

Manifestaciones histórico-administrativas del municipalismo en Chile y sus paralelismos con el municipalismo argentino

Historical-administrative manifestations of the municipalism in Chile and its parallelisms with the Argentine municipalism

Ulises Nelson MEDINA ÁLVAREZ*

RESUMEN: Desde un abordaje histórico se analizarán las experiencias chilenas en torno al Municipalismo y su evolución desde tiempos coloniales hasta nuestros días, analizando la profundidad de criterios esgrimidos en torno a potenciar la institución municipal como estructura básica del Estado republicano, pero también como elemento fundamental para la descentralización administrativa y la participación ciudadana, realizando un paralelismo crítico con el Municipalismo argentino actual.

PALABRAS CLAVE: Derecho administrativo; municipalismo; descentralización; Chile; Argentina.

ABSTRACT: From a historical approach, the Chilean experiences around Municipalism and its evolution from colonial ti-

* Abogado, Magister en Derecho del Trabajo y Previsión Social Universidad de Concepción, Diplomado en Derecho Ambiental Universidad del Desarrollo y en Derechos Humanos, Democracia y Ejercicio de la Ciudadanía de la Universidad de Concepción, actual presidente de la ONG de Conservación Winkul Lafken. Contacto: <ulises.medina.alvarez@gmail.com>. Fecha de recepción: 02/03/2021. Fecha de aprobación: 31/05/2021.

mes to the present day will be analyzed, analyzing the depth of criteria used around strengthening the municipal institution as a basic structure of the republican State, but also as a fundamental element for the administrative decentralization and citizen participation, making a critical parallelism with current Argentine municipalities.

KEYWORDS: Administrative Law; Municipalities; Decentralization; Chile; Argentina.

I. INTRODUCCIÓN

Las pugnas internas por la descentralización en aspectos administrativos se han presentado desde la génesis de nuestra historia republicana como una de las principales problemáticas internas de los países latinoamericanos, reflejándose esto en una serie de disputas entre las capitales y el resto de los territorios, donde se ha exigido potenciar la toma de decisiones locales, además de confluir componentes étnicos, sociales, geográficos, entre otros.

Así por ejemplo, en los casos de Chile y Argentina, sobre todo en los periodos de articulación estatal durante el siglo XIX y principios del siglo XX, la problemática de la descentralización generó conflictos bélicos donde los bandos se enfrentaron por la imposición de modelos unitarios o federales, levantándose las provincias contra los centros administrativos.

Dentro de estos ejércitos enfrentados, muchas veces se unían comunidades indígenas locales, las que también tomaron muchas veces posturas beligerantes contra el Estado para salvaguardar sus propios intereses, defendiéndose de invasiones promovidas bajo el pretexto civilizatorio, las que generaron sangrientas consecuencias que repercuten hasta nuestros días.

Pues bien, para poder contextualizar y delimitar la temática investigada, consideramos preciso, en primer lugar, analizar algunos conceptos claves respecto a las administraciones locales, como son el Municipalismo, la descentralización y la desconcentración, tanto en su ámbito funcional como territorial, para luego de esto poder adentrarnos en el estudio histórico del Municipalismo en Chile, para finalmente analizar aspectos fundamentales de la experiencia municipalista argentina, detectando ciertos paralelismos con el caso chileno.

Esto, toda vez que el Municipalismo como concepto moderno ha dado lugar a distintos tipos de expresiones jurídico-administrativas, pero también sociales y políticas. Por este motivo, esta importante comparación nos ayudará a replantear algunos di-

lemas presentes en nuestras sociedades, y también para valorar los aspectos positivos de nuestros modelos municipales, que sin duda deben ser potenciados para un correcto y equitativo reparto del poder, de las decisiones, la participación ciudadana y con ello mayores oportunidades para los ciudadanos en cuanto al fortalecimiento de sus derechos sociales, sin que estos se vean apartados del progreso por estar geográficamente lejos de los grandes centros urbanos de Administración estatal.

II. MUNICIPALISMO, DESCENTRALIZACIÓN Y DESCONCENTRACIÓN FUNCIONAL Y TERRITORIAL: CONCEPTOS DOCTRINARIOS

Con respecto al concepto de municipalismo, el Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua lo define como “*Expresión de la realidad municipal*”¹, o “*Doctrina que estudia la realidad municipal*”².

Esto nos sitúa en un ámbito administrativo muy determinado, centrando nuestro estudio en aquellos núcleos de decisiones locales básicos dentro de un Estado, que son los municipios o municipalidades.

