

REPÚBLICA DE CHILE



DIARIO DE SESIONES DEL SENADO

PUBLICACIÓN OFICIAL

LEGISLATURA 332^a, EXTRAORDINARIA

Sesión 46^a, en miércoles 3 de abril de 1996

Ordinaria

(De 16:21 a 18:1)

PRESIDENCIA DE LOS SEÑORES SERGIO DÍEZ, PRESIDENTE

SECRETARIO, EL SEÑOR RAFAEL EYZAGUIRRE ECHEVERRÍA, TITULAR

ÍNDICE

Versión Taquigráfica

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

V. FÁCIL DESPACHO:

Proyecto de ley, en segundo trámite, que crea la comuna de Chiguayante (se aprueba en general).....
Proyecto de ley, en primer trámite, que modifica el DL 3.472, que creó el Fondo de Garantía para Pequeños Empresarios (se aprueba en general).....

VI. TIEMPO DE VOTACIONES:

Proyecto de acuerdo relativo a tratado con MERCOSUR (queda para la sesión ordinaria siguiente).....

A n e x o s

ACTA APROBADA:

Sesión 37ª, en 6 de marzo de 1996.....

DOCUMENTOS:

- 1.- Informe de la Comisión de Relaciones Exteriores recaído en el proyecto que aprueba el Convenio para la Cooperación en el Marco de la Conferencia Iberoamericana.....

- 2.- Informe de la Comisión Hacienda recaído en el proyecto que modifica la ley 19.420.....

VERSIÓN TAQUIGRÁFICA

I. ASISTENCIA

Asistieron los señores:

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

Concurrió, además, el señor Subsecretario de Agricultura.

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 16:21, en presencia de 42 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 37ª, ordinaria, en 6 de marzo del presente año, que no ha sido observada

El acta de la sesión 38ª, ordinaria, en 7 de marzo del año en curso, se encuentra en Secretaría a disposición de los señores Senadores, hasta la sesión próxima, para su aprobación.

(Véase en los Anexos el acta aprobada).

IV. CUENTA

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

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

Informes

De la Comisión de Relaciones Exteriores, recaído en el proyecto de acuerdo, en primer trámite constitucional, sobre aprobación del Convenio para la Cooperación en el Marco de la Conferencia Iberoamericana, firmado en la V Cumbre de la

Conferencia Iberoamericana (con urgencia calificada de "suma").

(Véase en los Anexos, documento 1).

De la Comisión de Hacienda, recaído en el proyecto, en segundo trámite constitucional, que introduce modificaciones a la ley N° 19.420, que establece incentivos para el desarrollo económico de las provincias de Arica y Parinacota (con urgencia calificada de "suma"). **(Véase en los Anexos, documento 2).**

--Quedan para tabla.

ACUERDOS DE COMITÉS

El señor DÍEZ (Presidente).- El señor Secretario dará lectura a los acuerdos de Comités.

El señor EYZAGUIRRE (Secretario).- En sesión celebrada esta tarde, los Comités resolvieron:

1. Citar a reunión de Comités para el martes próximo, 9 de abril en curso, a las 11:30.
2. Dejar sin efecto las sesiones ordinarias que la Corporación debía celebrar los días martes, miércoles y jueves de la próxima semana.
3. Celebrar sesiones especiales los días martes 9 de abril en la tarde, y los días miércoles 10 y jueves 11, en la mañana y en la tarde, a fin de discutir y votar el proyecto de reformas constitucionales, informado por la Comisión de

Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento, y contenido en el Boletín N° 1726-07.

4. No celebrar sesiones de Comisión en los días y horas mencionados en el número anterior.

5. Dejar sin efecto la sesión ordinaria que la Corporación debía celebrar mañana jueves, 4 del actual, de 10:30 a 14.

6. Cerrar el edificio de la Corporación mañana jueves, 4 del actual, a las 13.

7. Continuar entre las 18 y 19:30 de hoy la sesión destinada a discutir la negociación de Chile con el MERCOSUR, en la cual cada señor Senador inscrito podrá intervenir hasta por 15 minutos.

El señor DIAZ.- Señor Presidente, el tiempo de 15 minutos fijado para las intervenciones de cada señor Senador parece incompatible con el número de Honorables colegas inscritos y con la hora y media que se destinará a la sesión.

El señor EYZAGUIRRE (Secretario).- Se acordó asimismo, señor Senador, proseguir esa discusión en la semana siguiente de aquella en que se trate el proyecto de reformas constitucionales mencionado en el número 3.

El señor DIAZ.- Gracias, señor Secretario.

V. FÁCIL DESPACHO

CREACIÓN DE COMUNA DE CHIGUAYANTE

El señor DÍEZ (Presidente).- Proyecto de la Cámara de Diputados que crea la comuna de Chiguayante, en la provincia de Concepción, Octava Región del Biobío, con informes de las Comisiones de Gobierno, Descentralización y Regionalización, y de Hacienda.

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

Proyecto de ley:

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

Informes de Comisión:

Gobierno, sesión 44ª, en 2 de abril de 1996.

Hacienda, sesión 44ª, en 2 de abril de 1996.

El señor RIOS.- Señor Presidente, quisiera referirme a una cuestión previa.

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

El señor RIOS.- Señor Presidente, tal vez por un error mío no capté en qué momento se resolvió debatir este proyecto en Fácil Despacho.

Desde mi punto de vista, se trata de una iniciativa que requiere un análisis más profundo. Entiendo que el Presidente de la República envió una indicación que modifica sustancialmente todo el proceso legislativo, extendiendo los plazos e introduciendo otras enmiendas.

Por una serie de antecedentes, querría que el proyecto se tratara en el primer lugar de la tabla, pero no conforme a la modalidad que el Reglamento asigna a los de Fácil Despacho.

El señor FREI (don Arturo).- Señor Presidente, existe un acuerdo del Senado para que este proyecto se trate en el primer lugar de la tabla de Fácil Despacho de hoy.

El señor RÍOS.- Estoy informado de esa resolución, Honorable señor Frei. Estaba solicitando dejarla sin efecto, con el objeto de que su despacho sea la conclusión de un estudio más profundo. Esta es mi petición. Si el Senado no la acoge, entiendo que deba tratarse en Fácil Despacho.

El señor DÍEZ (Presidente).- De acuerdo con el artículo 88 del Reglamento, "Cualquier Comité puede pedir el retiro de la tabla de Fácil Despacho. Esta petición no tendrá discusión y se votará en el acto,".

El señor RÍOS.- Como Comité, lo solicito formalmente, señor Presidente.

El señor DÍEZ (Presidente).- En ese caso, se pondrá en votación la solicitud.

El señor EYZAGUIRRE (Secretario).- El Comité Renovación Nacional ha pedido el retiro del proyecto de la tabla de Fácil Despacho, haciendo uso de la facultad que le confiere el artículo 88

recién mencionado, para incorporarlo en el primer lugar de la tabla ordinaria.

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

Tengo entendido que se trata de un acuerdo adoptado por los Comités y su revocación requiere unanimidad. Siendo así, no veo cómo una indicación que debe ser acogida por unanimidad pueda someterse a votación. Creo que no es reglamentariamente aceptable un procedimiento de esa naturaleza, señor Presidente.

El señor DÍEZ (Presidente).- En virtud de lo dispuesto por el Reglamento, la Mesa, a petición del Senador señor Arturo Frei, incluyó el proyecto en la tabla de Fácil Despacho. Eso no obsta la invocación del artículo 88 para recabar su retiro de esa tabla, solicitud que debe ponerse en votación de inmediato y sin debate.

Tiene la palabra el Honorable señor Arturo Frei.

El señor FREI (don Arturo).- Señor Presidente, pido al Honorable señor Ríos que retire su solicitud. Su Señoría sabe que el proyecto es urgente debido a que, como ley, posibilitaría la realización de elecciones en la comuna de Chiguayante en octubre próximo.

Esta iniciativa es exactamente igual a todas las otras relativas a creación de comunas que hemos aprobado en el

Parlamento. Tiene los mismos informes de la Comisión de Gobierno, que preside Su Señoría, y de la de Hacienda.

Por lo tanto, ruego al Honorable señor Ríos que retire su solicitud, a fin de que podamos tratarlo en Fácil Despacho, sin perjuicio de concederle todo el tiempo que quiera para exponer sus ideas, las que, por lo demás, ya expresó en la Comisión de Gobierno, que preside.

El señor DÍEZ (Presidente).- Si los señores Senadores me lo permiten, sugiero dar al proyecto un tratamiento similar al propio del Orden del Día.

El señor RÍOS.- De acuerdo, señor Presidente.

El señor DÍEZ (Presidente).- Si le parece a la Sala, así se procederá.

Acordado.

Tiene la palabra el señor Secretario.

El señor EYZAGUIRRE (Secretario).- Proyecto de ley, en segundo trámite constitucional, que crea la comuna de Chiguayante, en la Provincia de Concepción, Región del Biobío. Cuenta con informes de las Comisiones de Gobierno, Descentralización y Regionalización y de Hacienda.

Cabe hacer constar que, de acuerdo con el artículo 99 de la Constitución Política, el proyecto debe aprobarse con quórum calificado, ya que trata materias relacionadas con el

gobierno y administración interior del Estado, tal como señala el informe de la Comisión de Gobierno.

La Comisión aprobó la iniciativa en general por la unanimidad de sus miembros presentes, Honorables señores Cantuarias, Cooper, Frei (don Arturo), Letelier y Núñez. Tras discutirlo en particular, lo aprobó con diversas enmiendas, que reseñaré a continuación.

Respecto del artículo único, sugiere sustituir, en el inciso segundo, las expresiones "Avenida Inglesa" por "calle Sanders", las dos veces que aparece.

