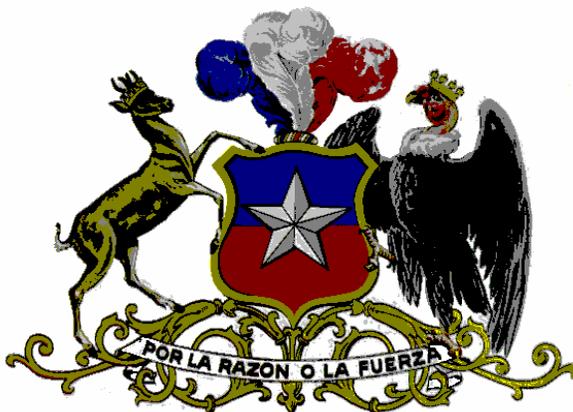


# REPÚBLICA DE CHILE



## DIARIO DE SESIONES DEL SENADO

PUBLICACIÓN OFICIAL

LEGISLATURA 333<sup>a</sup>, ORDINARIA

**Sesión 20<sup>a</sup>, en miércoles 17 de julio de 1996**

Ordinaria

(De 16:16 a 20:49)

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

*SECRETARIOS, LOS SEÑORES RAFAEL EYZAGUIRRE ECHEVERRÍA, TITULAR  
Y JOSÉ LUIS LAGOS LÓPEZ, PROSECRETARIO*

---

ÍNDICE

*Versión Taquigráfica*

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

**Proyecto de ley, en segundo trámite, que reestructura plazas del escalafón de Oficiales de Servicio Religioso de la Armada (se aprueba en general y particular).....**

**V. ORDEN DEL DÍA:**

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

**VII. INCIDENTES:**

**Homenaje a centenario de municipalidad de Punta Arenas. Comunicaciones (se rinde).....**

**Peticiones de oficios (se anuncia su envío).....**

**Reforma constitucional sobre Administración Comunal (observaciones del señor Ríos).....**

**Adhesión a homenaje a municipio de Punta Arenas (intervención del señor Horvath).....**

**Planta de nueva comuna de Chiguayante. Oficios (observaciones del señor Cantuarias).....**

**A n e x o s**

**ACTA APROBADA:**

**Sesión 9a., en 19 de junio de 1996.....**

**DOCUMENTOS:**

**1.- Proyecto de acuerdo, en segundo trámite, que aprueba el acuerdo con Francia que crea Comisión de Cooperación Económica, Financiera e Industrial.....**

**2.- Informe de la Comisión de Relaciones Exteriores recaído en el proyecto que aprueba el Convenio Cultural con Malasia.....**

**3.- Moción de los señores Piñera, Fernández y Hormazábal, con la que inician un proyecto que modifica el inciso tercero del artículo 6° de la ley 18.603.....**

# 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 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
- Letelier Bobadilla, Carlos
- Martín Díaz, Ricardo
- Matta Aragay, Manuel Antonio
- Mc-Intyre Mendoza, Ronald
- Muñoz Barra, Roberto
- Ominami Pascual, Carlos
- Otero Lathrop, Miguel
- Páez Verdugo, Sergio
- Pérez Walker, Ignacio
- Piñera Echenique, Sebastián
- 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
- Valdés Subercaseaux, Gabriel
- Zaldívar Larraín, Adolfo
- Zaldívar Larraín, Andrés

Concurrieron, además, los señores Ministros del Interior, del Trabajo y Previsión Social y el señor Subsecretario de Desarrollo Regional y Administrativo.

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 16:16, 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 9ª, ordinaria, en 19 de junio del presente año, que no ha sido observada.

El acta de la sesión 10ª, ordinaria, en 20 de junio 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).

## **HOMENAJE A PRESIDENTE DEL SENADO DE FRANCIA**

El señor DÍEZ (Presidente).- Me es muy grato iniciar la sesión con un homenaje al señor Presidente del Senado de Francia, don René Monory, en conformidad a un acuerdo de Comités.

Permítame en primer lugar, señor Presidente, darle la más cordial bienvenida a la Sala del Senado. Sus integrantes nos sentimos particularmente honrados de contar con su presencia en esta sesión y, al mismo tiempo, le deseamos que su estadía en Chile no sólo sea placentera, sino que también útil para nuestros dos países.

Señor Presidente, históricamente su país ha sido para Chile una fuente inagotable de inspiración y de creatividad, la cual se expresó particularmente en nuestro pensamiento político. Inspirado en los pensadores franceses, nuestro país construyó la República fundada en la soberanía popular y en el Estado de Derecho.

Muchos compatriotas vuestros nos ayudaron a construir la nación. Algunos, como Beauchef o Viel, lucharon junto a los nuestros en los campos de batalla; otro, el sabio investigador Claudio Gay, escribió una de las obras más monumentales del siglo XIX (en la cual se estudian nuestras plantas, piedras y habitantes); e ingenieros de la Escuela Politécnica Francesa contribuyeron a formar a nuestros jóvenes.

La influencia de Francia en la formación de nuestras instituciones también fue fundamental. El principio de la división de los poderes, heredado de Montesquieu, garantía de toda democracia; así como el concepto de soberanía popular de Rousseau,

inspiraron a nuestros padres fundadores. Más tarde, don Andrés Bello formuló nuestro Derecho Civil siguiendo las huellas del Código Napoleónico.

En nuestro sistema educacional influyeron tanto el pensamiento de Condorcet como el de Guizot. También nuestra juventud leyó apasionadamente a Lamartine.

Así Chile fue construyendo su propio progreso. En cada una de sus etapas estuvo presente la cultura humanista forjada por Francia y marcada por el sello de la libertad.

Por ello, en los tristes días de la guerra, Chile vibró profundamente con la causa de la liberación del pueblo francés.

El mundo está cambiando velozmente. La libertad ha ganado triunfos espectaculares que son motivo de esperanza, pero que a su vez nos plantean nuevas exigencias. Para las naciones en vías de desarrollo la consolidación de su libertad va unida al crecimiento económico y a la equidad social. No sólo queremos un mundo más rico, sino sobre todo un mundo más humano, reconciliado con la naturaleza y consigo mismo.

En la búsqueda de nuevas respuestas no pueden estar ausentes los valores de la cultura humanista que Francia ha encarnado. Como hace doscientos años, Francia tiene ahora mucho que decir. También América Latina, heredera de esa cultura, tiene aportes que hacer. En nuestro continente, la libertad se va consolidando y se abren nuevos caminos para superar el gran desafío de derrotar a la pobreza.

Históricamente Francia y Chile se han encontrado en los valores que forjaron su larga amistad. Ello nos permitirá avanzar en proyectos ambiciosos y colaborar en el campo internacional, en la defensa de la democracia, del derecho internacional y de la protección del medio ambiente.

Aspiramos a un orden internacional que permita a todas las naciones incorporarse equitativamente a los mercados internacionales, para lograr su desarrollo y superar su pobreza. Ello exige traspasar muchas barreras proteccionistas que, a la larga, son atentados graves contra la justicia universal.

Sabemos que Francia ha sido históricamente sensible al problema de la pobreza a nivel internacional y que recibiremos su apoyo en ese terreno.

Quiero destacar los fuertes lazos que existen entre nuestros países en el ámbito no gubernamental. Una cantidad importante de instituciones privadas francesas ha realizado un valioso aporte para el fortalecimiento de los vínculos mutuos y, al mismo tiempo, al progreso de Chile. Estos lazos, que se desarrollan de manera directa y

espontánea, constituyen, sin duda alguna, el cimiento más sólido de nuestra relación bilateral, porque están fundados en relaciones libres de nuestros pueblos.

El avance en la relación bilateral se confirma con el intenso intercambio de visitas de autoridades de los distintos ámbitos de la vida nacional, entre las cuales la de Vuestra Excelencia es particularmente grata para el mundo político y parlamentario, no sólo por la institución que representa, sino que por la personalidad y trayectoria de quien ocupa su cargo de Presidente.

Nuestro país y el suyo no sólo coinciden en la mayoría de los asuntos mundiales y tienen un sistema de consultas entre sus Cancillerías, sino que, además, la creación en la Asamblea Nacional Francesa del Grupo de Amistad Francia-Chile, y en nuestro Congreso del Grupo Chileno-Francés, han contribuido a fortalecer este aspecto contemporáneo de las relaciones internacionales.

Esperamos, también, intensificar nuestro intercambio comercial, que en el año recién pasado alcanzó la suma de mil millones de dólares.

Los chilenos no olvidaremos el apoyo que al interior del Consejo de la Unión Europea hemos recibido de Francia para la firma de un nuevo acuerdo marco de cooperación, conducente a una futura asociación política y económica con ella.

Estoy cierto, señor Presidente, de que esta visita será un definitivo impulso para nuestra relación parlamentaria, cuyo fortalecimiento contribuirá, decididamente, a estrechar aún más los históricos lazos que unen a Francia y Chile.

Asimismo, en este marco de las excelentes relaciones por las que atraviesan nuestros países, queremos destacar los proyectos de visita del Presidente Chirac a Chile y de nuestro Presidente a Francia, el próximo año.

Como abogado y político, quiero dejar constancia de que el pensamiento francés ha sido decisivo en mi formación, como en la de muchos de nosotros. La ideología central de los pensadores y legisladores franceses fue resumida genialmente por los autores Colin y Capitant, a principios de siglo, al decir lo siguiente.

Primero: "La persona humana es el fin del derecho, la legislación positiva ha de proponerse asegurar y favorecer el desenvolvimiento de las facultades físicas, intelectuales y morales del individuo en vista de su dignidad y su dicha. La misión del Estado debe limitarse a proteger la realización de éstos contra todo ataque exterior o interior".

Segundo: "El individuo tiene la elección y la responsabilidad de los medios por los cuales ha de desenvolverse su personalidad en busca de la dicha. Éste es el principio de la libertad civil".

Tercero: "La disciplina social, organizada en vista de los fines indicados, debe ser obra de las voluntades individuales que están llamadas a conformarse a la ley.". Este principio es el de la libertad política, que puede definirse así: "La participación, que bajo una u otra forma tienen los sujetos del derecho en la elaboración de los derechos".

Y, finalmente, el principio de la solidaridad, expresado ya a principios de siglo con claridad francesa: "El individuo solamente desenvuelve sus facultades mediante el concurso, con frecuencia desapercibido, pero siempre indispensable, de la comunidad a la que pertenece y con la cual él contrae desde entonces una obligación, cual es consentir, si fuese preciso, los sacrificios necesarios para que el Estado pueda llenar el mismo oficio en provecho de otros individuos.".

Estos cuatro principios que orientaron el pensamiento de toda mi generación universitaria, fueron profundizados por ese gran pensador francés, de enorme influencia en nuestra política, que se llamó Jacques Maritain, quien, confirmando lo que hemos citado, en su libro "El Hombre y el Estado", recalca la obligación de las mayorías de someterse al derecho natural.

Nuestra Constitución vigente de 1980, recoge nuestra común cultura occidental, al disponer textualmente: "El ejercicio de la soberanía reconoce como limitación el respeto a los derechos esenciales que emanan de la naturaleza humana.".

Quizás, éste sea, Excelentísimo señor Presidente, el mejor homenaje a la cultura que usted tan dignamente representa.

Por último, para manifestar la complacencia del Senado chileno, tengo el agrado de hacerle entrega de la medalla de oro que reciben los Senadores cuando se incorporan a este Cuerpo, deseando que Su Señoría la guarde como recuerdo de su visita.

He dicho.

--(Aplausos).

El señor MONORY (Presidente del Senado Francés).- Señor Presidente del Senado chileno, señoras y señores Senadores, señoras y señores:

El eminente poeta, Pablo Neruda, describía a su país como un "balcón gigantesco y estrecho", donde la mirada se pierde, a veces sobre las cimas de los Andes, a veces sobre las olas del océano.

Santiago, Valparaíso, son nombres con resonancias, llenos de promesas que alimentaron tantos sueños de viajes. A través de los siglos, ¡cuántos hombres y mujeres dejaron atrás Europa, para llegar a estas tierras del fin del mundo que son hoy día las suyas!

Ustedes han oído a menudo aquello de que en sus tierras, para existir y para sobrevivir, era preciso ser pioneros. Este estado de espíritu de todo un pueblo explica, sin duda, en parte al menos, que Chile haya sido el primer Estado democrático de América del sur, cuyo Senado, creado en 1812, después del Siglo de las Luces, es a la vez un emblema y un motor.

Es para mí un gran placer y un honor haber sido recibido en este día, a invitación de su Presidente, señor Sergio Díez Urzúa, invitación que me llevó hasta París su predecesor, señor Gabriel Valdés, un amigo desde hace muchos años.

Me atrevo a decir que entre estos muros me siento un poco como en mi propia casa. ¿Y esto por qué? Por lo menos por tres razones. En primer lugar su acogida, de la que emana un calor humano y una cordialidad que me llegan muy profundo. Y, luego, el hecho de que nuestros dos Senados beben de las mismas fuentes históricas y filosóficas. Finalmente, porque hace un momento, viendo la lista de los miembros de su Asamblea, reconocí varios apellidos franceses. No puedo ocultarles que esto me produjo un gran placer. Yo sé que algunos de ustedes estudiaron en Francia y que otros, durante un tiempo, encontraron allí asilo político.

Chile reconquistó la democracia. Ahora mira derecho hacia adelante, hacia un futuro que él mismo escogió. ¡Qué camino recorrido, en especial desde 1990, tanto en el plano de las libertades como en el de la economía!

Si en algunos decenios América latina se ha impuesto como un polo de desarrollo, Chile ha llegado a unirse al club de los Estados del mundo que registran las más altas tasas de crecimiento. Este éxito tan rápido como espectacular no podríamos considerarlo solamente como un regalo de la suerte o del azar. Con toda evidencia es el resultado del esfuerzo de un pueblo y del coraje que tuvieron sus dirigentes al tomar decisiones que a veces fueron difíciles.

Ustedes lo saben muy bien, porque lo viven diariamente: quien ha sido elegido debe permanentemente adelantarse a los hechos. Una política de pasos cortos no les habría permitido este nuevo despegue que hará un día de Chile, tal como ustedes lo desean, "la puerta de América del Sur en el Pacífico".

La política resuelta de privatizaciones que ustedes han iniciado, no sólo les ha valido elogios. Se cambian más fácilmente las leyes que las mentalidades.

No obstante, creo que ustedes han tomado la dirección correcta. El liberalismo es la única alternativa moderna, pero un liberalismo como ustedes lo conciben actualmente, que no sea salvaje, ni ciego; un liberalismo que no olvida a los

más desfavorecidos. Estoy impresionado viendo hasta qué punto, cada vez más, nuestra sociedad se vuelve hacia el hombre.

La idea de que el desarrollo debe acompañarse de una mejor distribución de las riquezas ha sido siempre defendida por mi familia ideológica, la democracia cristiana, que encontré aquí, para servirla, hombres y mujeres de convicción, como el actual Presidente Eduardo Frei y, antes que él, su padre.

Chile ya era antes un gran país; ahora es una potencia económica. Su mercado, de ahora en adelante, no es sólo el continente latinoamericano, ni siquiera los Estados Unidos o la zona del pacífico: ¡Es el mundo entero!

Ustedes acaban de firmar un acuerdo con el MERCOSUR. Ahora que el planeta es una aldea, inscribirse en un conjunto regional se ha vuelto una necesidad. Europa ha mostrado el camino y ha hecho escuela prácticamente en todas partes del mundo. Por ello, estoy convencido de que pronto dialogaremos y comerciaremos con más facilidad, de continente a continente.

Con la firma del acuerdo-marco, firmado en Florencia el 21 de junio último, una nueva era ha comenzado en las relaciones de Chile y Europa. Tanto para su país como para la Unión Europea, intensificar los intercambios abre reales perspectivas. Será para ustedes la ocasión de profundizar los lazos que mantienen individualmente con los Estados miembros, y en especial, por supuesto, con Francia.

Los hechos son porfiados, y la verdad es que nuestro lugar en Chile no está ahora a la altura de lo que podríamos esperar. Para invertir esta tendencia, tenemos que hacer esfuerzos por ambos lados, primeramente, en lo que respecta a la presencia de nuestras empresas en su territorio. En tres años, el número de sociedades francesas ha aumentado en 20 por ciento. Es lo que nos prueban las cifras, que merecen, indiscutiblemente, ser examinadas en perspectiva. Estamos de acuerdo en que 83 empresas es aún una cifra muy modesta, de modo que --créanmelo-- sin falta, a mi regreso a Francia, voy a preocuparme de motivar a nuestros industriales para que vengan a instalarse aquí.

Su país actualmente está desarrollando vastos proyectos de equipos y de infraestructuras. Las empresas francesas con experiencia reconocida en sectores claves como el tratamiento de aguas, la energía, los transportes, la vigilancia de la navegación aérea, pueden --estoy convencido de eso-- participar activamente en esos proyectos. Tenemos, por ambos lados, mucho que ganar.

Más allá de las realidades económicas, existe el deseo de los pueblos de conocerse y comprenderse mejor. Miles de kilómetros nos separan. Sin embargo, las

afinidades franco-chilenas se remontan muy lejos en la historia. Ellas se basan, por supuesto, en los valores que compartimos. Lo recordaba hace un momento: Chile fue el primer Estado de este continente en dotarse de un sistema parlamentario. Para Francia, cuna de los derechos humanos, esto da a Chile un lugar totalmente especial.

La democracia no tiene diversas formas: es única; es, primeramente y antes que todo, un mandato dado por un pueblo a sus representantes. No se ha inventado ningún otro sistema que respete de esta forma al hombre. Este modelo, que es único, tiene vocación universal, porque es portador de un mensaje espiritual: está organizado en torno a la persona humana.

Chile y Francia están, desde ahora, investidos de una misión común: difundir su ideal.

Nuestros lazos privilegiados tienen también otra raíz: el amor por una cultura y una lengua. Me ha conmovido una de sus recientes iniciativas. Bajo el impulso del señor Sergio Bitar, un grupo de Senadores ha lanzado un llamado a su Gobierno para que la lengua francesa conserve un lugar dentro del sistema educativo. En momentos en que Chile se asocia con la Unión Europea, cuya riqueza se basa, precisamente, en la diversidad de sus identidades y sus culturas, sería paradójico que nuestros amigos latinoamericanos sólo se comunicaran con ella por medio del inglés.

El próximo sábado colocaré la primera piedra del Liceo René Descartes en Reñaca. Esta iniciativa se agregará a la red de cuatro establecimientos que, desde Osorno a Santiago, educan aproximadamente a 5 mil jóvenes chilenos, en un espíritu bicultural. Es un gesto simbólico que reviste especial importancia para mí. Los jóvenes son portadores del futuro de nuestra relación; son su porvenir y, por ende, son su esperanza.

Pero tal vez habría que ir aún más lejos. Cuatrocientos estudiantes chilenos asisten actualmente a universidades francesas. ¿No podríamos estudiar los medios para elaborar, donde fuese posible, una equivalencia de diplomas? Reforzaríamos de esta manera los desplazamientos de la juventud entre nuestros continentes. Ésta es una idea, señor Presidente, que someto a su reflexión.

Tenemos un destino común; estoy convencido de eso. Y su materialización pasa también por nuestros Hemiciclos y por nuestros grupos de amistad.

Mientras más viajo, más creo en la cooperación interparlamentaria. Las Asambleas tienen un papel importante que cumplir para estrechar, reafirmar y profundizar los lazos entre los países y los pueblos.

Dentro de algunos instantes, firmaremos con el señor Díez, Presidente del Senado, un convenio que nos llevará a intensificar nuestros intercambios de información y experiencias, con la ayuda y el valioso apoyo, evidentemente, de nuestros grupos de amistad. Aprovecho la oportunidad para saludar al Presidente del Grupo Chile-Francia, señor Sergio Romero.

Me siento muy feliz de estar con ustedes esta tarde y de transmitirles, en nombre del Presidente de la República Francesa, del Senado que tengo el honor de presidir y de todos los miembros de nuestra Asamblea, un mensaje de amistad. Este mensaje va dirigido a todos ustedes, pero también a las grandes figuras de la historia de vuestra Asamblea: Andrés Bello, Mariano Egaña, Benjamín Vicuña Mackenna, en el siglo XIX, y más cerca de nosotros, Guillermo Subercaseaux, Pedro Aguirre Cerda, Pablo Neruda. Desgraciadamente no puedo citarlos a todos. Les agradezco el haberme acogido como enviado del pueblo francés, el cual, una vez más, transmite al pueblo chileno su saludo cálido y fraternal.

Trabajemos mano a mano para que lo que hoy es un acontecimiento, se convierta mañana en un gesto habitual.

¡Viva Chile!

¡Viva Francia!

¡Viva la amistad franco-chilena!

--(Aplausos).

El señor DÍEZ (Presidente).- Se suspende la sesión por 15 minutos para despedir a nuestro huésped.

--Se suspendió a las 17:00.

--Se reanudó a las 17:06.

#### **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:

Mensaje

De Su Excelencia el Presidente de la República, con el que comunica que no hará uso de la facultad que le confiere el artículo 70 de la Constitución Política de la República respecto del proyecto de ley que crea los Fondos de Inversión Internacional. (~~Boletín N° 1655-05~~).

--Se toma conocimiento y se dispone el envío del proyecto al Excelentísimo Tribunal Constitucional, de conformidad a lo dispuesto en el N° 1° del artículo 82 de la Carta Fundamental.

#### Oficios

De la Cámara de Diputados, con el que comunica que ha otorgado su aprobación al proyecto relativo al Acuerdo entre la República de Chile y la República Francesa que crea una Comisión de Cooperación Económica, Financiera e Industrial, celebrado por intercambio de Notas efectuado en Santiago, el 24 de octubre de 1994. (Véase en los Anexos, documento 1).

#### **--Pasa a la Comisión de Relaciones Exteriores.**

Del señor Intendente de la Región del Bío-Bío, con el que contesta un oficio enviado en nombre del Senador señor Cantuarias relativo a la situación de los propietarios del sector Remodelación Zañartu, Pedro del Río, Comuna de Concepción.

#### **--Queda a disposición de los señores Senadores.**

#### Informe

De la Comisión de Relaciones Exteriores, recaído en el proyecto de acuerdo, en segundo trámite constitucional, sobre aprobación del Convenio Cultural, suscrito con Malasia, en Kuala Lumpur, en 1992. (Véase en los Anexos, documento 2).

#### **--Queda para tabla.**

#### Moción

De los Senadores señores Piñera, Fernández y Hormazábal, con la que inician un proyecto de ley que modifica el inciso tercero del artículo 6° de la ley N° 18.603, con el objeto de simplificar los trámites de constitución de un partido político. (Véase en los Anexos, documento 3).

#### **--Pasa a la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento.**

El señor DÍEZ (Presidente).- Terminada la Cuenta.

### **V. FÁCIL DESPACHO**

### **REESTRUCTURACIÓN DE ESCALAFÓN DE OFICIALES DE SERVICIO RELIGIOSO DE LA ARMADA**

El señor DÍEZ (Presidente).- Conforme a lo acordado por los Comités, en Fácil Despacho corresponde ocuparse en el proyecto de ley de la Cámara de Diputados, iniciado en

mensaje del Ejecutivo, que reestructura las plazas del escalafón de Oficiales de Servicio Religioso de la Armada, con informes de las Comisiones de Defensa Nacional y de Hacienda.

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

*Proyecto de ley:*

*En segundo trámite, sesión 47ª, en 9 de abril de 1996.*

*Informes de Comisión:*

*Defensa Nacional, sesión 11ª, en 2 de julio de 1996.*

*Hacienda, sesión 11ª, en 2 de julio de 1996.*

El señor EYZAGUIRRE (Secretario).- En el informe de la Comisión de Defensa Nacional se hace referencia a los textos legales aplicables sobre la materia.