En efecto, el mismo Diccionario señala que municipalidad es “el ayuntamiento de un término municipal”³, y a su vez, municipio, hace referencia a la “entidad local formada por los vecinos de un determinado territorio para gestionar autónomamente sus intereses comunes”⁴.

Por lo tanto, del Municipalismo podemos decir que es la doctrina que estudia la realidad de las entidades formadas por

¹ *Diccionario de la Lengua Española*, Madrid, Real Academia Española, 22ª ed., 2001. p. 1064.

² *Ibidem*. p. 1064.

³ *Idem*.

⁴ *Ídem*.

vecinos de un territorio determinado, para gestionar autónomamente sus intereses comunes. Esta autonomía, a su vez, responde a fenómenos de descentralización y desconcentración del poder administrativo de las capitales nacionales y provinciales, descongestionando las tomas de decisiones para acercar la gobernanza a la estructura más básica del Estado, que serían los municipios.

Es importante tener claro que el origen histórico del Municipalismo Latinoamericano se encuentra en los Cabildos coloniales, que a juicio de Morelli “nos ha llevado a considerar a los cabildos como los cuerpos intermedios de la tradición hispanoamericana”, esto por haberse atribuido a las ciudades americanas las mismas características del Municipalismo Peninsular, así como haberse determinado una naturaleza hereditaria y electiva de sus cargos, convirtiéndolo en órganos independientes del poder Monárquico⁵.

Este pasado común es la raíz histórica del municipalismo desarrollado en los casos que estudiaremos, ya que tanto Argentina como Chile tienen un pasado común al ser colonias españolas. En efecto, la crisis colonial española de 1808, que decantó en las Juntas de Gobierno autónomas que gobernaron en nombre de Fernando VII durante la invasión napoleónica a España, marcan una verdadera fragmentación administrativa y política, que decantó en la Constitución Liberal de Cádiz de 1812⁶, para los peninsulares, y en el Proceso Independentista en las colonias Latinoamericanas, con una marcada inspiración en las ideas ilustradas, es decir, potenció las autonomías locales al punto de la fragmentación total del Imperio.

Teniendo en cuenta lo anterior, podemos comprender que el Municipalismo Latinoamericano se profundiza por un ideal republicano, marcando una diferencia diametral con el Municipalismo

⁵ MORELLI, Federica, “Orígenes y valores del municipalismo iberoamericano”, en *Araucaria, Revista Iberoamericana de Filosofía, Política, Humanidades y Relaciones Internacionales*, Sevilla, vol. 9, núm. 18, 2007. pp. 119-120.

⁶ MORELLI, Federica, *op. cit.*, pp. 120-121.

Peninsular, al separarse de su tronco común, no obstante haber nacido ambas fórmulas de la antiquísima tradición municipal española.

Es por ello que los conceptos de descentralización y desconcentración responden más bien a criterios administrativos liberales republicanos. Esto podemos sostenerlo, por ejemplo, tomando en consideración algunos elementos presentes en el concepto de Mardones, que define la descentralización como “Un conjunto de reformas dirigidas a la transferencia de responsabilidades, recursos o autoridad desde el gobierno central hacia gobiernos subnacionales autónomos”⁷.

Al hablar de reformas que transfieren responsabilidades, recursos y autoridad desde el poder central a entes autónomos subnacionales, claramente no estamos frente a un concepto que hable de una monarquía absoluta, sino se refiere a una forma de Estado eminentemente republicana y liberal, donde existen responsabilidades que se traducen en decisiones deliberadas, recursos que se definen en razón de necesidades colectivas, y autoridades reflejadas en estos entes autónomos subnacionales, que coinciden claramente con el concepto de Municipio que hemos aportado.

De Giorgio, a su vez, nos indica que la descentralización, “como concepto jurídico de derecho administrativo, es el sistema en el cual, partiendo de una división distinta de las competencias administrativas, las facultades de decisión corresponden y son atribuidas a otros órganos administrativos que no forman parte ni integran la administración central y que gozan de cierto grado de iniciativa, libertad de acción y resolución.”⁸

⁷ MARDONES, Rodrigo, “Descentralización: una definición y una evaluación de la agenda legislativa chilena (1990-2008)”, en *Revista Eure*, Santiago de Chile, vol. XXXIV, núm. 102, agosto de 2008, p. 55. DOI: <<http://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612008000200003>>.