Por su parte, respecto de los artículos transitorios, propone lo siguiente. En el artículo 1º, reemplazar las expresiones "1º de julio de 1995" por "1º de enero de 1996". En el artículo 2º, sustituir, en su inciso primero, la forma verbal compuesta "deberá consagrar" por "consagre", así como suprimir en el mismo inciso la siguiente frase final: "a partir del 1º de julio de 1995", y la coma que la precede, e intercalar en el inciso segundo, a continuación de la expresión "Ministerio de Hacienda", la frase "en coordinación con el Gobierno Regional del Biobío,". En el artículo 3º, incorporar un inciso segundo, nuevo, pasando el actual inciso segundo a ser inciso tercero y final (omito su lectura, pues figura en el informe), así como reemplazar el inciso segundo --que pasa a ser inciso tercero--

por uno que comienza: "La responsabilidad del proceso de instalación de la señalada municipalidad corresponderá al Alcalde de Concepción,", etcétera. En el artículo 4º, suprimir, en su primer inciso, la oración "el que deberá ser suscrito además por el Ministerio de Hacienda"; sustituir el inciso segundo por uno del siguiente tenor: "El alcalde de la Municipalidad de Concepción señalará los funcionarios titulares que se traspasan a la Municipalidad de Chiguayante,", etcétera; y suprimir, en el inciso cuarto, la frase "referidos en el inciso segundo". Por último, el informe consigna las dos modificaciones que se introdujeron al artículo 5º transitorio y la que recayó en el artículo 6º transitorio.

Además, hay una indicación de Su Excelencia el Presidente de la República que propone reemplazar, en el artículo 1º transitorio, la expresión "1996" por "1999", y, asimismo, sustituir en el inciso primero del artículo 3º transitorio la expresión "próxima" por "subsiguiente".

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

Ofrezco la palabra.

Tiene la palabra el Honorable señor Ríos.

El señor RÍOS.- Señor Presidente, quiero partir llamando la atención sobre un punto que ha señalado acertadamente el Senador señor

Arturo Frei: nos encontramos ante algo así como el séptimo u octavo proyecto destinado a crear una comuna.

Estamos, pues, como en la tercera etapa del proceso que se inició en este sentido. La primera consistió en la creación de diversas comunas en la Región Metropolitana durante el Gobierno Militar, cuyos municipios sólo vieron la luz bajo el Gobierno del Presidente Aylwin. Después vienen las comunas de Padre las Casas y de Padre Hurtado, que se crearon muy rápidamente, tras un análisis que, desde mi punto de vista --y admito mi propio error, como miembro de la Comisión de Gobierno--, no revistió la acuciosidad y profundidad que correspondían. Y, por último, hubo otro grupo de comunas, en el que se cuentan la de San Pedro --en general, la que tuvo menos problemas--; la de Chillán Viejo --en cuyo análisis se produjo una diferencia de valores bastante grande entre el Ministerio del Interior y la Municipalidad de Chillán--; la de San Rafael, que sólo presentó dificultades menores, y la de Concón, respecto de la cual el problema mayor se produjo, básicamente, por la enorme cantidad de recursos que recibió, a pesar de que, tal como señalan sus presupuestos estimativos, es una municipalidad bastante atractiva.

Después vino la creación de la comuna de Chiguayante, en cuyo debate en la Comisión prácticamente no participé, y

ahora estamos viendo el proyecto que crea la comuna de Hualpencillo, también en Concepción.

En seguida, deseo hacer algunos planteamientos que creo muy importante tener presentes para el debate posterior de toda la normativa de creación de municipios.

El artículo único del proyecto dice: "Créase la comuna de Chiguayante, sede Chiguayante, en la provincia de Concepción, Región del Bío Bío. Comprende la parte de la comuna de Concepción, ubicada al sur y al poniente del siguiente límite:", a continuación de lo cual viene toda la explicación del límite de la comuna.

No obstante, la iniciativa crea la comuna, pero no el servicio. Y éste es un tema de mucha importancia, porque la Constitución permite dar origen a nuevas comunas, pero también hay que establecer la creación del servicio municipal respectivo.

Ahora, el artículo 99 de la Constitución que menciona el informe señala: "Para el gobierno y administración interior del Estado, el territorio de la República se divide en regiones y éstas en provincias. Para los efectos de la administración local, las provincias se dividirán en comunas." Y. en seguida, establece el procedimiento para la creación de una comuna.

SESIÓN 46-02

Por su parte, el artículo 107 es el que crea el servicio municipal. Dice: "La administración local de cada comuna o agrupación de comunas que determine la ley reside en una municipalidad, la que estará constituida por el alcalde, que es su máxima autoridad, y por el concejo.", etcétera.

No obstante, lo que han hecho los proyectos en esta materia --y reconozco que en eso nada difieren del ahora en comento; es verdad lo que dijo el Senador señor Arturo Frei-- es crear la comuna y dar después una serie de autorizaciones, a través de disposiciones transitorias, para ir "armando" --por así decir-- la municipalidad, con lo cual quedaba un poco en la "zona de silencio" una serie de situaciones pendientes que ninguna de esas iniciativas ha resuelto. Entre aquéllas figura, por ejemplo, el tema de los contratos de servicios existentes.

En efecto, las municipalidades tienen una serie de contratos de servicios de aseo y otros, de modo que al crearse una comuna nueva y terminar, por tal motivo, un área importante de su territorio --en el caso de Chiguayante, son 7 mil habitantes que dependen actualmente de los servicios de la Municipalidad de Concepción--, se genera un problema que no aborda el proyecto en análisis. En verdad, debiera existir un mecanismo que permitiera resolver las dificultades de la

municipalidad madre cuando se le retira una cantidad importante de su territorio.

En lo personal, se me ha informado que muchos de estos contratos son de largo plazo. Los de aseo, por ejemplo, son de cinco, seis y siete años. En el caso de la Municipalidad de Concepción, creo que le quedan 5 años todavía. Luego, la persona o entidad que ha contratado tiene dos alternativas: o llegar a un nuevo acuerdo con el municipio que se está creando, el cual, a su vez, tiene obligación de llamar a propuesta, o, simplemente, iniciar una acción legal para exigir el pago de determinada cantidad de recursos por incumplimiento de contrato.

O sea, estamos hablando de problemas reales, y no ha habido la capacidad para resolverlos, a pesar de que los hemos hecho ver al Ministerio del Interior.

El segundo problema, que es más delicado, surgió de una inquietud del Senador señor Cantuarias referida a los contratos que existen hoy en los servicios que se denominan "traspasados": salud y educación.

En Chiguayante, algunos funcionarios se desempeñan en educación y en salud. También existe un cementerio cuyos trabajadores pertenecen a una entidad distinta del municipio y donde éste ha firmado contrato con ellos. A través de la creación de Chiguayante y de otras comunas, la comuna madre

deberá pagar un desahucio con el fin de poner término al contrato de tales empleados, los cuales deben asumir sus funciones en otra comuna con un empleador distinto. Tal hecho queda sujeto a una serie de normas contractuales, como los contratos de trabajo privado, en algunos casos, y el estatuto docente, en el de los profesores.

En consecuencia, existen muchas alternativas y situaciones diferentes que no se resuelven y no quedan claras, lo que implica un problema bastante delicado.

Con respecto a los recursos, el artículo 1° de las disposiciones transitorias establece:

"Artículo 1°.- Para los efectos de lo dispuesto en el artículo 12 de la ley N° 18.695, y las disposiciones pertinentes del decreto ley N° 3.063, de 1979, Ley de Rentas Municipales, entiéndese incluida en los coeficientes de distribución la comuna de Chiguayante, a contar del 1° de enero de 1996.". Lo anterior, en circunstancias de que los recursos ya se distribuyeron por tres años.

Al plantearse al Ejecutivo una materia de este tipo y señalar que es indispensable la existencia de normas que permitan entregar los recursos a "la criatura que va a nacer", aquél formuló una indicación señalando que la comuna de Chiguayante se integra al Fondo Común Municipal a partir del 1°

de enero de "1999". Es decir, estamos analizando una iniciativa que, aparentemente --ésta es mi duda, pero en todo caso sostengo algún grado de certeza--, entrará en funcionamiento en 1999. Antes no podrá hacerlo por no contar con los recursos suficientes, ya que el 30 por ciento de los que el Ministerio del Interior entregó al municipio para su funcionamiento --446 millones de pesos-- corresponden a la parte del Fondo Común Municipal de la comuna de Chiguayante. Si se carece de éstos al establecer que no se entregarán hasta el 1 de enero de 1999, el eventual excedente de 136 millones de pesos, que arroja el estudio del Ministerio del Interior, lo convierte en un proyecto deficitario --aproximadamente en 240 millones de pesos-- y, por consiguiente, inadmisibles al no contar con los fondos que la Constitución y las normas legales vigentes estipulan para que ésta pueda desarrollarse en plenitud.

A mi juicio, dichas situaciones son ciertas y existe una realidad con ejemplos, como los que señalé, que ameritan un análisis más profundo.

Naturalmente, existe mucho interés en que la comuna pueda ponerse en marcha este año. Hay problemas en el ámbito económico, en el traspaso de personal y, también, en lo relativo a la inscripción de autoridades. La Dirección del Servicio

Electoral ya fijó el número de concejales por comunas, lo cual tampoco ha sido previsto en la iniciativa.

En resumen, soy partidario de la creación de nuevas comunas --las he votado favorablemente en general; en una oportunidad, voté en contra por razones que daré a conocer más adelante--, pero las de Chiguayante y Hualpencillo no están en condiciones de iniciar su vida y, según el documento del Presidente de la República, son inadmisibles pues están naciendo con recursos negativos.

He dicho.

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

El señor FREI (don Arturo).- Señor Presidente, la comuna que se pretende crear fue fundada en 1925 y el decreto pertinente fue derogado durante el Gobierno de don Carlos Ibáñez en 1927. O sea, ésta es una antigua aspiración de la comunidad de Chiguayante, ya que alcanzó a ser comuna y por un decreto dictado por un Gobierno de facto dejó de serlo. Ése es el anhelo que tiene la mayoría de la gente de Chiguayante.

Los Parlamentarios de la zona hemos sido muy claros y responsables al señalar que entendemos la aspiración de la comunidad. Creemos que ella es organizada y participativa en el afán de desarrollarse, pero es fundamental crear comunas que

sean viables y que estén financiadas, para no sustentar falsas ilusiones en la gente.

La futura comuna de Chiguayante cumple lo estipulado en los grupos de variables establecidos por la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo del Ministerio del Interior para la evaluación de las diversas solicitudes presentadas en orden a la creación de nuevas comunas. Tal sistema asigna una ponderación diferente a cada grupo.

El primer grupo (que es el que tiene el más alto puntaje) consigna como factores el impacto territorial en la comuna madre; la existencia de un centro urbano; la funcionalidad y cobertura red vial-centros poblados, y los efectos demográficos en la comuna madre.

Cumple también con el segundo grupo que considera la cohesión histórico-cultural de la nueva comuna; su tamaño territorial con relación a otras comunas de la provincia y región donde se establecerá, y la dimensión poblacional de la comuna propuesta con respecto a las del resto de la provincia.

