gobierno.

En la confianza casi irrestricta que tengo en que el Gobierno así lo va a hacer, porque dentro de sus planes consulta medidas para ir incrementando el aporte a las regiones hasta alcanzar un 40 por ciento, según tengo entendido, votaré en favor del proyecto de reforma constitucional.

El señor CANTUARIAS (Vicepresidente).- Está inscrito a continuación el Honorable señor Alessandri.

El señor ALESSANDRI.- Señor Presidente, sólo quiero destacar las posiciones bastante diferentes que se han notado con motivo de este debate. Me congratulo de que exista un cuerpo como el Senado, en el cual estas materias pueden discutirse con altura de miras, lo que demuestra lo indispensables que son estas instituciones, pese a todos los ataques que diariamente recibe, desde distintos puntos, sobre el comportamiento de los Senadores y de la Corporación.

Debo reconocer que me han hecho mucha fuerza los argumentos del Senador señor Hormazábal y de la Honorable señora Feliú respecto de si conviene o no modificar la Constitución para lograr una mayor eficiencia de los municipios. Porque hemos visto que hay algunos eficientes y otros que no lo son. Pero ello, más que de la Carta Fundamental y de la ley, depende de los hombres que manejan los municipios y de la forma como lo hacen. Por lo tanto, me nace una duda básica --repito-- en cuanto a si es necesario o no modificar la Constitución.

Indudablemente, en muchas materias, los alcaldes se sienten un poco constreñidos por no poder actuar con mayor flexibilidad. Pero también es cierto que dentro de esa flexibilidad hay que contemplar una serie de normas, con el objeto de no provocar, como aquí se ha destacado, inquietud entre todo el personal municipal acerca de cuál será su destino.

Por lo tanto, en cuanto a la votación, me reservo mi opinión respecto de si conviene o no aprobar este proyecto. En caso de ser conveniente aprobar una modificación a la Constitución, que --repito-- aparentemente no resultaría del todo necesaria para flexibilizar la operación, en todo caso, sería indispensable que hubiera normas que aseguraran la situación que hoy tienen los trabajadores municipales, que, con razón, se hallan inquietos. Porque de otra manera no se entiende la dictación de una normativa que puede infringir derechos adquiridos a través de mucho tiempo. Ésa es mi opinión, señor Presidente.

Seguramente, durante el curso del debate veremos cómo prosigue esta discusión y cuál es la conclusión a que se arriba, o si se logra un acuerdo generalizado. Pero --reitero-- lo dicho por el Honorable señor Hormazábal es muy cierto: la comuna autónoma absoluta no resultó en Chile. A lo mejor, podría fructificar hoy día, pues han cambiado los tiempos, hay mayor conciencia de las cosas que se deben hacer. Pero, sí, por medio de la ley. Creo que, sin cambiar la Constitución, es posible lograr una mayor eficiencia municipal, entregar a los municipios más responsabilidades y mantener un régimen de garantías para el personal que en la actualidad ha funcionado con eficacia. Para ello --repito-- no es preciso modificar la Carta Fundamental.

Tal es mi opinión.

El señor CANTUARIAS (Vicepresidente).- Tiene la palabra el Honorable señor Gazmuri.

El señor GAZMURI.- Señor Presidente, quiero decir primero que estamos constreñidos a tener que votar hoy día, por la negativa del Comité UDI a postergar esta decisión. Tal es exactamente la situación, y no creo estar diciendo algo que no sea enteramente transparente.

El señor LARRAÍN.- Votemos.

El señor GAZMURI.- En verdad, yo era de los que opinaban --y mantengo mi criterio-- que estamos entrando en una discusión de ribetes un tanto absurdos, porque, por una parte, existe un acuerdo bastante general en el Senado respecto de la necesidad de avanzar en el proceso de descentralización, de aumentar

determinadas atribuciones de los municipios --lo otro es completamente contrario a lo que hemos creado como estructura jurídica municipal durante los últimos años--, y, por otra, es indispensable al mismo tiempo dar garantías de estabilidad razonables a los actuales servidores municipales.

Desde el punto de vista jurídico, ello significa que debemos efectuar una discusión conjunta sobre las reformas a la Constitución y a la ley orgánica municipal. El Gobierno ha señalado en forma reiterada, por intermedio del señor Ministro, que está totalmente dispuesto a que discutamos el asunto, manteniendo estos principios: el de avanzar en la regionalización, de mejorar la administración municipal, y también el de considerar debidamente los derechos de los actuales trabajadores municipales.

Creo que sobre la base de un debate a fondo de esas cuestiones, podríamos evidentemente llegar a resolver estos puntos de la mejor manera, sin perjuicio de que ello significaría el darnos un tiempo más. Por lo demás, nadie nos está urgiendo a que nos aboquemos a una discusión apresurada sobre asuntos muy importantes por todas las ideas que aquí se han expuesto. Incluso el argumento de que ésta es una discusión que se arrastra por más de cien años, como afirmó el Honorable señor Hormazábal, hace más razonable pensar que debemos tomarnos el tiempo suficiente para resolver bien los dos temas. Y considero que el hacerlo es posible y compatible, porque, sin duda, nadie podría negar que es preciso modernizar el sistema de la Administración Pública, tanto de la centralizada como de la descentralizada.

A mi juicio, ésa es una cuestión evidente, y lo que más me preocupa --quiero decirlo con suma claridad-- es que, en general, estamos asistiendo a una tendencia por completo incoherente consistente en que aquellos que más desean minimizar la función pública en el país; aquellos que creen que todo lo resuelve el mercado; aquellos que, en general, mantienen, respecto de todos los temas, actitudes completamente neoliberales, y supuestamente modernizadoras, son precisamente los que más se oponen a cualquier medida destinada a modernizar y hacer más eficiente la gestión pública. Porque lo peor que podemos hacer los partidarios de que el Estado tiene importantes funciones que llevar a cabo en nuestra sociedad, es mantener una Administración Pública, centralizada y descentralizada, que no cumpla sus objetivos.

Por lo menos yo --que como Senador socialista, y lo quiero decir de manera muy clara, estimo que el Estado descentralizado tiene funciones fundamentales--, considero que tenemos también la obligación de tratar que esa Administración estatal y pública sea lo más eficiente y moderna posible. De lo contrario, se desnaturaliza la función pública y se llega finalmente a que el Estado invada campos que no debe invadir. Y no caeré en el garlito --a mi juicio, populista y demagógico-- de que, por la supuesta defensa de los trabajadores de la Administración, no voy a apoyar, respetando los derechos e intereses de los servidores públicos en el largo plazo, la indispensable modernización del sector público. Quiero dejar sentado esto porque, desde el punto de vista de cómo vamos a opinar en todo este proceso de discusión, creemos que hay aquí algunas cuestiones de principio que es necesario afirmar. Y, al mismo tiempo, deseo recalcar la importancia del servicio público y la necesidad de defenderlo, y que en la actualidad se encuentra amenazado principalmente por esta "borrachera" neoliberal que considera que todos los problemas los resuelve el mercado. Éste soluciona muchos y la asignación de recursos en el corto plazo lo demuestra, pero no es muy eficaz frente a problemas sociales fundamentales como los relacionados con la salud, la educación, con cierta orientación del crecimiento en el mediano y largo plazo, con la cultura y la imagen del país. El país no es una feria solamente, no es un bazar. El país es más que eso, y el Estado tiene una misión fundamental a través de la Administración Pública, central y descentralizada: la de ser un factor de articulación, de identidad, de crecimiento y, básicamente hoy día, de equidad. Porque el tema central es que el mercado no resuelve de manera radical y definitiva el problema de la equidad entre los chilenos. Y eso creo que está demostrado, pues con los niveles de crecimiento que estamos teniendo disminuimos la pobreza --y nos alegramos de ello--; pero esta sociedad sigue siendo, en términos de distribución de la riqueza y del esfuerzo general, la misma que teníamos hace ocho o nueve años. Y en tal sentido no hemos avanzado un metro. Para eso se requiere acción pública, y acción pública eficaz.

Dicho esto, y traducido a la materia que nos preocupa, las reformas constitucionales que están planteadas, puestas en sí mismas, discutidas en su propio mérito, las considero enteramente razonables. Se afirma que no sólo es el Presidente de la República quien tiene facultades para crear cargos públicos en la

Administración descentralizada, cuestión que me parece elemental si pretendemos ir a un sistema descentralizado. O sea, el que la estructura municipal no tenga ninguna capacidad de autonomía en el tema de la Administración del servicio público municipal, lo estimo un contrasentido, con todo el esfuerzo descentralizador que el país está llevando a cabo. Como también es absurdo, en un país que quiere mantener criterios de unidad, el que se entregue toda la discrecionalidad del mundo ya sea al alcalde, ya sea a los concejos municipales. Por lo tanto, debe existir una norma general para el país, que garantice los derechos de los trabajadores actuales, que establezca criterios homogéneos de remuneraciones, que consagre disposiciones de respeto a la carrera funcionaria y a los méritos. Es evidente que debe existir también una preceptiva de carácter general dentro de la cual haya flexibilidad --que habrá que definir-- para la Administración descentralizada. Y esa norma general es la reforma a la ley orgánica constitucional municipal.