⁸ DEL GIORGIO, Federico, “Centralización, Descentralización, Desconcentración y Delegación”, en *Programa de Especialización en Gestión*

Esto profundiza y aclara aún más el ideal liberal y republicano inspirador de tales premisas, lo que se refleja en la noción de división de competencias administrativas como génesis de la descentralización. También en la atribución de facultades de decisión en organismos administrativos distintos a los centrales, y que estos, de por sí, gozan de iniciativa, libertad de acción y de resolución, todo lo opuesto a una potestad única, autárquica y central como pasaba con el poder absolutista monárquico propio de los contextos coloniales.

En cuanto a la desconcentración, De Giorgio nos indica que “Tiene lugar cuando la ley confiere en forma regular y permanente atribuciones a órganos inferiores dentro de la misma organización de una entidad pública. El órgano desconcentrado carece de personalidad jurídica y patrimonio propio y esta jerárquicamente subordinado a las autoridades superiores del organismo; como por ejemplo los entes que cumplen con la función administrativa de la policía.”⁹

De lo anterior, podemos colegir que en el contexto municipalista, estamos más bien frente a un caso de descentralización más que de desconcentración. Los organismos autónomos municipales gozan precisamente de una personalidad jurídica y de recursos que les permiten poder ejercer tal autonomía dentro del territorio local donde ejercen control, sin rendir cuentas directas al Gobierno central, ya que no están jerárquicamente subordinados a éste, sin perjuicio de ser parte integrante de la Administración del Estado.

Aclarado lo anterior, sólo con un afán netamente ilustrativo, indicaremos que el fenómeno de la desconcentración puede ser territorial o funcional, dependiendo del criterio que prima al transferir las facultades de la administración central. Por ejemplo, el caso de los Secretarios Regionales Ministeriales en Chile, don-

Pública, Dirección Provincial de Gestión Pública de la Provincia de Buenos Aires, Buenos Aires, 2011. p. 2.

⁹ DEL GIORGIO, Federico, *op. cit.* p. 3.

de forman parte de una sola Institución pública, representando la autoridad misma del Ministerio central en la respectiva unidad territorial, en este caso, la Región.

En efecto, en el artículo 23 de la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado se indica explícitamente que los Ministerios se desconcentrarán territorialmente en base a estas Secretarías Regionales Ministeriales.

En cambio, la desconcentración funcional se produce dentro de una misma entidad administrativa determinada por motivos de buen servicio, sin que esto implique funcionar en un territorio distinto.

III. EL DESARROLLO HISTÓRICO-JURÍDICO DEL MUNICIPALISMO CHILENO

Recordemos que la génesis de las instituciones municipales en Chile es anterior a la misma República, por lo que se puede considerar una reminiscencia colonial española bajo la figura de los antiguos Cabildos. Es por eso que autores como Rojas, identifican en la Municipalidad la institución política más antigua de Chile¹⁰, donde prácticamente hubo un cambio de nombre de Cabildo a Municipalidad durante el nacimiento de la República, pero no significó esto un cambio de funciones. Para Rojas, estas son la administración de justicia de Primera Instancia, defensa por medio de milicias, salubridad, obras públicas, mantenimiento de escuelas de primeras letras, fijación de precios de artículos y servicios, fiscalización de pesos y medidas, supervisión del abasto de productos, entre otras¹¹. Hoy podemos constatar que la gran mayoría de estas funciones siguen siendo realizadas por los municipios, no obstante sus transformaciones y evoluciones legales.

¹⁰ ROJAS, Andrés, *El fracaso de la Comuna Autónoma en Chile (1891-1924)*, Santiago de Chile, Ril Editores, 2020, p. 15.

¹¹ ROJAS, Andrés, *op. cit.*, p. 15.

Sin embargo, el Gobierno fuertemente centralizado a través de un Estado unitario y autoritario consagrado por la Constitución de 1833, afectó el ejercicio de esas atribuciones, no obstante que el artículo 128 las consagraba expresamente en favor de los municipios. Pero en la praxis estas eran instituciones débiles en un sentido patrimonial y administrativo, sin una Ley que les dé contenido, además del férreo control ejercido por las elites locales sobre tales instituciones¹².

Estas situaciones llevaron a que el gobierno de Manuel Montt aprobase la primera Ley de Organización y Atribuciones de las Municipalidades en el año 1854, en medio de una década marcada por los enfrentamientos bélicos entre liberales y conservadores, quienes a su vez se identificaban con tendencias federales y unitarias, respectivamente.