El tercer grupo analiza el grado de autofinanciamiento de la nueva comuna y los efectos que ella tiene en los ingresos de la comuna de origen, cosa que también cumple, como veremos más adelante.

Finalmente, el cuarto grupo estudia --con menor ponderación-- la antigüedad de la petición de la nueva comuna y el nivel de fundamentación de la misma, a cuyo respecto puedo sostener, tal como señalé anteriormente, que ya tuvo dicho rango hasta 1927.

En cuanto a su población, la nueva comuna tendrá aproximadamente 57 mil habitantes, que se distribuyen en una superficie de 44,5 kilómetros cuadrados. Este número de habitantes representa el 18 por ciento de la población de la actual comuna de Concepción. Cuenta, además, con la infraestructura comunal adecuada, tanto en salud como en educación.

¿Por qué señalo que la futura comuna de Chiguayante es económicamente viable, con la plena convicción de no estar vendiendo falsas ilusiones a su comunidad? El organismo encargado de elaborar los estudios para la creación de nuevas comunas, todas las cuales se han votado favorablemente en el Senado, ha sido la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo del Ministerio del Interior. Todos los informes emitidos por este organismo señalan que la comuna de Chiguayante posee un superávit de más de 279 millones de pesos. No existe ningún informe económico emitido por él que no corresponda a la realidad. Ello quiere decir que si hoy no damos validez a los

estudios de esa Subsecretaría, todas las comunas que hemos creado, las cuales se han gestado sobre la base de los antecedentes que nos ha proporcionado ese organismo, estarían mal gestadas.

Por qué tenemos que castigar a la comuna de Chiguayante, cuando hemos aprobado la creación de otras: Padre Hurtado, Chillán Viejo, algunas en la Séptima Región y en la misma Octava Región, como es el caso de San Pedro de la Paz.

En días pasados hubo un debate en el que participaron representantes de la Municipalidad de Concepción, que es la Municipalidad madre en este caso, y los miembros de la Comisión de Hacienda, pues las comunas madres, que son grandes urbes como Concepción y Talcahuano, se oponen al desmembramiento que significaría la creación de estas nuevas comunas aledañas a ellas. Lo mismo ocurrió en la creación de la de San Pedro de la Paz, en la Octava Región, ya que también en esa oportunidad hubo oposición por parte de la comuna madre que es Concepción. Y hoy día se encuentra en trámite, en el Senado, la creación de la de Hualpencillo, respecto de lo cual también existe oposición por parte de la comuna de Talcahuano, esgrimiendo argumentos que no ha podido demostrar, ya que sobre la base de los mismos antecedentes que entrega la comuna de Concepción a la Subsecretaría de Desarrollo Regional se ha realizado el estudio

de factibilidad económica de la de Chiguayante. Por lo tanto, no puede haber dos cifras diferentes, sino una sola.

Chiguayante cuenta con una comunidad preparada para dirigir su futura comuna. Los señores Senadores seguramente han recibido la nota enviada por la Agrupación de Juntas de Vecinos, el Comité Pro-Comuna y sus organizaciones más representativas, en donde se encuentran agrupadas la Unión Comunal de Juntas de Vecinos, que las reúne prácticamente a todas; la Comisaría de Carabineros, el Cuerpo de Bomberos, la Cruz Roja, los grupos Scouts, la Defensa Civil; los sindicatos de trabajadores, la gerencia y los sindicatos profesionales de MACHASA; la industria Schaub, la Cámara de Comercio de Chiguayante, el Museo Stom, el movimiento de la Casa de la Cultura de Chiguayante, todas las iglesias, incluyendo la Católica y las demás y los partidos políticos, que de manera unánime han respaldado su creación. Y en 1992 yo recogí esa aspiración de la comunidad en un proyecto de ley --aun cuando no tenía facultad para presentarlo--, cuyo patrocinio solicité al Ejecutivo. El Primer Mandatario de la época señor Aylwin envió la iniciativa correspondiente, la cual se viene discutiendo desde esa fecha; y el Presidente Frei también le ha dado el apoyo para su discusión en el Parlamento.

Ahora bien, ¿cuáles son los problemas que visualizo en este momento? El Ejecutivo ha presentado dos indicaciones que, a

mi juicio, son tremendamente delicadas y desvirtúan prácticamente la posibilidad de que la Comuna de Chiguayante empiece a funcionar a fin de año.

El interés de la comunidad es elegir sus autoridades comunales en octubre próximo. Tal tema se planteó en días pasados en la Comisión de Hacienda. Según todas las informaciones recibidas en el Senado, hasta el momento no hay una fecha clara y definida sobre el plazo fatal para la creación de la comuna. Algunos Secretarios de Comisiones del Senado han estimado que podría ser el 27 de abril, fecha en la cual se fijaría el número de concejales por comuna. Se consultó sobre la misma materia al Director del Servicio Electoral, quien dijo que el 29 de junio era la fecha definitiva para ello. Por nuestra parte, en la Comisión de Hacienda, solicitamos por escrito al Tribunal Calificador de Elecciones que informara al Senado al respecto. Previendo que el plazo estuviera vencido, solicité al señor Ministro del Interior pedir urgencia para el despacho del proyecto y, al mismo tiempo, el envío de una indicación para que la Comuna de Chiguayante fuese incluida, aunque estuviera fuera de plazo, para el proceso electoral de fin de año. Porque de lo contrario la dejaríamos en una situación muy difícil: por un lado, se crearía como tal; y, por el otro, no podría elegir a sus autoridades, teniendo que seguir dependiendo de Concepción.

Yo pregunto al Senado, ¿qué interés tendrían el Alcalde y los Concejales de Concepción en Chiguayante durante los próximos cuatro años al saber de antemano que después de ese lapso sería independiente y no pertenecería a la comuna madre? Evidentemente, no tendrían ningún interés, por lo cual la futura comuna quedaría en la indefensión.

El señor Ministro del Interior me informó que solicitaría la urgencia y que iba a enviar las indicaciones correspondientes. Lamentablemente, se encuentra operado en este momento y, por no estar en funciones, la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo envió una indicación para reemplazar, en el artículo 1º transitorio, la expresión "96" por "99", con lo cual se da por sentado que no habrá elecciones en esa comuna.

Por lo tanto, junto con rechazar tal indicación del Ejecutivo, en primer término, aprobaré la norma actual, esperando que otra indicación señale que el coeficiente debe designarse el año 97 y no el 96. Pero sí se puede designar el 1º de enero de 1997 el coeficiente de las comunas, como lo señala el artículo 1º.

En segundo lugar, voy a rechazar también el inciso primero del artículo 3º transitorio, según el cual en vez de la expresión "próxima elección", debe ser "la subsiguiente". Me

parece que ello no es lo acordado con el Ministro del Interior ni con el Gobierno. Tal situación la atribuyo al hecho de que el señor Figueroa no está en funciones y, lamentablemente, el Subsecretario de Desarrollo Regional y Administrativo no tomó nota de los acuerdos alcanzados.

Señor Presidente, creo que no hay ninguna razón para no aprobar la creación de esta comuna, cuando ya lo hemos hecho respecto de otras, cuyas leyes contenían el mismo articulado que el propuesto ahora.

Los problemas planteados por el Honorable señor Ríos son los hechos valer respecto de todas las comunas creadas últimamente en cuanto a educación y salud.

Según me ha informado la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, tal materia estaría consignada en una indicación que se presentará a la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, para solucionar el problema de las comunas creadas, que son similares al que tendría la Comuna de Chiguayante y a que se ha referido el Honorable señor Ríos.

Por lo tanto, a mi juicio, no hay motivos para rechazar la creación de esta comuna.

Por las razones expuestas, solicito al Senado aprobar el proyecto de ley en análisis.

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

El señor LAVANDERO.- Señor Presidente, quiero dar a conocer el informe de la Comisión de Hacienda sobre el proyecto que crea la Comuna de Chiguayante, aprobado en su articulado de manera unánime por los señores Senadores integrantes de ella, atendido que los ingresos de la futura municipalidad serían de mil 212 millones 449 mil pesos y los egresos de mil 75 millones 985 pesos, con un saldo positivo de 136 millones 464 mil pesos.

Fueron objetadas en su oportunidad las cifras destinadas a tal financiamiento. Lo hizo la Municipalidad de Concepción. Respondió el señor Subsecretario de Desarrollo Regional y Administrativo textualmente que "la disparidad en las cifras se debía a diferentes interpretaciones de gastos e ingresos de ciertos ítem claves". Proporcionó a continuación diversas explicaciones técnicas, las cuales determinaron que la Comisión de Hacienda aprobara el proyecto con un superávit de 136 millones de pesos.

Atendidas esas razones, señor Presidente, la Comisión de Hacienda despachó la iniciativa por unanimidad después de despejadas las dudas que había sobre el particular.

Es cuanto puedo informar, señor Presidente.

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

El señor CANTUARIAS.- Señor Presidente, como en oportunidades anteriores, el Senado se aboca a la tarea de pronunciarse respecto de un proyecto de ley sobre creación de una nueva comuna.

Como se recordará, distintas iniciativas en este sentido fueron recopiladas hace algunos años por el Ministerio del Interior y sometidas a una suerte de pauta de análisis para evaluar los fundamentos y las peticiones y dar priorización a los proyectos, que finalmente se concretaron en nuevas comunas.

Si no me falla la memoria, recuerdo que fueron alrededor de 45 los presentados y sólo contaron con el patrocinio oficial 8 ó 10 de ellos. Uno de los últimos es el proyecto de creación de la Comuna de Chiguayante que estamos analizando.

El significado de la creación de una comuna, en verdad, supera largamente la mera discusión administrativa relativa al financiamiento, a la instalación y a la forma de funcionamiento de un municipio.

La historia de una municipalidad considera --y debiera considerar-- otros aspectos muy importantes, relativos a las características de la población, su entorno geográfico, la naturaleza de la relación existente entre sus ciudadanos, el

arraigo sobre la parte del territorio en cuestión, las aspiraciones de la comunidad, la existencia de una suerte de centro cívico, una identificación local, en fin, diversos factores, todos los cuales, ponderados, debieran finalmente concretar un proyecto de tal naturaleza.

Podemos decir que en el caso de la Comuna de Chiguayante ellos se cumplen con largueza. Incluso, según la historia, hace alrededor de 70 años, Chiguayante ya tuvo, por una breve período de tiempo, la calidad de comuna. Mucho más que un barrio de la ciudad de Concepción y mucho más que un pujante sector con un explosivo desarrollo en estos días, ella ahora es una comunidad con una identificación local y con una justificación sociológica bastante marcada como para ser nuevamente comuna.