En consecuencia, creo que ésta es una discusión que recién comenzamos, que es indispensable llegar a un acuerdo político para profundizarla en proposiciones de reformas a la ley orgánica constitucional municipal, y que obligados, contra nuestra voluntad, a tener que votar hoy día --si así ocurriera --, yo anuncio mi voto favorable, con esta condición: de que entiendo que es un proceso que se inicia, porque hay el compromiso de la mayoría de las bancadas y del Gobierno de compatibilizar los criterios que aquí hemos expuesto en el debate posterior de la ley orgánica municipal.

He dicho.

El señor PRAT.- Señor Presidente, ¿podemos votar?

El señor CANTUARIAS (Vicepresidente).- Vamos a tomar la votación, si es que alcanzamos, una vez que concluya la lista de señores Senadores inscritos para intervenir en el debate.

Tiene la palabra el Honorable señor Zaldívar.

El señor ZALDÍVAR (don Andrés).- Señor Presidente, en realidad, estoy bastante extrañado respecto del posible desenlace en lo concerniente a este proyecto. Porque después de escuchar a los representantes de los diversos sectores, comprobamos que coinciden, salvo una excepción muy clara, la del Senador señor Hormazábal, quien se ha manifestado derechamente en contra de la reforma, porque no es partidario de modificar el actual sistema municipal. Pero,

por lo que he escuchado tanto en la Comisión, como a los representantes de la Asociación Chilena de Municipalidades, a los funcionarios municipales y en la discusión en la Sala, conviene avanzar en un proceso de modernización del sistema municipal chileno.

Se dice --yo estoy de acuerdo con eso-- que un proceso de este tipo debe estar inmerso en lo que pudiera ser la reforma de la Constitución Política y de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, pues son dos elementos que no pueden discutirse separadamente.

En mi opinión la reforma constitucional debe compatibilizar lo señalado en la Sala --en lo cual todos estamos de acuerdo--, a fin de asegurar que las posibles facultades de los municipios que debería consignar su ley orgánica --que todavía no se discuten ni aprueban--, garanticen a los funcionarios municipales sus legítimos derechos. Y en eso no hay discusión.

Hemos hecho un esfuerzo, hemos suspendido reuniones y hemos evitado votaciones para compatibilizar dos cosas: la necesidad de la reforma y la garantía de la carrera de los funcionarios municipales.

Hemos avanzado bastante. Por lo menos, en la última reunión de la Comisión de Gobierno con los representantes de las municipalidades, me dio la impresión de que había consenso tanto en la reforma constitucional como en las enmiendas a la ley orgánica constitucional pertinente.

El Honorable señor Piñera ha leído un documento en el cual se especifica todo el contenido que podría contener la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, que es la pieza clave. Lo único que hace la reforma constitucional es posibilitar la dictación de una nueva orgánica municipal. El señor Senador preguntó incluso al señor Ministro del Interior --porque al parecer tiene poca confianza, y con razón, ya que está en la Oposición-- la opinión de las autoridades de Gobierno. Dicho Secretario de Estado respondió de que hay voluntad en que haya una ley orgánica seria que, incrementando la autonomía municipal y yendo a la descentralización, garantice los derechos de los trabajadores.

Sin embargo, hoy día me ha llamado la atención --no porque no crea que lo piensen así-- las expresiones de algunos representantes de la Oposición que hablan y levantan espadas para defender los derechos de los trabajadores, la estabilidad en sus cargos y la aplicación de un estatuto orgánico. Pero hace poco

tiempo --tres o cuatro semanas atrás--, cuando discutimos el tema del personal paradocente municipal, ellos defendieron la tesis totalmente contraria: había que aplicar las normas del Código del Trabajo, y en la Cámara de Diputados hubo oposición a la existencia de un estatuto para los paradocentes. En razón de ello, el Gobierno tuvo que transar para promulgar una ley que diera beneficios económicos a ese personal.

Los mismos señores Senadores, el año pasado, cuando discutimos el Estatuto de la Salud Primaria --podemos consultar la versión-- sostuvieron la tesis de que a los funcionarios municipales de la salud primaria había que aplicarles el Código del Trabajo y no las normativas de una ley que les diera estabilidad, porque esto último iba en contra de la flexibilidad de los contratos, de la eficiencia en la municipalidad y de los servicios que debieran prestarse.

En consecuencia, pido que, por lo menos, haya coherencia en las posiciones. Nosotros --en eso creo que puede tenerse confianza-- hemos sostenido siempre la necesidad de resguardar los derechos de los trabajadores, no en forma arbitraria, pero sí cuando se cumplen determinadas condiciones. Por ningún motivo la seguridad en el trabajo puede ser puesta en juego. Y no queremos sino eso.

Hemos dicho que estamos de acuerdo con la reforma constitucional, porque, a su vez, concordamos con la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades. ¿Por qué creo importante discutirla y aprobarla? Yo he sido funcionario municipal. Comencé mis labores públicas en una corporación edilicia. Trabajé por más de 6 años en una y conozco y he seguido muy de cerca el tema municipal.

Cada vez que ha sido necesario modificar la normativa tocante a la relación laboral de los funcionarios municipales, ha tenido que dictarse una ley. La última experiencia la tuvimos precisamente en 1990, durante el primer Gobierno democrático, cuando aprobamos un cuerpo legal relativo a los escalafones de los funcionarios municipales. Y éstos son testigos del calvario que hubo que sufrir para lograr, primero, la aprobación del proyecto de ley, y luego, la dictación de cada decreto. En el Ministerio de Hacienda tuvieron que discutirse todos los detalles e, incluso, fue menester determinar si debían quedar cuatro funcionarios en el grado 4° ó 5°, o en la función directiva o administrativa.

El trámite total demoró un tiempo inimaginable. Después de 10 años se logró modificar leyes atinentes a los funcionarios municipales.

Con la reforma se pretende compatibilizar la Carta Fundamental con una buena ley orgánica. En ello estamos todos contestes. Por eso hemos pedido a los señores Senadores que se oponen a un mayor plazo --que ahora no están en la Sala--, no votar hoy la reforma. Pensamos que de esa manera podemos llegar a un entendimiento, a fin de que resguardemos lo que siempre hemos defendido: la estabilidad de los funcionarios en sus cargos. Por suerte hoy día otros señores Senadores se han sumado a esta posición, de lo cual me alegro.

El señor Ministro del Interior ha expresado incluso, que, en su opinión, en el punto en el cual tenemos diferencias, es posible hallar una solución.

Según lo planteado en esta ocasión, no estoy de acuerdo en la posibilidad de fijar una planta por cada municipalidad. Comparto que se apruebe por los dos tercios del concejo comunal y que en la ley deben tomarse todas las garantías para la estabilidad de los funcionarios; para que los cargos sean concursables; para que la gente no pueda ser despedida en forma arbitraria, sino por causas absolutamente justificadas; para que se creen incentivos para premiar a los más eficientes; etcétera.

El tema en el que hay y que había diferencias --el Senador señor Ríos, autor de esa proposición y que podemos estudiar, estaba de acuerdo en postergar el debate para llegar a una solución-- se refiere a que el concejo comunal elabore y apruebe, por los dos tercios, la planta de personal respectiva, por una vez en el período del mandato municipal. Compartimos tal opinión. Sin embargo, dicho acuerdo no podría operar, sino hasta que lo apruebe el concejo municipal siguiente. Esta situación es más o menos parecida a lo dispuesto en la Constitución de 1980. Tuvimos que hacer las enmiendas correspondientes, porque las reformas a la Carta eran prácticamente imposibles. En mi concepto, esto es más o menos similar. Por eso no comparto, en principio, esa solución. Podemos buscar otra para evitar que se politice el tema de la relación laboral entre las municipalidades y sus funcionarios.

Pero nuestra solicitud no ha sido aceptada. Nos quieren llevar a la votación. ¿Qué se persigue con eso? ¿No será acaso un objetivo político? Porque si estamos de acuerdo en el fondo y podemos avanzar en la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, ¿qué importa postergar la aprobación de esta

reforma constitucional condicionada a lo otro? A lo mejor nos toma un mes, 60 ó 90 días. No importa el tiempo si con ello logramos una buena solución para las municipalidades y sus funcionarios. Estoy cierto de que éstos saldrían favorecidos si se establece un buen estatuto en una ley orgánica que les dé garantías.

El señor DÍEZ (Presidente).- Discúlpeme, señor Senador. Ha terminado su tiempo.

Puede continuar en el de su segundo discurso.

El señor ZALDÍVAR (don Andrés).- Gracias, señor Presidente. Necesito cinco minutos más y, a lo mejor, menos que eso.

¿Qué he solicitado a los señores Senadores que se oponen? Que nos den un poco más de plazo. ¿Qué nos dijo el señor Ministro del Interior? Que, por favor, tratemos el asunto en una o dos sesiones más. Todos hemos estado de acuerdo, salvo el Comité Unión Demócrata Independiente.