Muchos intelectuales como Valentín Letelier y Luis Orrego Luco vieron en esta normativa un intento de fortalecimiento de la acción centralizadora, entregándole al Poder Ejecutivo facultades absolutas respecto de las administraciones locales¹³.

Así, en 1887 se dicta la nueva Ley Orgánica de Municipalidades, reforma calificada de “*tibia*” al no terminar con las problemáticas generadas por la excesiva centralización e injerencia del Gobierno Central sobre los municipios, sin perjuicio de las malas prácticas electorales¹⁴, sumamente criticadas por aquel entonces.

En 1891, sin embargo, se produjo un cambio radical. La inestabilidad social y las discrepancias entre los poderes Ejecutivo y Legislativo derivaron en una cruenta Guerra Civil, que decantó con la victoria del Congreso Nacional, apoyado por la Armada de Chile, y a consecuencia de ello, el suicidio del Presidente de la República, don José Manuel Balmaceda.

¹² *Ibidem*, p.16.

¹³ *Ibidem*, p. 17.

¹⁴ ROJAS, Andrés, *op. cit.*, pp. 20-22.

Esto derivó en que las elites parlamentarias, que ROJAS identifica con las elites económicas¹⁵ -coincidiendo con la historiografía oficial de aquel periodo- se vieron enormemente favorecidas al tomar el poder total del Estado. Con ello se inicia el periodo denominado como Parlamentarismo.

Pues bien, este mismo año se dicta la Ley de Comuna Autónoma, que contrariamente a lo que se podría pensar, más que un triunfo de idearios liberales y descentralizadores, fue una consecuencia de la inestabilidad política que tenía a la propia elite enfrentada por restar atribuciones al Presidente y fortalecer sus intereses económicos locales, lo que era parte de las disputas y debates partidarios¹⁶, por lo que ambas pretensiones terminaron imponiéndose con esta nueva Ley.

También conocida como Ley de Organización y Atribuciones de las Municipalidades, fue promulgada con fecha 24 de diciembre de 1891. Entre las innovaciones que introduce, las más destacadas son el establecimiento de tres alcaldes, reforzando la posición de uno sólo de ellos, lo que implicó una pérdida de atribuciones de los intendentes y gobernadores -representantes del Gobierno central- para entregárselas a esta nueva figura legal. Sólo conservaron atribuciones de presidir las sesiones municipales, pero sólo con derecho a voz, y la de suspender acuerdos o resoluciones que perjudiquen el orden público¹⁷.

Por otro lado, al Primer Alcalde se le entregaron atribuciones como ejecutar todos los actos administrativos municipales, presidir las sesiones ante la ausencia del Intendente o Gobernador, representar al Municipio ante las demás autoridades, promulgar y velar por que se cumplan las ordenanzas y reglamentos, ser el jefe superior de la policía, estar a cargo del personal municipal, vigilar las finanzas municipales y elaborar el presupuesto, emitir decretos de nombramiento de empleados titulares y suplente, de renunciaciones,

¹⁵ *Ibidem*, p. 23.

¹⁶ *Ibidem*, pp. 24-25.

¹⁷ *Ibidem*, p. 31.

suspensiones, y licencias de éstos mismos, entre otras funciones contempladas entre los artículos 79 a 83 de esta Ley¹⁸.

Muchas atribuciones de los actuales alcaldes se mantienen hasta el día de hoy, siendo una suerte de pequeños presidentes en el territorio comunal, tanto por la cantidad de funciones y facultades entregadas como por el alcance práctico de éstas, dotando de mucho poder a la figura alcaldicia. No perdamos de vista, además, que el fin de esta norma legal no era descentralizar el aparato estatal de forma efectiva, sino más bien quitar atribuciones al Presidente de la República y sus representantes regionales -sobre todo intendentes y gobernadores-, para fortalecer el naciente sistema parlamentarista.

Otro aspecto importante es la creación de nuevas municipalidades, las que no funcionaron sólo en las capitales de departamento -actuales comunas-, sino en todos los lugares donde el Presidente de la República, previa consulta al Consejo de Estado, estime conveniente establecerlas¹⁹.

Con esta Ley los cargos municipales se mantuvieron como gratuitos, y otorgándoles la facultad de validar y calificar las elecciones municipales, siendo las temáticas electorales municipales competencia propia del Juzgado de Policía Local²⁰, cuyo Magistrado es hasta el día de hoy un funcionario municipal de carácter vitalicio.