Debemos decirlo, porque naturalmente nuestros colegas Senadores no tienen por qué saber de esta realidad y de la conformación de este sector que desde hace mucho tiempo es un barrio de Concepción, pero con atributos morfológicos, demográficos y sociológicos bastante particulares.

SESIÓN 46-03

Adicionalmente a ello, allí --tal vez en concordancia y en respuesta a su realidad-- ha venido funcionando un comité

pro-creación de la comuna sumamente activo, el cual ha comprometido en su tiempo a las autoridades políticas, a los parlamentarios e incluso, antes de la elección municipal de 1992, a cada uno de los candidatos a concejales en cuanto a facilitar y promover la creación de la nueva comuna. Es así como en un acto público, alrededor de treinta y seis o treinta y siete de los candidatos a concejales de la Municipalidad de Concepción, en la elección de año 1992, suscribieron un compromiso público en cuanto a promover y facilitar la instalación de la nueva comuna, adhiriendo a la aspiración hecha presente por ese comité, que actuaba en representación de toda la ciudadanía del sector.

Por eso, en mi opinión, a esta altura es innecesario argumentar más en favor de esta iniciativa que ha contado públicamente --como también en las sesiones de las Comisiones correspondientes-- con el respaldo de Parlamentarios de distintas corrientes. Por cierto, por una visión de gobiernos locales y de administración comunal, hemos apoyado todos los proyectos similares sometidos a la consideración del Senado. Pero pienso que el referente a la Comuna de Chiguayante, en comparación con otros, se justifica de manera más plena.

Desde ese punto de vista, no puedo sino lamentar la ausencia del Ministerio del Interior --debió asistir, por lo

menos, el Subsecretario de Desarrollo Regional y Administrativo-- en este debate. No parece razonable que en el análisis de una nueva comuna --materia que corresponde al ejercicio de una atribución exclusiva del Presidente de la República--, no contemos con la presencia de esas autoridades. Y el Senador que habla, en forma humilde, pero enérgica, protesta, porque ello no guarda relación con la importancia de la materia que tenemos entre manos.

Por otro lado, aquí hay involucrada una consideración de administración local, la que hemos analizado reiteradamente en la Comisión de Gobierno. Existen por lo menos dos o tres escuelas de administración local. Una corresponde a un régimen europeo, básicamente representado por el sistema vigente en Francia, país que no hace mucho llevó a cabo una transformación muy profunda de su administración local, caracterizada por la existencia de gran número de municipios, con la idea de formar pequeños equipos que atendían grupos reducidos de personas. La idea de la municipalidad cercana a las personas y al servicio de ellas fue la que inspiró esta suerte de doctrina de administración local.

Frente a ésa tenemos la doctrina americana de los grandes "counties" y extensos territorios, con numerosos conjuntos humanos que dan vida a una municipalidad. La modalidad

vigente en Chile constituye una mezcla de ambos sistemas: grandes comunas, en cuanto a territorio y demografía, y otras muy pequeñas. Carecemos de una política de administración local; y en la Comisión de Gobierno hemos insistido en la necesidad de implantarla en nuestro país o, por lo menos, que se considere la posibilidad de ello.

Desde ese punto de vista, una segunda razón justifica que apoyemos la iniciativa: siempre hemos respaldado las aspiraciones de las comunidades que han pretendido organizarse como municipios.

No podemos dejar de hacer algunas referencias a las observaciones que, sobre los aspectos financieros, formularon algunos señores Senadores.

En primer lugar, queremos advertir que, en lo relativo a las estimaciones de ingresos correspondientes a la nueva comuna, tanto en este caso como en la creación de otras, ya ha habido discusiones --sin que el tema fuese resuelto-- respecto de los cálculos hechos tanto por la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo del Ministerio del Interior como por la municipalidad madre.

No estamos criticando una u otra cosa; pero consideramos profundamente equivocado llegar finalmente a la Sala con estimaciones y controversias sobre tales cifras.

Porque, a nuestro juicio, no podemos exponer al Senado a la necesidad de creer en una u otra, pues las consecuencias de una posible equivocación no la vamos a pagar ni los Senadores ni el organismo que eventualmente se confunda e incurra en el error, sea la municipalidad madre o la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo. Si hay equivocaciones, éstas finalmente serán pagadas por la propia comunidad que pretende darse un gobierno local y en lo cual tiene puestas sus esperanzas para resolver sus problemas.

Precisamente, en la estimación de los gastos de Chiguayante, omitiendo las cifras presentadas por la Municipalidad de Concepción, se dan hechos que llaman la atención. Por ejemplo --y quiero comentar sólo algunos-- la futura Comuna de Chiguayante, que cuenta con poco más de 50 mil habitantes, es comparable en población a las de Tomé, Lota y Penco, pertenecientes a la Provincia de Concepción, la misma de la cual dependerá aquélla cuando se cree.

¿Cuáles son los ingresos de operación de dichas comunas? Quiero señalarlos, porque cuento con la información pertinente. En el caso de la Comuna de Penco, alcanzan a 237 millones en 1995; en la de Tomé, a 266 millones, y en la de Lota, a 276 millones. Previstos para la Comuna de Chiguayante hay 948 millones.

En consecuencia, existe un problema de estimación de resultados. ¿Por qué tres comunas de la misma provincia, equivalentes más o menos en población, disponen en el fondo correspondiente por concepto de ingresos de operación, de casi un cuarto --prácticamente 25 por ciento-- de los estimados para Chiguayante?

Todavía más: la participación de la Municipalidad de Penco en el Fondo Común Municipal, en 1995, fue de 362 millones. Se estima que la de Chiguayante alcanza a 450 millones; la de Tomé, a 700 millones, y la de Lota, a 550 millones.

La nueva comuna queda, más o menos, en el medio de aquéllas. Donde nuevamente se produce una diferencia muy grande es en lo relativo a los gastos de personal. Mientras la Comuna de Chiguayante contaría con 221 millones por tal concepto, la de Penco tiene 300 millones y la de Tomé, 380 millones de pesos.

No deseo cansar al Senado con más cifras; pero quiero advertir que, en los ingresos de operación, existe una diferencia muy grande respecto de comunas similares en la provincia. Y en los gastos, por lo menos en los de personal, tenemos una estimación generosamente baja en comparación con la prevista para la Comuna de Chiguayante.

Tales son, quizá, los puntos que han llamado la atención de algunos y que los han llevado a estimar que podría

haber errores en la estimación de gastos elaborada por la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo. Si a ello se agrega el hecho de que los gastos de instalación de la nueva comuna --entre los que se cuentan el edificio municipal, los muebles y vehículos-- y de que en el caso de Chiguayante entiendo que se ha estimado en un mínimo de entre 500 y 750 millones de pesos, los cuales no están contemplados en partida alguna, ellos deberán ser financiados con los ingresos de la propia municipalidad.

Por lo tanto, nos encontramos ante la situación más incómoda de todas. No sólo tenemos discusiones respecto de las futuras disponibilidades de la nueva municipalidad, sino que adicionalmente, con el hecho de crearla, le estamos endosando un gasto que supera en tres o cuatro veces la estimación del superávit que la propia Subsecretaría de Desarrollo Regional consideró para su funcionamiento. Es decir, los 270 millones de superávit, de acuerdo con los datos proporcionados por esa Subsecretaría, de ser verdadera la estimación de ingresos y gastos --cuestionable, según estimo-- ellos se gastarían casi íntegramente durante tres años consecutivos, en la instalación del municipio, lo que ciertamente postergaría por igual tiempo las aspiraciones de la comunidad de Chiguayante, que espera una

municipalidad con recursos para cumplir sus funciones adecuadamente.

En resumen, hay problemas financieros. Pero hemos descubierto uno de mayor magnitud, surgido precisamente en esta oportunidad y al cual el Honorable señor Ríos hizo referencia, y que no fue considerado al tratar la creación de las otras comunas. Me refiero a la situación de los funcionarios traspasados a la administración municipal, principalmente de los sectores de educación y de salud. Ellos se regían por su propio estatuto, pero, al cambiar de empleador, como ocurrirá en este caso, cuando dejen de pertenecer a la Municipalidad de Concepción y pasen a ser funcionarios de la de Chiguayante, recibirán un finiquito que, además, ha de ser acompañado de una indemnización de un mes por año, con un tope de once, y para cuyo financiamiento no existen recursos. Y la iniciativa en debate tampoco incluye disposición alguna en tal sentido. En consecuencia, se entablarán juicios cuyo resultado ya sabemos, y que terminarán constituyendo un gasto adicional de la nueva comuna.

Quiero señalar, por último, que hoy se nos han dado a conocer dos indicaciones del Ejecutivo, contenidas en un solo oficio. En la parte final de una de ellas se posterga la instalación de la nueva comuna. Y quiero decir con entera

franqueza que en la indicación pertinente, recibida por la Mesa y suscrita, como corresponde, por el Presidente de la República y el Ministro del Interior subrogante, el Gobierno señala su deseo de crear la citada comuna, pero plantea que ella comience a funcionar, en la práctica, a partir del año 2000.

Esto significa que, si la población de Chiguayante aduce como una de los motivos principales para ser comuna su sensación de abandono por parte de Concepción, esta situación se consumará con las indicaciones recibidas. Porque, humanamente, no conozco a alcalde ni concejales que vayan a hacer inversiones en un sector de su comuna que, finalmente, no les juzgará, ni evaluará, ni votará por ellos.

Estas indicaciones --tienen fecha 3 de abril--, que muestran a última hora el deseo del Ejecutivo sobre el momento en que empezará a funcionar la nueva comuna, no sólo significan un severo y duro portazo a las aspiraciones de la gente de Chiguayante, sino, además, el agravamiento del abandono que la impulsó a darse vida propia y tener su municipio.

Éstas son las objeciones que tenemos, señor Presidente. Y anuncio mi propósito de votar favorablemente la creación de la comuna y mi más resuelto y enérgico rechazo a las dos indicaciones presentadas hoy por el Ejecutivo.

He dicho.

El señor DÍEZ (Presidente).- Quiero hacer presente al Senado que el proyecto, por el hecho de tener dos indicaciones, debe volver a Comisión para segundo informe.