El señor CANTUARIAS (Vicepresidente).- ¡A mucha honra!

El señor ZALDÍVAR (don Andrés).- A honra lo tendrá, Su Señoría; no me extraña, por la posición en que está.

Lo que sí me sorprende y preocupa es que debamos votar hoy día -- si acaso es necesario hacerlo-- y se rechace la reforma constitucional, porque en ese momento habremos cerrado la posibilidad de solucionar realmente un problema importante para el país. En mi opinión, los funcionarios municipales no estarán de acuerdo con eso.

Indiscutiblemente, tenemos la posibilidad de despachar una muy buena Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, con una garantía. Y los señores Senadores de la UDI --hoy día grandes defensores de la estabilidad de los funcionarios públicos y de los municipales, lo que ayer no fueron-- saben que no tenemos mayoría suficiente en el Senado para completar los tres quintos de los votos necesarios para aprobar la reforma. Por lo tanto, los suyos son determinantes para cualquier solución. Por lo tanto, no carecen de garantía para los compromisos que ofrecemos contraer a fin de lograr una buena legislación.

Por todas esas razones, señor Presidente, reitero mi solicitud a la Unión Demócrata Independiente de ampliar el plazo y no cerrar este episodio con una votación que, a lo mejor, no refleje lo que deseamos. Démonos 7, 8, 10 ó 20 días más para alcanzar una solución adecuada para los funcionarios, las municipalidades y el país.

El señor DÍEZ (Presidente).- Tiene la palabra el Senador señor Núñez.

El señor NÚÑEZ.- Señor Presidente, también me sumo a las palabras expresadas por algunos Honorables colegas respecto de la sorpresa que nos está deparando esta sesión. Porque, en verdad, si recorriéramos el calendario hacia atrás, nos encontraríamos con que, hace un par de años, los mismos señores Senadores que hoy se oponen a esta reforma plantearon que era necesario avanzar mucho más en la descentralización, en la generación de grados crecientes de autonomía de organismos como los municipios, y hacer posible la flexibilización de estas entidades para los efectos de que pudieran cumplir mejor su cometido. Y hoy día, por razones que, obviamente, todos entendemos --porque no somos recién nacidos en este oficio--, se oponen a lo mismo cuya ausencia en alguna oportunidad criticaron en el sentido de que no se impulsaba con suficiente fuerza y dedicación.

Efectivamente, la reforma constitucional en análisis, por primera vez, abre ciertamente un creciente grado de flexibilidad, autonomía y descentralización. Eso lo deben reconocer todos quienes han participado en el debate que durante largo tiempo realizáramos tanto en la Comisión de Gobierno cuanto en las Comisiones unidas.

De rechazarse el proyecto --seguramente, por la negativa no sólo de la Unión Demócrata Independiente, sino también de algunos otros señores Senadores--, lo que vamos a impedir será exactamente lo que alguna vez propiciaron con tanta energía y fuerza. A consecuencia de ello, por largo tiempo careceremos de un municipio efectivamente moderno, eficaz y en condiciones de responder adecuadamente a las demandas de la gran mayoría de los chilenos.

Lo anterior no es un capricho. La modificación propuesta no es producto del azar, sino de la experiencia durante estos cuatro años de gestión de los municipios democráticos. Todos tenemos conciencia de que, no obstante las nuevas facultades de que están dotados, distan mucho de cumplir con cada uno de los mandatos que tienen encomendados, porque todavía falta mayor experiencia para alcanzar lo que el país demanda de ellos. Estoy absolutamente convencido de que las condiciones existentes en la actualidad son, sin duda, muy distintas de las de hace 150 años, cuando las municipalidades poseían las atribuciones que hoy se les pretende dar. Estamos hablando de dos Estados distintos, de dos estructuras político-administrativas diferentes, que nada tienen que ver con el Chile del siglo pasado, sino más bien con el tipo de país, de Estado y de

administración que deseamos impulsar en el territorio. Y todos tenemos la experiencia de que los municipios capaces de responder a las demandas ciudadanas son los que poseen mayor autonomía y flexibilidad, y que están apuntando a la idea creciente de la descentralización.

En nuestro partido no militan --y mucho menos estamos dispuestos a aceptarlos-- quienes algunas veces defienden a los trabajadores y otras, los atacan. Desde estas bancadas, durante mucho tiempo, hemos dado testimonio de nuestra decisión de defender los intereses de aquéllos. Y no hay quienes estén en condiciones de enrostrarnos el crear inestabilidad o arbitrariedad en el sistema municipal chileno. De lo que hemos conversado --digámoslo francamente-- es de generar los mecanismos que nos permitan alcanzar mayor flexibilidad y crecientes grados de estabilidad para los funcionarios municipales. Sobre la base de los acuerdos dados a conocer, no sólo por el señor Ministro del Interior, sino también en el debate que hemos tenido respecto de esta materia, en el cual ha participado, entre otros, el Senador señor Ríos, hemos concordado en la necesidad de crear otras vías, que vayan más allá de lo propuesto por el propio Gobierno.

Asimismo, hemos hablado con los funcionarios municipales, a quienes hemos señalado que estamos dispuestos a elaborar junto con ellos un texto que garantice efectivamente --en la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades y en el propio estatuto de los trabajadores municipales-- la posibilidad de que, por ningún motivo, se apliquen criterios arbitrarios por parte de los alcaldes y sus cuerpos de concejales.

Es más: concordamos en la idea propuesta por el propio Gobierno, en el sentido de que estas reformas se apliquen sobre la base del plan de desarrollo comunal --estamos todos interesados en ello--, porque existe la experiencia de que en la actualidad, salvo contadas excepciones, los municipios trabajan fundamentalmente con criterios de ensayo y de error.

De lo que se trata, básicamente, es de generar mecanismos para que los referidos planes se adecuen a las exigencias de las comunidades donde deben servir.

Además, hemos señalado que concordamos con el Ejecutivo en la necesidad de que las modificaciones a la planta municipal se realicen durante un

solo período alcaldicio, y que para esos efectos debe contarse con los dos tercios del concejo municipal.

Un señor Senador sostuvo que estos criterios, si bien constituyen un avance, no son suficientes. Se han explorado otros en el sentido de que los trabajadores municipales, en su respectivo ámbito, tengan la posibilidad de expresar su opinión frente a futuros cambios en la planta a que pertenecen. Actualmente, carecen de todo recurso para impedir la aplicación arbitraria por parte del alcalde de determinadas disposiciones en virtud de las cuales se los puede despedir sin mayor trámite. Seamos claros: hoy día, basta que un trabajador municipal sea calificado en lista 4 para que prácticamente se le despida de inmediato. Tal grado de arbitrariedad es el que, en nuestra opinión, debe evitarse. Y la manera de hacerlo es modificar adecuadamente la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades y el propio estatuto administrativo de los funcionarios municipales. Eso no va a ser posible, lo cual resulta absurdo, pues en la actualidad existen grados crecientes de inestabilidad en el sistema municipal. Y lo que deseamos es buscar mecanismos para evitar la arbitrariedad, sobre la base de entender que la flexibilidad de aquél es fundamental para nuestro país.

Por eso, vuelvo a insistir: estoy en verdad sorprendido del debate que hemos tenido en esta oportunidad. Porque si nos pusiéramos a discutir el tema racional y francamente, debería existir unanimidad en esta reforma constitucional, pues todos estamos de acuerdo, incluso acerca del actual texto del artículo 110. Si vemos las actas, podremos darnos cuenta de que el precepto se aprobó con la abstención del Senador señor Larraín y el voto en contra de la Honorable señora Feliú; de modo que uno tiene que entender que la mayoría del Senado está de acuerdo con esa disposición.

El problema, entonces, no radica tanto en el texto mismo de la enmienda constitucional, sino más bien en cómo resguardamos mejor los intereses de los trabajadores municipales. Y se han dado todas las garantías al respecto.

En tal sentido, estoy dispuesto a debatir incluso el planteamiento del Honorable señor Larraín en cuanto a trabajar la idea de los dos concejos municipales. Sin embargo, no será factible materializar siquiera dicha norma, pues el rechazo a esta reforma constitucional no sólo cerrará la posibilidad de que haya municipios modernos en el país, sino que, además, no permitirá que en el

Estatuto Administrativo Municipal y en la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades incorporemos mecanismos que den mayor seguridad a los trabajadores.

Es más, habíamos avanzado conversaciones con el propio Gobierno en el sentido de buscar soluciones para que, al igual que en otras entidades públicas, los funcionarios municipales que deseen retirarse lo hagan sobre la base de mejores indemnizaciones. No llegamos a acuerdo sobre el particular, pero estábamos absolutamente abiertos a procurar una salida. Porque, ¿qué pasa hoy cuando un trabajador municipal se va del servicio? Recibe una indemnización muy limitada: sólo la permitida por los actuales preceptos legales. Nos encontrábamos dispuestos (repito) a abrir posibilidades para otorgar una indemnización mayor.