En el fondo, el proyecto, que se halla en segundo trámite constitucional, tiene por objeto reestructurar las plazas del escalafón de Oficiales de Servicio Religioso de la Armada Nacional, de manera que éstos puedan acceder a grados superiores, y adecuar los tiempos mínimos de permanencia de los mismos oficiales en cada uno de los grados que conforman el escalafón.

La Comisión, por la unanimidad de sus miembros, señores Arturo Frei (Presidente), Lagos, Martín, Núñez y Prat, aprobó en general el proyecto de ley.

Y también propone aprobar en particular la iniciativa, que consta de tres artículos, con una sola modificación, consistente en reemplazar el guarismo “1995” por “1996”.

Por su parte, la Comisión de Hacienda, en su informe, deja constancia de que la iniciativa en estudio se encuentra debidamente financiada y no producirá desequilibrios financieros macroeconómicos ni incidirá negativamente en la economía del país.

En consecuencia, la Comisión de Hacienda, que estuvo integrada por los Honorables señores Lavandero (Presidente), Siebert y Andrés Zaldívar, sugiere aprobar el proyecto en los mismos términos en que lo hizo la Comisión de Defensa Nacional.

El señor DÍEZ (Presidente).- En discusión general y particular el proyecto.

El señor LAVANDERO.- Pido la palabra.

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

El señor LAVANDERO.- Señor Presidente, la Comisión de Hacienda aprobó por unanimidad la iniciativa en estudio.

La reestructuración del escalafón de Oficiales de Servicio Religioso de la Armada implica un gasto de 863 millones de pesos, el cual puede ser perfectamente absorbido por el presupuesto de la Subsecretaría de Marina del Ministerio de Defensa

Nacional. De tal manera que pienso que el proyecto puede despacharse --ojalá, sin discusión--, por cuanto fue aprobado por unanimidad, tanto en la Comisión de Defensa Nacional como en la de Hacienda.

El señor DÍEZ (Presidente).- Si le parece a la Sala, se aprobará en general y en particular el proyecto.

Aprobado.

Terminada la tabla de Fácil Despacho.

)-----)

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

El señor DÍEZ (Presidente).- Puede hacer uso de la palabra el señor Senador.

El señor LAVANDERO.- El Presidente del Senado y el Gobierno están interesados en el despacho del proyecto sobre Modernización del Servicio de Aduanas.

La Comisión de Hacienda quedó de tratar y despachar esta iniciativa en el día de hoy. Como la Corporación va a sesionar hasta las nueve de la noche, solicito el asentimiento del Senado para que la Comisión de Hacienda funcione simultáneamente con la Sala a partir de las 18:30.

El señor DÍEZ (Presidente).- Si no hay objeciones, así se acordará.

Acordado.

## **VI. ORDEN DEL DÍA**

### **REFORMA CONSTITUCIONAL SOBRE ADMINISTRACIÓN COMUNAL**

El señor DÍEZ (Presidente).- En el primer lugar del Orden del Día figura el proyecto de reforma constitucional, en primer trámite e iniciado en mensaje del Ejecutivo, sobre Administración Comunal, con segundo informe de las Comisiones de Gobierno, Descentralización y Regionalización y de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento, unidas, y con urgencia calificada de “Suma”.

—*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:*

*Sesión 59ª, en 14 de mayo de 1996 (queda pendiente la discusión general); 3ª, en 4 de junio de 1996 (se aprueba en general).*

El señor EYZAGUIRRE (Secretario).- En su segundo informe, las Comisiones de Gobierno, Descentralización y Regionalización, y de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento, unidas, dejan constancia de que la iniciativa tiene por objeto, en primer lugar, 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 Constitucional de Municipalidades.

En segundo término, establecer el mecanismo de la consulta no vinculante --además del plebiscito-- para conocer la opinión de la comunidad local sobre materias de competencia municipal.

Y, por último, 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 aquellos, ya sea de manera temporal o permanente.

El proyecto de reforma constitucional en estudio, de conformidad a lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 116 de la Constitución Política de la República, requiere de quórum especial para su aprobación: los tres quintos de los señores Senadores en ejercicio. En consecuencia, debe ser ratificado por 28 votos afirmativos.

La Comisión, para los efectos del artículo 124 del Reglamento, y por tratarse de un segundo informe, hace presente lo siguiente.

1.- No hay números del artículo único del proyecto consignado en el primer informe que no fueran objeto de indicaciones.

2.- Indicaciones aprobadas: las signadas con los números 6, letra c); 7, letra c); 12, 17, 21, 22, 24 y 25.

3.- Indicaciones aprobadas sin modificaciones: no hay.

4.- Indicaciones aprobadas con modificaciones: las de los números 6, letra c); 7, letra c); 12, 17, 21, 22, 24 y 25.

5.- Indicaciones rechazadas: las signadas con los números 1, 2, 3, 4, 5, 6, letras a) y b); 7, letras a) y b); 8, 9, 10, 11, 13, 14, 15, 16, 18, 19, 20, 23, 26, 27, 28 y 29. Éstas podrán ser renovadas, para los efectos reglamentarios, con las firmas de diez señores Senadores, o por el Ejecutivo, en su caso.

Asimismo, se advierte que no hay indicaciones retiradas ni declaradas inadmisibles.

Se señala, por otra parte, como cuestión previa, que para los efectos de las votaciones a que dio lugar el debate de las indicaciones recaídas en este proyecto de reforma constitucional, integró la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento, en las sesiones de 12 y 17 de junio y 10 de julio de 1996, y en ambas Comisiones, unidas, en la sesión de 19 de junio del año en curso, la Honorable señora Feliú, y que el Honorable señor Hamilton fue miembro de las dos Comisiones durante todo el estudio en particular de la iniciativa en estudio. Agrega el informe que también se conoció la opinión de la Asociación Nacional de Empleados Municipales de Chile.

Las Comisiones recomiendan al Senado aprobar el proyecto, con las enmiendas que sugiere en su informe. La primera proposición --que fue aprobada por unanimidad-- consiste en sustituir el número 1 por el siguiente:

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

"2.- 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."

El señor DÍEZ (Presidente).- Aunque no es lo usual, si me permite el Senado, y antes de entrar al estudio del proyecto, quiero advertir a las Comisiones unidas que, en el número 2° del artículo único, hay seguramente un defecto de redacción, pues se modificó el número 2.° del artículo 62 que entrega al Presidente de la República la iniciativa exclusiva para "crear nuevos servicios públicos o empleos rentados". Y el número 4° del mismo artículo de la Constitución declara que es atribución exclusiva del Primer Mandatario el "Fijar, modificar, conceder o aumentar remuneraciones". En consecuencia, sería necesario no sólo modificar el número 2° del artículo 62, sino agregar en el número 4°, reemplazando el punto y coma por una coma, "y en el artículo 110".

Por lo tanto, ese número 4° quedaría así: "Fijar, modificar, conceder o aumentar remuneraciones...todo ello sin perjuicio de lo dispuesto en los números anteriores, y en el artículo 110.". De esta manera habría concordancia entre las dos disposiciones, porque, de otro modo, el artículo 62 mantendrá la facultad exclusiva del Presidente de la República en lo atinente a remuneraciones, y el 110 se la otorgará a las municipalidades.

El señor HORMAZÁBAL.- Señor Presidente, dejemos pendiente el tema porque precisamente habrá debate sobre la reforma. Su Señoría ha señalado, y con razón, que hay una equivocación en el informe. Comparto su punto de vista. Existe allí una carencia real. Si

se llegara a aprobar en los términos propuestos, obligaría a un acuerdo unánime para los efectos de su modificación.

El señor DÍEZ (Presidente).- Acuerdo unánime de la Sala que, sin duda, se logrará, señor Senador.

El señor HORMAZÁBAL.- Como hay dificultades, sugiero continuar el debate y, si se aprueba, considerar lo que Su Señoría ha manifestado.

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

La señora FELIU.- Señor Presidente, concordante con lo que acaba de plantear el Honorable señor Hormazábal, deseo proponer una moción de orden.

En verdad, se pretende modificar el artículo 62 de la Constitución sobre la base de que la mayoría de las Comisiones unidas propuso una enmienda al artículo 110 de la misma, facultando a los municipios para que, en las condiciones que determine su inciso segundo, puedan fijar plantas, modificarlas, fijar remuneraciones y aumentarlas.

Por consiguiente, solicito examinar primero las modificaciones al artículo 110 de la Carta Fundamental, norma que, de ser aprobada por el Senado, obligaría como consecuencia a hacer lo mismo con los números 2 y 4 del artículo 62, como ha sugerido la Mesa. Pero previamente debe haber un debate respecto de la proposición de modificar el artículo 110.

En suma, pido analizar el artículo 110, y que, después de discutirlo, lo votemos; y, como consecuencia, estudiar las enmiendas a los números 2 y 4 del artículo 62.

El señor DÍEZ (Presidente).- Si le parece a la Sala, se sometería a discusión el artículo 110 y, si es aprobado, procederíamos a efectuar las concordancias del caso.

Acordado.

Tiene la palabra el señor Ministro del Interior.

El señor FIGUEROA (Ministro del Interior).- Señor Presidente, a propósito de la discusión de este proyecto de reforma constitucional deseo reiterar algunas ideas relevantes respecto de la iniciativa que nos ocupa.

Quiero recalcar la importancia de la reforma municipal que actualmente se debate en el Congreso, conformada por un proyecto sobre reforma a la Ley Orgánica de Municipalidades, que se encuentra en este momento en su etapa de aprobación en general en la Sala de la Cámara de Diputados, y esta reforma a la Constitución Política en materia de administración comunal, que ahora conoce el Senado.

Ambas iniciativas dicen relación a la relevancia de los municipios en la vida cotidiana y en la calidad del nivel de vida de los chilenos, así como a la modernización del Estado.

Hoy las municipalidades tienen seis funciones privativas y trece compartidas con otros organismos de la Administración Pública. Manejan veintiún subsidios sociales, son responsables de la educación de sesenta por ciento de los niños chilenos y de la atención de salud primaria de cerca de cincuenta por ciento de la población. Cuentan con alrededor de un mil trescientos millones de dólares, equivalentes a dos por ciento del Producto Interno Bruto y son el único servicio público presente en las trescientas treinta y cuatro comunas del país, convirtiéndose así en el principal lugar de acceso a los diversos servicios públicos y, en consecuencia, en el principal y más directo medio de relaciones entre los ciudadanos y el Estado.

Además, por otras reformas y leyes, los municipios se hacen cargo hoy de cuestiones tan relevantes como el fomento productivo, el apoyo al consumidor, la defensa del medio ambiente y, por convenios con servicios, del tema de la igualdad de oportunidades de la mujer, del empleo y del desarrollo juvenil.

Sin embargo, el dibujo de la realidad municipal no estaría completo si no graficara la diversidad que existe entre las municipalidades chilenas y los contrastes que denota tal diversidad. Sólo a vía de ejemplo, cabe decir que los ingresos propios de la Comuna de Santiago, en 1994 superaron los 28 mil millones de pesos, y los de la Comuna de O'Higgins, apenas llegaron a 65 millones, de los cuales, 64 millones provenían del Fondo Común Municipal.

Este breve bosquejo de los actuales municipios explica, por sí mismo, la necesidad de crear instituciones más dúctiles que contribuyan al perfeccionamiento de la gestión municipal y que da fundamento a la dirección de la reforma.

El Honorable Senado conoce hoy un proyecto cuya aprobación dará lugar a la formulación de ulteriores reformas legales que exigen adecuaciones constitucionales previas. Sin embargo, deseo referirme en particular a los objetivos específicos de los artículos de la reforma constitucional que se somete a la consideración de esta Alta Corporación.

En primer lugar, se propone avanzar hacia una flexibilización funcional de las administraciones locales, mediante la extensión a las municipalidades del mecanismo de traspaso de competencias que el artículo 103 de la Carta Fundamental y el subsecuente desarrollo de la Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional han previsto respecto de los gobiernos regionales.

En cuanto a esta flexibilidad funcional, ella se traduce en una enmienda y una adición al artículo 107 de la Ley Suprema. En lo relativo a la primera, se propone posibilitar que las municipalidades puedan también constituir fundaciones o corporaciones sin fines de lucros destinadas a la promoción y difusión del deporte, lo cual ha sido desarrollado en el cuerpo legal pertinente y que otorgue un nuevo marco a la actividad deportiva en el país.

Por su parte, la adición al artículo mencionado de un nuevo inciso final tiene por objeto establecer un mecanismo de traspaso gradual de competencias a los municipios que la ley ulterior debiera desarrollar de un modo análogo al previsto para los gobiernos regionales en el artículo 67 de la ley respectiva. Es decir, se trataría de una transferencia que va a operar a pedido de la respectiva municipalidad y siempre que se refiera a funciones o atribuciones relacionadas con asuntos de naturaleza o impacto local que actualmente estén encomendados a organismos de la Administración Central.

En consecuencia, la norma legal deberá contemplar, además, los criterios generales que dieran lugar a su reversión, en caso de no cumplirse por la municipalidad receptora las funciones y las condiciones establecidas para garantizar su adecuado ejercicio.

De ese modo, se estará abriendo una interesante vía para avanzar en la descentralización de potestades públicas y tareas hacia las comunas, con la ventaja de garantizar gradualidad en dicho proceso y asegurar las condiciones previas que permitan la eficaz asunción y desempeño de las facultades que se trasmiten.

La propuesta de flexibilización orgánica de los municipios se procura viabilizar a través de la correspondiente introducción de este nuevo artículo 110, que faculta a las municipalidades para crear los órganos o unidades que estimen necesarios para el cumplimiento de sus funciones, siempre que se enmarquen dentro de lo que prevea la ley orgánica constitucional respectiva.

Esta norma propuesta por el Ejecutivo tuvo un interesante complemento, vía indicación parlamentaria, consistente en modificar el artículo 62, número 2), inciso cuarto, de la Constitución Política, en términos de excluir como materia de ley la creación y supresión de empleos municipales, radicando esta atribución en el propio municipio, según expresa el nuevo artículo 110 propuesto en el informe, sólo con las limitaciones que en su oportunidad establezca el legislador en la respectiva Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, en conformidad a lo establecido en el artículo 110, inciso segundo.

Y aquí deseo detenerme un momento, en esta temática delicada de la flexibilidad en materia de personal municipal y de los resguardos que, en nuestra opinión, deberían cautelar un ejercicio racional y equitativo de esta nueva prerrogativa de la autoridad comunal.

El nuevo rol de las municipalidades, como instancias de autoadministración, participación y desarrollo local, requiere de una nueva cultura institucional y de una metodología de trabajo distinta y, en gran medida opuesta a la cultura burocrática clásica.

Esta nueva cultura institucional, si bien implica cambios de mentalidad, enfoques y estilos de trabajo, pasa también por modificaciones normativas que faciliten ese cambio, sin perjuicio de los programas de fortalecimiento y capacitación que complementen y hagan integral los cambios e innovaciones.

Se requiere, en definitiva, de una transformación organizacional del municipio chileno. Por ello, el Gobierno valora la iniciativa emanada del Senado, en orden a reforzar la "flexibilización orgánica de los municipios", permitiéndoles crear o suprimir empleos rentados y fijar sus remuneraciones, de modo de dotar de mayor autonomía a los municipios en cuanto a su capacidad de organización.

En los tiempos actuales, las municipalidades no pueden ni es conveniente que deban, permanentemente, esperar la dictación de leyes para adecuar sus estructuras. Es necesario profundizar la descentralización en esta materia, facilitando así una efectiva modernización de la gestión local. Sin embargo, estas nuevas atribuciones municipales deben enmarcarse dentro de ciertos principios reguladores, que en su momento deberá consagrar la ley orgánica, pues reconociéndose dicha facultad, ella no tiene por qué ser discrecional.

Por lo anterior, junto con este avance y para mantener nuestra unidad administrativa, la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades u otras especiales, deberán contemplar los resguardos adecuados para que los municipios ejerzan racionalmente estas nuevas atribuciones y sigan cumpliendo cabalmente con sus funciones habituales.

Y, al efecto, me permitiría reseñar los siguientes resguardos legales que podrían preverse en una futura iniciativa, a partir de la reforma constitucional que estamos analizando:

En primer lugar, que ninguna municipalidad pueda exceder su nivel de gasto en remuneraciones más allá de cierto rango. Por ejemplo, en la actualidad, este

límite está dado por el 35 por ciento de sus ingresos propios y, en el futuro, nos parece que debiera ser diferenciado según la capacidad financiera de cada municipio.

En segundo término, que la creación o supresión de cargos municipales sean materias de iniciativa del alcalde, pero con acuerdo del concejo municipal.

Tercero, que frente al eventual incumplimiento de los límites en el gasto, tanto el alcalde como los concejales puedan ser objeto de penas pecuniarias solidarias.

En seguida, que la creación de nuevos cargos municipales sea una materia condicionada a la toma de razón por la Contraloría General de la República, innovándose en lo que constituye la norma de control hoy día, respecto de los actos municipales relativos a personal, que es simplemente el mero registro.

Por otra parte, que las municipalidades puedan externalizar servicios y subcontratar con terceros la provisión de los mismos, en todos aquellos casos en que las leyes lo permitan, significando consecuentemente la supresión de los cargos municipales que atiendan dichos servicios. Esta atribución de externalizar servicios debiera fundarse en estudios técnicos y económicos que avalen tal mecanismo.

Finalmente, especial atención debiera darse en la ley orgánica el establecimiento de resguardos para el ejercicio puntual de la "supresión de empleos municipales", quizás la implicancia más sensible de esta atribución global que se reconoce a los municipios en materia de estructura de personal.

Lo que se puede lograr con esta trascendental innovación constitucional, es hacer evidente y realizable el propósito de la descentralización administrativa territorial y funcional. Que no tenga que ser el Presidente de la República, a través de normas legales, quien determine qué cargos se crean o se suprimen en todas y cada una de las municipalidades del país.

Hasta aquí lo relativo a la flexibilización orgánica y funcional contenida en las reformas de los artículos 110 y 62 de la Constitución, a que me he referido.

El señor DÍEZ (Presidente).- ¿Me permite, señor Ministro?

El Honorable señor Cantuarias le solicita una breve interrupción.

El señor FIGUEROA (Ministro del Interior).- Se la concedo con mucho gusto.

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

El señor CANTUARIAS.- Señor Ministro, no existe una materia que en lo personal me interese más que la relacionada con la descentralización administrativa de nuestro país y con la regionalización efectiva.

Sin embargo, estamos en una etapa en la cual debiéramos conducir los debates dentro del marco de lo que significa el análisis de un segundo informe; es decir,

hecha la discusión general, aprobado el proyecto, recibidas las indicaciones y preparado el segundo informe. Porque, de lo contrario inevitablemente --tentación a la que, por cierto, no puedo sustraerme--, cada uno de los que deseamos aportar alguna idea respecto de estas materias, nos sentiremos impulsados a manifestarla. Ello nos llevará a realizar, nuevamente, un debate en general sobre el contenido y alcance de la reforma.

Por tales razones, señor Ministro, junto con recordar que la propuesta de reforma constitucional que nos convoca tenía un propósito bastante más modesto en términos de regularizar la situación de los períodos de los concejales en actual ejercicio, de cuatro años; las atribuciones de los consejos económicos y sociales comunales (CESCO) y algunos aspectos menores; y que fue el trabajo de la Comisión de Gobierno, Descentralización y Regionalización del Senado, que integro, el que abrió la posibilidad de caminar por derroteros distintos en materia de regionalización, es que me permito sugerirle, respetuosamente, que nos aboquemos a la consideración del segundo informe y despachemos el articulado. De esa manera, puede que nos privemos de un interesante debate --por cierto, no me sustraería de él-- respecto de la regionalización y de su efecto en el ámbito municipal; pero sería posible (esto, como homenaje a la materia que debatimos) despachar en esta misma sesión una reforma que considero muy importante y urgente, sobre todo porque se relaciona con la modificación de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, cuya tramitación está culminando --entiendo-- en estos días en la Cámara de Diputados.

Por ese motivo, y con aprecio, señor Ministro, le sugiero que nos dediquemos a lo que reglamentariamente corresponde en el segundo informe.

He dicho.

El señor DÍEZ (Presidente).- Puede continuar el señor Ministro.

El señor FIGUEROA (Ministro del Interior).- En verdad, esto que pareciera ser una presentación original, a propósito de la discusión general del proyecto, no es tal, pues me he limitado a dar al Senado --si se me permite la pretensión-- un marco para esta reforma constitucional, precisamente por lo señalado por el Senador señor Cantuarias, y porque en el segundo informe estamos conociendo materias que no formaban parte de la iniciativa original.

Deseo referirme específicamente a dos temas que en las Comisiones Unidas --tuve oportunidad de participar en ellas-- ocasionaron mucha inquietud en los señores Senadores. Uno es definir a qué apunta la flexibilización funcional y orgánica de que tratan los artículos 110 y 62; otro, anticipar cuáles serían, en opinión del Gobierno, los resguardos que la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades

debería tomar en esta materia, pues, abierta como está la norma constitucional, se ha prestado a la discusión que tuve oportunidad de presenciar en las Comisiones Unidas. Entonces, desde el punto de vista del Gobierno, estoy tratando de hacer un aporte al debate y no de confundirlo.

Hecha esta aclaración, lo único que deseo agregar es que en las restantes enmiendas no hay variación respecto de lo que originalmente conoció la Sala. Ellas tienen atingencia a la administración transitoria de las comunas y a la mayor participación de la comunidad en la administración local. En el segundo informe se propone un texto nuevo para normas relacionadas con formas más genéricas de participación comunal, que no están referidas solamente a los consejos económicos y sociales.

Por lo tanto, acogiendo la solicitud del Senador señor Cantuarias, ése es el aporte que deseo hacer a la discusión particular a que se someterá cada uno de los textos. Excúsenme, Sus Señorías, pero considero importante situarse en el contexto general y, sobre todo...

La señora FREI (doña Carmen).- ¿Me permite una interrupción, señor Ministro, con la venia de la Mesa?

El señor FIGUEROA (Ministro del Interior).- Con el mayor gusto, señora Senadora.

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

La señora FREI (doña Carmen).- Deseo rebatir lo dicho anteriormente por el Honorable señor Cantuarias. Es indudable que los miembros de la Comisión de Gobierno, Descentralización y Regionalización están muy al tanto de lo ocurrido. Pese a formar parte de ella, desgraciadamente, por razones de salud, no participé en el debate de la iniciativa. Lo que está haciendo el señor Ministro es un resumen de lo ocurrido, que nos interesa mucho conocer. Por ello, le pido que no acorte su exposición, en beneficio de quienes no tomamos parte en el larguísimo debate realizado, pues queremos saber qué vamos a votar.

Con su venia, señor Presidente, reitero mi solicitud al Ministro señor Figueroa, en el sentido de que no limite su intervención, la cual, además, nos parece sumamente interesante, porque involucra lo que todos queremos: el gobierno de los municipios, que es donde realmente se origina la democracia.

El señor DÍEZ (Presidente).- Puede continuar el señor Ministro.

El señor FIGUEROA (Ministro del Interior).- En verdad, señor Presidente, mi intervención no se extenderá mucho más.

En el fondo, estamos ante una iniciativa que la Sala ya conoció en términos generales, y que dice relación --reitero-- a una mayor participación de la comunidad organizada, a la flexibilización orgánica y funcional, y a la regulación de la administración transitoria de las nuevas comunas.