Asimismo, por las intervenciones de los señores Senadores, entiendo que hay acuerdo para aprobarlo en general.

La señora FELIÚ.- Pido la palabra.

El señor DÍEZ (Presidente).- La tiene, Su Señoría.

El señor NÚÑEZ.- También había solicitado la palabra, señor Presidente.

La señora FELIÚ.- Señor Presidente, lo planteado ante el Senado con relación a esta iniciativa no hace presumir su aprobación.

El artículo 99 de la Constitución Política ha revestido de la mayor garantía --por así decirlo-- la creación de comunas, a fin de que sea un acto muy pensado y definido; de que estén claramente determinadas la necesidad de la existencia de una comuna y la posibilidad de que ella se autosustente; y, a la vez, de que su creación sea conciliable con los intereses de la comuna madre.

Por eso, la Carta Fundamental exige que este tipo de proyectos sea de iniciativa exclusiva del Poder Ejecutivo (ello hace dudar de los planteamientos de los señores Senadores que lo insinúan al Ejecutivo y obtienen de éste el envío de un proyecto de tal carácter-- y se apruebe con quórum calificado.

Entonces, atendidas las garantías con que el constituyente reviste la creación de comunas, pareciera que ella debiera ser sólida, sin los problemas aquí expuestos.

Quiero recordar que, con motivo de la creación de otras comunas, en enero de este año hubo numerosas observaciones y, en definitiva, se aprobó "por esta vez", pero advirtiéndose que a futuro se tendría un criterio muy estricto en la materia.

Esto, a modo de observación general.

En relación a la comuna de Chiguayante en particular, no existe la posibilidad de aprobar en general un proyecto que signifique crearla in actum con la publicación de la ley en el Diario Oficial, porque eso es imposible.

Señor Presidente, los presupuestos municipales son anuales, y en ellos se consideran los ingresos propios del municipio y los provenientes del Fondo Común Municipal. Sobre esa base se estructuran los gastos. Entonces, ¿cómo durante el ejercicio presupuestario del resto del año podrá determinarse que los ingresos municipales no son cuatro, sino dos, y que el municipio madre --por así decirlo-- va a ser capaz de funcionar? Es algo que me cuesta comprender.

No veo ninguna posibilidad de crear una municipalidad sino a contar del 1º de enero del año siguiente, para que haya coincidencia entre los presupuestos respectivos.

Debo recordar que la aprobación de gastos durante el ejercicio presupuestario parte del supuesto de que existan recursos disponibles en el Tesoro Público. De lo contrario, resulta imposible aprobarlos.

Con esta iniciativa se quita a un municipio parte de sus ingresos para entregarlos a otro. Y aquél debe volver a hacer el presupuesto, sacrificando los gastos.

Ahora, el informe de la Comisión de Hacienda señala que el Administrador Municipal de la Municipalidad de Concepción, don Luis Enríquez, hizo presente que el superávit estimado de la comuna de Chiguayante, de 136 millones de pesos, es falso, porque el futuro municipio tendría un déficit de aproximadamente 145 millones.

Ahora, si efectivamente tuviera dicho superávit, ¿qué pasa con la comuna madre?; ¿qué hace con el déficit de 136 millones que se va a generar?; ¿cómo reduce los gastos? Los municipios adolecen de los mismos problemas que el presupuesto fiscal: tienen gastos fijos correspondientes a la planta de personal, que no pueden disminuirse.

Señor Presidente, no es posible aprobar el proyecto en estas condiciones.

Por lo expuesto, me permito insinuar que no se vote en general la iniciativa --ella debe aprobarse con quórum

calificado-- y que vuelva a la Comisión de Gobierno para estudiar las indicaciones llegadas hoy día.

Como está planteado --insisto--, es imposible aprobar el proyecto, ya que no se sabe cuándo se crea la comuna; qué hará el municipio madre con el presunto déficit que se le generará; en qué oportunidad el Presidente de la República aprobará la planta, y cuáles serán los ingresos y gastos reales del municipio.

He dicho.

El señor DÍEZ (Presidente).- Tiene la palabra el Senador señor Núñez, y a continuación, el Honorable señor Urenda.

El señor NÚÑEZ.- Señor Presidente, no quisiera alargar el debate, porque entiendo que estamos en tabla de Fácil Despacho y, en consecuencia, debemos procurar el pronto despacho del proyecto. Pero deseo hacer dos observaciones que me parecen vitales.

En primer lugar, al discutir en las Comisiones la creación de comunas, permanentemente hemos contado con la asistencia de los funcionarios de Gobierno correspondientes. Lamento que en esta oportunidad no estén presentes --entiendo que no fueron debidamente citados--, pues me habría interesado conocer su opinión, particularmente respecto de las indicaciones que acaba de hacer llegar el Ejecutivo. Deploro su ausencia, pero quiero reiterar que, en el transcurso de los últimos años,

siempre los personeros gubernativos han estado diligentemente dispuestos a entregarnos toda la información necesaria a propósito de la creación de comunas.

En segundo lugar, las indicaciones recibidas, en mi opinión, cambian sustancialmente el proyecto, porque condenan a la nueva comuna, y eventualmente a otras cuya creación estamos estudiando, a ser un sector de la comuna madre que no tendrá atención. Es decir, en el próximo período --de aquí a 1999--, Chiguayante sufrirá la postergación más absoluta por parte de la comuna madre: Concepción. Por lo tanto, se expone a más de 60 mil habitantes de Chiguayante a no ser debidamente atendidos por la comuna correspondiente. De modo que las indicaciones del Ejecutivo adolecen de un problema extraordinariamente grave.

Prefiero, al final, que no aprobemos la creación de la comuna de Chiguayante; si es posible, que discutamos el tema más adelante. Sin duda, el Presidente de la República, en virtud del artículo 62 de la Constitución Política, tiene la facultad para alterar la división política o administrativa del país. Empero, las indicaciones remitidas por el Gobierno resultan extraordinariamente delicadas.

Estudiamos el proyecto que da vida a la comuna de Chiguayante. Comparto algunas de las observaciones formuladas en el debate, fundamentalmente respecto de la capacidad financiera.

De acuerdo con los datos entregados por la SUBDERE y por la Municipalidad de Concepción, la nueva comuna nacerá un poquito mejor que la de San Esteban, e incluso que la de Padre Hurtado. De modo que no me parece que exista al respecto una dificultad muy grande.

Por otro lado, no olvidemos que la comuna de Chiguayante cuenta con masivo respaldo de su población: más del 80 por ciento está absolutamente de acuerdo con su creación; y el Consejo Regional del Biobío también la apoya.

Pero quiero volver al problema de fondo.

El envío de este tipo de indicaciones a última hora, sobre un proyecto que se discute desde hace bastante tiempo en Comisión, no me parece el mejor método.

En consecuencia, adhiero a lo sugerido por el señor Presidente en el sentido de que aprobemos la idea de legislar y que la iniciativa vuelva a Comisión, para conocer allí la opinión del Ejecutivo y saber precisamente cuáles son las razones tenidas en vista para postergar la creación de la comuna de Chiguayante en tres o cuatro años e impedir la elección de los respectivos concejales.

He dicho.

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

El señor URENDA.- Señor Presidente, lo expresado al comienzo del debate por el Senador señor Ríos nos abre los ojos en cuanto a la inadecuada redacción que hemos dado a todas las iniciativas sobre creación de comunas y a la manera como podría salvarse momentáneamente la situación aquí planteada.

Está claro, al comparar los artículos 99 y 107 de la Carta Fundamental, que la sola creación de una comuna no implica necesariamente dar origen a una nueva municipalidad, toda vez que la segunda de las normas citadas alude expresamente a la administración local de cada comuna o agrupación de comunas que determine la ley.

En consecuencia, pienso que debiera establecerse siempre en el artículo 1º del proyecto respectivo una frase en virtud de la cual se cree la comuna --en este caso, la de Chiguayante, en la provincia de Concepción--, "la que será administrada por su propio municipio, que también se crea para estos efectos".

Porque el artículo 1º por sí solo no sustenta la creación de la municipalidad: ésta surge de los preceptos transitorios. La sola creación de una comuna --insisto-- no implica necesariamente la de un municipio.

Hago presente lo anterior porque, de aprobarse en general la iniciativa, no significaría dar nacimiento en principio a la nueva municipalidad, sino simplemente a una comuna. Y ya veremos en la Comisión --tal vez con la cooperación del Ejecutivo-- cómo salvar el problema derivado de la elección de las respectivas autoridades, si se acuerda que nazca la comuna de Chiguayante. Podría ser una oportunidad muy propicia para llevar a cabo una elección separada en ella, en lugar de agrupar todos los comicios en una sola comuna.

Dejo, pues, planteada esta inquietud, para que de alguna manera demos debida redacción a las normas del proyecto y cumplamos así, en la letra y en el fondo, las disposiciones constitucionales.

He dicho.

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

El señor OTERO.- Señor Presidente, el artículo 87 del Reglamento del Senado dispone: "Los proyectos de la tabla de Fácil Despacho se discutirán en general y particular a la vez, hasta por diez minutos, divididos por iguales partes entre los Senadores que sostengan y los que impugnen un proyecto.". Y agrega...

El señor DÍEZ (Presidente).- No estamos en tabla de Fácil Despacho, señor Senador.

El señor OTERO.- Lo que estoy diciendo es que esta iniciativa figuraba en la tabla de Fácil Despacho,...

El señor DÍEZ (Presidente).- Pero ya no está.

El señor OTERO.- ...se sacó y desplazó a otros proyectos, en circunstancias de que, según se ha indicado, la nueva comuna podría entrar en funcionamiento en 1999.

Solicito al señor Presidente que ponga término al debate y que votemos, no obstante haberse sugerido que el proyecto vuelva a Comisión,...

El señor FREI (don Arturo).- Aprobémoslo en general primero.

El señor OTERO.-...que parecería ser lo más adecuado. En tal caso podrían solucionarse todos los problemas expuestos, en lugar de que se nos obligue a pronunciarnos acerca de una iniciativa que, por lo que se ha escuchado en la Sala, parece no tener viabilidad.

El señor RUIZ-ESQUIDE.- Pido la palabra.

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

El señor RUIZ-ESQUIDE.- Señor Presidente, las argumentaciones dadas apuntan a la forma como las últimas indicaciones del Ejecutivo modifican el proyecto en estudio --ello, naturalmente, provoca un conflicto importante-- y a efectuar consideraciones de carácter general respecto a la creación de nuevas comunas en el último tiempo.