Termino, señor Presidente, reiterando mi sorpresa por esta discusión. Si la hiciéramos en un clima distinto del que hemos vivido en estos últimos días a propósito de la reforma en análisis, seguramente todos estaríamos contestes en la necesidad de llegar a un acuerdo político sustantivo, serio, responsable, para los efectos de facilitarla y, al mismo tiempo, lograr la estabilidad y seguridad de los trabajadores municipales.

He dicho.

El señor DÍEZ (Presidente).- Tiene la palabra el Honorable señor Bitar.

El señor BITAR.- Señor Presidente, en mi Región he sostenido conversaciones con funcionarios municipales tanto de Arica como de Iquique, y su preocupación es doble. Primero, la de que, si se modifican las disposiciones en estudio, quizá ellos queden a merced de decisiones más bien arbitrarias de un alcalde y vean peligrar la permanencia en sus cargos. La segunda inquietud es más general y se refiere a las condiciones remuneracionales a que se encuentran sometidos esos trabajadores y a las dificultades vinculadas a su capacitación y al pago de los estudios de sus hijos, situaciones que hemos analizado en varias oportunidades.

Me parece que deberíamos considerar atentamente tales preocupaciones y procurar que no se verificaran. Y con ese criterio he razonado para los efectos del tratamiento dado al problema.

Como ya lo hice en sesiones anteriores, pregunto a la Sala si, en materia de descentralización, dejamos las cosas tal cual están o damos un paso adicional.

Pienso que la gran mayoría de los señores Senadores se inclina por avanzar en la descentralización. En tal sentido, me parece útil el paso que se está dando acá. Y la preocupación principal radica en determinar cómo damos ese paso resguardando los derechos de los trabajadores.

Sobre el particular, considero que hay seis materias adicionales que pueden ser objeto de un acuerdo con el Gobierno --éste ha manifestado su voluntad al respecto-- y que recojo como mecanismos adecuados para garantizar un equilibrio entre la descentralización y el resguardo de los intereses de los trabajadores.

Primera: las decisiones sobre reorganización, plantas, cargos, remuneraciones, etcétera, deben tomarse dentro de un plan de desarrollo comunal. Segunda: ello tiene que ser aprobado por los dos tercios de los miembros del concejo. Tercera: dichas modificaciones sólo pueden realizarse una vez durante el mandato. Cuarta: la creación de cargos debe requerir una fiscalización “ex post” de la Contraloría. Quinta: puede haber indemnizaciones para mejores retiros. Y sexta: es necesario un cambio en la Ley Orgánica Constitucional pertinente de manera que sólo por iniciativa presidencial se pueda impulsar una enmienda a la referida normativa.

Creo que las seis materias que he mencionado constituyen un cuerpo de resguardo adecuado para los intereses de los trabajadores municipales y concilian estos intereses con la necesidad de dar un paso en la descentralización. Y cometeríamos un serio error como Senado si no diéramos ese paso.

También podemos acordar con el Gobierno una modalidad de protección en la línea que hemos señalado, lo cual, por lo demás, figura en documentos que el propio Ejecutivo ha precisado.

La idea de que para ciertos efectos se requiera la confirmación del concejo elegido en un nuevo período --me parece que es el último punto por resolver para lograr un entendimiento--, a mi juicio, es inapropiada e inaceptable, porque envuelve la imposibilidad de adoptar una decisión importante en un plazo inferior a cuatro años, el que podría extenderse a entre cuatro y ocho años.

¿Se dan cuenta, Honorables colegas, de lo que significaría que en un período de entre cuatro y ocho años hubiera que esperar, en caso favorable, que un segundo concejo ratificara una decisión de tal naturaleza?

En mi concepto, se trata de una rigidez incompatible con la flexibilidad y --llamo a reflexión sobre el particular-- con el planteamiento de los señores Senadores que sugieren dicha modalidad. Porque no puedo dejar de mencionar que, curiosamente, algunos de los señores Senadores más reticentes a una medida de descentralización o que argumentan en favor de una presunta protección a los trabajadores son los mismos que en el pasado empujaron fuertemente para que la atención primaria quedara sujeta al Código del Trabajo; son los mismos que han sostenido que la educación y los profesores municipalizados deben sujetarse a dicho cuerpo normativo; son los mismos que han estado en contra de todos los planes laborales.

Entendámonos bien. ¡Aquí no está en cuestión quién defiende los intereses de los trabajadores y quién no los defiende! ¡No miremos el mundo al revés! Lo que está en cuestión es la capacidad de dar un paso en la descentralización con el debido resguardo de los derechos de aquéllos. Y, en mi opinión, con las seis acciones que he delineado --reitero que existe voluntad del Ejecutivo al respecto-- podemos lograr eficiencia y mayor desarrollo en la descentralización de la comuna y en el manejo del municipio, y, simultáneamente, el resguardo de los derechos de los trabajadores, un estímulo a su capacitación y una mejor remuneración por desempeño, todo lo cual debe traducirse en una convergencia adecuada entre descentralización y derechos de los mismos.

En esa óptica, y entendiendo que podemos articular un conjunto de mecanismos de protección, como los que he mencionado, me parece que es necesario dar este paso. Me inclino en tal sentido, y llamo a los señores Senadores a que procedamos en esa forma y a no quedar congelados en la situación que tenemos hoy día.

He dicho.

El señor DÍEZ (Presidente).- Ha pedido la palabra la Honorable señora Carmen Frei.

La señora FREI (doña Carmen).- Con la venia de la Mesa, cedo mi lugar al Senador señor Adolfo Zaldívar.

El señor DÍEZ (Presidente).- Tiene la palabra Su Señoría.

El señor ZALDÍVAR (don Adolfo).- Señor Presidente, es muy comprensible y lógica la preocupación de cualquier trabajador por la estabilidad en su empleo. Y hay ejemplos que indican que sus aprensiones tienen bastante base y sentido. Pero, en

el caso que nos ocupa, pienso que los funcionarios municipales, si bien están inquietos --no me cabe duda de que es así--, deberían mirar esta reforma con menos temor y, quizás --por qué no decirlo, también--, con la esperanza de que su propia situación funcionaria sea mañana mejor.

Antes de entrar al fondo del problema, quisiera ocuparme en algunas precisiones históricas hechas por mi querido amigo el Senador señor Hormazábal con la brillantez que acostumbra.

Su Señoría puso un ejemplo del siglo pasado, desde el punto de vista, tal vez, de formular una crítica a una forma de modernizar en que, a veces, se pone sólo el acento en la privatización y en una eficiencia mal entendida. Pero creo que, en el caso que citó, relativo a un gran político conservador de la época, don Manuel José Yrarrázaval, la explicación es distinta. Este último --curiosamente, Senador por la misma circunscripción de mi Honorable colega-- luchó por la comuna autónoma por otra clase de razones. Se trataba, más bien, de un modo de oponerse al poder omnímodo del Ejecutivo. Y veía la posibilidad de construir, a partir del municipio, una instancia de control, de separación, de división del poder, al mismo tiempo que de compensar este último, el cual de alguna manera también llevó --por qué no decirlo--, a raíz de la intervención electoral indebida, a la crisis de 1891. No existió el motivo que el Senador señor Hormazábal ha creído percibir, sino, más bien, el que he señalado.

Lo que sí comparto con Su Señoría es que la apreciación del Senador Yrarrázaval, así como la de un gran tribuno --quizás más antigua-- que planteó el federalismo como forma de gobierno en Chile, representaron una vía equivocada de resolver los problemas de nuestra organización como país. Constituían, en realidad, teorías políticas que se buscaba aplicar a un Estado que estaba recién naciendo y no registraban correspondencia en los hechos.

Distinto es lo que sucede actualmente, cuando en la institucionalidad de 1980, en la que el país se viene desarrollando, se observan contrasentidos, cosas que no andan bien, al revés de lo que estimaban quienes redactaron la Carta vigente.

Y ello lo ha representado acertadamente el señor Ministro del Interior al expresar, en las Comisiones y en la Sala, que resulta paradójico, por ejemplo, que las municipalidades dispongan del control desde el punto de vista

funcional, pero no desde el punto de vista de las remuneraciones, de la designación de los cargos.

El señor Ministro hizo presente una dicotomía real, cierta y que atenta contra la buena marcha del servicio municipal. ¡Por Dios! Es una realidad que él ha consignado porque existe, no por antecedentes del siglo pasado, como los referidos por el Senador señor Hormazábal.

Además, ocurre que estamos empeñados en un proceso de descentralización. Y se advierte que Senadores de Derecha exhiben, en algunos casos, un lenguaje y una manera de pensar distintos de los que deberían manifestar igualmente en otros. Hoy se oponen a esta reforma, que busca la descentralización manteniendo, sí, un Estado unitario, coherente. Chile es un Estado unitario, en efecto, pero requiere estas enmiendas en los municipios, así como otras en diversas áreas, para que se pueda lograr un mayor grado de participación.

Entonces, el contrasentido es doble. ¿Cómo resolverlo? Ello se puede conseguir, de verdad y en serio, por el camino de avanzar en lo que propone el señor Ministro del Interior, el gobierno. Es necesario modificar el artículo 62, N° 2°, de la Carta, para que, con la excepción que queda establecida, del artículo 110, las municipalidades cuenten con una autonomía que les permita materializar una buena administración.