En lo que me he detenido --no necesito hacerlo ni un minuto más-- es en explicar el alcance de esa flexibilización orgánica y funcional y la importancia que ella tiene para la nueva estructura de los municipios y para el proceso de descentralización del país, además de hacerme cargo de las dudas surgidas en las Comisiones Unidas en las que tuve oportunidad de participar.

Así que le agradezco, señor Presidente, la oportunidad que me brinda, pero no necesito prolongar mi intervención.

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

La señora FELIÚ.- Señor Presidente, la Constitución Política de 1925, en su texto primitivo, no era absolutamente clara en cuanto a que la iniciativa en materia de gastos públicos fuera sólo del Poder Ejecutivo. En esa perspectiva, ella fue generando una suerte de otorgamiento de beneficios, de incrementos de remuneraciones de toda clase, de reconocimiento de rentas, plantas, regalías, etcétera, que fueron causando un serio deterioro en los recursos del Estado. Ello queda muy en claro --como he recordado en muchas oportunidades-- en los antecedentes, en el mensaje y en la discusión de la reforma constitucional aprobada, en 1942, por la ley N° 7.747, que vino a poner remedio en la materia.

Deseo recordar, además, que por razones de orden político, en su oportunidad, el Congreso Pleno no sancionó dicha enmienda a la Carta (había un sistema similar al vigente, en virtud del cual debían reunirse ambas ramas del Parlamento 60 días después de aprobada la misma); y, cuando debió reiniciarse el trámite, se cayó en la cuenta de que la tardanza en la ratificación de la reforma había generado un cuantioso gasto para el erario, que ponía en riesgo las finanzas públicas.

Como puede apreciarse, la ley N° 7.747 consagró algo que mantuvo la Constitución de 1980: que todo lo relativo a beneficios remuneratorios para el personal --para decirlo de manera genérica-- del sector público, debe aprobarse por ley de iniciativa exclusiva del Presidente de la República. Igual condición se impone a toda creación de cargo, modificación de planta o cualquier norma de esa naturaleza. Lo anterior también es aplicable a los municipios.

La modificación al artículo 110 de la Carta Política que se propone cambia el sistema respecto de los municipios, y establece la autarquía de los mismos para fijar y

modificar plantas, suprimir cargos y alterar remuneraciones. Además, por efecto de una indicación al inciso segundo del referido precepto, que fue aceptada, se consigna como limitante que las condiciones o parámetros que servirán de base al ejercicio de estas facultades se fijarán por ley de rango orgánico constitucional, de iniciativa exclusiva del Primer Mandatario, para, de esa manera, asegurar cierto equilibrio.

Estoy en absoluto desacuerdo con la reforma que se pretende introducir en esa parte. Y reitero lo que hice presente al discutirse en general el proyecto, en el sentido de que esta iniciativa ni siquiera se ha analizado con las municipalidades ni con la Asociación que las agrupa; tampoco con los especialistas en Derecho Administrativo y menos con la Contraloría General de la República, para ver sus alcances y las consecuencias que pueda generar. Considero que ella significa una vuelta atrás en 50 años en el manejo de las finanzas públicas en Chile y constituye un verdadero salto al vacío.

En verdad, la autarquía municipal no requiere de esta reforma. A este respecto, deseo hacer presente que ayer la alcaldesa de la Municipalidad de Providencia, señora Carmen Grez, pronunció un discurso que los diarios titularon "De la autonomía municipal". Lo leí con especial atención pensando en que tal vez se refería a este tema, y la verdad es que ella aludió a otro asunto que al parecer no preocupa tanto y que dice relación a las múltiples trabas que tienen los municipios en su accionar. En efecto, se los sujeta a autorizaciones, controles, etcétera, de parte de los ministerios. En otras palabras, apuntó a la falta de independencia municipal desde el punto de vista que realmente interesa al país, cual es el ejercicio de la función municipal. Destacó que, al recurrir a las distintas Secretarías de Estado, dicha función aparece como disminuida. Pero, ciertamente, entender que la función o la autonomía municipal necesitan para su ejercicio de la aprobación de plantas, remuneraciones, etcétera, me parece que es algo que no va en el sentido correcto; aún más, estimo que escapa a las ideas matrices del proyecto.

En esa perspectiva, manifiesto mi desacuerdo con la norma que se propone.

Aquí también se ha planteado que la modificación implica una mayor flexibilidad. No es así. Significa mayor inflexibilidad municipal en otros aspectos, por ejemplo, en lo referente a cómo debe manejarse una entidad edilicia. Hoy, por primera vez, se consagra a nivel constitucional que la creación de unidades en un municipio requiere autorización conforme a la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades. Pero la verdad es que actualmente la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales

de la Administración del Estado establece que la creación de unidades y la forma como se maneja un servicio es propia de sus jefes, y no tiene más limitantes que las que provienen de la planta. Esto es, si hay un cargo de jefe de departamento, debería existir la unidad correspondiente, de manera tal que esa persona desempeñe el puesto de acuerdo con la jerarquía de su nombramiento y con la que reviste su cargo. Nada más.

Se ha dicho, además, que resulta necesaria tal flexibilidad, porque sería imposible el manejo sobre la base de la planta. Tampoco esto es verdad. Las entidades edilicias cuentan con un personal de planta el que, naturalmente, puede ser reducido; no tiene por qué ser numeroso y contemplar todos los cargos. Obviamente, ella puede ser pequeña. Por lo demás, eso es lo que dice el Estatuto de los Empleados Municipales: la planta debe estar constituida por las funciones propias y exactas del municipio. La externalización que hizo presente el señor Ministro hoy día está consignada en dicho Estatuto, al igual que en el Administrativo. Las funciones de planta son esenciales; las restantes no tienen por qué figurar en la planta del servicio, toda vez que ellas pueden ser desarrolladas por prestadores externos o por un personal que no figure en la misma. Sobre el particular, cabe considerar además que el personal a contrata es de libre remoción; no tiene más inamovilidad que el ejercicio o el año presupuestario.

Incluso, atendido el problema que se generó, en la Comisión se había presentado una indicación para establecer a nivel de norma constitucional una especie de inamovilidad de las personas que actualmente pertenecen a la planta. Eso resulta absolutamente imposible de comprender, porque esta materia no es propia de una disposición constitucional; pero se llega a eso debido a la natural preocupación que ha causado en los empleados este proyecto de modificación.

Debo recordar que el señor Presidente del Senado manifestó con mucha razón que, de aprobarse la norma en cuestión, deberán modificarse los números 2º y 4º del artículo 62. Pero hay que tener en cuenta que en esto no se ha considerado lo dispuesto en el artículo 38 de la Constitución, el cual reconoce que la ley orgánica tendrá que garantizar la carrera funcionaria y los principios de carácter técnico y profesional en que deba fundarse, y deberá asegurar la igualdad de oportunidades de ingreso, como también la capacitación y el perfeccionamiento.

Finalmente, debo recordar que, en virtud de la ley orgánica constitucional respectiva, los empleados que prestan servicios al Estado tienen derecho a la inamovilidad en sus funciones y sólo pueden cesar en sus cargos por causas relativas a su desempeño, y no por motivos de decisión administrativa.

Por todas esas consideraciones, anuncio que votaré en contra del artículo 110, y, al mismo tiempo, llamo la atención del Senado acerca de la gravedad que encierra la reforma en discusión.

He dicho.

El señor HAMILTON.- Pido la palabra, señor Presidente.

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

El señor HAMILTON.- Señor Presidente, lamento estar en desacuerdo, en lo esencial, con lo planteado por la señora Senadora. No creo que mediante esta modificación constitucional se pretenda establecer la autarquía de las municipalidades, ni que se esté pensando en volver a cincuenta años atrás. Todo lo contrario, se trata de un avance en la descentralización, la regionalización y la autonomía de los municipios. En el fondo, más allá de los problemas puntuales que pueden discutirse y resolverse, lo que se procura a través de la reforma es que el Presidente de la República se desprenda de facultades privativas que hoy día le entrega la Carta Fundamental, para traspasárselas a las entidades edilicias, naturalmente en conformidad a una ley orgánica constitucional que él mismo propondrá, la cual deberá ser aprobada por ambas ramas del Congreso y en la que se considerarán muchas de las proposiciones que se han formulado durante la tramitación de la iniciativa.

En esto no hay modificación alguna que afecte a la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, ni tampoco a la estabilidad en el empleo de los funcionarios municipales que actualmente gozan de ella. Éste aspecto, como lo contempla la Carta Fundamental, será una de las normas que deberán consignarse en la ley orgánica constitucional referente a la materia. De manera que no tiene por qué suponerse anticipadamente que el Presidente de la República y el Congreso Nacional pretenden disminuir los derechos de que hoy día gozan los trabajadores del sistema municipal.

Repito: en el fondo, se trata de que el Gobierno se desprenda, en beneficio de las municipalidades, de atribuciones que actualmente la Constitución entrega, en forma exclusiva y excluyente, al Primer mandatario.

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

El señor DÍEZ.- Señor Presidente, daré una opinión respecto del artículo 110 que está en debate.

Concuero con la Senadora señora Feliú en el sentido de que no puede usarse disposición alguna que rompa las normas del funcionamiento económico de la Administración que dan autoridad exclusiva al Presidente de la República, como su

responsable, porque ello altera gravemente la economía del país. En esta Corporación he escuchado varias quejas sobre el aumento del gasto público y la anarquía del mismo.

Acá estamos creando una figura que debilita la autoridad del Primer Mandatario, como también su responsabilidad en materia económica y las atribuciones para ejercer esa responsabilidad. Han funcionado bien las disposiciones constitucionales en el aspecto económico, y eso ha sucedido porque el Presidente de la República posee iniciativa exclusiva en una serie de asuntos, y la visión global sólo la puede tener él en cada momento determinado.

Disponer que sólo por iniciativa exclusiva del Primer Mandatario se determinarán los límites conforme a los cuales las entidades edilicias ejercerán esta facultad, es muy distinto a que él se pronuncie sobre cada una de estas materias en particular; porque una vez fijadas las reglas de los límites, conforme a éstos, todas las municipalidades del país pueden fijar plantas, crear empleos y aumentar remuneraciones, y producir, en consecuencia, una verdadera anarquía.

Me parece que el inciso segundo del artículo 110 propuesto, además, establece peligrosamente atribuciones de carácter general, que no guardan relación con la actualidad económica en el momento en que se toman. No olvidemos que estamos hablando de gastos públicos y que el Presidente sabe en ese momento cuánto se puede gastar en determinada materia y a qué carencia nacional se aplicarán los recursos respectivos. Cosa muy distinta es que diga "parte de mis facultades podrán ser ejercidas por las municipalidades dentro de los límites que la ley les señale", aunque esa normativa sea de su propia iniciativa, pues eso es lo que dice el artículo.

En mi opinión, resulta insuficiente lo señalado en el artículo 110. Lo importante es que, cada vez que haya un mayor gasto público, exista la expresión de la voluntad de quien es responsable de conducir la economía del país.

Por esa razón, soy contrario a ese precepto, aún cuando pueda aparecer simpático y generando la verdadera independencia de las municipalidades, ya que después de esto vendrá la independencia económica del Poder Judicial y de todos los organismos del Estado.

Nos deslizamos por una pendiente verdaderamente peligrosa y, aunque le tengo mucha simpatía a la descentralización y he sido partidario de ella desde el comienzo, no debe llevarnos a desorganizar lo que ha sido tan importante para el progreso económico de Chile y para la mantención de la Ley de Presupuestos.

Por esta razón, manifiesto mi oposición al artículo 110 propuesto por las Comisiones unidas de Constitución y de Gobierno.

He dicho.

El señor CANTUARIAS (Vicepresidente).- A continuación, está inscrito el Honorable señor Hormazábal, quien tiene la palabra.

El señor HORMAZÁBAL.- Señor Presidente, me llena de satisfacción escuchar una vez más al Gobierno defender la tesis de avanzar en la descentralización. A quienes representamos las regiones, nos parece estimulante que se reitere en lo que ha insistido el Presidente Frei, es decir, que haya una mayor capacidad de decisión en las regiones respecto a la inversión del dinero generado por todos los chilenos.

El Presidente de la República manifestó a los consejeros regionales, hace un tiempo, el deseo de que al término de su gestión la cifra de 22 por ciento del gasto público que hoy se invierte en regiones, pueda ascender a 40 por ciento, lo cual, en mi opinión, es una materia que debe ser saludada con entusiasmo y respaldada por todos los chilenos.

En esa misma línea, sería menester conocer y tener presente -- desgraciadamente, no está ahora en discusión en el Senado-- la modificación de la Ley Orgánica de Municipalidades, que es uno de los temas relevantes para apreciar en qué forma la legislación dictada en su momento ha cumplido o no su finalidad. Por unanimidad --si no me equivoco-- el Senado aprobó la idea de volver a dar a los municipios el carácter de autónomos como una norma constitucional, ya que durante el período dictatorial éstos pasaron a ser, simplemente, órganos adicionales de manejo del poder. Por unanimidad, insisto, se les otorgó el carácter de autónomos precisamente para reflejar el respeto que le merece al proceso democrático la toma de decisiones en el ámbito propiamente comunal. Pero esas autonomías se ubican dentro del concepto de unidad nacional que tiene un país. Entonces, a mí por lo menos, me merece serias dudas la propuesta que se nos hace, porque ¿cómo no voy a estar a favor de dar más atribuciones a los municipios, si entre los asuntos de que debe preocuparse un Senador de región está, por ejemplo, el verificar si el señor Ministro de Hacienda acepta que la Municipalidad de Vicuña adquiera vía leasing un camión recolector de basura. Normas de ese tipo son las que, a mi juicio, hacen daño al proceso de descentralización. Deben darse más atribuciones al gobierno comunal, porque ¿cómo no entender que es fundamental para la sanidad y la vida de los vecinos que su propio municipio pueda establecer normas y utilizar las existentes para satisfacer esa clase de necesidades? Sin embargo, todavía no modificamos las normas vigentes sobre la materia.

Me gustaría ver de qué manera podremos, con la ley que el Gobierno plantea al Congreso, entrar a resolver una serie de nudos gordianos que no facilitan el

desempeño adecuado en los municipios. Pero, a mi juicio, aún carezco de información suficiente para resolver, por ejemplo, en el marco de las atribuciones actuales de estos organismos, de qué manera ejerce su autoridad el alcalde. Porque cuando uno ve y reconoce que hay alcaldes notables --de distintos partidos, por suerte--, se encuentra también con una crítica compartida por concejales que dicen no tener participación en el gobierno comunal. ¿Por qué? Porque la única experiencia histórica que quedó marcada fue la de las atribuciones de los alcaldes, pero no se contempló de modo similar de qué forma el concejo municipal debía participar también en la tarea de la administración comunal.

Hay una cuestión pendiente respecto a cómo se puede ejercer una adecuada fiscalización, pues la experiencia nos señala que hoy, con el carácter autónomo de los municipios, la Cámara de Diputados, por ejemplo, no puede ejercer la fiscalización. Entonces, pueden darse situaciones en las cuales un concejal, o el concejo comunal mismo, que tiene carácter de cuerpo colegiado, no cumpla adecuadamente la función de fiscalización. Sin embargo, mientras tanto estamos creando entes autónomos en el manejo de recursos del volumen que el señor Ministro nos recordara, los cuales no tienen control de ninguna naturaleza.

En consecuencia, hay aquí una cuestión previa, y no se trata de una muestra de desconfianza, sino del aprendizaje requerido por la democracia para saber qué funcionamiento han tenido las normas vigentes y qué correcciones merecen.

He encontrado situaciones, en algunas partes del país, en donde basta que se pongan de acuerdo el alcalde y los concejales, para que nadie, ni siquiera los vecinos, pueda tener una actitud crítica respecto a ellos --salvo en una nueva elección--, aunque exista el peor manejo en la administración comunal. Por lo tanto, estamos frente a una cuestión no resuelta: ¿De qué forma se ejerce el control? Ya no puede hacerlo el Gobierno, porque los municipios son autónomos; no lo puede hacer la Cámara de Diputados, por la misma circunstancia; no lo pueden hacer los concejos comunales, porque quedan con dificultades para ejercer su rol fiscalizador; no lo puede hacer la comunidad, porque los consejos económicos y sociales casi no cumplen ninguna función; no lo puede hacer la ciudadanía en su conjunto, porque la oportunidad de los plebiscitos comunales son casi nulos. ¿Cuándo se puede ejercer, entonces, el mecanismo de control? ¿Sólo una vez cada cuatro años? Existe la Contraloría General de la República, sin lugar a dudas, pero como el alcalde es el único que tiene carácter de funcionario público, hay materias de otro tipo que no pueden ser analizadas. Y hay asuntos relativos, por ejemplo, a los montos de las horas extraordinarias o a otros

aspectos acerca de los cuales los alcaldes no pueden ser sumariados. A lo más, puede afectarlos el juicio de cuentas, con el trámite consiguiente.

Cuando hablamos de todas estas carencias --o, mejor dicho, sólo de la falta de información del Senador que habla--, se propone una idea que va en una línea bien intencionada, pues el Gobierno ha acogido la petición de los alcaldes. He conversado con alcaldes de la Región que represento y con la asociación de alcaldes, en donde don Jaime Ravinet juega un papel muy destacado. Pero ocurre que rige la misma norma, por lo que me surge una contradicción respecto de lo que escucho a algunos de mis Honorables colegas. Cuando algunos votamos a favor del Estatuto Docente, a favor del Estatuto de Salud Primaria, hubo señores Senadores que dijeron estar en contra porque eso significaba gravar la capacidad de administración de cada uno de los municipios. En la misma medida en que estábamos estableciendo normas de carácter general, impedíamos ejercer esa sabia facultad, al decir de algunos, de que fuera el municipio respectivo el que determinara sus plantas, fijara las remuneraciones, etcétera. Hoy escucho a algunos colegas criticar esa norma precisamente por lo contrario. Pero, para no confundirme, digo que no estoy en condiciones de dar hoy más facultades a los alcaldes cuando no tengo todavía una valoración adecuada respecto del funcionamiento de las normas vigentes aplicables a ellos.

Una distinguida colega hace referencia al artículo 38 de la Constitución, y le digo que no se preocupe, porque el Gobierno no infringe la Carta Fundamental; que no tenga cuidado, porque, desde el punto de vista jurídico, ésta sería una reforma constitucional que tiene el mismo nivel que la otra, pero aún así no está en el espíritu de la propuesta del Ejecutivo alterar los legítimos derechos de los trabajadores. Eso no lo ha planteado el Ejecutivo. Incluso más, estamos hablando de que existen otras normas vigentes que dan resguardo adecuado a este derecho que a nosotros, sí, nos interesa defender acertadamente, cual es el de los funcionarios municipales.

En consecuencia, quiero hacer presente que, al margen de la época en que ingresaron esos funcionarios, en la que no había concurso público, en que había persecución política y en que no podíamos todos los ciudadanos hacer uso de iguales derechos, se trata de chilenos que se han ganado su puesto de trabajo. Y les asiste el derecho a que su situación sea respetada por quien administre el municipio, lo que constituye un deber.

Ese personal, además, puede ser juzgado. Porque la ley vigente contempla para los alcaldes, por ejemplo, la obligación de calificarlo una vez al año. Y existen, también, las pautas de la lista de eliminación, si no cumple adecuadamente su labor.

Entonces, si un jefe comunal estima que hay malos funcionarios, pues bien, éstos son calificados como corresponde y pueden ser eliminados a través del procedimiento establecido en la ley, con los debidos resguardos de la dignidad del personal municipal.

Pero, estimados colegas, no estoy dispuesto a aprobar la modificación del artículo 110, porque prefiero, mientras se mantienen las cuestiones que me he planteado, dejar pendiente para el futuro una norma de esa naturaleza.

El señor Ministro me pide una interrupción, la que le concedo, con la venia de la Mesa.

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

El señor FIGUEROA (Ministro del Interior).- Señor Presidente, la verdad, en el ánimo de contribuir a esclarecer las inquietudes del Senador señor Hormazábal, es que resulta difícil pronunciarse sobre esta materia si se pretende conocer toda la reforma de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, que en este momento se halla sometida a la consideración de la Cámara de Diputados.

Pero quisiera disipar una duda. Si se afirma --como lo hago, al igual que el señor Senador sostiene sus puntos de vista-- que el artículo 110 apunta en la dirección correcta, en el sentido de avanzar en el proceso de descentralización del país entregando a los municipios la facultad de crear o suprimir empleos, fijar remuneraciones y establecer los órganos o unidades que la ley orgánica constitucional respectiva permite y de que estas facultades se ejercerán dentro de los límites que determine ese mismo cuerpo legal, el Senado tiene la tranquilidad de que lo que hace en este momento es abrir una puerta para un proyecto de ley de rango orgánico constitucional que pasará por esta misma Corporación. O sea, el cierre del tema y su discusión correcta tendrán lugar a propósito de la discusión de la iniciativa de carácter orgánico constitucional que se estudie a partir del precepto en análisis. Porque éste no produce ningún efecto si una ley posterior de esa naturaleza no lo pone en aplicación, a la cual le corresponde fijar los límites de los requisitos, así como los órganos o unidades, y determinar la vigencia de la normativa, teórica, diría, contenida en el artículo 110.

No sé, señor Senador, si esta aclaración puede ser útil para los efectos de formar su criterio.

Muchas gracias.

El señor CANTUARIAS (Vicepresidente).- Recupera el uso de la palabra el Senador señor Hormazábal.

El señor HORMAZÁBAL.- Agradezco al señor Ministro. Creo que su intervención ha sido provechosa, porque nunca he dudado de que el Gobierno que integra va a respetar los

derechos de los trabajadores. Pero la cuestión básica dice relación a aprobar una reforma de la Carta ahora, sobre la base de un proyecto de ley de rango orgánico constitucional cuya tramitación en el Senado o en la Cámara de Diputados puede seguir demorando, lo que no me parece que redunde en la simultaneidad que, al menos por mi parte, requiero.

En seguida, si la reforma entrara en vigencia antes de ser modificada la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, los alcaldes podrían actuar con las facultades de que disponen en virtud de la normativa actual. Y, entonces, desde ese punto de vista, cabe la posibilidad, a mi juicio, de un exceso de poder que, al margen de la buena fe con que actúa la mayoría de los jefes comunales, favorezca situaciones de abuso. En efecto, mi experiencia personal indica que todas las personas, hasta las mejores, tienden a abusar cuando cuentan con una oportunidad para ejercer, sin control, mayor poder. Y eso es algo que conviene prevenir.

Adicionalmente, no me parece, tocante a lo expresado por el señor Ministro, que, de repente, la entrega de la facultad para crear o suprimir empleos y fijar remuneraciones pueda configurar una medida positiva. Recuerdo que en 1968 ó 1969 se criticaba el hecho de que algunos municipios, en la sola contratación de personal, gastaban más de 92 por ciento de sus ingresos. Entonces, me preocupa el que por esta vía pudiera generarse de nuevo un tema de conflicto. Los municipios ya registran déficit notables por concepto de la administración del sistema educacional y se encuentran ante problemas graves por lo que implica la administración del sistema de salud municipalizada, y, en consecuencia, no me gustaría enfrentar, sin los antecedentes del caso, una situación como ésa.

El señor HAMILTON.- ¿Me concede una interrupción, Su Señoría, con la venia de la Mesa?

El señor HORMAZÁBAL.- Con todo agrado.

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

El señor HAMILTON.- Deseo hacer presente al Senador señor Hormazábal que, entre los criterios que el señor Ministro, por vía de ejemplo, puntualizó que iba a contemplar el proyecto de carácter orgánico constitucional que el Gobierno auspicia, se incluye el de que ninguna municipalidad puede exceder más allá de cierto rango su nivel de gasto en remuneraciones. En la actualidad, ese límite se halla fijado en 35 por ciento de los ingresos propios, y para el futuro --o sea, de acuerdo con la ley que se dicte-- se busca una diferenciación según la fortaleza financiera de cada municipalidad, a fin de que no suceda, precisamente, lo que Su Señoría expone que se produjo en el pasado y cuya repetición teme.