Sin embargo, la iniciativa tiene un fondo: si estamos o no de acuerdo en que Chiguayante se convierta en comuna, por el número de habitantes, su representación en la actual comuna de Concepción y su historia dentro de ella.

Sin argumentar mayormente, comparto en plenitud los términos en que está planteado el proyecto. Y, en el ánimo de avanzar, estoy de acuerdo en que vuelva a Comisión, pero sobre la base de aprobarlo en general en esta oportunidad. De otra forma vamos a enredarnos.

El señor FREI (don Arturo).- Señor Presidente, aprobemos en general la iniciativa y remitámosla a Comisión.

La señora FREI (doña Carmen).- De acuerdo.

El señor RÍOS.- ¡No podemos aprobarla así!

El señor DÍEZ (Presidente).- Si le parece a la Sala, se aprobará en general el proyecto, con el voto en contra de la Senadora señora Feliú y dejando constancia del número de Senadores presentes.

El señor RÍOS.- Señor Presidente, ¿por qué no recaba el acuerdo de la Sala para que la iniciativa vuelva a Comisión sin votarla?

El señor FREI (don Arturo).- ¡Ya está aprobada en general, señor Senador!

El señor RÍOS.- ¡Todavía no!

El señor LAVANDERO.- ¡Sí lo está!

El señor RÍOS.- ¡Por favor, no dirijan la sesión Sus Señorías, pues está haciéndolo el señor Presidente!

Se trata de despachar proyectos buenos, admisibles, lógicos, serios y que respondan a realidades. Y la verdad es que éste no obedece a ninguno de los aspectos que estoy señalando.

No he sido opositor a la creación de comunas; todo lo contrario. Y es el propio Presidente de la República quien solicita que la comuna de Chiguayante inicie su acción en 1999. Eso significa que estamos aprobando una norma inadmisibile: significará un déficit de 310 millones de pesos, en circunstancias de que, por mandato constitucional, no podemos despachar disposiciones legales deficitarias.

Ese es el problema. Y lo planteo...

El señor DÍEZ (Presidente).- Señor Senador, recabé el asentimiento de la Sala, y el único voto en contra fue el de la Honorable señora Feliú.

El proyecto, en consecuencia, queda aprobado en general de ese modo. Y propongo fijar una semana de plazo para formular indicaciones, a fin de que Sus Señorías puedan hacer valer sus puntos de vista y no quede sólo el del Ejecutivo.

El señor RÍOS.- No puede ser una semana, señor Presidente. El señor Secretario dio cuenta de que la próxima semana estaremos

dedicados al estudio de las reformas constitucionales y de que se ha suspendido la labor de las Comisiones.

El señor DÍEZ (Presidente).- Entonces, quince días.

¿Le parece bien a Su Señoría?

El señor RÍOS.- Yo sostengo que el lapso debe ser bastante más largo.

Pero, en fin, si así lo resuelve la Sala, que quede claro que me abstengo en la votación que da por aprobada en general la iniciativa.

--El proyecto queda aprobado en general (29 votos afirmativos, el voto contrario de la Senadora señora Feliú y la abstención del Honorable señor Ríos).

El señor DÍEZ (Presidente).- ¿Habría acuerdo para fijar un plazo de dos semanas, a contar del día de hoy, para formular indicaciones?

La señora FELIÚ.- Deben precisarse el día y la hora, señor Presidente.

--Se fija el miércoles 17 de abril, a las 12, como plazo para presentar indicaciones.

)------(

El señor DÍEZ (Presidente).- Solicito el acuerdo del Senado para ocuparse en el proyecto que figura en segundo lugar de la tabla de Fácil Despacho, por haberse excedido el tiempo correspondiente a ésta.

Además, pido el asentimiento de la Sala para que se incorpore a la sesión el señor Subsecretario de Agricultura, quien ha concurrido especialmente para participar en el tratamiento de esta iniciativa, que urge despachar.

--Así se acuerda.

--Se incorpora a la sesión el Subsecretario de Agricultura, señor Alejandro Gutiérrez.

MODIFICACIÓN A FONDO DE GARANTÍA PARA PEQUEÑOS EMPRESARIOS

El señor DÍEZ (Presidente).- Corresponde ocuparse en el proyecto de ley, en primer trámite e iniciado en mensaje de Su Excelencia el Presidente de la República, que modifica el decreto ley N° 3.472, que creó el Fondo de Garantía para Pequeños Empresarios, con informes de las Comisiones de Agricultura y unidas de Hacienda y de Economía.

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

Proyecto de ley:

En primer trámite, sesión 9ª, en 21 de agosto de 1996.

Informes de Comisión:

Agricultura, sesión 22ª, en 6 de diciembre de 1995.

Hacienda y Economía, unidas, sesión 44ª, en 2 de abril de 1996.

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

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

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

El señor LARRE.- Señor Presidente, sobre la base de que tres Comisiones la de Agricultura y las de Economía y de Hacienda, unidas, aprobaron por unanimidad la iniciativa, solicito a la Sala, atendida la hora, evitar el debate y aprobarla por consenso.

El señor LARRAÍN.- De acuerdo.

El señor NÚÑEZ.- No me parece buen procedimiento.

El señor SIEBERT.- Que alguien informe, señor Presidente.

El señor DÍEZ (Presidente).- Si le parece a la Sala, el señor Secretario dará cuenta del proyecto y luego lo someteremos a votación.

Acordado.

El señor EYZAGUIRRE (Secretario).- La Comisión de Agricultura deja constancia de que los principales objetivos del proyecto son perfeccionar el Fondo de desarrollo del pequeño empresario, con el objeto de beneficiar a una mayor cantidad de pequeños empresarios, especialmente a los productores agrícolas; establecer como criterio para estimar a una empresa elegible para postular a la garantía del Fondo, que sus ventas netas anuales no excedan de 25 mil unidades de fomento, para los pequeños productores no agrícolas, y de 14 mil unidades de

fomento para los pequeños productores agrícolas; incrementar y uniformar en 3 mil unidades de fomento los montos máximos de los créditos que pueden ser garantizados por el Fondo; facultar a la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras para elevar el monto máximo de los préstamos, con un tope de 5 mil unidades de fomento; incorporar el elemento de focalización para acceder al Fondo, estableciendo requisitos alternativos a cumplir por los proyectos, a discrecionalidad del administrador del Fondo; y disminuir de quincenal a mensualmente la frecuencia con que las instituciones que otorgan créditos garantizados por el Fondo deben enviar al administrador de éste la nómina con las operaciones que se cursen.

La iniciativa no contiene normas de quórum especial, y la Comisión la aprobó por la unanimidad de 3 votos contra 0.

Por su parte, las Comisiones de Economía y de Hacienda, unidas, proponen modificaciones al texto aprobado por la de Agricultura, que son las que a continuación se indican: en el artículo único, N° 1, agregar la siguiente letra c), nueva: "Reemplázase en su inciso cuarto la expresión "activos fijos" por la siguiente: "montos de las ventas anuales"."; sustituir el N° 3 por el que se indica: "Intercálase en el artículo 5°, pasando los actuales incisos cuarto, quinto y sexto a ser incisos quinto, sexto y séptimo, respectivamente, el siguiente

inciso cuarto, nuevo: "Corresponderá al Administrador del Fondo especificar, en las bases de cada licitación, qué sector o sectores económicos y bajo qué condiciones podrán hacer uso de los recursos que se comprometen. En todo caso, en las bases se establecerá que los adjudicatarios no podrán destinar más del 50% del monto adjudicado a un solo sector económico ni a los préstamos cuyo monto fluctúe entre 3.000 y 5.000 unidades de fomento."; y reemplazar el N° 4 por el que se cita a continuación: "Sustitúyese en su artículo 6° la expresión "quincenalmente" por "mensualmente".

Finalmente, cabe señalar que las Comisiones unidas aprobaron el proyecto por la unanimidad de sus miembros presentes.

El señor DÍEZ (Presidente).- Si le parece a la Sala, se daría por aprobado el proyecto, según el texto propuesto por las Comisiones de Economía y de Hacienda, unidas.

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

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

El señor RÍOS.- Deseo formular una consulta. En el N° 1, que modifica el artículo 3° del decreto ley N° 3.472, se establece que dicho Fondo actuará sobre ventas anuales que no excedan las 25 mil unidades de fomento, para los pequeños productores no agrícolas --o sea, industriales, comerciantes--, ni las 14 mil unidades de

fomento, para los pequeños productores agrícolas. Creo que esta diferencia requiere alguna explicación, respecto de por qué el agricultor cuenta con menos alternativas que el industrial para acceder al referido Fondo.

He dicho.

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

El señor GUTIÉRREZ (Subsecretario de Agricultura).- Señor Presidente, se fijó esa cantidad al sector agrícola porque es el límite que establece el Servicio de Impuestos Internos para la declaración tributaria de los agricultores.

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

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

El señor PIÑERA.- Deseo formular una observación y una pregunta.

La observación apunta a que, normalmente, cuando el Estado ha actuado directamente en el proceso crediticio --lo que se llama banco de primer piso--, ya sea otorgando préstamos o concediendo garantías, la experiencia ha sido desastrosa. Por ejemplo, en el caso de la CORFO, la recuperación de los créditos que otorgó obviamente para una función de fomento resultó ser menos de un tercio del stock de créditos colocados, lo cual significó una pérdida gigantesca para el Estado. Por eso, la Corporación de Fomento de la Producción abandonó la modalidad denominada banco de primer piso y decidió operar como banco de

segundo piso. Es decir, resolvió licitar sus recursos entre las instituciones financieras, en condiciones predeterminadas; es decir, fija la tasa de interés máxima o hace competir a los bancos por la tasa de interés. Pero quien asume el riesgo del crédito es finalmente una entidad financiera privada, que obtiene un refinanciamiento o recursos de parte del Estado o de un organismo público, en este caso la CORFO.

Y ahora la pregunta, señor Presidente. Entiendo que el Fondo puede garantizar hasta el 80 por ciento del crédito total...

El señor LARRE.- De hasta 5 mil unidades de fomento.

El señor PIÑERA.- Sí, de hasta 5 mil unidades de fomento.