Los municipios no podrán actuar de cualquier manera, sin embargo. Será preciso que procedan conforme a cuatro o cinco principios rectores que han sido planteados con toda claridad, habiéndose comprometido el señor Ministro del Interior y el Gobierno a que quedarán plenamente establecidos en la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades. No podrán éstas hacer lo que quieran: las designaciones deberán ser efectuadas con acuerdo del concejo; los gastos tendrán que ceñirse a lo dispuesto por el cuerpo legal citado; los decretos deberán pasar por la Contraloría, a diferencia de lo que sucede hoy, y mediarán responsabilidades pecuniarias en caso de incumplimiento. Las municipalidades deberán someterse, en definitiva, a normas que quedarán incluidas en su Ley Orgánica Constitucional. Y existe un compromiso al respecto.

No obstante, lo anterior no se puede concretar sin la reforma previa de la Constitución. Y, en este mismo momento, nos encontramos con que la Cámara de Diputados, por unanimidad, ha aprobado en general el proyecto de ley

de reforma orgánica de las municipalidades, que hoy está siendo aprobado en particular en Comisiones, también por unanimidad.

¡Pero no se puede avanzar! Porque no es posible introducir estas disposiciones si no se reforma la Constitución, a fin de hacerla plenamente coherente. Y, para facilitarlo, el titular del Interior, es decir, el Jefe del Gabinete, ha asumido un compromiso ante el Senado y la opinión pública.

¿Qué dice sobre el tema el documento titulado "Bases para una flexibilidad regulada", que nos entregó el señor Ministro? Tres cosas fundamentales. En cuanto a la estructura orgánica y del personal, expresa:

Primero, "Que la atribución del municipio de modificar la estructura orgánica como asimismo la estructura de personal, pueda ser ejercida sólo por una vez en el período alcaldicio y en función del plan de desarrollo comunal. En suma, se trata que la reestructuración orgánica y/o funcional sea el medio necesario para el cumplimiento de los objetivos contenidos en el plan."

Segundo, "Que la creación o supresión de cargos municipales, como asimismo las modificaciones a la estructura orgánica del municipio, sean materias de iniciativa del alcalde pero que requerirán el acuerdo de los dos tercios del concejo."

Y, tercero, "Que la creación y supresión de cargos municipales sea una materia sujeta a fiscalización ex post de la Contraloría General de la República."

Esto es lo planteado por el señor Ministro del Interior. No sé si es insuficiente.

Quisiera preguntar al señor Ministro formalmente, aquí, en el Senado, sobre la base del compromiso a que he hecho referencia, si tales aspectos serán incluidos en el proyecto de modificación de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, para que los trabajadores del sector queden tranquilos en el sentido de que se actúa con toda seriedad.

El señor FIGUEROA (Ministro del Interior).- Con su venia, señor Presidente, ¿puedo hacerme cargo de la pregunta?

El señor DÍEZ (Presidente).- Su Señoría puede contestar después de que termine el Senador señor Adolfo Zaldívar.

El señor FIGUEROA (Ministro del Interior).- Muy bien.

El señor ZALDÍVAR (don Adolfo).- Señor Presidente, creo que el temor de la parte laboral puede ser justificado, pero en el tema en estudio existe un interés nacional. Aquí se trata de un interés, no del Gobierno, sino del país. Se desea, realmente, que la institución que nos ocupa, que es fundamental para que la gente participe y constituye el primer entorno de un ciudadano, pueda funcionar debidamente.

Se han tomado todos los resguardos en relación con la Ley Orgánica Constitucional y los principios que debe contener, para que no tenga lugar arbitrariedad alguna. Pero, como en todo cambio, se avanzará corriendo riesgos. Si bien también los hay ahora, en la situación actual, me parece que ésta no puede continuar.

Por eso, declaro ser partidario de la fórmula que ha propuesto el Gobierno. Tengo plena confianza en sus autoridades, y en especial en el señor Ministro del Interior.

Gracias, señor Presidente.

El señor DÍEZ (Presidente).- Tiene la palabra el señor Ministro.

El señor FIGUEROA (Ministro del Interior).- Señor Presidente, con su venia, quisiera reiterar ante los señores Senadores, muy formal y solemnemente, el compromiso del Gobierno en cuanto a proponer una reforma a la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades que, conforme a la facultad que otorga el artículo 110 --en el evento de aprobarse--, contemple todos los resguardos en materia de flexibilización orgánica y funcional del municipio, contenidos en el documento a que se refirió el Honorable señor Adolfo Zaldívar.

El señor DÍEZ (Presidente).- Tiene la palabra la Honorable señora Carmen Frei.

La señora FREI (doña Carmen).- Señor Presidente, desde que se constituyó el Senado en Valparaíso --hace varios años-- he pertenecido a la Comisión de Gobierno, Descentralización y Regionalización. Sin duda, el trabajo que ha realizado ha sido de enorme importancia para el país y los Senadores, quienes hemos ido aprendiendo junto con la gente la necesidad de llegar a una real democratización de nuestros municipios, porque todos estamos contestes y sabemos que la democracia empieza en ellos.

En las últimas encuestas hemos apreciado que, a lo largo de todo el país, la autoridad que la gente siente más cercana es la del municipio, por cuanto la perciben como la más próxima a sus problemas cotidianos. Y cada día más

espera ver resultados concretos en cuanto a una mejor calidad de vida en el barrio o comuna donde vive.

Cuando empezamos a trabajar las leyes referidas a estas materias, estábamos conscientes de que iniciábamos una nueva etapa, después de muchos años en que no hubo municipios elegidos democráticamente. Y pese a todo nuestro afán por hacerlo de la mejor manera posible, nos percatamos que sólo el tiempo nos daría la oportunidad de modificar estas normativas e ir adecuándolas a la nueva época en que nos hallamos, ayudados por la experiencia de quienes trabajan en los municipios, de los Parlamentarios y de los interesados en estos temas.

En un Congreso Pleno, con motivo de una de las primeras reformas municipales, dije que no tememos a los cambios y que tampoco le tenemos miedo a que la gente, con la experiencia, vaya viendo la necesidad de hacer nuevos cambios.

A nosotros no nos asustan, como a algunos sectores de la Oposición, las reformas constitucionales, porque creemos que --reitero-- hay que irse adecuando a las realidades.

Sin duda, el proyecto que hoy se nos plantea apunta justamente en ese sentido, porque queremos un municipio que funcione, para lo cual --se entiende-- debe estar siempre descentralizado. No es posible que cada vez que se desee fijar sus plantas o crear nuevas unidades de trabajo para adecuarse a la realidad, se tenga que depender de leyes que sólo las puede tramitar el Congreso por iniciativa del Ejecutivo.

En definitiva, queremos dar atribuciones a las municipalidades, pero no generar nuevamente “alcaldes dioses”, autoritarios, que hagan lo que deseen. Por ello, hemos tenido tanto cuidado en trabajar el proyecto en debate. Hay quienes pueden decir que nos hemos demorado; pero si ello ha sido por lograr un bien común, no me asusta esa tardanza. También se hace necesario despachar la iniciativa que nos ocupa, a fin de seguir trabajando en la que modifica la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, que se halla en la Cámara de Diputados, y que ayudará a resolver muchas de las materias que hoy se han planteado y debatido.

Por eso, en estos días hemos buscado, una y otra vez, la manera de llegar a un acuerdo mediante grandes consensos. En efecto, hemos recibido en la

Comisión de Gobierno a funcionarios municipales y hemos hablado --cada Senador en su Región-- con los alcaldes y con los diferentes miembros de organizaciones comunitarias. En fin, hicimos un arduo trabajo. Y, en verdad, por el apuro, a lo mejor de un día, por tener que votarlo hoy, como nos exige un Comité, vamos a cometer un tremendo error que hará que todos nos vayamos esta tarde frustrados y descontentos.

Desde hace muchos años he sido patrocinadora de consensos y acuerdos, y creo que los chilenos tenemos el defecto, o tal vez la virtud, de dejar las cosas para el final. Evidentemente, esta materia la hemos ido tramitando y hoy estamos "con el agua hasta al cuello", pero si apuramos su despacho para hoy, podemos incurrir en un error que después todos lamentaremos.

Yo, más que nadie, quiero respetar la carrera funcionaria en los municipios y, asimismo, que ningún empleado de alguna municipalidad de nuestro país, sea grande o chica, se sienta perseguido o piense que puede perder, por este proyecto, su trabajo. Formé parte del municipio de Santiago, lo conocí como regidora desde 1970 --año en que fui elegida--, y desde esa época vengo preocupándome acerca de estas materias, con mayor razón ahora que soy miembro de la Comisión de Gobierno.