Gracias por la interrupción.

El señor CANTUARIAS (Vicepresidente).- Puede proseguir el Honorable señor Hormazábal.

El señor HORMAZÁBAL.- Quisiera terminar, señor Presidente. Pero, antes, requeriré la ayuda del Senador señor Andrés Zaldívar, quien me ha pedido una interrupción, la que le concedo.

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

El señor ZALDÍVAR (don Andrés).- Agradezco al Senador señor Hormazábal, quien no necesita ayuda, a mi juicio, porque sus planteamientos son bastante certeros.

En lo personal, abrigo la misma duda sobre la forma en que se encuentra redactado el artículo 110 propuesto, que, por lo demás, puede ser modificado en el transcurso de la tramitación del proyecto de reforma constitucional. Y, recogiendo lo que decía el señor Ministro y las observaciones expresadas aquí, me surge una gran duda, también, acerca de la conveniencia de que las municipalidades, a pesar de que vaya a mediar la regulación de una ley orgánica constitucional, queden con una facultad abierta para crear o suprimir empleos y fijar remuneraciones.

Pienso que la redacción del artículo 110 debería consignar que una ley orgánica constitucional señalará la forma como las municipalidades determinarán empleos, fijarán remuneraciones, etcétera. O sea, debe tratarse de una ley de esa índole, sin perjuicio de la facultad del Presidente de la República.

El señor LARRAÍN.- Así se dice.

El señor ZALDÍVAR (don Andrés).- No. Se emplean las palabras "podrán crear". Es decir, primero se abre la posibilidad, y después, en el inciso segundo, se pretende limitarla.

El Senador que habla partiría, más bien, de la base de que es una ley orgánica constitucional la que determinará los procedimientos, los límites, la regulación. Y se podrá disponer, incluso, que se requerirá el visto bueno de un decreto supremo, si acaso ello se estima necesario o conveniente cuando ese proyecto sea discutido. Pero sería un error el despachar una disposición absolutamente abierta o con una limitación que juzgo insuficiente --la del inciso segundo del artículo 110-- y hasta confusa.

Por eso, propongo que de la norma de ese artículo se saque una conclusión más positiva que negativa, en el sentido de consagrar una cierta autonomía respecto de las municipalidades, en su conjunto; pero que sea en la ley orgánica constitucional donde se establezcan el procedimiento y la forma como se crearán empleos, se fijarán remuneraciones, etcétera.

Gracias por la interrupción, Senador señor Hormazábal.

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

El señor HORMAZÁBAL.- Señor Presidente, realmente representa una gran ayuda el aporte del Senador señor Andrés Zaldívar, ya que se trata de formular proposiciones tendientes a recoger la intención que se sustenta.

Deseo cerrar mi intervención diciendo que, francamente, no me gusta incluso la idea de facultar a cada municipalidad para crear o suprimir empleos y fijar sus propias remuneraciones. Porque, así como existe una gran diversidad de ingresos, desde un número reducido de chilenos que ganan mucha plata hasta la gran mayoría de nuestros compatriotas, que ganan muy poco, es dable constatar que nuevamente se empieza a producir en nuestra sociedad el fenómeno de que hay municipalidades de primera clase, de segunda, de tercera o de cuarta. Y, entonces, dado que se proporciona salud y educación de primera para los que viven en comunas ricas, y educación y salud pésimas para los que viven en comunidades pobres, no me gustaría que la gente que se desenvuelve en los lugares más apartados y lejanos de Chile siempre tuviera que estar sometida a remuneraciones correspondientes a la pobreza endémica de su zona.

Si es preciso asignar una remuneración digna al funcionario público municipal que presta un servicio indispensable y no se le puede pagar lo mismo que en el sector privado --porque nunca será igual--, por lo menos cabe darle estabilidad en el empleo, posibilidad de jubilación, otro tipo de ventajas, pues la merece por su contribución al bien del país.

En consecuencia, valorando y respaldando la intención global del Gobierno del Presidente Frei en estas materias, no puedo estar de acuerdo respecto de la modalidad que presenta el artículo 110.

El señor CANTUARIAS (Vicepresidente).- Se encuentra inscrito a continuación el Senador...

El señor FIGUEROA (Ministro del Interior).- ¿Me permite, señor Presidente?

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

El señor FIGUEROA (Ministro del Interior).- Sólo deseo dar una excusa a la Sala. Quería participar en este debate, tal como lo hice en la discusión general y en las Comisiones unidas, pero en la Cámara de Diputados se inicia hoy el funcionamiento de la Comisión especial que conocerá del proyecto sobre la denominada Ley Austral, que otorga beneficios a las provincias más extremas, y tengo la obligación de presentarlo. Por lo tanto, ruego a Sus Señorías que me excusen por tener que retirarme.

El señor CANTUARIAS (Vicepresidente).- Muchas gracias, señor Ministro.

Tiene la palabra el Honorable señor Larraín.

El señor LARRAÍN.- Señor Presidente, en verdad, estamos ante una reforma constitucional de mucha importancia.

En el municipio se halla, sin duda alguna --como lo señalamos en la discusión general--, parte del destino de Chile. Cuando hablamos de descentralización, de regionalización y de un desarrollo armónico y equilibrado del país, pensamos, desde el punto de vista del rol del sector público, que la municipalidad está llamada a ejercer un papel insustituible en ese proceso.

A mi juicio, la reforma constitucional en análisis, en lo fundamental, apunta en la dirección correcta, y por eso manifestamos nuestra opinión favorable a ella cuando aprobamos la idea de legislar. Sin embargo, al analizar algunas de sus disposiciones, no estamos enteramente de acuerdo con todas, porque sus alcances nos presentan serias dudas.

Desde luego, considero que el artículo 110 propuesto, presentado en nombre de la descentralización, no tiene que ver con el sentido de ésta, o, al menos, el riesgo que abre mediante la fórmula planteada es demasiado grande como para pensar que estamos descentralizando.

La descentralización que esperamos de los municipios es aquella encaminada a dar atribuciones y recursos a la administración comunal, con el fin de que puedan desenvolverse correctamente en la gestión municipal, esto es, de que cuenten con fondos efectivos. El Presidente de la República, en el Mensaje a la Nación, señaló su esperanza de que, en el año 2000, el 42 por ciento del total de la inversión pública sea decidido y asignado en las instancias regionales y locales. De eso estamos hablando. Y compartimos tal inquietud, aun cuando advertimos que recién vamos en 22 por ciento y que después de transcurrido un tercio del período del actual Gobierno no hemos logrado avanzar demasiado. Y si el Primer Mandatario quiere dejar al país en el porcentaje anunciado --ojalá fuere así; estaremos dispuestos a apoyarlo--, ello debe realizarse a través de pasos mucho más sustantivos de los hasta ahora dados, porque de lo contrario tal objetivo no se alcanzará.

En cuanto a las atribuciones para resolver, muchas de ellas continúan centralizadas, lo cual debemos tratar de eliminar. Ésa es la verdadera descentralización. Lo que se nos propone, en cambio, apunta en otra dirección: generar un ámbito de discreción al interior de la municipalidad, lo cual, en mi opinión, no garantiza suficientemente su funcionamiento interno y la situación de quienes allí trabajan.

Por eso, me asisten inquietudes y reservas. Me pregunto: ¿cómo se va a organizar, en definitiva, el municipio? ¿Quién definirá la forma en que se regula esa situación? Hoy, esta materia se halla entregada en parte a la Ley Orgánica

Constitucional de Municipalidades, con lo cual estamos rebajando el quórum de exigencias para ello, toda vez que se deja a esa normativa la determinación al respecto.

Sin embargo, el inciso segundo del artículo 110 propuesto se halla redactado en los siguientes términos: "Estas facultades se ejercerán dentro de los límites y requisitos que, a iniciativa exclusiva del Presidente de la República, determine la ley orgánica constitucional de municipalidades.". Esta norma, de alguna manera, deja un margen muy amplio a través del cual tales atribuciones se pueden ejercer. Y, en verdad, no está generando seguridad o estabilidad para el funcionamiento interno de las municipalidades.

¿En qué se puede traducir lo anterior? Hay que ser muy claro al respecto. Es posible que se traduzca, en definitiva, en un grado de discrecionalidad demasiado elevado, lo que, tratándose del sector público en el ámbito municipal, no resulta recomendable. Se pueden presentar distintos tipos de problemas; desde luego, la forma como se generan las plantas.

Actualmente, cuando se producen pequeños espacios para que funcionen las municipalidades, nos hemos dado cuenta de que en ellas se han creado plantas paralelas sólo a través del expediente de recurrir a los honorarios, lo cual ha originado lo que señaló el Senador señor Hormazábal respecto de otra situación. Pero, en la práctica, hoy, algunos funcionarios --los de confianza del alcalde-- cuentan con un régimen económico determinado, y otros tienen una situación distinta. Y, por cierto, los primeros se hallan en una condición inmejorable, incomparablemente superior a la del resto de los funcionarios municipales. Ésta es la discrecionalidad a la que me refiero, y a ella le tengo temor.

Por eso no creo conveniente dejar abierta esa "válvula", como se propone, porque con ello creamos una situación extremadamente delicada desde el punto de vista del manejo de la gente. Y no estamos hablando de poca gente, sino de 35 mil funcionarios municipales, o algo más, que obviamente deben enfrentar cierta incertidumbre, dada la forma como se ha ido planteando esta discusión.

Adicionalmente, existe el problema de costos, del control del gasto, de determinar cómo finalmente se hace. Porque no basta con acotarlo dentro del presupuesto municipal, sino que existe la posibilidad de que un municipio, por la presión interna, genere tal descompensación en su presupuesto que, en definitiva, no logre cumplir los objetivos para los cuales se dieron los recursos, y permita así un funcionamiento desigual en el cumplimiento de las labores que le son propias.

Además, los planteamientos hechos por la Senadora señora Feliú son bastante elocuentes. El Honorable señor Díez ya los ha apoyado, y no quiero reiterarlos. Pero deseo hacerlos míos, por cuanto por esta vía estamos abriendo una puerta que ignoramos cómo se cerrará.

Participé en el debate del proyecto en la Comisión, e incluso formulé indicación para dejar a los municipios cierta flexibilidad en cuanto a lo que no constituye su gestión habitual, a lo que no es su funcionamiento ordinario, para lo cual existe la planta, sino en aspectos adicionales, extraordinarios, a fin de generar allí un espacio de desarrollo. Porque es posible que las municipalidades enfrenten realidades distintas, a las cuales deben responder, y para ello requieren de alguna flexibilidad.

Lo anterior no fue aceptado en la Comisión. Por el contrario, se llegó a la fórmula aquí propuesta, la cual, por lo que he señalado, estimo que no avanza en la línea de la descentralización, sino en la de la discrecionalidad en cuestiones delicadas, desde el punto de vista de los costos, lo que, a mi juicio, no puede aceptarse.

Por las consideraciones expuestas, anuncio desde ya mi rechazo a la disposición en comento, dados los términos en que se halla concebida, las incertidumbres que crea, la discrecionalidad con que se maneja y por no constituir un paso hacia la descentralización, que todos anhelamos.

He dicho.

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

El señor THAYER.- Señor Presidente, me referiré sólo a un aspecto bastante específico, pero que, a mi juicio, tiene una significación nuclear --diría--, en el problema que debatimos; se halla en el núcleo, en la médula de lo que nos preocupa.

Más de alguna vez he molestado al Senado manifestando mi inquietud por ciertas normativas vigentes en el país, de distinto rango --incluso de orden constitucional--, que se hacen fuego entre sí.

Aún no hemos conseguido, como país --no quiero formular un cargo específico en la línea Gobierno-Oposición; deseo hablar, como Senador, desde el punto de vista de un gran problema del Estado--, armonizar adecuadamente la autonomía que buscamos para los municipios, como unidades básicas a partir de las cuales se va organizando la comunidad nacional, con otras normativas que establecen, al mismo tiempo, el control de la constitución del poder público en esos entes edilicios desde organismos centrales, como son los partidos políticos, cuya organización y estructura, conforme a su propia ley orgánica, son necesariamente centralizadas y nacionales.

Lo anterior nos crea en este momento una aporía, una dificultad de argumentación, una contradicción de normas entre el anhelo, que todos compartimos, de descentralizar el país, de otorgar autonomía a los municipios, y un miedo cerval de parte del personal de todos los municipios, por cuanto sus cargos corren el riesgo de ser alterados o suprimidos, por objetivos, razones o circunstancias ajenas al buen gobierno comunal; o sea, propias de decisiones o acuerdos de orden nacional que, en definitiva, se gestionan, definen y aplican a través del mecanismo de partidos políticos. Porque éste es un régimen donde existe un Gobierno de partidos, lo que considero muy respetable y está muy bien, siempre que opere en su marco propio. Sin embargo, ello no es así, pues no hemos sabido armonizar la autonomía comunal con la sumisión del sistema de construcción del poder público municipal a una ley que entrega el control de ese poder a los partidos políticos.

Lo anterior, por consiguiente, crea en los trabajadores municipales el temor de ser políticamente amenazados por la mayoría de turno, que en el ámbito local no es, por fortuna, la mayoría nacional. Depende de cada municipio. Por eso, en este debate, no vamos a encontrar, felizmente, una cuestión de Gobierno-Oposición. En cada municipalidad hay una realidad distinta, y, dependiendo de ello, un sector se va a sentir más o menos amenazado que otro.

Señor Presidente, paso a mencionar tres disposiciones que están en juego aquí.

Primero, el artículo 38 de la Constitución, recordado por la Honorable señora Feliú, y tan pocas veces citado, dispone: "Una ley orgánica constitucional determinará la organización básica de la Administración Pública, garantizará la carrera funcionaria y los principios de carácter técnico y profesional en que deba fundarse,".

Segundo, el artículo 87 del Estatuto Administrativo para Funcionarios Municipales dice: "Todo funcionario tendrá derecho a gozar de estabilidad en el empleo y a ascender en el respectivo escalafón; participar en los concursos; hacer uso de feriado;" etcétera. Es decir, se completa toda la normativa.

Por último, el artículo 97, letra g), del mismo Estatuto, letra que es clave para entender la idea que estoy explicando, establece que, entre otros beneficios, los empleados municipales gozarán de: "Asignación de antigüedad, que se concederá a los trabajadores de planta y a contrata por cada dos años de servicios efectivos en un mismo grado, será imponible y se devengará automáticamente desde el 1º del mes siguiente a aquel en que se hubiere cumplido el bienio respectivo.". Después se detalla el monto del beneficio.

¿Qué acontece, señor Presidente? Lo he planteado en más de una oportunidad. De hecho, la carrera funcionaria está reglada en función de un elemento clave llamado asignación de antigüedad; siempre ha sido así en la Administración Pública. Y tal elemento puede a veces entrar en contradicción con otros valores de capacitación o de demérito. Pero ocurre que el común del trabajador público o municipal ha contado con el hecho de que la permanencia en el cargo --en el cual goza de estabilidad-- le permite un incremento en su remuneración por la llamada asignación de antigüedad. Sin embargo, esto lo hace ser más caro, porque un trabajador municipal antiguo es más costoso que uno nuevo, aunque el primero no siempre es más eficiente que el segundo.

Cuando se establece la autonomía municipal, dentro de cada entidad comunal se trazan las líneas para decidir con mayor libertad quién se queda o quién se va y para suprimir cargos o crear otros nuevos que admitan la incorporación de otras personas a la planta municipal. Y acontece que todo municipio financieramente autónomo tratará de contar con el personal menos caro, sustituyendo al más antiguo. Esto es contradictorio con la carrera funcionaria.

El proyecto no exonera a ninguna persona y, en tal sentido, lo que expresó el señor Ministro del Interior --siento que, por razones que respeto y naturalmente acepto, haya debido retirarse de la Sala-- es perfectamente cierto: se está discutiendo en qué medida una futura ley orgánica constitucional fijará determinadas limitaciones al uso del poder municipal, el cual podría ser utilizado en forma abusiva en cuanto pusiera en riesgo la estabilidad del cargo comunal. Sin embargo, a las disposiciones vigentes que garantizan dicha estabilidad se suma la actual autonomía financiera relativa de los municipios. Y ello induce a dicho poder, cada vez que puede hacerlo o cuando debe reducir gastos en un área, a que tienda a reemplazar al trabajador que resulta más caro, por uno más barato.

En este momento estamos discutiendo una reforma constitucional que autoriza al poder municipal --autónomo en cierto sentido, pero sometido al control de mayorías políticas-- para suprimir cargos. ¿Con qué limitaciones? Con aquellas que una futura ley detallará. Éstas pueden ser buenas, regulares, malas, suficientes o insuficientes. Y eso es lo que crea, entre tanto, una incertidumbre, que tantas veces he calificado, en forma quizá excesiva pero gráfica, como una especie de temor cerval: ese temblar del ciervo que aprecia un riesgo a su alrededor. Dicho temor lo sienten todos los sectores en este momento.



Antes de continuar con el tema, debo señalar que, cada vez que he intervenido sobre el mismo, siempre he dejado expresa constancia de que no puede considerarse a todos los municipios en un plano de igualdad. En Chile, como expresó uno de los señores Senadores que me antecedieron, las realidades de los municipios son distintas. A cada uno de ellos les afectan problemas que les son comunes, pero tienen una realidad social, económica y cultural que sólo por excepción puede asimilarse a la de otras comunas.

Ese argumento era muy determinante para nosotros. ¿Por qué? Porque cuando se analiza una iniciativa sobre plantas municipales --lo advertimos en su momento--, las normas son absolutamente genéricas. El desconocimiento de la realidad de las distintas comunas ha generado serias y graves injusticias para el personal. Por ejemplo, en el proyecto de ley de plantas, despachado hace algún tiempo, se establecían límites y topes que, si bien para los funcionarios de la Municipalidad de Santiago eran muy convenientes y beneficiosos, para los de municipios pequeños eran lesivos.

Ésa es una realidad y, frente a ella, me convencí de que era bueno flexibilizar. Por eso, cuando la iniciativa en debate se trató en las Comisiones unidas, ¿qué se planteó? Se dijo: "Señores, esta flexibilización no puede significar, en modo alguno, que el alcalde, por sí mismo, ante sí o con acuerdo del concejo, pueda cambiar las plantas, suprimir empleos o afectar la estabilidad del personal. Debe contemplarse algún resguardo en favor de los trabajadores".

Fuimos muy claros y categóricos en el sentido de que no estábamos dispuestos a votar favorablemente la reforma, sin establecer a la vez ciertos resguardos básicos y elementales. Planteamos la imperiosa necesidad de que toda esta reglamentación se incorporara en el proyecto de enmienda de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, en trámite en la Cámara de Diputados y que no teníamos a la vista. Por lo tanto, hicimos fe de algo que nos dijo el propio señor Subsecretario de Desarrollo Regional y Administrativo --hace algunos momentos se incorporó a la Sala--, quien nos leyó diversas indicaciones tendientes a cautelar la seriedad y la forma en que se habría de ejercer este tipo de facultad y, al mismo tiempo, de qué manera quedaban resguardados los funcionarios municipales para evitar que fueran víctimas de alguna arbitrariedad o de una maniobra política, si en algunas partes no se respetaba la pluralidad y la diversidad que hoy existe tanto en la Administración Pública como en la municipal.

En consecuencia, durante la discusión de esta reforma en las Comisiones unidas dejamos meridianamente claro, en primer término, que había de fijarse un límite

al gasto por concepto de remuneraciones; y, en segundo lugar, que las plantas deberían encuadrarse estrictamente dentro del ámbito y de los requisitos que estableciera la ley orgánica. Así se estableció en el inciso segundo del artículo 110, nuevo. Y así, también, lo señalé yo, como consta en el informe, que en la parte pertinente expresa: "Agregó, finalmente, que el ejercicio de estas facultades, así entendidas, debe regularse en la ley orgánica constitucional sobre municipios, y concordó con el H. Senador señor Hamilton en que debe radicarse en el Presidente de la República la iniciativa de ley para satisfacer tales propósitos."

El punto nos preocupaba a tal extremo que, previendo que una mayoría ocasional en el Parlamento pudiera modificar las condiciones o requisitos establecidos en la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, preceptuamos que los cambios solamente podrían hacerse mediante iniciativa presidencial.

Hicimos presente la conveniencia de que los acuerdos del concejo se adoptaran con quórum calificado, como asimismo, que debía terminarse con la actual profusión de cargos a contrata y a honorarios, por cuanto perjudican la carrera funcionaria. En algunas municipalidades, por cada cargo de planta, existe uno a contrata, y otros a honorarios, con la salvedad de que, en este último caso, por ejercer las mismas funciones, perciben una remuneración muchísimo mayor que la del empleado de planta. Por consiguiente, al flexibilizarse el sistema y fijar una planta con todos los requisitos a que se ha aludido, el alcalde no podrá efectuar contrataciones no contempladas en aquélla.

También planteamos la posibilidad de que en los concursos públicos para llenar cargos se abriera una instancia de reclamo ante la Contraloría General de la República; la aplicación de un sistema de calificaciones adecuado e idóneo, y el estudio de una modalidad de control de la gestión municipal que habrá de establecerse en la ley orgánica.

Se nos garantizó que todo lo anterior se incluiría en la modificación de ese cuerpo legal. Incluso, recuerdo que hablamos de un plazo de 60 días --contado desde la eventual aprobación de la iniciativa que nos ocupa-- para ver materializadas tales modificaciones, y que, de lo contrario, en el Congreso Pleno votaríamos en contra de la reforma constitucional.

Es decir, se combinaron las dos cosas: el derecho que tenemos de cambiar nuestra postura en relación con esta enmienda de la Carta Fundamental, en caso de no contemplarse en la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades los aspectos acordados en la Comisión; y, de concretarse éstos, la aprobación de la reforma

constitucional, que es muy adecuada, pues junto con flexibilizar, resguarda la idoneidad de la gestión municipal, asegura la estabilidad de los funcionarios, permite que éstos sean premiados en razón de sus méritos, de su esfuerzo y de su trabajo, y que no sean afectados por motivos de carácter político.

Las consideraciones expuestas me llevaron a votar favorablemente el proyecto en las Comisiones unidas. Lo mismo haré aquí en la Sala. Dejo, sí, expreso testimonio de que, si él se aprueba, tanto por la Cámara de Diputados como por el Senado, y en el curso de los 60 días que median para su ratificación por el Congreso Pleno no se han contemplado en la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades todas las materias a que me he referido, allí cambiaré mi voto y me pronunciaré en contra de la reforma constitucional.

Reitero: acogimos el proyecto en las Comisiones unidas y lo aprobaremos ahora, sobre la base de la garantía y seguridad que nos dio el Ejecutivo en el sentido indicado. Pensamos que el Gobierno de la República también mira el futuro del país, como lo hacemos nosotros. Y es preciso observar la ley en proyecto con sentido de política de Estado y no con criterio político contingente, ni de sectores ideológicos, porque dice relación al órgano de administración local más importante, la municipalidad, que es la encargada de velar por la calidad de vida de los habitantes de la comuna. Y los pobladores de ésta dependen del alcalde y del concejo; vale decir, de la administración comunal. La descentralización llevada adelante y el hecho de asignar recursos a las comunas y permitirles intervenir en todo cuanto se dirija al bienestar de las personas, nos obligan a ser extremadamente responsables con lo que ocurra en ese tipo de administración.