Y los créditos son otorgados por instituciones financieras. Entonces, éstas, a lo menos, comparten el 20 por ciento del riesgo de la operación. Una cosa es aumentar el monto de los créditos; pero parece fundamental mantener, digamos, una "sociedad" con quien realmente está otorgándolos en el sentido de que se compartan los riesgos. En este caso, los créditos se hallan avalados prácticamente en su integridad por el Fondo, lo cual inclinará a quienes los están concediendo más a obtener ingresos financieros con altos intereses que a la recuperación del capital, particularmente cuando los créditos están garantizados en 80 por ciento. Entonces, la preocupación se

radicará en que se paguen intereses muy altos durante un cierto período más que en la recuperación del capital, especialmente cuando hay financiamientos de mediano y largo plazo, como son los que este Fondo garantiza.

Ésta es una apreciación que debemos tener en cuenta, porque, otras experiencias, donde hemos creído que estamos ayudando al fomento de la empresa, nos muestran que este proceso se ha transformado simplemente en transferencias de recursos sin ningún control desde el Estado hacia ciertos particulares.

Además, deseo destacar lo siguiente. El hecho de que el Servicio de Impuestos Internos defina esto para efectos propios no tiene ninguna relación con establecer una diferenciación en las características según las cuales distintos sectores acceden a este Fondo. Entiendo que nos encontramos en un momento de sensibilidad especial, pero ésta es una política permanente que nada tiene que ver con las políticas transitorias de compensación, focalizadas en ciertos sectores. Por eso, me parece que la discriminación en contra de otras actividades económicas --como el comercio, la pequeña industria-- no se justifica.

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

El señor ZALDÍVAR (don Andrés).- Señor Presidente, sólo quiero rescatar algunos temas para los efectos de recordar la historia. Es perfectamente aceptable lo relativo a las bancas de primer o segundo piso. Pero si se hace un cargo a la CORFO en el sentido de que habría perdido su cartera de deudores, habría que analizar por qué causas, cuándo y cómo se perdieron esos recursos. No podemos formular un juicio general sobre el Banco del Estado en cuanto a que tendría una mala conducta en este tipo de asuntos y que la de la banca privada sería buena. Creo que es malo hacer presente este tipo de observaciones, ya que, si se trata de recordar la historia, debemos advertir que, en una crisis, la banca privada (y no la estatal) tuvo menor capacidad de recuperación de sus deudas. No quería dejar pasar por alto la afirmación que en este sentido se hizo.

El señor PIÑERA.- ¡Yo me referí a la CORFO!

El señor ZALDÍVAR (don Andrés).- Sí, defiendo a la CORFO, y Su Señoría sabe por qué lo hago. La CORFO ha sido una institución de mucho mérito.

Insisto: respecto de lo que puede haber sucedido con sus créditos en un determinado período, habría que analizar por qué se perdieron recursos y quiénes son los responsables.

Soy partidario de que, en las actuales condiciones, se pase de una banca de primer piso a otra de segundo piso en el

caso de la CORFO. Pero aquí la interrogante del Senador señor Piñera es un poco contradictoria, ya que pregunta, por un lado, por qué se pone un límite de 15 mil unidades de fomento a los agricultores, límite más bajo que para el resto de las actividades, y por otro, por qué el Estado garantiza el 80 por ciento del saldo deudor, y no menos, y garantiza más el sector privado.

Debo decir que lo interesante del proyecto para los pequeños empresarios, en el caso del sector agrícola, es precisamente que el Estado constituye un Fondo de Garantía, incluso con el riesgo de que pudiera cumplirse lo que señalaba el Senador señor Piñera. Pero es un riesgo necesario y conveniente para promover esta actividad. Estoy seguro de que el rendimiento y cumplimiento de esos pequeños empresarios siempre ha sido muy bueno, tanto en la banca privada como en el sector público.

Por lo tanto, es perfectamente lógico que exista este Fondo de Garantía para pequeños empresarios. Por supuesto, tal vez debamos revisar después por qué el límite es de 15 mil unidades de fomento y no está al mismo nivel que respecto de otros sectores. Pero si revisamos los antecedentes del proyecto, comprobaremos que en ese aspecto también hay un mejoramiento, porque se eleva de 5 mil a 15 mil unidades de fomento el monto

que será objeto de garantía. Tal vez esto no sea lo óptimo, pero implica, como digo, bastante mejoramiento.

SESIÓN 46-05

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

El señor LARRE.- Señor Presidente, se ha preguntado por qué se establece un monto de 14 mil unidades de fomento. Actualmente, el Fondo de Garantía está limitado a base de superficie: 40 hectáreas de riego básico. Uniformando, como ocurre en los demás créditos, se ha buscado la fórmula de venta, y como el corte está en 8 mil unidades tributarias mensuales para definir a aquellos agricultores que declaran por presunción y aquellos que deben pagar sus impuestos por renta efectiva, se buscó la fórmula divisoria entre unos y otros. Ahora bien, traducidas las unidades tributarias mensuales a unidades de fomento, se obtiene la cifra de 14 mil. Ésa es la razón única de la norma.

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

El señor OTERO.- Señor Presidente, el proyecto está en primer trámite, por lo que pido a la Sala que lo apruebe en general y otorgue plazo para presentar indicaciones. Aunque es un proyecto de artículo único, contiene muchas disposiciones, razón por la cual, reglamentariamente, se puede pedir plazo para presentar indicaciones antes de que se vote. De manera que podríamos

abreviar el debate de este proyecto de fácil despacho, aprobarlo y otorgar el plazo señalado.

El señor DÍEZ (Presidente).- La Mesa toma en cuenta la sugerencia de Su Señoría y la someterá a la consideración de la Sala en el momento oportuno.

Tiene la palabra el Honorable señor Larraín.

El señor LARRAÍN.- Señor Presidente, me sumo a la idea de dar a este debate un trámite breve, porque existe bastante acuerdo en todo.

Por otra parte, deseo rectificar una impresión señalada por el Senador señor Piñera, en el sentido de que habría una discriminación en favor de los pequeños empresarios o productores agrícolas. En verdad, si uno puede objetar alguna discriminación en el proyecto, ésta es en contra de los pequeños propietarios agrícolas. Porque el texto distingue entre propietarios agrícolas y no agrícolas. Por lo tanto, todos quedan incluidos. La diferenciación está en que, al tenor del número 1, letra a), del artículo único, se apoyará a aquellos "cuyas ventas netas anuales no excedan de 25 mil unidades de fomento, en caso de pequeños productores no agrícolas". En cambio, a los pequeños productores agrícolas se les apoya sólo cuando sus ventas no excedan de 14 mil unidades de fomento. De manera que los que están siendo, por así decirlo, perjudicados son los pequeños productores agrícolas. Aquí no se trata,

entonces, de un proyecto elaborado en su favor. Lo que ocurre es que este sector tiene más dificultades para constituir garantías. Por eso, se ha hecho esta diferenciación, la que aceptamos con tal de darles un apoyo que necesitan con urgencia.

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

El señor ERRÁZURIZ.- Señor Presidente, en primer lugar, quiero hacer presente que, en mi opinión, este proyecto no apunta en el sentido que busca, porque, por la vía de avalar las pequeñas operaciones de crédito, no se logra en definitiva el objetivo de obtener más créditos para los pequeños agricultores. Resulta evidente que la dificultad en el otorgamiento de créditos a los pequeños agricultores es un problema del costo de operación vinculado a dichos pequeños préstamos, y no al riesgo mismo. Por el contrario, los pequeños productores son, a menudo, mucho mejor pagadores que numerosos grandes productores.

En consecuencia, si el objetivo es hacer que estos pequeños productores, agricultores, comerciantes o industriales puedan acceder a fuentes de crédito cuyo tamaño se les hace difícil, precisamente por las dificultades que tienen para acceder a los bancos, el camino más apropiado no es el de establecer este mero aval o esta mera garantía.

En segundo término, debo hacer presente que esta norma en debate aumenta la posibilidad de los montos. Como consecuencia de ello, en la práctica lo que está haciendo es entregar avales o garantías para créditos más grandes a productores de mayor tamaño, con lo cual, evidentemente, está segregando a los más chicos, porque, en la práctica, no ha sido exitoso el Fondo en cuanto a llegar a esos pequeños productores para ayudarlos.

En tercer lugar, quiero señalar que lo natural y lógico en situaciones como éstas es establecer un subsidio o una ayuda realmente focalizada hacia quienes se pretende ayudar, y no garantizar por la vía de los avales --como ha dicho otro señor Senador--, operaciones que terceros pueden haber favorecido precisamente con cierta liviandad, por existir mayor seguridad de cobro, dado que, en definitiva, harán efectiva esa garantía sobre el Fondo. Los fondos administrados de esta manera por el Estado no tienen, obviamente, forma de recuperación natural y lógica, y, como consecuencia de ello, se produjeron las dificultades que han hecho necesaria la presentación de este proyecto de ley, que precisamente pretende encontrar solución a la falta de operatividad o de logro de objetivos claros por parte del Fondo.

Sin embargo, la forma cómo se está tratando de hallar el remedio, no es la más adecuada. Debería focalizarse adecuadamente el crédito en las personas a las cuales se desea ayudar, por la vía de subsidiar el costo de las operaciones pequeñas y no el aval de las mismas.

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

La señora FELIÚ.- Señor Presidente, cuando las Comisiones unidas de Hacienda y Economía, unidas, se abocaron al estudio del proyecto, tuvieron en consideración que, sobre la base de la información que se les proporcionó por los representantes del Ejecutivo, realmente este Fondo, creado en 1980, en el hecho hoy no está operando, sobre la base de que hay distorsiones que se producen para la utilización de esta garantía.

En esa perspectiva, las Comisiones unidas escucharon a la Asociación de Bancos e Instituciones Financieras, porque lo que ocurre en el hecho, por eso no se utiliza, es que las instituciones privadas de financiamiento --léase los bancos e instituciones financieras-- no tienen interés de operar con este Fondo, en circunstancias de que si tienen el 80 por ciento del crédito garantizado, debería serles muy atractivo el utilizarlo.

Entonces, la Asociación de Bancos e Instituciones Financieras envió un oficio a las Comisiones unidas, donde

señaló numerosas medidas que, a su juicio, deberían adoptarse para que resultara más fácil operar con este Fondo. Ello exige que haya menor burocracia en los trámites encaminados a hacer efectiva la garantía en los casos de no pago. La remisión quincenal de antecedentes, por ejemplo, conspira contra la utilización del Fondo, porque, naturalmente, todo eso distrae recursos y obliga a un trabajo administrativo que impone un costo mayor a las instituciones.