Por eso, hago especial confianza en lo que nos ha planteado el Gobierno. Incluso hay aspectos del documento --que se nos dio a conocer-- titulado "Bases para una flexibilidad regulada", que no comparto, y así se lo manifesté al señor Ministro del Interior. Y ésa es la razón por la cual hemos seguido conversando y buscando soluciones como las que nos fueron presentadas ayer en la tarde por el Senador señor Ríos, con quien estamos totalmente de acuerdo en cuanto a su petición de descentralización y de apoyo, para que los trabajadores municipales sientan que nosotros no los queremos perjudicar. Asimismo, ayer en la tarde, después que los Senadores señores Núñez y Hamilton conversaron con los funcionarios municipales, hemos analizado nuevos antecedentes con los cuales queremos seguir trabajando juntos.

A mí me hace mucha fuerza lo que hoy nos dijo el señor Ministro del Interior, quien es la máxima autoridad del Gobierno encargada de estos temas. Y si él dio su palabra aquí, obviamente tenemos que confiar. Aún más --digo "aún más" a los señores Senadores que tienen temor, y en lo que se compromete el señor Ministro--: podemos (lo dijimos hace un rato en la reunión de Comités)

firmar un acuerdo. No sería necesario escribir una minuta al respecto, sino, tal vez, sólo pasarla en limpio, porque desde hoy la tienen en sus manos todos los señores Senadores. Podríamos suscribir un acuerdo, y todos los compromisos contenidos en él se van a respetar en la discusión que habrá en la Cámara de Diputados. ¡Hasta esa confianza les damos! Por eso, nos extraña que no quieran acoger esta solicitud.

Entendemos que ha pasado tiempo. Es más: conforme a mi personalidad, me gustaría sacar las cosas de un día a otro, y a lo mejor este proyecto lo habría votado hace dos meses o un año y no estaría en este momento hablando para postergar su despacho. Sin embargo, también entiendo, y de ello hoy me doy cuenta por la experiencia de años en la Comisión de Gobierno, que más vale demorarnos un poco y hacer las cosas bien que después lamentarnos y tener que volver a discutir esta reforma constitucional. Porque --reitero--, si no la aprobamos, no tendremos posibilidad de estudiar el proyecto de ley que modifica la Ley Orgánica Constitucional de las Municipalidades, el cual no sólo contiene estas materias, sino que introduce muchos más avances.

Todos los Senadores presentes, como también los que nos leen y escuchan, estamos contestes en que el municipio es para servir a la gente, y actuamos con ese espíritu. De lo contrario, no estaríamos aquí, sino tranquilamente en nuestras casas o en otros quehaceres. Estamos aquí porque tenemos la vocación pública de servir a la gente, y la mejor manera de llevarlo a cabo es hacer hoy las cosas bien.

Señor Presidente, en verdad, no sé lo que se va a resolver en definitiva; pero hago un ferviente llamado al Senado, porque la gente que represento quiere que las cosas salgan bien, esto es, tener un municipio fuerte, que responda a las necesidades y pueda adecuarse a las mismas. En mi Región no es lo mismo la Municipalidad de Ollagüe que la de Antofagasta, y obviamente que sus alcaldes y los concejos tienen que readecuar las disposiciones legales a sus necesidades particulares. Entiendo que aprobamos leyes para todo el país, pero debemos dar a las autoridades edilicias la flexibilidad para que puedan actuar en consecuencia ante cada una de sus realidades.

El señor DÍEZ (Presidente).- Tiene la palabra el Honorable señor Ominami.

El señor LARRAÍN.- Eso se llama hablar para postergar.

La señora FREI (doña Carmen).- Conteste con argumentos, señor Senador.

El señor OMINAMI.- Señor Presidente, estimo primordial tener conciencia del cuadro general en el que se inserta esta discusión. Tengo la impresión de que ella no se refiere simplemente a una parte de la administración pública, sino, por el contrario, a un tema de gran envergadura y cuyo debate recién se inicia en el Senado. Desde ese punto de vista, es importante que empiece bien.

Todo lo que tiene relación con la reforma del sector público es de una enorme trascendencia; por ello, su tratamiento debe partir de la siguiente constatación fundamental: hoy día existe una profunda contradicción entre el esfuerzo de modernización del mundo privado --el de las empresas-- y los rezagos que se mantienen en el sector público. Tal dicotomía reviste gran alcance en un país donde hay tantas tareas pendientes. El sector público se va quedando atrás; se anquilosa; no se moderniza, y termina siendo un lastre que impide enfrentar las urgencias sociales planteadas.

En ese marco, hay que insertar el debate sobre administración comunal.

En la actualidad, el sistema municipal es mucho más importante que en el pasado. Si comparáramos los municipios con el Parlamento, observaríamos que, así como este último ha ido perdiendo facultades progresivamente, aquél las ha ido ganando. Todo lo que sucede hoy en las municipalidades tiene mayor significación que hace 15 ó 20 años, pues hay tareas y responsabilidades que antes no existían; por lo tanto, todo lo relativo a su buen funcionamiento adquiere una renovada importancia.

En este sentido, señor Presidente, lamento que el Senador señor Larraín...

El señor LARRAÍN.- ¿Por qué se lamenta, señor Senador?

El señor OMINAMI.- Lamento que Su Señoría no sea consistente en sus planteamientos.

En mi opinión, nada podría ser más dañino que practicar el doble discurso: ser liberal en ciertas cosas y extremadamente restrictivo en otras. En esto debemos ser consecuentes. No podemos hacer la apología de un liberalismo irrestricto y de una flexibilidad absoluta al discutir sobre el mundo privado y cambiarnos totalmente de posición cuando analizamos materias del sector público. Eso no parece consistente. Más aún, se inflige un tremendo daño al ámbito estatal, porque en un país como el nuestro --reitero-- el Estado está llamado a jugar un rol

esencial. Pero, para eso, se requiere de un sector público con capacidad de creación, flexible y no rígido, como algunos plantean hoy.

El señor LARRAÍN.- ¿Me permite una interrupción, señor Senador?

El señor OMINAMI.- Con la venia de la Mesa.

El señor DÍEZ (Presidente).- Tiene la palabra Su Señoría.

El señor LARRAÍN.- Señor Presidente, no quiero extenderme en el uso de la palabra, porque no quiero caer en la estrategia de hablar para que no se efectúe la votación hoy día...

La señora FREI (doña Carmen).- Está prejuzgando, señor Senador.

El señor LARRAÍN.- No estoy prejuzgando, señor Presidente.

El señor OMINAMI.- Señor Senador,...

El señor LARRAÍN.- La señora Senadora dijo que estaba interviniendo para postergar...

El señor ZALDÍVAR (don Adolfo).- Señor Senador, usted habló 17 años sin interrupción. ¿Recuerda?

El señor LARRAÍN.- Estoy citando las palabras de la señora Senadora. Entendí que ésa era la razón por la cual todos están haciendo uso de la palabra.

La señora FREI (dona Carmen).- Su Señoría, escuche lo que uno dice, no lo que quiere entender cuando uno habla. Por favor no me cite, porque si no tendré que intervenir durante media hora en castellano, inglés o francés, para que me entienda.

El señor LARRAÍN.- Use todo el tiempo que quiera, señora Senadora. Tiene ese derecho.

Lo que deseo señalar es que no tengo doble estándar. Al contrario, digo las cosas tal como son. Y me parece que los argumentos que se han estado dando y la forma como se ha reaccionado demuestran cuáles eran los objetivos que se perseguían. En justicia, he estado resuelto y llano a buscar un entendimiento; fui yo quien planteó en la Sala por primera vez la idea de lograr un acuerdo y lamentablemente...

El señor LAVANDERO.- ¡Pero no tiene votos!

El señor LARRAÍN.- No importa, los que tengo a lo mejor son suficientes para bloquear ése objetivo. Pero eso no es lo más relevante.

He sugerido buscar una solución al problema; no se ha llegado a acuerdo, y me parece irresponsable seguir dilatándolo. Si se quiere recurrir a distintas argucias para hacerlo, que se haga; pero, por favor, no se desconozca el espíritu de lo que he planteado para alcanzar el consenso. Si luego de un mes no

lo hemos conseguido, no se me diga que no tengo flexibilidad o que soy inconsecuente.

El señor OMINAMI.- Recupero el uso de la palabra.

Señor Presidente, nunca es tarde para alcanzar un acuerdo. Me parece que, tratándose de un tema de tanta significación que tiene que ver con el sistema municipal, el cual desempeña tareas de gran envergadura en nuestro país, no debe haber un plazo perentorio o fatal de treinta días, luego del cual tenga que irse derechamente a la confrontación. Si existe voluntad de llegar a consensos, si estamos todos conscientes de que es fundamental avanzar en el sentido de la flexibilización y evitar la contradicción --que algunos plantean, en el sentido de establecer una flexibilidad absoluta para el sector privado y una rigidez total para el sector público--, estimo que en buena hora deberíamos hacer el esfuerzo para alcanzar el acuerdo.