Si consideramos además que la participación ciudadana real se veía mermada por una débil institución llamada Asamblea de Electores²¹, que no tenía en realidad ninguna atribución eficiente para lograr sus fines fiscalizadores y de control ciudadano, evitando así amenazas para el ejercicio del poder por parte de los intereses aristocráticos triunfantes de la Guerra Civil de 1891, ya que entregarle a esta entidad atribuciones contraloras efectivas podía

¹⁸ ROJAS, Andrés, *op. cit.* pp. 31-32.

¹⁹ *Ibidem*, p. 32.

²⁰ *Idem*.

²¹ *Ibidem*, pp. 34-36.

fortalecer al resto de los vecinos, por entonces, excluidos de las decisiones republicanas y con deficientes condiciones de vida, lo que fue un escenario ideal para la pronta proliferación de las ideas socialistas, anarquistas y mutualistas en todo el territorio.

Además de este complejo escenario social, la corrupción política, por medio de las acusaciones de cohecho y fraude electoral, no se hicieron esperar, llevando a que una buena oportunidad de descentralización, tristemente promovida por intereses individualistas, decantara en el fracaso absoluto de esta particular forma de Municipalismo. Esto fue inevitable, a pesar de las modificaciones legales de 1897 y 1915 a la mencionada Ley, que introdujeron reformas democráticas para elegir y designar a las autoridades municipales, ampliando el derecho a voto.

No obstante lo anterior, durante la crisis social previa a la dictación de la Constitución de 1925, con un Congreso Nacional dividido y profundamente desprestigiado, al igual que las Municipalidades, y un Poder Ejecutivo cada vez más fuerte, que contaba con el respaldo popular y sindical, en pleno auge de ideas corporativistas y nacionalistas, se instauraron fugaces juntas de gobierno militares previas a la dictadura de Carlos Ibáñez del Campo, lo que produjo que se designasen alcaldes por la Administración central hasta 1935, cuando se reinstauraron las elecciones democráticas municipales²². En tal contexto, bajo la lógica social y anticorrupción de la Constitución de 1925, se dicta el Decreto Ley N° 707, que viene en superar la Ley de Comunas Autónomas, regulando y creando a través de esta ley un padrón electoral municipal.

La forma con que hacia 1935 la ciudadanía pudo volver a elegir sus autoridades municipales fue gracias al Decreto N° 1642, que crea la institución de los Regidores, entre los cuales se elige a un único Alcalde²³. Cabe destacar que en las elecciones de 1935 por primera vez pudieron participar las mujeres, lo que demuestra

²² ROJAS, Andrés, *op. cit.* pp. 169-172.

²³ SENADO DE CHILE, “Gobiernos municipales: de los cabildos, los alcaldes designados, y las elecciones de los regidores”, 2016. Disponible en: <<https://>

el carácter social y popular de los nuevos postulados normativos. También se estableció que los alcaldes de grandes ciudades como Santiago, Valparaíso y Viña del Mar fuesen nombrados directamente por el Presidente de la República.

Producto del descrédito de la política partidista causado por el cohecho, la corrupción y sus vinculaciones a las elites aristocráticas, el Decreto Ley N° 707 reafirmó la gratuidad en el ejercicio de los cargos municipales, prohibiendo la militancia política en este tipo de cargos, lo que recién con la Ley N° 5357 del año 1934 terminó.

El Decreto N° 5655 del Ministerio del Interior introdujo nuevas reformas a nivel de organización administrativa municipal, en especial porque refundió en una sola Municipalidad las comunas integrantes de grandes ciudades como Santiago o Valparaíso, formando un sólo municipio en cada una de ellas, desapareciendo sus comunas constituyentes. También introdujo importantes reformas en materia electoral, sobre todo respecto a la composición del Padrón Electoral y al Tribunal Calificador de Elecciones.

Este fue el piso para la dictación de una nueva Ley de Organización y Atribuciones de las Municipalidades en el año 1949, mediante la Ley N° 9342, recogiendo los postulados del Decreto N° 5655, además de establecer una remuneración para los alcaldes y otras importantes atribuciones, en especial respecto a rentas, bienes raíces y urbanismo, recuperando un importante grado de autonomía que se reforzó con la Ley N° 11.860 de 1955, la que luego de constantes modificaciones fue finalmente derogada y sustituida por el Decreto Ley N° 1289 del año 1976, llamado Ley Orgánica de Municipalidades.