En definitiva, la Asociación de Bancos e Instituciones Financieras acompañó un memorándum con numerosas indicaciones. Las Comisiones unidas acordaron enviarlas a la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras --organismo al cual corresponde reglamentar este tipo de operaciones--, a fin de que las hiciera suyas. La Superintendencia también fue oída por las Comisiones unidas. El Superintendente y el Fiscal de ella manifestaron compartir en lo fundamental las observaciones y sugerencias de dicha Asociación, las que deben incorporarse al proyecto para hacer más operativo el sistema de garantía a los créditos, esto es, para que realmente se lo utilice.

La verdad es que las Comisiones unidas compartieron, diría que de manera muy mayoritaria, el planteamiento del Senador señor Errázuriz en el sentido de que éste no es el mejor medio de apoyar a los empresarios, por tratarse, en definitiva,

de un mecanismo complejo. La experiencia demuestra que se ha utilizado muy poco. El sistema considerado mejor por la mayoría en las Comisiones es el de que los empresarios dignos de crédito, dignos de ayuda dentro de este proceso de reconversión que hoy nos preocupa a todos, sean apoyados sobre la base de subsidios directos. Pero, en todo caso, se aprobaron las modificaciones, en la esperanza de que el Fondo pudiera realmente ser operable y efectivamente otorgar la garantía que le compete.

Otro tema muy importante que también se planteó en las Comisiones unidas, señor Presidente --y al cual en parte ha apuntado la intervención del Honorable señor Piñera--, se relaciona con el hecho de haberse tomado conocimiento de que la Superintendencia de Bancos, a través de su reglamentación vigente, ha dejado comprendidos entre los créditos susceptibles de garantía aquellos otorgados por el INDAP. A juicio, por lo menos, de varios integrantes de las Comisiones, entre los que me cuento, la circular respectiva de la Superintendencia y las instrucciones pertinentes son ilegales, porque el decreto ley N° 3.472 es muy claro en el sentido de que el objetivo es garantizar los créditos de las instituciones financieras, calidad que no corresponde a una institución de derecho público como el INDAP.

Por lo demás, desde un punto de vista práctico, resulta totalmente absurdo que el Estado garantice al Estado. Si al INDAP, al que se deberá el crédito, no le pagan, el Estado soportará la pérdida; pero no se ve para qué se tiene que recurrir a otro ente estatal, llamado "Fondo de Garantía para Pequeños Empresarios", de modo que entre los dos soporten la pérdida --en 80 por ciento y 20 por ciento, respectivamente--, con todo el costo administrativo que ello representa.

La norma vigente es muy clara en cuanto a que no comprende los créditos del INDAP. Si bien no se propuso una modificación, se habló con la Superintendencia de Bancos a fin de que esta situación se restituya a la legalidad y realmente queden comprendidos en el sistema los créditos determinados por el artículo 1º del decreto ley N° 3.472, que son los de las instituciones financieras, incluidos el Banco del Estado y el SERCOTEC. Ningún otro.

Y reitero, señor Presidente, que se ha abrigado la esperanza de que el Fondo pueda ser operable, pero también un convencimiento lamentablemente pesimista, pues el auxilio y la ayuda directa se deben proporcionar, en verdad, a personas que presenten condiciones para poder reconvertir sus actividades y necesiten la entrega de un subsidio.

Muchas gracias, señor Presidente.

El señor DÍEZ (Presidente).- Han pedido la palabra los Senadores señores Lagos y Gazmuri. Después de que hagan uso de ella, se pondrá en votación el proyecto, si le parece a la Sala.

Tiene la palabra el Honorable señor Lagos.

El señor LAGOS.- Señor Presidente, históricamente, y no obstante el propósito perseguido por los diversos Gobiernos, los menos beneficiados, por regla general, con la creación de este Fondo y la licitación consiguiente han sido los pequeños empresarios, las personas naturales. Porque resulta que, a veces, el historial comercial de la inmensa mayoría de los pequeños empresarios es rechazado, en circunstancias de que constituye un factor principal para poder postular a este crédito.

Por lo tanto, quisiera que el señor Subsecretario tuviese presente lo anterior, dado que se va a encontrar con que la inmensa mayoría de quienes integran dicho sector enfrentan el problema mencionado, lo que no les permite acceder al crédito. Quiero hacer presente esta circunstancia, porque he conversado al respecto con algunos de los afectados. Esto sucede en todos los gremios. Y creo que en esta oportunidad va a ocurrir exactamente lo mismo, ya que, en el caso de los bancos comerciales que licitan estos fondos, se incluye dentro de las exigencias, precisamente, la de que no medie ningún protesto. Incluso, tratándose de pequeños empresarios que han aclarado su

situación en ese aspecto, determinadas entidades que no cumplen con la ley y guardan en el cajón de más abajo los informes respectivos dan a conocer tales antecedentes en este tipo de operaciones. Aquí no se trata de empresas de papel, ni mucho menos, de las que no queda registro, generalmente, sino de pequeños empresarios. Y estimo que el factor a que me refiero será extraordinariamente negativo. De manera que pido al señor Subsecretario buscar una fórmula para que la gente de trabajo realmente pueda tener éxito en este ámbito.

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

El señor LAGOS.- Sí, Honorable colega, con la venia de la Mesa.

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

El señor OTERO.- Señor Presidente, quisiera consignar que en la Comisión de Constitución se encuentra, desde hace un año y medio, para ser estudiado por una Comisión Mixta que no ha podido reunirse por la inasistencia de los señores Diputados que deben concurrir a integrarla, un proyecto de ley relativo precisamente al tema expuesto por el Senador señor Lagos.

Gracias.

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

El señor GAZMURI.- Seré muy breve, señor Presidente.

Voy a votar a favor esta iniciativa, que estimo de gran importancia. El tema del acceso de los pequeños empresarios al sistema crediticio dice relación a varios problemas, y la constitución de garantía es uno de ellos. No es la única limitación, pero sí una de las más importantes.

Solamente quisiera dejar constancia de que en la Comisión de Agricultura intentamos que hubiera una cierta orientación del Fondo a la actividad agrícola, en particular. Ello, finalmente, no fue posible establecerlo en este proyecto. Me refiero a una fórmula especial para el sector agrícola.

Sin perjuicio de que en esta oportunidad no se pudo introducir ese elemento, me parece que éste tiene que ser parte central de la agenda que el país va a enfrentar sobre los temas de la agricultura, porque la cuestión del financiamiento de esa actividad reviste un carácter específico. Cabe advertir que la banca privada se está retirando, en general, de dicho sector, y eso conspira contra cualquier posibilidad de modernización o de transformación, en la medida en que cualquier avance al respecto implica un proceso importante de capitalización. Entonces, nos encontramos con una situación en la que todo el mundo dice que hay que apoyar la agricultura, pero en la que el sistema crediticio se va retrayendo de hacerlo. Y ésta es, sin duda, una de las limitaciones más graves para que el agro enfrente los

inmensos desafíos de los próximos años. Ello hace indispensable generar una banca agrícola especializada, porque el tema del riesgo en la agricultura es completamente distinto al de otros sectores de la economía.

Por lo tanto, dejo planteado este asunto, porque, si bien fue discutido, no se pudo llegar a establecer en este proyecto mecanismos especiales con respecto al área señalada, y el punto sigue pendiente. Me parece que, evidentemente, se requieren definiciones mayores. Y, en ese sentido, estoy de acuerdo con que la materia no haya sido incluida en las normas que nos ocupan, que dicen relación a un aspecto particular, como es el de un fondo de garantía para pequeños y medianos empresarios.

Sobre esto vamos a volver en el debate a que nos aboquemos acerca de la cuestión agrícola, pero quiero dejar establecido que sin el desarrollo de la banca especializada a que me refiero todo lo que se diga sobre reconversión y transformación agrícola es, en una buena parte, letra muerta. Y ya que el país cuenta con un banco estatal, que es el Banco del Estado, pienso que éste debe recuperar una fuerte vocación y orientación agrícola. Si no, no se justifica, finalmente, un Banco del Estado que no cumpla funciones crediticias --no estoy hablando de subsidios, sino de una banca agrícola especializada

comercial, pero que asuma las características particulares del sector-- orientadas de manera principal a enfrentar el problema descrito.

El señor DÍEZ (Presidente).- Debo recordar que, de acuerdo con la resolución tomada esta mañana, dentro de dos minutos deberemos volver a tratar el tema del MERCOSUR, por lo que propongo a la Sala dar por aprobado el proyecto de ley en debate...

El señor LARRAÍN.- Muy bien.

El señor DÍEZ (Presidente).- ... y que si alguien desea un plazo para formular indicaciones lo haga presente.

El señor LARRE.- Que se fije para ello hasta el martes próximo, a las 14, señor Presidente.

--Se aprueba en general el proyecto y se fija plazo para presentar indicaciones hasta el martes 9 de abril, a las 14.

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

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

El señor ROMERO.- Señor Presidente, a mi juicio, es muy importante que en este proyecto le prestemos mucha atención al proceso de control y fiscalización de los recursos del FOGAPE, porque en el pasado fueron utilizados en algunas operaciones --en particular, de adquisición de vehículos-- que no correspondían,

precisamente, al objetivo de este instrumento. Y la situación posterior devino en un incumplimiento de compromisos contraídos que hizo rebajar sustancialmente el nivel del Fondo.

Y el segundo aspecto que me parece relevante es que este Fondo tenga como propósito esencial la búsqueda del incremento de las posibilidades de crédito agropecuario, como aquí se ha señalado. Considero que ése es un objetivo que debemos tener presente cuando formulemos indicaciones, para poder perfeccionar un sistema de esta naturaleza.

Muchas gracias, señor Presidente.

El señor DÍEZ (Presidente).- Las indicaciones que se formulen irían a las mismas Comisiones que han emitido los primeros informes: la de Agricultura, y las de Economía y de Hacienda, unidas.

VI. TIEMPO DE VOTACIONES

PROYECTO DE ACUERDO RELATIVO A TRATADO CON MERCOSUR

El señor DÍEZ (Presidente).- Se ha presentado un proyecto de acuerdo sobre las negociaciones con el MERCOSUR, respecto del cual el Comité Demócrata Cristiano pidió aplazamiento de la votación.

Si le parece a la Sala, la votación quedará para la sesión ordinaria siguiente.

--Así se acuerda.

El señor DÍEZ (Presidente).- Se levanta la sesión.

--Se levantó a las 18:1.

Manuel Ocaña Vergara,
Jefe de la Redacción