Por otra parte, debe ser posible conciliar la necesaria flexibilidad de las plantas con el resguardo frente a las arbitrariedades. Son dos conceptos distintos, y no porque durante diecisiete años de dictadura se hayan podido cometer tantas arbitrariedades tenemos que legislar pensando en ese período. Creo que en democracia es perfectamente factible ver las cosas con una percepción diferente. Es razonable, justo y legítimo el alegato de los funcionarios en apoyo de lograr garantías frente a tratamientos discriminatorios o a la comisión de arbitrariedades. Tenemos que hacernos cargo de esas inquietudes. Pero no me parece justo, ni buena solución, responder a esas legítimas inquietudes con una rigidez absoluta. En nuestro país existe hoy día una gran necesidad de avanzar en el campo de la modernización, desconcentración y descentralización de responsabilidades, y ésta es una buena ocasión para hacerlo.

Termino mi intervención, reiterando mi disposición a trabajar en la dirección que ha planteado el Gobierno. A mi juicio, el Ministro del Interior ha dado sólidas garantías respecto de la posibilidad de compatibilizar la necesidad de flexibilización con la necesidad de proteger a los funcionarios municipales de eventuales arbitrariedades que podrían cometerse.

Desde ese punto de vista, corresponde insistir en la búsqueda de un acuerdo que dé a nuestro sistema municipal la elasticidad que tanto requiere.

El señor HORMAZÁBAL.- ¿Me permite un interrupción, Su Señoría?

El señor OMINAMI.- Sí, señor Senador, con la venia de la Mesa.

El señor HORMAZÁBAL.- El estimado Senador señor Ominami sabe que mi posición es distinta y que no comparto la necesidad de introducir el cambio en estudio, menos a través de una reforma constitucional. Si se trata de ser flexible, sugiero explorar la ley orgánica constitucional. Pero Su Señoría también sabe claramente que discrepo en otro ámbito con los Honorables colegas que hablaron sobre el punto.

El señor OMINAMI.- No tengo la menor duda al respecto.

El señor HORMAZÁBAL.- Estoy disponible para buscar un consenso, pues creo que el Senado es un lugar de acuerdos. Pero, desde mi punto de vista, la posibilidad de alcanzarlos sólo se refiere a las normas señaladas por el señor Ministro del Interior en el ámbito de una ley orgánica. Tengo plena confianza en el señor Ministro y en el Gobierno --sin lugar a dudas--, pero no estoy de acuerdo en establecer esta flexibilidad en una reforma constitucional. Si en el ámbito de los acuerdos se explora la posibilidad de circunscribirla a una modificación de la ley orgánica, estoy plenamente dispuesto a aprobarla.

Gracias por la interrupción, Honorable colega.

El señor DÍEZ (Presidente).- Tiene la palabra la Senadora señora Carrera.

La señora CARRERA.- Señor Presidente, toda la vida he sentido gran respeto por los trabajadores en general y por los de la Administración Pública y la Municipal en particular. Yo misma he sido funcionaria del Estado y siempre he estado orgullosa del trabajo que en tal calidad desempeñé.

Durante esta sesión ha quedado claro que los municipios tienen grandes dificultades para el manejo de sus atribuciones y responsabilidades. Además, en la práctica, en el trabajo que uno hace continuamente en las comunas se puede dar cuenta de que hay serias contradicciones y muchas veces no se conocen las causas que llevan a situaciones de esa índole. Al parecer, esta reforma es inevitable. La propia gente la reclama, porque los 13 millones de habitantes del país saben de la existencia de esas contradicciones y problemas en el área municipal.

No soy entusiasta del neoliberalismo. De ninguna manera. No creo que las personas puedan adscribirse solamente a ser consumidoras. El ser humano tiene otras facetas mucho más ricas que ser únicamente consumidor en una sociedad. Tampoco postulo que toda privatización es buena. Nunca he pensado eso, ni lo pienso ahora. Posiblemente, habrá algunas buenas y otras que no corresponden; pero hay gente que es muy rígida frente a estas cosas: considera

que todo el mundo debe ser consumidor y que la totalidad de las privatizaciones son correctas. Asimismo, cree en la flexibilidad como uno de los elementos para el desarrollo o crecimiento. Sin embargo, esas mismas personas, ante los problemas municipales, dicen todo lo contrario y se niegan a aprobar una reforma constitucional indispensable para seguir después con la ley orgánica, a fin de defender los legítimos derechos de los trabajadores. Senadores a quienes respeto enormemente, hoy sustentan posiciones diferentes.

Por eso, me gustaría estudiar más a fondo el proyecto, para saber a ciencia cierta qué es, a mi modo de ver y entender las cosas, lo que corresponde hacer. De manera que, antes de votar favorable o negativamente, debemos continuar analizando esta reforma constitucional, que para algunos abre el camino hacia un trabajo más eficiente en las municipalidades, con el propósito de dar satisfacción a las necesidades de la población chilena. Hay quienes estiman innecesario aprobar la reforma antes de modificar la ley orgánica constitucional. Me interesaría tener más claridad acerca de este punto que la que tengo en este momento.

En todo caso, respecto de la situación municipal, todos los oradores se han quejado de la existencia de rigideces, de exceso de centralismo, y manifiestan la necesidad de mejorar o cambiar en esos aspectos. O sea, hay coincidencia en que la descentralización es un factor que ayudaría a un manejo municipal más eficiente.

Cuando una cosa es buena y todos concuerdan en ello, es imperativo hacerla, pero hacerla bien. Hay dos maneras de concretar las cosas buenas: haciéndolas bien y haciéndolas mal. Soy partidaria de lo primero a fin de que verdaderamente sean beneficiosas para la población. En este sentido, es imprescindible una discusión más profunda y amplia respecto al tema.

La presente reforma, que aparece absolutamente necesaria a la luz de los discursos que aquí hemos escuchado, tendrá que llevarse a cabo de una manera o de otra. En cuanto a la flexibilidad, si se requiere con tanta urgencia como se desprende de las distintas intervenciones, de los diferentes documentos que recibimos, de las demandas de los trabajadores en su conjunto (no sólo de los que laboran en los municipios más grandes y poderosos) y de toda la sociedad chilena, se logrará, también, de un modo u otro.

Reitero que la flexibilidad llegará de una u otra manera. Sería lamentable que se alcanzara por la vía más directa y, tal vez, menos justa, menos equitativa: a través de aquella disposición que permite calificar en lista 4 a los funcionarios, con el objeto de deshacerse de ellos sin respetar los legítimos derechos que les otorgan sus contratos, ni la forma de desarrollar su vida de trabajo, ni los beneficios laborales obtenidos durante el tiempo de su desempeño.

Cuando un sistema no funciona bien, lo racional es buscar una solución. Y a esa solución estamos tratando de llegar, aunque cada uno con un pensamiento congruente con la visión que tenemos de la vida y de los acontecimientos que tienen lugar en el país.

A mi modo de ver, Chile, donde --como decía el Senador señor Ominami-- se ha llevado a extremos el neoliberalismo, no puede mantener rígidas las instituciones del Estado. Es preciso ponerlas a tono con el mundo que las circunscribe. Esto hay que hacerlo, guste o no guste. Pero, igualmente, es muy justo que los trabajadores sepan cuál será su futuro; qué pasará con ellos más adelante; en qué condiciones quedarán con la modernización.

Tales aspectos tendrán que discutirse con los interesados, pero también con las municipalidades y con la sociedad toda, que desde luego espera que sus municipios, que tantas atribuciones poseen actualmente, cuenten con las herramientas que les permitan efectuar un trabajo adecuado a los requerimientos de la comunidad.

El señor DÍEZ (Presidente).- Tiene la palabra el Senador señor Ruiz-Esquide.

El señor RUIZ-ESQUIDE.- El Honorable señor Arturo Frei me ha solicitado intervenir previamente.

Con mucho agrado accedo a esa petición, si la Mesa lo autoriza.

El señor DÍEZ (Presidente).- Tiene la palabra el señor Arturo Frei.

El señor FREI (don Arturo).- Señor Presidente, en el largo debate que hemos tenido acerca de esta reforma, que busca modernizar los municipios del país, hay un tema de fondo que ha estado presente en todo momento: el resguardo de los derechos de los trabajadores municipales.

Ayer recibí un fax, fechado el 13 de agosto y firmado por don Eduardo Pastene Azola, Presidente Nacional de la Asociación Nacional de Empleados Municipales de Chile, en el cual se señala textualmente:

"En opinión de la Asociación Nacional de Funcionarios Municipales de Chile, ASEMUCH, el acuerdo que se suscriba entre los H. Senadores para aprobar la reforma constitucional, deberá contener realmente normas que protejan los derechos de los actuales funcionarios que cumplen funciones en el servicio, en el sentido que las disposiciones del artículo 110° de la Constitución no deben afectar a los funcionarios en actual servicio; que la concursabilidad de los cargos sólo se haga operativa cuando el actual funcionario deje el servicio por las causales establecidas en el Estatuto Administrativo; que se establezcan mecanismos o incentivos al egreso voluntario del servicio con indemnización adecuada". Y se hacen diversas afirmaciones respecto de la flexibilización con protección de los derechos laborales.

Durante la discusión de la iniciativa no he escuchado a ningún señor Senador que no haya expresado estar de acuerdo con esa tesis. Además, el señor Ministro ha manifestado que el Gobierno compromete las bases para una flexibilidad regulada, que, por supuesto, no contempla todo lo que pretende la Asociación Nacional de Empleados Municipales.