Ésas fueron las razones que me llevaron a votar favorablemente el proyecto en la Comisión. Comprendo y acepto las dudas e inquietudes de los señores Senadores que están dispuestos a rechazarlo. Pero yo lo voy a aprobar, porque la Constitución establece una salvaguardia: que el proyecto, de ser aprobado por cada Cámara, debe ratificarse en sesión de Congreso Pleno. Y es allí donde podremos votar en contra si no se cumplen los requisitos o supuestos bajo los cuales ahora nos pronunciamos favorablemente por esta reforma constitucional.

Termino dejando constancia en la Sala de un problema que queda pendiente --hoy día lo conversamos con el señor Ministro de Transportes--: la gravísima situación producida en los grandes centros urbanos por la absoluta autonomía municipal.

En la Región Metropolitana, donde existen más de 60 municipalidades, los problemas de transportes e incluso de urbanismo se encuentran ligados de tal manera que es indispensable buscar un mecanismo a través del cual pueda crearse un consejo ejecutivo que coordine a las municipalidades en esta materia, con poder suficiente para establecer normas que rijan para todas las comunas pertenecientes a aquélla. De lo contrario, como veíamos hoy en la Comisión de Transportes y Telecomunicaciones, las mejores iniciativas para solucionar el problema de la Región Metropolitana no serán posibles de materializar. ¿Por qué razón? Por esa autonomía conforme a la cual 60 administraciones comunales distintas tengan criterios diferentes, no obstante encontrarse ubicadas en la misma ciudad.

Por eso, mantengo el voto que emití en las Comisiones unidas. donde la modificación propuesta al artículo 62 de la Constitución fue aprobada por unanimidad.

Por lo tanto, reitero que reservo mi derecho a cambiar de opinión en la sesión de Congreso Pleno --si ella se realiza--, si no se da cumplimiento a todos los requisitos enumerados durante mi intervención.

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

El señor RÍOS.- Señor Presidente, antes de introducirme en el fondo del tema, quiero recordar al Senador señor Otero que, a raíz del problema que se presentó en la Comisión de Transportes, el artículo 17 del decreto supremo N° 291, sobre las funciones del gobierno regional, en su letra d) establece que una de ellas será: "Fomentar y velar por el buen funcionamiento de la prestación de los servicios en materia de transporte intercomunal, interprovincial e internacional fronterizo en la región, cumpliendo las normas de los convenios internacionales respectivos".

En la historia de la ley, se dejó establecida esa responsabilidad, precisamente, a la luz de las informaciones entregadas por Su Señoría.

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

El señor RÍOS.- Con todo gusto.

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

El señor OTERO.- Señor Senador, lo único que se posibilitó en la Carta Fundamental fue la creación de un consejo coordinador voluntario. Y no hay ninguna norma jurídica que obligue a las municipalidades a aceptar lo impuesto por la intendencia o el gobierno regional en materia de transportes, de vivienda, de salud o de educación.

El señor DÍEZ (Presidente).- Continúa con la palabra se Senador señor Ríos.

El señor RÍOS.- Señor Presidente, cuando establecimos en el Senado lo que algunos denominamos "la creación de los poderes verticales", lo hicimos pensando en la

necesidad de lograr dos objetivos muy importantes para el desarrollo y crecimiento armónico del país: el primero --y los voy a separar, a pesar de que son iguales en trascendencia--, la descentralización de aquellas materias propias del gobierno nacional o de la administración central --como muchas personas la llaman--; y, el segundo (elemento indispensable en la creación y funcionamiento de un estado moderno), la participación. Sin participación --y aquí se encuentran los ejemplos de países que se han desarrollado mejor--, no existe alternativa alguna de un progreso efectivo y eficiente. Porque las inteligencias, las capacidades, no se hallan radicadas todas en el Estado chileno, sino que corresponden a la acción conjunta de una sociedad. Y, en ésta, obviamente, aparte los sectores público y privado, están todos los chilenos que forman parte de la nacionalidad y que viven en el territorio.

Por eso, cuando se establecieron las funciones y atribuciones de las municipalidades, en la letra f) del artículo 3° de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, quedó consignada como responsabilidad privativa elaborar los planes de desarrollo comunal conforme a las normativas regionales y nacionales existentes sobre la materia.

Eso significaba que una municipalidad que planificara todo su sistema de vivienda o de transporte, o cualquier otra acción, debía tener en consideración los aspectos generales dispuestos en los planes regionales y nacionales.

En materia de vivienda, por ejemplo, el objetivo del Estado chileno apunta a que haya cuatro habitantes por casa el año 2002. Otro objetivo consiste en tener el año 2000 un porcentaje determinado en materia de salud, de mortalidad infantil, etcétera.

¿Qué hacen los municipios en virtud de sus planes de desarrollo? Los elaboran para cumplir con los objetivos nacionales; y de esa forma, se les entregan las herramientas --y se les darán más todavía-- para que dichos objetivos nacional y regional conformen una acción común armónica, que permita también un crecimiento del país con igual característica..

Por eso, cuando se sostiene que la autonomía municipal destruye el desarrollo armónico del territorio llamado "región", significa que el legislador no ha tenido a la vista la concepción de crecimiento y administración armónica que se ha ido concibiendo en las normas constitucionales y en las Leyes Orgánicas Constitucionales sobre Gobierno Regional y de Municipalidades.

Un municipio que dentro de su plan de desarrollo establezca, por ejemplo, que el número de personas por viviendas en su comuna será el mismo que existe en Francia, esto es, de 2,5 personas por casa, quiere decir que está absolutamente

marginado del sentido de proyección nacional, de un crecimiento armónico y con objetivos igualmente nacionales.

Ése es el sentido que tiene todo este proceso.

Por tal motivo, una autonomía nunca podrá sobrepasar la norma nacional. Porque si eso ocurre, sin duda alguna, que estaríamos estableciendo acciones que van a dividir a los chilenos y a nuestro país, y no a unirlos, como es el objetivo de la descentralización.

El Presidente del Senado, el Honorable señor Díez, recordó algunos aspectos referidos a que el Primer Mandatario tiene responsabilidades que está ejerciendo bien, y que, por lo tanto, no deben modificarse. Dentro del ámbito actual de la Administración, sin duda alguna que el Primer Mandatario puede estar ejerciendo bien sus funciones.

Pero lo actual es lo que ha producido un centralismo agobiante en el país, donde 5 millones de chilenos viven en un estado calamitoso --desde el punto de vista del medio ambiente-- y en que toda la estructura económica, social, política, cultural y de todo orden, se ha ido instalando en la Región Metropolitana, y concretamente en Santiago.

El Instituto Nacional de Estadísticas (INE) señala en un informe que, en los pasados diez años, Santiago está creciendo a un promedio de 3,6 por ciento anual, lo que significa que en el último lustro lo hizo en 18 por ciento.

Entonces, ¿qué desarrollo existe en un país donde la concentración es tal, que ha terminado en largas colas de niños en los hospitales que van en busca de oxígeno envasado, porque el aire de su ciudad no es el adecuado para que puedan vivir y desarrollarse como seres humanos, libres de contaminación?

Esta concentración absurda, odiosa, no ha traído sólo un desarrollo equivocado. En 1991, la Universidad Católica de Valparaíso nos entregó un informe brutal, que he dado a conocer muchas veces aquí, acerca del costo de cada uno de los habitantes de Chile para el Estado. Naturalmente, el estudio puede ser objeto de discusiones y debates, porque, de pronto, existen criterios muy distintos para medir el gasto. Pero sostiene que, en 1990, cada habitante le costó al Estado --por concepto de gasto, no de inversión-- 6 pesos diarios en la Quinta Región, 8 pesos diarios en la Octava Región, 11 pesos diarios en la Novena Región, 22 pesos diarios en la Segunda Región y 116 pesos diarios en la Región Metropolitana.

Estos informes, elaborados por una Universidad importante, sin duda alguna, nos llevan a meditar. Y, por ese motivo, no puedo estar de acuerdo con la

afirmación de que todo se ha estado llevando bien respecto del desarrollo económico del país. Por lo demás, el desarrollo económico es una materia distinta de la administración. El proceso de concentración que hemos vivido en los últimos años --y aquí incluyo los últimos 50 años a lo menos-- indudablemente ha ido produciendo un desastre, cuyo costo es cada día más alto para el país. A una persona que vive en Santiago y que gana 200 mil pesos mensuales se le va un porcentaje elevadísimo en movilización, en calefacción, y en muchas otras cosas. En cambio, quien vive en Regiones puede sobrevivir perfectamente con una remuneración de ese tipo.

Es verdad. Un estudio de la Facultad de Economía de la Universidad de Chile concluyó que el santiaguino estaba gastando, en promedio, una hora y 20 minutos para trasladarse cada día hacia su trabajo. ¿Qué desarrollo económico es ése? ¡Es una cosa absurda! Y en la Región Metropolitana, hay del orden de los 2 millones 400 mil trabajadores, y también, del orden de 1 millón y tantos mil estudiantes. Pues bien, multipliquemos todo eso por 1,2. Una hora 20 minutos es una pérdida impresionante para el país.

Por eso, no debemos engañarnos y pensar que existen alternativas claras y definitivas, porque hoy el país se encuentra en una condición realmente desastrosa; no podemos seguir viviendo así.

¿Cuándo tuvo Chile un crecimiento muy grande? Cuando surgió la comuna autónoma. Ahí conocimos un desarrollo armónico. Surgieron los canales de regadío; se construyeron decenas, centenares, de colegios, escuelas, en fin. La sociedad comenzó a tener identidad y el país experimentó un crecimiento armónico brutal, admirable.

Señores Senadores, piensen en sus Regiones y vean en qué año se construyeron las estructuras más importantes. En un gran porcentaje se materializaron a principios de siglo, entre 1900 y 1927. Es ahí cuando se arma y se forma Chile. Y entonces existía la comuna autónoma, donde había un respeto, una dignidad que se cuidaba, y que hoy no se cuida.

El Senador señor Hormazábal planteó un punto --no lo iba a mencionar porque Su Señoría no estaba presente, pero ahora puedo hacerlo-- que vale la pena analizar más a fondo. El señor Senador manifestó su preocupación por la inexistencia de control sobre las municipalidades, lo cual puede producir una situación grave en materia de recursos. Ello, en circunstancias de que, como señalaba el señor Ministro del Interior, las municipalidades administran ya alrededor de mil 500 millones de pesos, por lo que podría producirse un desorden muy grande.

El tema radica en quién elige: el pueblo. Las municipalidades no son designadas ni nombradas; forman parte esencial de lo que constituye el concepto puro de la democracia: todos son elegidos. Y ahora el alcalde va a ser objeto de una elección directa, conforme a una serie de normas. Y, claro está, muchas de ellas han merecido críticas. Pero, poner en duda, con tanta fuerza, la acción de la municipalidad y recordar que la Cámara de Diputados no tiene tuición sobre ella, es otra cosa. ¡Si la Cámara de Diputados no puede tener tuición sobre personas elegidas por el pueblo! ¡No puede! Y las funciones que son propias del desarrollo administrativo, evidentemente, están en manos de la normativa que regula la Contraloría General de la República, y que debe cumplirse con bastante rigor.

Ahora, el Honorable señor Hormazábal señalaba otro concepto que también conviene analizar a fondo: cómo participa el concejo comunal en la administración. ¡Si el consejo no participa en la administración! Y el objetivo es que no participe, ni ahora ni en lo futuro. Quien participa es el alcalde, y nada más que el alcalde, quien tiene una función de jefe de servicio, como recordaba el propio Ministro.

Hay, entonces, una realidad que debe ser analizada en un contexto...

El señor HORMAZÁBAL.- ¿Me permite una interrupción, Honorable colega?

El señor RÍOS.- Con mucho gusto, con la venia de la Mesa.

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

El señor HORMAZÁBAL.- Sin ánimo de interrumpir la exposición del señor Senador, deseo recordar que en mi intervención señalé, entre otras cosas, que la fiscalización sobre el municipio, auténtico representante del pueblo, la hace el pueblo mismo en las elecciones; eso fue lo que dije. Ahora, Su Señoría señala que la carencia de fiscalización se justificaría por el hecho de que son los ciudadanos los que eligen a los integrantes del concejo. Me permito recordar a mi estimado colega el texto del artículo 48 de la Constitución que establece como atribuciones exclusivas de la Cámara de Diputados, entre otras, "Fiscalizar los actos del Gobierno" y "Declarar si han o no lugar las acusaciones que" se presenten en contra del Presidente de la República. O sea, a pesar de ser éste elegido por el pueblo, existe el papel de fiscalización de la Cámara de Diputados.

Por consiguiente, siendo tan plenamente democráticos tanto el Presidente de la República como el concejo municipal, el rol fiscalizador que otorga la Constitución a la Cámara no es tan nítido en el caso del segundo como en el del primero.

Agradezco la deferencia de mi estimado colega.

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

El señor RÍOS.- Señor Presidente, es cierto y razonable lo que señala el Senador señor Hormazábal. Lo que pasa --y hay que entenderlo de esa forma-- es que respecto de lo que se denomina el Poder Nacional --donde están radicados los tres poderes horizontales: el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial--, la Cámara de Diputados tiene función fiscalizadora. Lo que hicimos en la reforma constitucional de 1991 fue crear otro cuerpo fiscalizador, y en este punto estoy absolutamente de acuerdo con el señor Senador cuando señala que en la norma legal no han existido la claridad y la transparencia suficientes para que esa fiscalización se cumpla. Pero, hemos dicho: a los Poderes Nacionales corresponde la fiscalización de la Cámara de Diputados; al Gobierno Regional, la del Consejo Regional, y al gobierno comunal, la de los concejales. O sea, son tres áreas distintas.

Entonces, si establecemos que la fiscalización de la acción propia de la comuna corresponderá también a la Cámara de Diputados, vamos a debilitar y destruir esta concepción de poderes verticales, que ha surgido y se ha desarrollado en plenitud en los países europeos, de donde hemos recogido muchas experiencias para establecerlas aquí.

Por otro lado, es muy importante y razonable señalar --comparto en este sentido lo manifestado por muchos señores Senadores-- la inquietud de qué ocurre con las plantas.

Si aprobamos el artículo 110, ¿va a llegar un alcalde y va a aprobar una planta; después llegará otro y aprobará otra? Al fallecer un alcalde, ¿establecerá el subrogante otra planta? Bueno, naturalmente, si ésa es la realidad, no tendríamos derecho ni siquiera a estar conversando el tema. Pero ése no es el objetivo; de ninguna manera.

Ahora, quizá los funcionarios tienen razón cuando piensan que la estabilidad de su empleo va a depender del presidente del partido político respectivo. Si las propias listas de concejales --así lo establece la propia ley-- se inscriben en Santiago, y si el presidente y el secretario general del partido correspondiente van al Registro Electoral a inscribir sus candidatos por comunas que, en muchos casos, no tienen siquiera idea dónde están ubicadas, obviamente se produce un centralismo en la concepción política que tampoco permite avanzar en esta materia. Sobre el particular, recojo lo señalado por el Honorable señor Thayer.

¿Qué es lo que se ha tenido en vista al debatir este tema? Dos objetivos básicos. Primero, avanzar en el proceso de descentralización y, segundo, cuidar la

estabilidad y las formas de empleo que tienen los funcionarios municipales actuales. Porque, efectivamente la normativa, si se toma políticamente, podría repercutir en la situación laboral de los 30 mil funcionarios municipales que trabajan en Chile, los cuales podrían quedar en el aire. Naturalmente --así ocurrió durante la discusión-- ningún señor Senador está de acuerdo en que ello suceda. Desde mi punto de vista, ésa es la virtud más importante de este debate.

Tampoco se puede concebir una planta que sea modificada cada uno, tres o cuatro años. Si vamos a poner en marcha un Plan de Desarrollo Comunal, éste debe durar a lo menos una década, porque no hay planes de desarrollo que tomen un tiempo menor. Por tal motivo, cuando un determinado concejo cree una planta, ésta no variará al año siguiente, ni a los dos años, sino que al menos --así lo podría establecer la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades-- después de 10 años, de modo que aquellas personas que ingresen en el futuro-futuro al régimen de funcionarios municipales, tengan presente que ésas son las reglas del juego, es decir, si realizan bien su trabajo, tendrán alternativas para desarrollarlo en plenitud durante 10 años; más tarde, pueden postular a cargos superiores, etcétera. Es una concepción muy distinta.

Por estas razones, algunos Senadores hicimos llegar a la Mesa una indicación para hacer ver la necesidad de que los actuales funcionarios mantengan en plenitud sus cargos para que se produzca un adecuado transbordo en el tiempo. Sostener que la municipalidad tenga autorización para modificar su planta, lo cual puede realizar en 24 horas, es una irresponsabilidad tremendamente grande. Entonces, tiene que haber una combinación: ¿Estamos por la descentralización? Sí. ¿Pero a costa de todos los funcionarios municipales? No.

Dicha indicación permitirá al funcionario poseer las herramientas necesarias para conversar con el alcalde o el concejo --siendo en ésta primera etapa el dueño de su cargo-- y no quedar al arbitrio del municipio. Es importante sostenerlo así.

Finalmente, dicho sea de paso, me alegro de que la cuestión municipal se discuta de una vez por todas, porque esta reforma constitucional hace ya bastante tiempo que está en el Senado, y su debate de algunas semanas atrás fue bastante débil. Ahora veo pocos Senadores en la Sala, e incluso algunos de los presentes demuestran escaso interés por lo que estamos planteando.

Sin embargo, lo importante es que se inició un debate profundo acerca de nuestra nación, de su el crecimiento armónico y del respeto por las personas. Los Senadores de todos los partidos políticos que participan en este debate han manifestado

profundas inquietudes, las cuales permitirán llegar a buen puerto con este proyecto que ya fue aprobado en general.

Propongo que se apruebe el artículo 110° conjuntamente con la indicación presentada. Con ello, se avanza en la descentralización y, a la vez se determina que el propietario del cargo es el actual funcionario. De esta manera, bajo la tuición municipal y de sus funcionarios, se irán produciendo las modificaciones a la estructura administrativa municipal. De este modo, conforme a la visión social, geográfica, espacial, de objetivos, etcétera, del municipio, se puede establecer en el futuro-futuro, el desarrollo de la comuna.

El señor DÍEZ (Presidente).- Atendiendo a las consultas de varios señores Senadores, deseo proponer a la Sala que continúe el debate de esta iniciativa hasta las 20:00 --hora en que el Honorable señor Calderón rendirá un homenaje-- para luego seguir con la hora de Incidentes.

Si le parece a la Sala, así se procederá.

--Se aprueba.

El señor RÍOS.- ¿Se votaría mañana el proyecto, señor Presidente?

El señor DÍEZ (Presidente).- Se votará cuando haya concluido el debate, señor Senador.

Tiene la palabra el Senador señor José Ruiz.

El señor RUIZ (don José).- Señor Presidente, en la discusión de esta reforma constitucional, han surgido --a mi juicio-- dos materias.

Una es la que causó la reforma constitucional y que fue enriquecida en el debate de la iniciativa, y apunta a la intención del Gobierno de avanzar en el proceso de descentralización del país; y la segunda --no menos importante y que ha concitado especialmente la atención de los trabajadores municipales-- dice relación al problema de la estabilidad en los puestos de trabajo de los funcionarios que hoy se desempeñan en las municipalidades del país.

Pienso que hay que separar estos aspectos, por una razón muy simple. Más allá de la preocupación de algunos Parlamentarios por las reacciones positivas o negativas que se puedan generar, existen elementos claramente establecidos en la legislación vigente.

En primer lugar, no se está modificando el artículo 38 de la Constitución Política, ni la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, ni tampoco la ley N° 18.883, estatuto administrativo para funcionarios municipales. Estas normas rigen --mientras no sean alteradas lo seguirán haciendo-- las relaciones de tales funcionarios al interior de las municipalidades.

Las únicas causales que, dentro del estatuto administrativo, hacen cesar en sus puestos de trabajo a dichos trabajadores son las relativas a determinadas infracciones, como por ejemplo, una calificación deficiente, de acuerdo con el artículo 48 de dicho cuerpo legal, o las que prescribe su artículo 120, sobre medidas disciplinarias aplicables como producto de acciones o actitudes en que los funcionarios incurran en el desempeño de sus funciones. Es decir, aun cuando la preocupación de los empleados municipales es absolutamente legítima, no se está alterando ninguno de estos cuerpos legales.

¿Qué se está reformando con este proyecto? Una facultad exclusiva del Presidente de la República, establecida en el número 2º del artículo 62 de la Carta Fundamental y que atañe a las municipalidades, se transfiere a éstas. En la actualidad el Primer Mandatario puede enviar un mensaje al Parlamento para suprimir cargos en los municipios. Ello hoy es posible.

La diferencia radica --y uno lo entiende-- en que los funcionarios municipales pueden creer, con justa razón, que resulta más difícil atentar contra su estabilidad laboral a través de una ley debatida en el Parlamento, que sobre la base de decisiones adoptadas por el propio Concejo Municipal, tendientes a la eliminación de cargos.

Acepto el hecho de que haya dudas razonables en cuanto a que los trabajadores municipales puedan quedar en mayor indefensión. Sin embargo, pienso --por lo expresado en la Sala, por la responsabilidad de quienes hoy legislamos y por la clara voluntad manifestada por la mayoría de los señores Senadores que han intervenido en el debate-- que las modificaciones planteadas en esta reforma constitucional tendrán que resguardar debidamente la estabilidad de sus puestos de trabajo.

En tal sentido, yo les diría a esos funcionarios que guarden absoluta serenidad frente a esta reforma, porque lo que queremos es avanzar en la descentralización del país. No se trata solamente de elaborar discursos, pues ya hemos oído muchos a través de nuestra historia política, sino de progresar con acciones concretas. Actualmente, las municipalidades constituyen la estructura política más cercana a la gente: es allí donde efectivamente la democracia está al alcance de las personas y, por lo tanto, es la institucionalidad chilena la que debemos fortalecer, y no sólo entregándoles algunas atribuciones.

Coincido con algunos Honorables colegas en cuanto a que esto constituye sólo un paso. Pero no cabe duda de que existen muchos otros que podríamos dar a fin de que los municipios cuenten con los recursos suficientes para responder a las demandas

diarias y permanentes de los vecinos, que hoy, dada la escasez de fondos y de medios necesarios, no se pueden cumplir.

También deben establecerse normas en la Ley Orgánica de Municipalidades para que los ingresos de su personal a lo largo de todo el país respondan al principio de a igual cargo igual remuneración.

Asimismo, es necesario respetar el mecanismo de la zona para las regiones más apartadas. No se puede permitir que en la ley que se dicte posteriormente se deje en libertad absoluta a los municipios para que fijen las rentas a su arbitrio. Tal como planteó aquí el Senador señor Hormazábal, no cabe seguir insistiendo en la iniquidad existente hoy: los profesores de establecimientos pertenecientes a las municipalidades ricas reciben remuneraciones justas --no digamos altas; justas--, mientras que en los de municipios pobres son muy mal pagados, cuestión que también es válida para los servicios de salud. No deseamos que mañana esta situación, por la vía de esta modificación, también termine por afectar a los funcionarios municipales. Estaremos atentos en el Senado para defender sus derechos. Pero esa defensa no pasa por mantener la centralización hoy existente en la Administración del país, sino que deben darse los pasos suficientes para que los municipios se fortalezcan, pasos que en el futuro también tendremos que dar respecto de los gobiernos regionales.