Tengo en mi poder otro documento sobre la misma materia, en el cual han trabajado los Senadores señores Ríos y Núñez. En el fondo, ¿qué se persigue? Buscar un acuerdo en base a ambos documentos. ¿Por qué? ¿Qué le interesa al país? A la ciudadanía le interesan dos cosas, y creo que todos los señores Senadores concordarán en ello. Primero, hacer un gran esfuerzo por resolver los problemas que vivimos día a día en cada comuna y que los funcionarios también pueden apreciar. Es necesario modernizar, cambiar el actual sistema municipal chileno. Y, segundo, también queremos hacer respetar y resguardar los derechos de los trabajadores municipales, que son derechos adquiridos y que, evidentemente, deben quedar contemplados en una ley orgánica constitucional.

No entiendo cómo el Senado, tras un debate de cuatro o cinco horas, no haya sido capaz de ponerse de acuerdo en algo tan simple, y no cumpla con su objetivo, cual es despachar una iniciativa que dé real respuesta a los problemas de las comunas y de los empleados municipales, del país, para así mirar hacia el siglo XXI con municipalidades que respondan a los desafíos que se presentan.

Señor Presidente, a pesar de que restan pocos minutos para el término de esta sesión, debiéramos hacer un esfuerzo por llegar a acuerdo en esta

materia de manera de fundir el documento de la Asociación Nacional de Empleados Municipales de Chile, firmado por su Presidente don Eduardo Pastene Azola, con lo planteado por el Ministro del Interior, en cuanto a las bases para una flexibilidad regulada, y con la proposición del Senador señor Ríos. De esa manera podríamos lograr incorporar en el Texto Constitucional una normativa que salvaguarde los derechos de los trabajadores y, al mismo tiempo, dé la posibilidad para que los municipios chilenos se modernicen.

Formulo un llamado a los señores Senadores que se oponen a lo propuesto --por razones legítimas, porque piensan de modo distinto--, para que concordemos en una iniciativa que resulte beneficiosa para todos los sectores involucrados.

He dicho.

El señor DÍEZ (Presidente).- Tiene la palabra el Honorable señor Ruiz-Esquide.

El señor RUIZ-ESQUIDE.- Señor Presidente, trataré de ser lo más breve posible, para que ningún señor Senador crea que aquí hacemos uso de la palabra con el objeto de prolongar la sesión innecesariamente. Porque eso, además, involucra un agravio muy personal a quienes no habíamos intervenido, puesto que, en una suerte de adivinanza, se han señalado cuáles serían nuestras intenciones, lo que, obviamente, no corresponde a la realidad. Se lo representé al señor Senador que hizo esa observación, quien me dijo que de manera alguna ella obedecía a "animus injuriandi" en mi contra, por lo que en ese sentido voy a poder hablar tranquilo.

En primer lugar, cuando se tocan temas que dicen relación con instituciones surgidas después del Gobierno que terminó el año 1990, se genera una situación donde es difícil armonizar ciertos mecanismos de funcionamiento con las conductas personales de la gente.

Los países no sólo están hechos de leyes, de normas, de estructuras, sino, también, de personas, que de algún modo van siendo penetradas por determinadas formas de conductas. Y, entonces, se produce el hecho de que a veces la ley pretende una cosa, y la forma de actuar de las personas lleva a otra, y se genera el temor --legítimo, por cierto-- de que se siga manteniendo una conducta --en este caso, para con los trabajadores-- de cierta arbitrariedad.

Cuando existen dificultades para entender cómo mejorar la administración comunal, a lo menos hay tres reflexiones que uno tiene derecho a

hacerse, para ver cómo compatibilizar las distintas opiniones que se tienen al respecto. Y ello debe lograrse respecto de este proyecto de reforma constitucional. Porque hemos discutido, entre otros, el Estatuto Docente, el Estatuto de Atención Primaria de Salud Municipal, y tantas otras iniciativas cuyas materias son las mismas.

Primero, cómo lograr una armonía razonable respecto de la necesaria flexibilidad que debe existir en un sistema moderno de funcionamiento de los servicios públicos. Porque es eso lo que discutimos. Y no lo relativo a la flexibilización, aun cuando el Senador señor Ominami lo planteó con mucha claridad respecto del sector privado, donde sí --lo digo con mucha franqueza-- permanentemente la flexibilidad y la eficiencia terminan siendo una clara arbitrariedad.

Ayer vi un programa de televisión donde con mucha crudeza se señaló que ciertas arbitrariedades, que evidentemente agravan los derechos de las personas, puesto que en esas condiciones no pueden entrar a la empresa privada, se explican perfectamente bien por la llamada "eficiencia" de la necesaria flexibilidad que debe existir en sus mecanismos de funcionamiento, porque, en definitiva, están en permanente competitividad.

Desde estas bancas, por lo menos el Senador que habla se ha referido hasta la saciedad al hecho de que la competitividad, cuando es malsana y llevada al extremo, terminará destruyendo las conductas de las personas y la armonía necesaria en el cuerpo social. Básteme para eso decir que los últimos estudios en materia psiquiátrica acerca de cómo se genera la angustia existencial --que, incluso, lleva al consumo de drogas--, afirman que ello ocurre cuando no existe la necesaria serenidad y tranquilidad.

Ése es un tema que está pendiente en toda la discusión: cómo lograr que la flexibilidad y la eficiencia no se transformen en arbitrariedad. Y quiero ser consecuente con lo que acabo de expresar. Resulta evidente que el temor a la arbitrariedad existe en los trabajadores y en todo orden de materias cuando estamos en presencia de un cambio importante y se entregan mayores atribuciones a las personas para que puedan ejercer dicha flexibilidad. Porque se halla presente el concepto malsano del poder, en el sentido de que la persona con poder tiene por sí la razón, en el sentido de que quien posee poder lo puede usar

libremente, en cuanto a que éste no se sujeta a normas mínimas de respeto a los demás.

Respeto mucho la opinión de mis Honorables colegas, pero quiero ser extremadamente claro en señalar lo que pienso. A mi juicio, el problema se generó en Chile durante 17 años. En ese período se produjo el gran cambio psicológico en mucha gente. Por eso es que aún hoy, en democracia, podemos observar a personas con una clara noción democrática antes de 1973, y en 1990 ó 1991 con una concepción del uso del poder realmente increíble, debido al gran cambio ocurrido.

El segundo tema presente en todas las discusiones sobre esta materia, relacionado especialmente con el problema municipal, radica en que Chile es un país unitario, y tiene, por tanto, la obligación de generar leyes que abarquen al país en su conjunto, de que no haya diversidad en cuanto a su aplicación, de que no se produzcan situaciones distintas en un punto y en otro, en presencia, por otro lado, de la diversidad real y objetiva de las municipalidades, con su propia realidad, con su capacidad de ejercer sus atribuciones, con la forma en que deben tratar a sus empleados.

No deseo extenderme en esta materia. Pero el punto es claro. Uno ve en la prensa, en la publicidad y en el debate nacional ciertas cosas que parecen ser tan obvias de realizar en determinadas comunas, y se pregunta por qué no se pueden hacer en otras. De allí se deduce una tremenda eficiencia de determinada municipalidad. Pero es evidente que lo que se lleva a cabo en una comuna no se puede poner en práctica en otras. Lo estamos viendo en materia de salud, de educación. Lo que haga una municipalidad rica no puede ser realizado por una municipalidad pobre. Y eso obliga a un manejo distinto en un caso y en otro, pero sin perder el sentido de unidad nacional, donde, en definitiva, deben darse ciertas normas.

El señor RUIZ (don José).- ¿Me permite una interrupción muy breve, señor Senador, con la venia de la Mesa?

El señor RUIZ-ESQUIDE.- Con mucho gusto.

El señor DÍEZ (Presidente).- Tiene la palabra el Honorable señor Ruiz.

El señor RUIZ (don José).- Señor Presidente, sólo quiero clarificar que en el mensaje enviado por el Presidente de la República al Congreso --sobre el cual se hizo alusión-- no se incluía la enmienda del artículo 62, en su número 2º, de la

Constitución Política, sino que se iniciaba con la modificación del artículo 107 de la Carta, que sí entregaba una serie de nuevas atribuciones al consejo económico y social comunal.

Por lo tanto, la sustitución del número 2º del artículo 62 fue producto del debate en la propia Comisión de Gobierno del Senado. No de iniciativa del Ejecutivo, aun cuando consulté al señor Ministro, quien me respondió que la habían compartido.

Pero, reitero, esto no figuraba en el mensaje. Por ello, creo que cada día es más necesario buscar un acuerdo. Porque hay muchas materias que se han tratado en forma muy rápida. No hemos contado con la posibilidad de profundizarlas, en circunstancias de que ellas revisten gran importancia.

El señor DÍEZ (Presidente).- Ha llegado la hora de término del Orden del Día.

Restan dos minutos del tiempo del Honorable señor Ruiz-Esquide, para cuando se reanude la discusión del proyecto.

Se levanta la sesión.

--Se levantó a las 20.

Manuel Ocaña Vergara,
Jefe de la Redacción