Por lo tanto, creo que la norma propuesta es perfectible, pero, dado que estamos en el segundo informe y que no se han formulado indicaciones renovadas, no hay posibilidad de modificarla, salvo por unanimidad en la Sala. Sin embargo, como el proyecto se encuentra en primer trámite, es posible enmendarlo en la Cámara de Diputados. Podemos realizar las gestiones del caso --incluso pedir al Gobierno que las haga-- para que durante su tramitación en la otra rama del Parlamento se mejore la redacción del artículo 110, de manera de resguardar en mejor forma, no sólo los derechos de los trabajadores municipales, sino también de dejar más abierta la posibilidad para que en la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades puedan establecerse debidamente las normas que regulen esta nueva atribución.

Concurriré a la aprobación de este artículo, sobre la base de las observaciones que he formulado. Y si no llegamos a acuerdo en el tercer trámite aquí, en el Senado, espero que se logre en la Comisión Mixta aprobando una redacción que resguarde todas las inquietudes planteadas hoy, se avance en el proceso de descentralización y se protejan los derechos de los trabajadores municipales.

El señor DÍEZ (Presidente).- Están inscritos a continuación los Honorables señores Cantuarias, Bitar, Gazmuri, Errázuriz, Adolfo Zaldívar y Urenda.

Tiene la palabra el Honorable señor Cantuarias.

El señor CANTUARIAS.- Señor Presidente, debo comenzar por expresar que hay ciertas materias cuya incorporación en la legislación es de la mayor importancia y urgencia y siempre me van a contar como uno de sus más resueltos y entusiastas partidarios.

La descentralización es una aspiración que comparto plenamente y ha sido un objetivo al cual he dedicado una buena parte de mi trabajo parlamentario, especialmente en las labores que me corresponde realizar como integrante de la Comisión de Gobierno, Descentralización y Regionalización. Respecto de la regionalización, que la entiendo como parte del proceso de descentralización, he presentado iniciativas. Pero una cosa es caminar por la senda de la descentralización y la regionalización y, otra, es entregar a los municipios la posibilidad de estructurarse en forma absolutamente autónoma.

No me gustaría que hiciéramos sinónimas estas dos cosas. Porque, aparentemente, llevaríamos la votación --en este afán de etiquetar o de dejar las cosas simplificadas al extremo-- por la vía de que, si se es partidario de la descentralización y de la regionalización, valores y principios del funcionamiento del Estado que comparto, se debe estar por una cosa o por otra. No se juegan en este artículo, entonces, esos valores y principios, artículo que por lo demás tiene algunas otras características que trataré de señalar más adelante.

Como se recordaba aquí, cuando asumió el Presidente de la República se propuso como meta llevar la inversión pública de decisión regional de 21 por ciento, en que se encontraba al inicio de su mandato, a 42 por ciento para cuando concluyera. Aplaudimos, sin ambages, una decisión de esa naturaleza. Con la misma franqueza con que reconocimos que esa meta era ambiciosa y que nos agradaba profundamente a quienes no sólo representamos a una Región, sino que vivimos y educamos a nuestros hijos en ella --y compartimos las aspiraciones de la gente de provincia, como suele decirse en algunos lugares (de regiones, como decimos nosotros)--, ahora debemos lamentar que, transcurridos dos años y fracción del Gobierno que se propuso elevar al doble la inversión de decisión regional, y de acuerdo con las cifras de inversión oficial, hayamos avanzado apenas en 1,6 por ciento. Por lo tanto, es difícil pensar que al término del mandato del Presidente Frei la inversión pública de decisión regional llegue al nivel que se planteó.

Debo recordar que el origen de este proyecto era menos ambicioso y más bien modesto: tenía casi por único objetivo --y es bueno tenerlo presente-- eliminar de la Constitución la mención al período de concejales en actual ejercicio. En 1992, se

estableció en la Carta Fundamental que el período de las autoridades municipales sería de cuatro años. Pero, por diversas razones, más del 10 por ciento de los municipios -- 34-- no se instaló el 26 de septiembre de 1992, sino posteriormente. Entonces, si se mantenía el período de cuatro años en la Constitución, las fechas en que iban a efectuarse los traspasos a las nuevas autoridades municipales que corresponde elegir este año tendría que ser escalonado a lo largo de todo el país, aspecto enteramente distinto de las proposiciones que hemos escuchado y que valdría la pena analizar en el futuro.

Dejo consignado, entonces, que tal vez sería interesante pensar en un sistema municipal que no consultara elecciones en un único día para todo Chile, porque ésa es una de las razones por las cuales se los vincula políticamente y se les da otras características y atributos.

Como decía, el proyecto original tenía por objeto eliminar la mención a los cuatro años y agregar algunas facultades o transformaciones al consejo económico y social comunal. No era mucho más que eso. En consecuencia, el trabajo en las Comisiones fue el que nos llevó --fundamentalmente en la de Gobierno, Descentralización y Regionalización, que integro-- a proponer una normativa diferente.

En cuanto a la autonomía de las municipalidades y el respeto a su funcionamiento, ha habido, a mi juicio, manifestaciones y episodios en leyes que hemos aprobado y que las han afectado gravemente. Les hemos impuesto obligaciones y, en algunos casos, cargas, costos, que no nos hemos preocupado de financiar adecuadamente. Y porque no tenemos tiempo, no deseo abrir debate en este sentido, pero quiero recordar que la Comisión de Educación aprobó esta mañana un proyecto que, en el fondo, introduce algunas enmiendas a la ley que modificó el Estatuto Docente para permitir que los municipios puedan tomar "prestadas" subvenciones adelantadas -- que posteriormente deben devolver-- para pagar las indemnizaciones excepcionales que la ley estableció para los profesores que, por reunir los requisitos del caso, se encontraban en situación de acogerse a jubilación.

Por medio de éstas, y de muchas otras normas --el propio Estatuto Docente fue una de ellas en su oportunidad--, traspasamos a las municipalidades responsabilidades y costos que no fueron debidamente financiados, como en múltiples ocasiones demostramos en esta Corporación, sin que nadie mencionara --o escuchara a los que sí lo hicimos-- la autonomía de los municipios y su funcionamiento y estabilidad financiera.

Todavía más: hemos creado municipalidades en el último tiempo, y lo hemos hecho sin hacernos cargo de su costo de instalación y existiendo en algunas de ellas problemas respecto de la situación de sus funcionarios. Intervendré en la hora de Incidentes de esta sesión para referirme al problema que en este sentido que se presenta en la Región que represento, en la comuna de Chiguayante, provincia de Concepción. Al crearlas, las hemos dejado en difícil situación en lo relativo a la condición contractual de los funcionarios que fueron traspasados de las áreas educacional y de atención primaria a la administración municipal. ¿Por qué? Porque esos municipios cuentan con un sistema de término de la relación laboral con sus trabajadores que establece indemnizaciones. Cuando se crea una nueva municipalidad, ese vínculo laboral debe finiquitarse con la municipalidad madre y procederse a un nuevo contrato con la recién instalada. Y en ese finiquito no está financiada la indemnización correspondiente.

Por tanto, cuando hablamos de descentralización, de regionalización y de autonomía del régimen municipal, no se es concordante con otras normas tratadas en esta Corporación y que, en esos ámbitos, no han contado con el respaldo suficiente.

Un señor Senador se refería a las condiciones en que se fiscalizaría la actividad municipal, que, por ser autónoma, no está sujeta a la fiscalización de la Cámara de Diputados y que, en lo que atañe a las normas de la Contraloría, se estrella con el funcionamiento del propio concejo municipal. Ésta es otra materia que no es objeto de esta iniciativa, y ya veremos la forma de tratar de introducirla, si es que hay voluntad política, en la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, la que, hasta dónde sé, está terminando su tramitación en la Cámara de Diputados.

Ésas son las normas de gestión del concejo, y soy de aquellos que estiman que, para que se fiscalice bien, y en el origen, es necesario dar facultades al concejo municipal para que se constituya en el cuerpo normativo y fiscalizador de la municipalidad.

En consecuencia, este artículo 110 nada tiene que ver con la descentralización y regionalización. ¿Cómo encajar esta norma, con su sentido, en las aspiraciones de regionalización que comparto con tantos miles de chilenos? He sido partidario de dotar a los municipios de autonomía y facultades, y de permitirles que puedan estructurarse, pero siempre considerando los derechos de las personas que serán sujetos de las decisiones administrativas que adopten los municipios a través de su máxima autoridad --el alcalde-- o de organismos colegiados como el concejo.

Me causa gran preocupación el nivel de las remuneraciones de los funcionarios municipales, y lo traigo a colación por estimar que los ingresos

excesivamente bajos constituyen una invitación a ciertas prácticas de influencias que terminen por perturbar y corromper definitivamente el régimen municipal chileno. No podemos exigir a los funcionarios municipales, con los niveles de rentas actuales, ni siquiera competencia técnica para sus labores ni mucho menos dejarlos a buen recaudo o protegidos de la tentación corruptora, que es muy generalizada. La única forma de contrarrestarla eficazmente es determinando adecuados montos de remuneraciones. Por eso, el artículo 110 me agradó inicialmente porque posibilitaba a los municipios, de acuerdo con su propia realidad, la estructuración de sistemas de remuneraciones que premiaran debidamente a sus funcionarios.

Cabe recordar al respecto una experiencia reciente: el mejoramiento de las plantas del sistema municipal. ¿En qué se tradujo? En miles de apelaciones ante la Contraloría respecto de la forma como se llevaron a cabo los encasillamientos por parte de los alcaldes, y en no pocos --sé de decenas-- juicios y recursos de protección ante los tribunales por esas mismas decisiones. No nos resultó la vez anterior, y una de las razones fue que los municipios, sus alcaldes y equipos directivos, no fueron capaces de explicar adecuada y transparentemente los encasillamientos que estaban generando, orientados y guiados por la ley. Y eso dio lugar a las apelaciones a que me referí.

Tales experiencias me llevaron, una vez que me impuse de las comunicaciones de la Asociación de Funcionarios Municipales de Chile --todos los señores Senadores probablemente también las recibieron--, a reunirme con su directiva e incluso, hace algunos días, con la representación provincial de Concepción, en la ciudad de Penco, a fin de hablar sobre estos proyectos. En esa ocasión estudiamos las medidas necesarias conciliar la mantención de los derechos que a los funcionarios municipales corresponden en virtud de la respectiva ley orgánica con la forma más flexible de proceder por parte de los municipios, a fin de que, atendida su propia realidad, puedan mejorar esta situación; y con las consecuencias que se producirían, en términos de flexibilidades abiertas, como la que está permitida en el artículo 110, ante la experiencia reciente de los encasillamientos producidos por la ley de plantas aprobada por esta Corporación.

Esas cosas resultaron inconciliables, y pienso que se aleja mi aspiración --compartida por los dirigentes de los funcionarios municipales-- de mejorar sus remuneraciones. Pero el hecho de sentirse dueños de sus cargos --como ocurre en el caso de todos los funcionarios públicos del país-- marca una preferencia respecto de la posibilidad de que, eventualmente, puedan ser discriminados en un proceso en el cual autoridades, que a veces son transitorias, que a veces vienen llegando, que a veces "le

trabajan al equipismo" en términos de ciertas posiciones de poder, pueden afectar su estabilidad de trabajo e incluso sus remuneraciones.

Por esas razones, creo que deberemos invertir el orden en que estamos trabajando en esta materia. Yo no renuncio a la posibilidad de lograr cierta flexibilización, pero tendremos que trabajar en el estatuto de los funcionarios municipales, luego en la ley orgánica constitucional de municipalidades y después en la reforma constitucional, con el propósito de regular esta situación. En caso contrario, lo que haremos será abrir una posibilidad que nadie sabe dónde termina ni cómo se aplica.

Y en estas materias, y para esas cosas, estaré siempre disponible, porque tengo por el régimen municipal chileno, con todas las críticas que se le hacen --a veces con razón, y muchas otras, injustamente--, el mayor de los respetos y la mayor consideración.

Y quiero recordar al Senado que el régimen municipal chileno no es otra cosa que la suma de los funcionarios, que hacen del servicio comunal la expresión de su trabajo y el aporte a su sustento.

He dicho.

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

El señor BITAR.- Señor Presidente, la reforma que nos ocupa realiza un aporte importante: apunta a la organización de una sociedad más moderna y más flexible. Para ir en esa dirección, se requieren tres condiciones, que --a mi juicio-- se cumplen en el proyecto en estudio. Ellas son: primero, afianzamiento del poder local; segundo, flexibilidad para la toma de decisiones, y tercero, estímulo al mejoramiento en la calidad del personal.

Es efectivo lo que acaba de precisar el señor Senador que me antecedió en el uso de la palabra, en cuanto a que existe una falla importante en las remuneraciones del sector municipal, como la hay en todo el aparato estatal. Lo hemos pensado; sabemos que debemos mejorarlas. Pero, desde mi punto de vista, no lograremos incrementar esas rentas si ello no va aparejado con una flexibilización del sistema de contrataciones en el sector público. Ambas cosas van de la mano. No podremos avanzar en dicho incremento mediante rigideces en este aspecto. Una cosa debe ir unida a la otra: más flexibilidad, con mejores remuneraciones.

Y quiero destacar que esta iniciativa avanza, en materia de flexibilidad, en dos aspectos que respaldo plenamente y que votaré a favor.

Primero, el inciso final del artículo 107 permite trasladar a las municipalidades, en la forma y modo que determine la ley, acciones de competencias de ministerios y otros órganos centrales del Estado. ¿Qué significa esto? Que a medida que

el país se va descentralizando --hoy día, creo que todos coincidimos en que muchas decisiones del aparato central no tendría por qué tomarlas éste, o las toma mal por hallarse muy lejos--, podemos trasladar tales competencias; pero no con quórum tan altos, que rigidizan el proceso, sino con otros más razonables (se hará mediante una ley) que lo flexibilicen. En ese sentido, entonces, creo que el mencionado inciso es favorable para el traslado de competencias, e introduce una flexibilidad que moderniza y ayuda a perfeccionar las disposiciones vigentes.

Y, el segundo aspecto que considero positivo en materia de flexibilización se halla en el N° 2 propuesto para el inciso cuarto del artículo 62, que, con las limitaciones y requisitos consignados en el artículo 110, otorga autonomía al municipio para las contrataciones, cambios de organización, personal, etcétera, en lugar de que ello lo realice el Presidente de la República. Y esta enmienda parece obvia, porque es mejor que esas medidas sean adoptadas en cada municipalidad.

Quiero destacar que coincido con lo planteado por el Senador señor Ruiz en cuanto a que en el decreto supremo N° 662 --Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades--, Título I, párrafo 6° (artículos 34 en adelante), nada se modifica en materia de personal, salvo en el artículo 40. Es decir, no hay cambios ni alteraciones en el funcionamiento del personal ni en las medidas que operan a su respecto; excepto en el artículo 40, donde se agrega que los cargos directivos deben ser concursados públicamente, lo cual me parece conveniente. Resulta muy sano que se incorpore el concurso público para postular a los cargos directivos, a fin de que ingrese la gente más eficiente.

Por las razones antedichas: la mayor flexibilidad, condición para la modernización del sistema, y la gran relevancia que reviste el fortalecimiento del poder local, estimo positivas las medidas contempladas en el proyecto de reforma constitucional --no es todo lo que debemos hacer-- y, por ello, lo votaré a favor. Pero advierto acerca del hecho de que la tentación (habremos de discutirlo más adelante) es siempre subir las rentas y mantener la inamovilidad. Y creo, francamente, que eso es la cuadratura del círculo.

No podremos avanzar en lo que se nos presenta en el futuro en cuanto a cambio en la estructura del sector público --donde es urgente subir las remuneraciones, capacitar y mejorar la actual forma de proceder al respecto--, si no pensamos en nuevos procesos de flexibilización. De lo contrario, el Estado se debilitará para la ejecución de las importantes tareas que tenemos por delante en lo referente a distribución del ingreso, infraestructura, tecnología, etcétera. Seguramente, aquí aprobaremos normas que

permiten, por ejemplo, al Ministerio de Obras Públicas contar con una planta paralela, a honorarios, por tres años, con mejores rentas, pero sin inamovilidad. Entonces, no hay otro camino que el señalado, y quiero dejar constancia de ello.

No podemos ser populistas en el sentido de estar impulsando mejoramientos en remuneraciones --lo cual es indispensable--, sin considerar a la vez la entrega de incentivos con el propósito de que los trabajadores se eduquen, se formen, se perfeccionen y rindan adecuadamente, y, de ese modo, haya servicios más competentes que los que existen en la actualidad.

Hay que decir las cosas con claridad. A veces, se cree que es mejor callar y pensar que puede lograrse la inamovilidad con mejoramientos de remuneraciones o sistemas inadecuados de calificaciones. Y eso no es posible; no rendirá frutos. No se entregarán los recursos si ello no va acompañado de un cambio en la organización del sector público --incluyendo el sector municipal--, a fin de darle más flexibilidad en las funciones que desempeña.

He dicho.

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

El señor ZALDÍVAR (don Adolfo).- Señor Presidente, no cabe duda de que existe un temor fundado por parte de varios señores Senadores --por qué no decirlo--, y, en general, de llevar a cabo un cambio de esta naturaleza. Porque el precedente observado muchas veces en el pasado, en diversas municipalidades, en cuanto a contratación de personal, no fue algo que hoy día incite a introducir cambios en la materia.

Sin embargo, no cabe duda, asimismo, de que el actual sistema municipal debe ser revisado, a fin de dejarlo en condiciones de enfrentar el desafío, cada vez más creciente, que implica la satisfacción de las necesidades de la comunidad, que abarcan lo educacional, la salud y otros aspectos que hoy día competen a los municipios. En general, los pasos dados al respecto han sido positivos y han redundado en beneficio de la gente.

Creo que, en definitiva, la aplicación y seguridad de la reforma que hoy nos ocupa quedará sujeta a la aprobación de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, con el objeto de establecer el marco dentro del cual el municipio, a través de su alcalde o de su concejo, podrán operar.

Dicha ley orgánica constitucional reviste una importancia decisiva en el establecimiento de los mecanismos, las exigencias y los resguardos necesarios para que no se cometan excesos en las nuevas contrataciones o en los nuevos empleos que se generen. Por eso, los criterios que se nos han entregado, que quedarán reflejados en la

ley orgánica mencionada, de alguna manera nos tranquilizan Pero será necesario que ella contenga los resguardos debidos para evitar la repetición en el futuro de los excesos cometidos en un pasado no muy reciente.

Por otra parte, nadie se puede negar a realizar un cambio en materia municipal, cuando observamos la diversidad de municipios con que cuenta el país. La geografía de Chile es bastante particular, y algunas municipalidades deben cumplir las mismas funciones que todas, aunque los recursos que perciban sean mínimos, y a pesar de que, a veces, en el entorno regional donde se encuentran se hallen bastante disminuidas para poder satisfacer sus necesidades.

Al afirmar esto, pienso, por ejemplo, en una municipalidad como la de Cochrane, capital de una provincia importante de la Undécima Región, que apenas cuenta con los mínimos recursos para enfrentar decisiones que la gente reclama --y con razón-- al municipio. Y cuando debe recurrir al Gobierno regional, distante 200 ó 300 kilómetros de esa localidad, y cuyos caminos en determinadas épocas del año prácticamente no existen, no tiene cómo solucionar ciertas urgencias o problemas. Dramáticos son los casos en el campo educacional o en el de la salud.

Por eso, creo que los criterios que el día de mañana consagren y reconozcan la diversidad y la diferenciación existente entre un municipio y otro van a dar la posibilidad de que, en definitiva, los alcaldes y concejos municipales, si obran con prudencia, tranquilidad y mirando el bien común, encuentren en esta nueva legislación el mecanismo necesario para enfrentar los desafíos que tienen por delante.

Por todo esto, y esperando que la futura ley orgánica constitucional establezca el marco necesario para ello, apostando a que el proceso de regionalización sea ejercido por los alcaldes y concejales con la prudencia necesaria, y entendiendo que el país se construye con la prudencia y ponderación de todos quienes tienen en sus manos el ejercicio de la autoridad, me manifiesto partidario de respaldar el cambio que hoy día se nos propone.

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

El señor HORVATH.- Señor Presidente, en verdad, el artículo 110, discutido latamente, es fruto de una indicación, modificada por las Comisiones de Gobierno, Descentralización y Regionalización y de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento, unidas.

La indicación que presentamos con el Senador señor Sule consignaba un artículo 110 del siguiente tenor: "Para el cumplimiento de sus funciones, las municipalidades podrán crear los órganos o unidades que la ley orgánica constitucional respectiva prevea.". Hasta ahí quisimos llegar, justamente por todos los antecedentes

aquí señalados. Sin embargo, la modificación que se nos propone, si bien se basa en nuestra propuesta, agrega esto de que podrán crear o suprimir empleos, fijar remuneraciones, etcétera.

Por lo anterior, creemos que se ha desnaturalizado el contenido de la indicación. Y la única manera de volver a ajustarla es a través del artículo transitorio sugerido, tendiente a mantener objetivamente las condiciones de estabilidad, trabajo y dignidad para los funcionarios de la administración municipal.

Obviamente, estamos por aumentar la descentralización y autonomía de los municipios, con la precaución de que no se incrementen sus funciones y facultades privativas a riesgo, incluso, de ir en contra del interés nacional, como ha sucedido en casos prácticos que conocemos. A vía de ejemplo, se da la paradoja de que, mientras el Presidente de la República llama a aumentar la actividad en los establecimientos educacionales, a crear nuevos planteles y mejorar la educación en nuestro país, en forma paralela hay municipios que están reduciendo las escuelas fronterizas, particularmente en áreas que todavía deben recibir más población. Como puede apreciarse, entre los discursos y la realidad del actuar de los alcaldes y los concejos, a veces, hay elementos que carecen por completo de sincronía.

La autonomía debe ser sin discrecionalidad. No podemos avanzar dando más facultades, descentralizando y generando autonomía a nivel local, sin que los procedimientos sean muy transparentes, particularmente en lo referido a la creación de cargos, aumento de remuneraciones, etcétera.

En ese sentido, estamos estudiando una reforma constitucional; pero no debemos perder de vista la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, pues ahí es justamente donde se está abriendo una puerta para avanzar en cuanto a que haya criterios absolutamente objetivos y transparentes para proceder en la forma indicada y hacer más funcional el famoso Estatuto Administrativo. Durante su vigencia se ha desvirtuado todo el sistema de calificaciones en el sector público y municipal de Chile, estando prácticamente todos los funcionarios en las listas máximas y sin que se pueda operar objetivamente en esta materia.

Por lo tanto, sin añadir más antecedentes al cúmulo de los ya entregados en el curso del debate, creemos que el artículo 110 que se somete a nuestra consideración por parte de las Comisiones unidas, solamente lo podríamos aprobar si junto con él se acoge el artículo transitorio en el que gran número de Senadores hemos insistido, a fin de asegurar la dignidad, la capacitación y la posibilidad real de que los

funcionarios municipales desarrollen su acción independientemente del partido o de la mayoría política de turno existente en el municipio.

El señor DÍEZ (Presidente).- Dado lo avanzado de la hora y estando inscritos algunos señores Senadores que han manifestado su deseo de intervenir el día de mañana, propongo a la Sala poner término al Orden del Día y dar paso al homenaje previsto.

Acordado.

--Queda pendiente la discusión particular del proyecto.

## **VII. INCIDENTES**

### **HOMENAJE A CENTENARIO DE MUNICIPALIDAD DE PUNTA ARENAS. COMUNICACIONES**

El señor DÍEZ (Presidente).- Para rendir homenaje, tiene la palabra el Honorable señor Calderón.

El señor CALDERÓN.- Señor Presidente, en estos días, la Ilustre Municipalidad de Punta Arenas cumple cien años de existencia, y por ello nuestro homenaje. Cabe señalar que el nacimiento y desarrollo de la Región de Magallanes ha recorrido desde sus comienzos un camino lleno de escollos y vicisitudes.

Cuando el Gobierno del Presidente Bulnes lanzó el llamado a llegar hasta las aguas australes y hacer que Chile ocupara lo que legítimamente le pertenecía, encontró a los hombres que hicieron posible tal anhelo nacional. Las figuras de Williams, Philippi y otros, que se embarcaron en la intrépida goleta "Ancud", demostraron desde esos primeros momentos que para poblar Magallanes y hacer que Chile se prolongara hasta el Antártico era necesario contar con hombres de gran temple y confianza en sí mismos y en los grandes ideales que los motivan.

Desde esa primera expedición, que arribó y tomó posesión del Estrecho de Magallanes y sus territorios un 21 de septiembre de 1843, se demostró cuán difícil era la tarea. Después lo confirmó la vida en el Fuerte Bulnes y su traslado hacia la situación geográfica donde hoy se encuentra Punta Arenas, que termina en los primeros meses de 1849. Esos primeros decenios de la ciudad fueron aciagos y llenos de incertidumbre. Pero nació repetidas veces, con gran espíritu de seguir viviendo y crecer hacia el futuro.

Magallanes y su historia revelan una gran dirección histórica de persistir en dar a su gente la posibilidad de proseguir en una senda de progreso. Aislada de sus demás hermanas que forman este largo y angosto Chile, la Región de Magallanes, al igual que toda la tierra patagónica nacional, creció separada del resto del territorio, pero

llevándolo constantemente en el corazón de sus hombres y mujeres. Muchos de ellos, llegados desde distintos rincones, se hicieron chilenos a través de Magallanes, haciendo patria y construyendo para Chile este tan vasto y desgarrado territorio.

El antecedente más cercano de lo que sería la Municipalidad de Magallanes, como se llamó en su primer momento, se encuentra en la ley de 21 de julio de 1896. Ella dispuso que la administración de las rentas municipales del territorio de colonización de Magallanes quedara a cargo de una comisión de tres alcaldes judiciales, bajo la presidencia del gobernador. Ello, junto con la administración de los ingresos que se generaban ya en esa tierra, dio origen al futuro municipio.

Punta Arenas crecía rápidamente. Construcciones de importancia se empezaban a levantar antes de finalizar el siglo XIX, lo que demostraba el interés de sus empresarios por invertir y consolidar sus empresas y propiedades en la misma ciudad que los cobijaba. Alrededor de la Plaza de Armas se levantaban las residencias elegantes y hasta fastuosas de los principales vecinos, hombres y mujeres que creían en Magallanes y su futuro.

Este ejemplo de espíritu emprendedor y pionero se acrecentó con el tiempo, y rápidamente vino una avalancha de construcciones que cambiaron el rostro aldeano por el de una ciudad con personalidad y rango. Punta Arenas, a la orilla del Estrecho de Magallanes, crecía con paso seguro. El comercio, las exportaciones de productos cárneos y lanas, el carbón y el oro de sus mantos hacían que el hombre construyera un futuro para él y sus hijos.

Esta vitalidad emprendedora le dio una mística a su gente, que creció con la idea de surgir y prosperar por medio del trabajo, y no de la especulación. A la familia del esforzado inmigrante de Chiloé, que año tras año llegaba y aumentaba el número de los nuevos magallánicos, se unía la vertiente inmigratoria europea, que arribó a Magallanes, a Chile, a forjarse un destino con su trabajo diario y tenaz. Hubo que cuidar y hacer prosperar las majadas, producir los frigoríficos para los mercados exteriores, cortar los árboles y hacer maderas para el mercado patagónico, construir y fabricar ladrillos para las nuevas viviendas.

A las juntas de alcaldes les correspondió administrar ese período pionero, fecundo en realizaciones. Dudo que región alguna haya tenido hombres como éstos, que en tan corto período levantaron toda una urbe, partiendo prácticamente de casi nada, aunque tenían lo más importante, porque los sueños e ideales en el hombre son su verdadero capital. Hay que rendir honor a los nombres de Rómulo Correa, Rodolfo Stubenrauch, Juan Bautista Contardi, Mauricio Braun, Alejandro Menéndez, Ernesto

Wobbs, Mateo Maravic y otros más, quienes se relevaban en las obligaciones de alcaldes titulares y suplentes.

El apoyo municipal a las iniciativas privadas y del Estado para entregar a la ciudad alumbrado público, energía eléctrica, teléfono, agua potable, trazados de calles y avenidas, empedrado y pavimentación de ellas, fueron obras significativas que permitieron a Punta Arenas, en los momentos de su nacimiento, ser llamada, con justicia, "La Perla del Estrecho".

La llegada de las instituciones democráticas al antiguo territorio de colonización, transformado en los inicios de la década del 30 en provincia, irrumpe como una nueva etapa. Los ideales regionales llevaron a un grupo importante de hombres magallánicos a organizarse políticamente, teniendo como norte el cariño de la tierra que los cobijaba y les permitía crecer. Y tuvieron sus triunfos y apoyos electorales. Alcaldes y regidores de lo que constituyó el Partido Regionalista se hicieron presentes en varias oportunidades en el municipio puntarenense. Los nombres de Ernesto Pisano, Emilio Salles, Cecil Rasmussen y Carlos Turina fueron importantes en la gestión municipal y ganaron su lugar en la historia de nuestra región.

Los ideales democráticos y libertarios, la igualdad y la fraternidad han tenido una profunda escuela en el alma magallánica. Se reflejaron en sus luchas y demandas sociales, y también hicieron que en el municipio puntarenense se incorporaran todos los actores sociales más connotados. Por eso el radicalismo igualmente estuvo presente en los trabajos municipales a través de dos de sus personeros más representativos y que llenaron todo un período de la historia política regional: doña Felicia Barría, mujer de gran temple y vitalidad, que representa muy bien a la mujer de la tierra austral, y Jorge Cvitanic, quien más tarde llegara hasta el Parlamento. Entre sus preocupaciones más trascendentes, cabe destacar el apoyo a la educación superior, al entregar terrenos para la edificación e instalación de la Universidad Técnica del Estado, lo que, sin duda, fue una obra de proyección y futuro.

La irrupción en el austro chileno de las ideas socialistas se extendió también a la administración y gestión municipales. Y el socialismo realizó sus mejores prácticas sociales y de trabajo regional, precisamente, mediante el municipio. Fue esta institución la que permitió que hombres salidos de la propia clase trabajadora pudieran ocupar los sitios más altos, aportando sus ideas y trabajo fecundo, e incorporando al municipio la preocupación por los grandes temas regionales. La subdivisión de la tierra, en poder de los inmensos monopolios ganaderos --objetivo importante en la lucha por la democratización del agro y de la sociedad magallánica-- tuvo en el municipio un

significativo aliado, y en los alcaldes y regidores socialistas, un importante apoyo para que estas ideas se convirtieran, con los años, en realidad. El afán de toda la antigua provincia de Magallanes y sus aprensiones sobre las políticas centralistas tuvieron en ese municipio la defensa del puerto libre, frente a los embates de los grupos económicos nacionales que deseaban eliminarlo. El municipio de Punta Arenas vibró con las demandas y esperanzas de toda la región. En él todos los sectores sociales y políticos se coludieron armoniosamente para defender y hacer valer los intereses de Magallanes.

También la capacidad solidaria y de hermandad tuvo su realidad en Punta Arenas cuando la naturaleza sacudió con características trágicas al sur chileno en 1960. Fue ese municipio el que cedió sus terrenos y se los entregó a los damnificados de Chiloé y del sur, debido a los terremotos y maremotos ocurridos. Nacieron las poblaciones “18 de Septiembre” y “Playa Norte” que, bajo el amparo de la municipalidad, crecieron y se desarrollaron para ser los sectores más significativos de Punta Arenas. La solidaridad no fue palabra sino hechos concretos. El poblador de Chiloé tuvo oportunidad de volver a soñar y crecer en una tierra que lo recibió y le entregó lo que era lo más importante en su momento para el individuo: tener la posibilidad de construir su casa propia. Las fiestas navideñas para los niños de las poblaciones y de extracción proletaria, que no tenían medios para hacer suyas estas fiestas universales, fue asimismo un sueño que se plasmó en realidad.

Por todo ello, cabe también recordar a muchos alcaldes y regidores socialistas, como Francisco Padín, Manuel Ibáñez, Ernesto Guajardo, Carlos González - estos dos últimos más tarde fueron parlamentarios--, Evelterio Agüero, el doctor Etchevarne y Nelda Panicucci, por rescatar algunos nombres de los muchos de mis antiguos camaradas que se sucedieron en la responsabilidad de administrar el municipio de la ciudad más austral del mundo.

Sería injusto no mencionar a Eduardo Menéndez, quien, aunque fue un alcalde designado, también mostró un gran compromiso con el desarrollo de la comuna.

Hoy, al celebrar estos cien años de la Ilustre Municipalidad de Punta Arenas, es bueno recordar el pasado, sus orígenes y su trayectoria; pero más que nada es importante saber que este municipio fue el verdadero crisol de voluntades, ideas, razas y pueblos que, llegados a Magallanes de distintos lares, se unieron en esa institución democrática y representativa que es el municipio, para hacer por medio del trabajo más grande a Punta Arenas, a la región y, con ello, a Chile. Por eso, nuestro homenaje a la Municipalidad de Punta Arenas en este primer siglo de su vida, y nuestra confianza en que en sus ciudadanos existe la misma fuerza y voluntad de los pioneros y en que, a

pesar de las dificultades actuales, seremos capaces de restablecerla en el sitio que se merece, como “La Perla de la Patagonia”.

Termino mis palabras pidiendo que se oficie, en mi nombre, al Alcalde de la Ilustre Municipalidad de Punta Arenas, don Carlos González, y al Concejo Municipal, haciéndoles llegar nuestras congratulaciones por los fructíferos cien años de su existencia.

--Se anuncia el envío de los oficios solicitados, en nombre del señor Senador, de conformidad al Reglamento.

El señor RUIZ (don José).- Pido la palabra, señor Presidente.

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

El señor RUIZ (don José).- Señor Presidente, deseo adherir al homenaje que acaba de rendir el Senador señor Calderón a la Municipalidad de Punta Arenas y a la población de esa comuna, nacida junto al río de las minas. Creo que la historia recorrida por él en su discurso grafica, en buena medida, lo que ha sido el desarrollo de una ciudad.

Al mismo tiempo, deseo destacar el espíritu que animó a dicha ciudad, tan distinto --y sin mirarlo en menos-- al resto de las que surgen a través de nuestro extenso territorio, quizás por esa confluencia de razas y de personas provenientes de muy diversas latitudes, como aquellos emigrantes que llegaron a Chiloé, tal vez los primeros que aportaron la mano de obra en el trabajo diario de construir la ciudad, o los profesionales que venían de otras partes del país. Sobre el particular, estimo fundamental destacar la tremenda ayuda y aporte hechos por los extranjeros, especialmente croatas, italianos y españoles, que se avecindaron en Magallanes y, muy particularmente, en la ciudad a la cual, de una u otra forma, le fueron transmitiendo lo que eran sus orígenes. Por eso ahora uno encuentra allí una ciudad ordenada, limpia, que muestra una característica que a veces se confunde con las ciudades europeas, junto con mantenerse abierta al mundo, como era en sus orígenes. Quizás es uno de los pocos lugares que a fines del siglo pasado y a comienzos de éste mantuvo un tráfico intenso de naves --antes de que se abriera el Canal de Panamá--, lo que permitió que Punta Arenas fuera realmente una puerta de Chile al mundo. No en vano nuestro país se descubrió por el Estrecho de Magallanes.

Quiero destacar hoy día el esfuerzo realizado a través de muchos años y el aporte de distintas personas y etnias, para construir allí un grupo humano especial, el que, precisamente por sus orígenes, tiene la capacidad de abrirse con mucha generosidad y recibir con los brazos abiertos a quienes llegan allá; y, al mismo tiempo, mencionar

cómo gente de otras latitudes y a pesar de la inclemencia del tiempo, llegaron, se radicaron y hundieron sólidas raíces en la tierra austral, dejando recuerdos imborrables.

Por haber nacido en esa ciudad y haber vivido gran parte de mi vida en ella, adhiero con mucho entusiasmo al homenaje que hoy día, con mucha justicia, se rinde al centenario del municipio magallánico.

He dicho.

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

El señor FERNÁNDEZ.- Señor Presidente, en nombre del Comité Institucional y en el mío propio, adhiero al homenaje que se rinde a la Municipalidad de Punta Arenas.

En Magallanes, ir desarrollando cada una de las instituciones que en otras zonas del país parecen algo tan natural, supone siempre un esfuerzo especial: sus habitantes han debido luchar, desde el inicio de su historia, contra condiciones climáticas inclementes, contra la distancia de la capital y contra el abandono tradicional. Expresivo de ello es que, desde el siglo XVI hasta ahora, se registran cuatro fundaciones magallánicas: dos bajo la monarquía española y dos durante la presidencia de Bulnes.

No obstante, desde 1848 en adelante, sobreponiéndose a numerosas dificultades, catástrofes naturales y convulsiones políticas, las instituciones magallánicas han ido echando raíces y asentándose. La instancia comunal, la expresión más inmediata de la comunidad organizada, ha estado laboriosamente presente bajo diversas modalidades. En diciembre de 1891, muy poco después de la guerra civil, el Presidente Jorge Montt y el Ministro Manuel José Irarrázaval dieron vida oficial a la Municipalidad de Punta Arenas.

Su territorio comprendía entonces las subdelegaciones 1ª y 2ª de Magallanes, en sus límites de 1872 y 1874, "y toda la parte austral de la República, desde el límite sur de la provincia de Llanquihue e islas adyacentes hasta el Cabo de Hornos."

Naturalmente, la inmensa extensión de ese territorio hizo necesaria una serie de adaptaciones. En realidad, fue un régimen municipal especial, el cual se reordenó y cristalizó en la ley N° 363, de 21 de julio de 1896, que creó la Junta de Alcaldes de Magallanes, cuyos primeros integrantes fueron Lautaro Navarro, Rómulo Correa y Juan Bitsch. Ésa es la fecha que conmemoramos ahora.

En el siglo transcurrido desde entonces, ha habido una trayectoria institucional que mueve al respeto, admiración y gratitud, por la tenacidad con que el Municipio de Punta Arenas ha luchado por ofrecer a sus habitantes una ciudad y una calidad de vida mejores.

Las diferencias políticas son parte natural de la existencia. Pero pasan con el tiempo, y queda la obra que se haya hecho pese a ellas. A lo largo de diez décadas, Punta Arenas ha tenido regidores, alcaldes, concejales y funcionarios edilicios de muy diferentes orientaciones. Estoy cierto de que todos ellos hicieron cuanto estuvo a su alcance para hacer progresar a la capital magallánica. Aunque es difícil no incurrir en omisiones injustas, cabe recordar los nombres de Emilio Salles, Cecil Rasmussen, Daniel Dieterl, Juan Agustín Yáñez, Juan Gibbons, Vicente Kusanovic, Juan Bautista Contardi, Jorge Cvitanic, Felisa Barría, Carlos Turina, Ernesto Pisano, Ernesto Guajardo y Eduardo Menéndez, entre muchos otros.

Su memoria y su obra, de ayer y de hoy, merecen nuestro respeto y reconocimiento. El balance de su aporte es muy positivo, tanto más si se consideran las condiciones en que debieron desempeñarse. Pese a ellas, ya en los años 30, cuando el mundo se estremecía por las secuelas de la Gran Depresión de 1929, un autor podía destacar la "administración esmerada y correcta" del municipio puntarenense, que le había "permitido invertir con singular tino sus recursos edilicios durante un período dilatado, en el cual los municipios"... "del resto de la República han llevado una vida precaria y de obra negativa."

En 1896, la capital magallánica tenía entre 4 y 5 mil habitantes. No obstante tan reducida población, fue capaz de crear condiciones atractivas no sólo para sus moradores, sino también para el establecimiento de inmigrantes chilenos y extranjeros: españoles, croatas, alemanes, ingleses, escoceses y, fundamentalmente, hijos de Chiloé.

Como la ciudad y la región, esa municipalidad ha conocido épocas de auge y de dificultades. Ha enfrentado dignamente tanto unas como otras. En la actualidad, frente a una población veinte veces mayor, sus responsabilidades son, naturalmente, enormes. Es lógico que eso ocurra. La sociedad contemporánea exige del ente municipal el cumplimiento de funciones cada vez más complejas, como lo muestra la experiencia internacional.

Lo comunal asume cada vez más funciones que antes absorbía el Estado central; es el caso de la educación, la salud, la recreación, la actividad cultural y muchos otros rubros, con creciente acción en infraestructura y servicios. Eso es muy positivo para la población, que tiene así una posibilidad de ver mejor y más rápidamente atendidas sus necesidades reales. Pero eso supone, igualmente, que el Estado tenga la visión y la firme voluntad de entregar más facultades y recursos a la administración comunal. Desde hace más de veinte años a la fecha, se han realizado progresos muy





SANTOS VARGAS Y SECTOR HOSPITAL DE QUELLÓN (DÉCIMA REGIÓN); al señor Intendente de la Décima Región, tocante a CONSTRUCCIÓN DE COMEDORES Y BAÑOS EN ESCUELA "HILDA HUNQUEN" DE QUENUIR, COMUNA DE MAULLÍN, y concerniente a ELECTRIFICACIÓN RURAL DE SAN ANTONIO-OQUELDAN-CHAIGUAO Y COLONIA YUNGAY, COMUNA DE QUELLÓN (DÉCIMA REGIÓN).

)------(

El señor DÍEZ (Presidente).- En Incidentes, el primer turno corresponde al Comité Renovación Nacional.

Tiene la palabra el Honorable señor Ríos.

### **REFORMA CONSTITUCIONAL SOBRE ADMINISTRACIÓN COMUNAL**

El señor RÍOS.- Señor Presidente, en el transcurso de la sesión de hoy, hemos estado debatiendo un tema muy importante y profundo, como la reforma constitucional. Deseo --a lo menos para la historia de las normas-- seguir ahondando en algunos aspectos referidos al tema, por medio de una exposición que profundiza ciertas disposiciones, obligaciones y responsabilidades que todos los señores Senadores debemos tener presentes en lo concerniente a la administración interior del Estado.

Hemos vivido y sentido la necesidad de descentralizar y regionalizar Chile. Prácticamente, la regionalización terminó, aun cuando existen excepciones, pues hay regiones que desean ser subdivididas en dos, materia que iremos viendo en el transcurso del tiempo.

En mi opinión, hay razones para sostener la importancia de revisar algunos aspectos limítrofes de las actuales regiones. Sin embargo, la regionalización es un proceso básicamente territorial.

Lo que ahora buscamos a través de la regionalización es la descentralización del país. Sobre esto, he podido observar que al aprobarse algunas normas, tanto en la Comisión como en la Sala, se han dado razones distintas para ello. También se ha producido algo más delicado: hay fundamentos u objetivos que van por caminos diametralmente opuestos en estas materias propias de la administración interior del Estado. Por ejemplo, en la revisión realizada en 1991 respecto del artículo 107 de nuestra Carta Fundamental, establecimos los aspectos propios de la administración comunal, y en su inciso segundo dispusimos: "Las municipalidades son corporaciones autónomas de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio,".--aquí viene lo importante y trascendente-- "cuya finalidad es satisfacer las necesidades de la

comunidad local y asegurar su participación en el progreso económico, social y cultural de la comuna.".

La Constitución hace una diferencia muy profunda entre municipalidad y comuna. Según lo recordaba el señor Ministro del Interior, la municipalidad es un servicio público en el cual actúan entes administrativos y donde se ejerce la acción ejecutiva de su superior, que es el alcalde. Pero la comuna responde a un territorio, en donde viven personas, hombres, mujeres, seres humanos, que se desarrollan en torno de las distintas acciones propias de la vida humana, de las sociedades, quienes buscan a través de los distintos caminos que les ofrece la sociedad, la alternativa para un desarrollo mejor de sus vidas y de sus familias.

Sin duda alguna, en estos aspectos tan generales e importantes que señalo, la municipalidad no es el único ente que actúa para el logro de la finalidad, indicada en el artículo 107 de la Constitución, de "satisfacer las necesidades de la comunidad local y asegurar su participación en el progreso económico, social y cultural de la comuna."

Por tal motivo, el citado precepto lleva implícita una enorme responsabilidad de los municipios: representar a su comunidad frente a todo lo que es la acción del Estado, para alcanzar el propósito descrito precedentemente.

En consecuencia, si una municipalidad actúa sin tener presentes los aspectos fundamentales del desarrollo del país, sin tener presentes los objetivos generales de éste en cada una de sus áreas, sin duda que está dando vuelta la espalda a la responsabilidad que le asigna el artículo 107 de la Carta.

De ahí surgen, entonces, muchos elementos a los que el Texto Fundamental atribuye el carácter de obligaciones esenciales. Uno de ellos --desde mi punto de vista, muy pocas veces analizado-- dice relación a lo dispuesto por su artículo 19, número 10.

El artículo 19, que establece los derechos y deberes constitucionales, asegura a todas las personas, en el número 10:

"El derecho a la educación.

"La educación tiene por objeto el pleno desarrollo de la persona en las distintas etapas de su vida.

"Los padres tienen el derecho preferente"...

"La educación básica es obligatoria,"...

"Corresponderá al Estado, asimismo, fomentar el desarrollo de la educación"...

Y el último de los incisos dispone: “Es deber de la comunidad contribuir al desarrollo y perfeccionamiento de la educación;”.

La representación de la comunidad se halla precisamente en manos del concejo comunal, y no de otros entes. Podrán existir, claro está, organismos sociales que representen áreas determinadas, pero la institucionalidad chilena ha fijado en el concejo comunal la responsabilidad, consignada en el tantas veces mencionado artículo 107, de asegurar la participación de su comunidad en todos los planes de desarrollo. Y, en ciertos casos, no sólo alienta una alternativa, sino que establece una obligación, concretamente: “Es deber” --leo, otra vez-- “de la comunidad contribuir al desarrollo y perfeccionamiento de la educación.”.

Entiendo que, en definitiva, esa norma constitucional está abriendo las puertas a la participación de la comunidad e imponiendo una obligación a sus representantes, con el fin de que las inteligencias y capacidades de cierta área de una comuna se integren y sean partícipes en el perfeccionamiento de la educación de los niños y jóvenes.

A este respecto, señor Presidente, se ha hablado, sobre todo en el último tiempo, acerca de cuestiones educacionales. Y, básicamente, se exponen problemas de metodología, de administración. Pero no se ha planteado el tema de la participación, que en toda la educación del mundo moderno ha sido fundamental.

Los casos de colegios o liceos que alcanzan niveles muy altos en el orden nacional se explican por la participación de las personas más inteligentes de la zona respectiva, quienes están detrás de los profesores, apoyándolos, no sólo en los conceptos propios de la metodología, sino en una visión más amplia de lo que es el mundo. Y hay ejemplos fantásticos, como el del Colegio Arauco, que siempre se ubica en cuarto o quinto lugar en todas las pruebas que se hacen en el país. Ello --insisto--, porque existe una participación de inteligencia admirable. Lo propio ocurre con el Colegio San Jorge, de Laja.

Entonces, la municipalidad resulta ser un organismo administrativo donde se sustentan la acción y las normas y obligaciones dispuestas por el concejo comunal, lo que conlleva una responsabilidad inmensa.

He mencionado --y lo reitero aquí, en el Senado-- las obligaciones no cumplidas en tales aspectos por los alcaldes y concejales a lo largo de Chile.

Me impresiona el que un concejo comunal actúe de pronto sobre materias vinculadas al desarrollo sin conocer, por ejemplo, el presupuesto de la nación. Me impresiona el que muchas veces los concejos comunales actúen sin conocer los

objetivos del país en cada una de las cuestiones sociales propias del desarrollo y cuyo cumplimiento les es prioritario.

El tantas veces recordado artículo 3º, letra f), de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, que obliga a éstas a elaborar un plan de desarrollo comunal --no municipal-- armónico con los planes regionales y nacionales, hace necesario que el concejo comunal conozca cuáles son los objetivos regionales y nacionales en cada una de las materias propias del desarrollo, para disponer las acciones pertinentes dentro de su territorio.

El referido cuerpo legal, mediante su artículo 56, letra l), entrega a los alcaldes la atribución consistente en coordinar la acción de los servicios públicos en su comuna, precisamente, atendida la responsabilidad de alcanzar el desarrollo armónico del país. Y la norma constitucional que el proyecto en debate apunta a introducir sobre el particular preceptúa que “Los servicios públicos deberán coordinarse con el municipio cuando desarrollen su labor en el territorio comunal respectivo, en conformidad con la ley.”, a fin de que existan responsabilidades transparentes en todo lo que es la administración del país.

En materia social, Chile dispone del presupuesto más alto e impresionante de su historia: 5 billones 135 mil millones de pesos. Y sostienen los técnicos que esos recursos llegan a 10 millones de chilenos. En algunos casos, se requiere cinco por ciento de los ingresos para desarrollarse --ello proviene de los fondos mencionados--; en otros, ciento por ciento. Si se toman esos dineros y se dividen por esos 10 millones de chilenos, se concluye que el Estado dispone de 513 mil 500 pesos per cápita para desarrollar los aspectos sociales.

El Ministro señor Maira, cuando estuvo analizando aquí el tema social, manifestó que tales cifras, que entregamos en su presencia, eran efectivas. Y dijo algo muy cierto: que, dentro del recurso social, el Ministerio de Planificación ha desarrollado un esquema dirigido fundamentalmente a los más pobres de Chile. A esos más pobres les corresponde, según el presupuesto, del orden del millón cien mil pesos per cápita, para una población que alcanza, más o menos, al millón setecientos mil chilenos en extrema pobreza.

Cuando uno pregunta cuántas personas en extrema pobreza registra una comuna, el alcalde dispone, muchas veces, de información inmediata --otras, le cuesta mucho conseguir el dato-- y concluye, la verdad de las cosas, que aquélla, por efecto de los ingresos que le procura el Presupuesto de la Nación, no es pobre, sino rica.

En Chile no existen comunas pobres, sino municipalidades pobres. Una comuna es pobre cuando el recurso nacional no llega a ella. Y lo anterior ocurre, primero, por la concepción centralista existente en el país, y segundo, por la falta de conocimiento de que adolecen algunos concejales y alcaldes en una materia propia de los recursos estatales.

Recuerdo que hace algunos días, en un foro en la Universidad de Concepción, una persona me preguntó: “¿Cuándo van a legislar para que las platas del Presupuesto de la Nación lleguen aquí?”.

Los recursos que aprueba el Congreso no son para Valparaíso ni para Santiago, sino para todo Chile. El problema radica en que en muchos casos no existe el conocimiento requerido, ni, en ocasiones, la voluntad, para poner en marcha los planes de desarrollo --a veces, tampoco se encuentran elaborados-- y alcanzar el objetivo social o el objetivo de infraestructura y otros que son propios del 30 por ciento restante del presupuesto de nuestro país.

Ahí surge, entonces, una serie de necesidades que pongo de relieve con mucha fuerza.

Nos compete la responsabilidad de preparar muy bien a nuestros alcaldes y concejales. Así como hay grandes grupos de alcaldes y concejales ignorantes en estas materias, otros son muy brillantes. Muchos de estos últimos han sido ejemplo, no sólo en el país, sino también en América y el resto del mundo. Uno de ellos fue elegido Presidente de la Asociación Mundial de Municipalidades, lo cual, sin duda alguna, nos prestigia tremendamente.

Sin embargo, hay una diferencia enorme entre quienes han logrado cumplir, con todas sus fuerzas, la acción que les encomienda la ley y aquellos que han sido incapaces de ponerla en marcha.

Por eso, señor Presidente --y con esto termino--, es preciso entender que la reforma constitucional sobre administración comunal que estamos debatiendo profundiza el proceso en forma admirable y da a todos los habitantes de las distintas comunas del país la posibilidad de ser ellos, y no otros, los responsables de su propio destino.

Al respecto quiero felicitar al Gobierno, por cuanto inició, a través del Ministerio del Interior, en conjunto con la Universidad de Chile y otras casas superiores de estudio, un proceso de enseñanza y preparación a los alcaldes y concejales. Ha habido algunas reuniones y seminarios sobre el particular. Yo participé en uno de ellos en Iquique, Primera Región, donde conversamos con los alcaldes, concejales y

candidatos presentes acerca de las materias a que me he referido, y descubrí que se abría un mundo de alternativas y posibilidades en la medida en que se cumplieran las responsabilidades.

Sin embargo, es indispensable avanzar en la descentralización, porque toda vez que uno desea progresar en tal sentido y se dice: "Cuidado, no están las capacidades", estamos tratando de "mordernos la cola", al igual que los perros, en circunstancias de que es el momento de poner término a esa situación, dar facilidades y hacer notar que existen muchísimos millones de pesos en recursos públicos para impulsar tal proceso. Precisamente, quienes son capaces deben incorporarse y desarrollar en plenitud toda su inteligencia a fin de lograr el objetivo.

Señalo lo anterior, porque, en mi opinión, estamos frente a una alternativa fantástica; debemos tener confianza en el resto de los chilenos, animar la participación, sentirlos a todos responsables de su propio destino, convencerlos de que el Estado cuenta con recursos suficientes para invertir en gran parte del área social que hoy no ha sido desarrollada, y, especialmente, hacer que colaboren las inteligencias y capacidades existentes en todas las comunas, a fin de llevar adelante en plenitud uno de los procesos más importantes del mundo social chileno: la educación.

He dicho.

El señor DÍEZ (Presidente).- Corresponde intervenir a los Comités Socialista e Institucionales, que no usarán de su tiempo.

En el turno del Comité Mixto, tiene la palabra el Honorable señor Horvath.

### **ADHESIÓN A HOMENAJE A MUNICIPIO DE PUNTA ARENAS**

El señor HORVATH.- Señor Presidente, entiendo que el Senado se sumó al homenaje que se rindió en conmemoración del centenario de la Municipalidad de Punta Arenas, y nosotros, en nombre del Comité Independientes, deseamos también adherir a él. Ello, particularmente por la importancia que ha tenido y seguirá teniendo a futuro la ciudad de Punta Arenas, la cual señeramente fue prevista en los últimos días de nuestro prócer Bernardo O'Higgins y dio motivo al general Bulnes para instalar allí un enclave que ha generado actividad no sólo en el área sur austral chilena, sino también en la zona austral argentina.

Además, en una proyección completa de nuestra situación tricontinental, Punta Arenas vendría a ser el centro del país desde el polo sur hasta Arica. Y, en verdad,

eso que tal vez podría constituir una figura geométrica, en la práctica, para quienes conocen la zona sur austral y su potencial de desarrollo, hace realmente que dicha ciudad tenga una localización privilegiada no sólo en Chile, sino en el mundo.

Por eso, el homenaje a la ciudad de Punta Arenas se rinde no sólo por los cien años transcurridos, sino por los centenares de años que vienen por delante para asumir esos importantes desafíos. La zona austral chilena, entendida desde Puerto Montt hasta el Cabo de Hornos, representa el 34 por ciento de la superficie de Chile, cuenta apenas con 380 mil habitantes y es capaz de sostener, sin vulnerar su condición de privilegio ecológico, a cinco millones de habitantes.

Evidentemente, el Senado y las instituciones del Estado debemos hacer esfuerzos para que gran parte de sus potenciales habitantes sean chilenos. Al respecto, sin duda alguna --incluso, lo señalo como un Senador de la vecina zona de Aisén--, Punta Arenas tendrá un rol preponderante.

Con estas palabras, de un futuro feliz para Punta Arenas, queremos sumarnos al homenaje.

He dicho.

El señor DÍEZ (Presidente).- Los oficios se enviarán en nombre del Senado, por acuerdo de la Corporación.

Tiene la palabra el Honorable señor Cantuarias.

### **PLANTA DE NUEVA COMUNA DE CHIGUAYANTE. OFICIOS**

El señor CANTUARIAS.- Señor Presidente, mi intervención --espero que no sea muy larga-- se refiere a la ley N° 19.461, publicada el 28 de junio recién pasado, que creó la comuna de Chiguayante.

Dichocuerpo legal, que culminó el trabajo muy intenso de un conjunto de personas agrupadas en un comité --quienes, a diferencia de lo ocurrido en otras partes, incluso se permitieron celebrarlo; compartí con ellos el fin de semana recién pasado--, me ha dejado algunas preocupaciones, porque su tramitación estuvo adornada, previamente a su publicación, de ciertas singularidades.

La normativa legal en sí muestra algunas diferencias respecto de otras que han dispuesto la creación de distintas comunas.

En lo que nos interesa, quiero hacer referencia al contenido de los artículos 3° y 4° transitorios de la ley en cuestión.

El primero de ellos señala: "Facúltase al Presidente de la República para que en el plazo de un año, mediante disposición con fuerza de ley regule la forma de instalación de la municipalidad de Chiguayante, la que en todo caso deberá quedar instalada a la fecha en que asuman las autoridades electas en la próxima elección municipal general.

"En la disposición con fuerza de ley a que se refiere el inciso anterior se determinará, asimismo, la proporción de los cargos de la planta de la Municipalidad de Concepción que deberá ser adscrita a la planta de la Municipalidad de Chiguayante, ponderando, para este efecto, la proporción de la población aportada a la nueva comuna por la comuna originaria. La citada proporción deberá determinarse, cuando sea procedente, respecto de cada una de las plantas reguladas en la Ley N° 18.883.". Esta última, como todos recordamos, es el Estatuto de los Funcionarios Municipales.

Luego, el inciso tercero de la misma disposición, establece: "La responsabilidad del proceso de instalación de la señalada municipalidad corresponderá al Alcalde de Concepción, con la asesoría permanente y durante todo el proceso de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo del Ministerio del Interior, la que será ejercida con la colaboración del Intendente, en su calidad de Ejecutivo del Gobierno Regional, con el propósito de velar por una equitativa y adecuada implementación de la nueva municipalidad."

El artículo 3° transitorio a que hice referencia, permite al Presidente de la República fijar la planta, para lo cual determinará la proporción de los cargos de la planta de la Municipalidad de Concepción que deberá ser adscrita a la planta de la de Chiguayante, ponderando, para este efecto, la población correspondiente a la nueva comuna. Asimismo, se le faculta para establecer el procedimiento respectivo.

El artículo 4° transitorio, que consta de cuatro incisos, expresa: "Facúltase al Presidente de la República para que, dentro del plazo de un año, mediante decreto con fuerza de ley, expedido por intermedio del Ministerio del Interior, fije la planta de personal de la Municipalidad de Chiguayante y los requisitos de ingreso y promoción de los cargos.

"El alcalde de la Municipalidad de Concepción señalará los funcionarios titulares que se traspasan a la Municipalidad de Chiguayante, en cuya planta el respectivo alcalde deberá nombrarlos a contar de la instalación del nuevo municipio, a fin de proveer los cargos según la proporción establecida de conformidad a lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 3° transitorio. El nombramiento de este personal se hará

sin sujeción a las normas sobre concurso de la ley N°18.883, debiendo, en todo caso, cumplir con los requisitos de ingreso correspondientes."

En seguida, los dos últimos incisos --que contienen la parte que me interesa-- señalan lo siguiente:

"Los cargos de los funcionarios que se traspasen se entenderán suprimidos en la planta de la Municipalidad de Concepción, una vez efectuado el nombramiento a que se refiere el inciso anterior.

"Los traspasos de personal se efectuarán sin solución de continuidad y sin que puedan ser disminuidas las remuneraciones que percibían. Si el nuevo cargo fuere de menor grado, los respectivos servidores percibirán la diferencia por planilla suplementaria, imponible y reajutable en la misma oportunidad y porcentaje que las remuneraciones del sector Municipal."

Ocurre que, hasta la fecha, la proporción de funcionarios que corresponde traspasar a la nueva planta, que será establecida mediante la dictación del decreto con fuerza de ley pertinente --a que se hace alusión en las normas antes citadas--, es, más o menos, entre 95 y 100 funcionarios --la planta de la Municipalidad de Concepción cuenta con alrededor de 500 y tantos--, y la población de la localidad de Chiguayante constituye cerca de 20 por ciento de la comuna originaria, porcentaje equivalente a los cien funcionarios que deberán ser traspasados.

La preocupación respecto de las materias mencionadas obedece a que los funcionarios de la Municipalidad de Concepción --quienes incluso hicieron una manifestación y una paralización de dos horas de actividades--, de acuerdo con los artículos 3° y 4° transitorios, puedan ser encasillados en grados más bajos de los que actualmente ocupan en el escalafón al cual pertenecen, caso en el cual percibirán la diferencia correspondiente mediante planilla suplementaria. Es decir, ninguno de dichos servidores públicos recibirá menor remuneración de la que actualmente goza, pero sí es posible perder grados.

Todos sabemos que la planilla suplementaria --tienen razón al respecto los funcionarios municipales-- va extinguiéndose, por ejemplo, por efecto de la obtención de bienios o trienios, o por algunos ascensos que correspondan a subidas de grados, propios de la carrera funcionaria.

En consecuencia, si bien los referidos artículos aseguran que los funcionarios que sean traspasados de la Municipalidad de Concepción a la de Chiguayante continuarán percibiendo la misma remuneración de que gozan actualmente, la verdad es que su situación funcionaria será muy distinta, porque pueden quedar

encasillados en grados menores --lo que afectaría su carrera funcionaria-- y porque, si bien inicialmente las remuneraciones serán iguales, en breve plazo irán decayendo por el efecto de la planilla suplementaria sobre los mayores ingresos provenientes de asignaciones, como los bienios o trienios, o de ascensos de grado dentro de la nueva carrera funcionaria.

En segundo término, la ley no establece la concurrencia de la voluntad de los funcionarios en el traspaso y, en consecuencia, pueden convertirse en víctimas de algunos problemas. Me reuní con la directiva de los funcionarios de la Municipalidad de Concepción, luego de lo cual llegué a comprender y compartir su preocupación. Por eso, he querido intervenir esta tarde en el Senado con el propósito de solicitar que se oficie en mi nombre a las autoridades que reseñaré más adelante y para expresar mi inquietud, ya que en los últimos días visitó la zona que represento una delegación de funcionarios de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, quienes informaron que la proporción de cargos que se traspasarán de la Municipalidad de Concepción a la de Chiguayante será menor que la de los que se suprimirán. Se ha dicho, incluso por la prensa, que se adscribirán a la nueva planta 33 funcionarios y que para los cargos restantes se llamará al concurso correspondiente. Sin embargo, de acuerdo con los artículos 3º y 4º transitorios que cité, ello no es posible, debido a que los cargos que se traspasen se entenderán suprimidos en la planta de la Municipalidad de Concepción. Deseo que se aclare la situación, pues temo que se está cometiendo una equivocación o hay una interpretación errónea de la ley. He leído textualmente dichos artículos con el objeto de que se comprenda incuestionablemente que no existe la posibilidad de que se está hablando.

Adicionalmente, estimo que tal vez deberíamos incorporar en el proyecto que modifica la ley orgánica constitucional de municipalidades --que está culminando su tramitación en la Cámara de Diputados-- algunas disposiciones que permitan la concurrencia de la voluntad de los funcionarios en la decisión de traslado. De lo contrario, las normas que les aseguran la mantención de sus rentas iniciales podrían implicarles riesgos. Y no ha sido ése el propósito del legislador --lo digo con absoluto convencimiento-- sino, además del traspaso voluntario, la conservación de grado y de la remuneración inicial.

Lo anterior ocurre respecto del personal regido por el Estatuto de los Funcionarios Municipales. La situación es muchísimo más compleja para quienes se desempeñan en los servicios traspasados a la administración comunal. Me refiero concretamente a los ámbitos de la educación y de la salud, que poseen estatutos propios:

el de los Profesionales de la Educación y el de la Atención Primaria de Salud Municipal, respectivamente. Ambos conceden a su personal algunos beneficios, como el derecho a recibir una indemnización al finiquitar la relación laboral con su empleador, lo que es válido precisamente para el caso que comento. Es decir, el inciso cuarto del artículo 4° transitorio de la ley 19.461 estatuye que el traspaso del personal municipal se hará sin solución de continuidad, pero nada dice respecto de los funcionarios traspasados a la administración comunal. En consecuencia, un profesor de una escuela o liceo de la nueva comuna de Chiguayante que termina su relación laboral con la de Concepción, en la que está trabajando, quizás, desde 1981 --es decir, desde hace quince años, fecha en que se traspasaron los servicios de educación a la administración local--, tendrá el derecho, consagrado en la ley 19.010, a percibir una indemnización de un mes de remuneración por cada año de servicio y fracción superior a seis meses con tope de once. Tal indemnización deberá ser pagada por la municipalidad madre --la de Concepción--, y constituirá una cantidad de recursos muy importante. La misma disposición rige respecto de quienes sirven en los consultorios de atención primaria. Todos ellos, seguramente, tendrán que demandar al municipio de Concepción para que pague las indemnizaciones, lo que se traducirá en procesos judiciales larguísimos --de 3, 4, 5 o más años--, los que, si prevalece el respeto al Estado de Derecho, indudablemente ganarán porque el derecho a recibir este beneficio lo establece un texto legal específico. Sin embargo, una fracción significativa de esa indemnización la percibirá el o los abogados que patrocinen las causas, pues, ¿de qué otro modo los pobres profesores y funcionarios de la atención primaria de salud podrán costearlas?

Lo que señalo se refiere a la ley que crea la comuna de Chiguayante, pero ello se reitera en todos los proyectos de creación de comunas. Éste es un problema muy grave al que no podemos darle la espalda.

Todavía es oportuno prever los recursos suficientes para que las cosas queden bien hechas y para que el nacimiento de esta comuna no sea motivo de juicios entre la Municipalidad de Concepción y los funcionarios que hasta el día de hoy se han desempeñado en ella, quienes, por imposición de una ley, han tenido que pasar a otro municipio.

Estamos hablando de miles de funcionarios en las siete nuevas comunas. Esto es muy relevante.

Además, la creación de las comunas ha estado revestida de una suerte de ligereza: con cargo a sus propios recursos futuros, se les encomienda solventar ciertos gastos de instalación, como la construcción del edificio municipal, la adquisición de

muebles para los funcionarios y de vehículos para los correspondientes servicios, y el cumplimiento de los contratos para ciertas prestaciones. Y también la fisonomía de la Municipalidad de Concepción cambiará, pues tendrá que mantener o adecuar, por ejemplo, sus contratos de extracción de basura, de conservación de jardines --si existen-- y de energía eléctrica y alumbrado público.

Por esta razón, lamento una vez más que el Gobierno no haya escuchado nuestra voz cuando pedimos que los gastos de instalación de la Comuna de Chiguayante fueran financiados adecuadamente, como ocurrió, por lo demás, en años anteriores con las creadas en la Región Metropolitana, que, al constituirse, ya contaban con los edificios, muebles y equipamiento correspondientes.

Con esto --no quiero alargarme demasiado--, es muy posible que los municipios, para poder construir sus dependencias o comprar sus muebles y automóviles, gasten parte sustancial de recursos que deberían destinar a realizar obras y dar soluciones a problemas de la comunidad, con lo que adicionalmente se producirá un desgaste en la ilusión que la gente se había forjado respecto de las nuevas comunas.

Por lo anterior, señor Presidente --y con esto termino mi intervención--, solicito enviar algunos oficios en mi nombre. Desde luego, al señor Ministro del Interior, para que resuelva el problema de los funcionarios municipales. Quiero ser preciso. Primero, sería bueno conocer su posición acerca de la situación de los trabajadores municipales regidos por la ley N° 18.883, en el sentido de determinar si es correcta la interpretación que he hecho de la ley N° 19.461 en cuanto a que la disminución de cargos en la planta de la Municipalidad de Concepción debe corresponder a los creados en la de Chiguayante. Según entiendo, no veo otra posibilidad.

En segundo lugar, sería conveniente que ese Secretario de Estado nos informara si en el proyecto que modifica la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades --que pronto llegará al Senado en segundo trámite--, el Gobierno estaría dispuesto a contemplar un elemento muy importante: el de la voluntad del funcionario frente a un posible traspaso. Los tiempos no están para que, lisa y llanamente, una jefatura u otra autoridad resuelvan por personas que, en definitiva, se requiere que lleguen a sus nuevas funciones con experiencia, pero también con el entusiasmo de haber participado en la decisión de traslado.

En tercer término, desearía conocer el criterio del señor Ministro respecto de la situación de los funcionarios de servicios municipalizados, tanto de la educación como de la atención primaria de salud, en el sentido que he señalado. En estos casos hay

un problema de término de relación laboral que da derecho, por ley, a una indemnización, que no ha sido estimada entre los costos de creación de la nueva comuna.

Por último, deseo consultar también al mismo señor Ministro qué ocurrirá si se traspasa un menor número de funcionarios de la municipalidad madre a la nueva corporación; cómo se llenarán las vacantes, y de qué manera se conciliará esto con la política dada a conocer por el Gobierno en cuanto a que la creación de una comuna no significará un aumento de cargos públicos.

En el mismo orden de cosas, pido remitir los siguientes oficios:

Al señor Ministro de Educación, a fin de que nos informe en qué condiciones quedarán los funcionarios de planteles educacionales cuya administración, que ahora está en manos de la Municipalidad de Concepción, será confiada al municipio de la nueva comuna de Chiguayante.

Al señor Ministro de Salud, para que informe lo propio respecto del personal de los establecimientos de atención primaria.

Al señor Ministro de Hacienda, consultándole si existen recursos para solventar los gastos de instalación.

A Su Excelencia el Presidente de la República --autoridad que en Chile tiene la facultad exclusiva para iniciar proyectos de ley sobre creación de comunas; que la ha ejercido en ésta y en otras seis o siete oportunidades, y el Parlamento ha dado su aprobación--, con el propósito de formularle la misma pregunta que al señor Ministro de Hacienda y, además, para que nos dé a conocer si en esos casos está dispuesto a que el Gobierno nacional se haga cargo de los costos de instalación: edificios, alhajamiento, bienes muebles, vehículos, etcétera, que demanda el funcionamiento de una nueva municipalidad.

A la señora Ministra de Justicia, para que informe acerca de la posibilidad de que la nueva comuna de Chiguayante cuente con un juzgado de policía local y una notaría.

Por último, al señor Ministro de Defensa Nacional, dado que, en el aspecto de protección ciudadana, en la localidad de Chiguayante sólo existe una subcomisaría, la cual es insuficiente para atender a sus prácticamente 70 mil habitantes. Sería interesante saber si el Ministerio está considerando la posibilidad de elevar esa unidad policial al rango de comisaría, o --quizás esto sería más deseable-- instalar otro recinto policial, sea tenencia o subcomisaría, que territorialmente permita entregar mejor servicio de protección a los pobladores de la comuna naciente.

He dicho.

--Se anuncia el envío de los oficios solicitados, en nombre del señor Senador, en conformidad al Reglamento.

El señor DÍEZ (Presidente).- El turno siguiente corresponde al Comité Demócrata Cristiano.

No hará uso de él.

Por haber llegado a su término, se levanta la sesión.

--Se levantó a las 20:49.

*Manuel Ocaña Vergara,*  
Jefe de la Redacción