A pesar de haber sido dictada por una Junta de Gobierno autocrática en un periodo dictatorial, es necesario destacar que nos otorga por primera vez en su artículo primero un concepto de municipalidades, estableciendo que:

www.senado.cl/gobiernos-municipales-de-los-cabildos-los-alcaldes-designados-y-las/senado/2016-10-20/174910.html>.

Las Municipalidades son instituciones de Derecho Público, funcional y territorialmente descentralizadas, cuyo objeto es administrar la comuna para satisfacer las necesidades locales y promover el desarrollo comunal. Forman parte del sistema de Administración Interior del Estado. Pueden actuar directamente o coordinando su acción con la de otras Municipalidades, con los demás servicios públicos y con las organizaciones del sector privado, dando participación en su acción a la propia comunidad.

Su personal se regirá por las normas estatutarias de los funcionarios públicos, en lo no previsto por esta ley.

Esta Ley nos otorga una definición acorde con las tendencias administrativistas modernas, desarrolladas durante la segunda mitad del siglo XX. Por ejemplo, recoge la noción de descentralización funcional y territorial, así como el reconocimiento como parte de la Administración Interior del Estado, situándolas con esto dentro de un sistema legal y constitucional, debiendo ceñir sus actos de forma estricta a las normas vigentes.

Luego, la Constitución Política de 1980 consagra un Título XIV referido al Gobierno y Administración Interior del Estado, definiendo un importante criterio jurídico-administrativo vigente hasta el día de hoy, que es el Regionalismo. Con ello, el Estado chileno asume un compromiso con el desarrollo político, económico y administrativo de las regiones del país, fomentando seriamente la descentralización, lo que bajo un gobierno de facto sin duda resulta una curiosidad jurídica.

A nivel comunal la Constitución de 1980 le da un profundo desarrollo a su organización interna, situando a la Municipalidad en su núcleo central, desde el artículo 118° en adelante. En efecto, se remite por primera vez a una Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades que determinará las funciones, atribuciones y prerrogativas de los alcaldes, concejales -anteriormente regidores- y otras autoridades, es decir, una norma de mayor jerarquía que una Ley simple.

También reconoce el rol central de la participación comunitaria en el desarrollo comunal, estableciéndolo de forma expresa al remitirse a la mencionada Ley Orgánica Constitucional, como también al reconocer el sufragio universal para elegir a alcaldes y concejales, estableciendo su duración en los cargos.

Pues bien, la mencionada Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades no se dictó sino hasta 1988, finalizando la dictadura, por medio de la entrada en vigencia la Ley N° 18.695. Con ello se definió con claridad las atribuciones municipales, entre ellas, funciones privativas para el Municipio en su artículo tercero, y otras compartidas con otros órganos de la Administración en su artículo cuarto. Es una Ley que define con precisión las fuentes de financiamiento y patrimonio, consagrando explícitamente su autonomía presupuestaria, bienes municipales, así como distintas unidades internas para el cabal cumplimiento de sus funciones. También consagra las atribuciones, requisitos y suplencias de alcaldes y concejales, así como la composición interna del Concejo Municipal y del Consejo Económico y Social. Permite además que existan asociaciones de municipalidades y que puedan constituir fundaciones y corporaciones para el mejor cumplimiento de sus fines.

Esta Ley junto con otras Orgánicas Constitucionales dictadas a fines de la década de 1980, corresponden a un paquete de medidas de reformas democráticas que permitieron recuperar la institucionalidad republicana, lo que permitió el regreso del sufragio para elegir a los representantes municipales, que hasta ese entonces eran civiles y militares designados directamente por el Poder Ejecutivo. Por lo tanto, se logró que los municipios regresen a la sociedad civil local.

Como estas leyes consagraban postulados autocráticos y reminiscencias dictatoriales, se inició un profundo proceso de reformas durante la década de 1990. Particularmente, en el caso municipal, esto se realizó con la Ley N° 19.130, que fortalece el artículo primero estableciendo que la administración local de cada comuna reside en una Municipalidad, evitando de esta manera

que otros poderes públicos civiles y militares ejerzan influencias sobre las autonomías locales.

Vial, respecto a lo anterior, explica que:

Uno de los principales objetivos del Gobierno del Presidente Patricio Aylwin fue avanzar en la redemocratización local, eliminando así a autoridades nombradas por su antecesor. Al poco andar, bajo su mandato se logró una reforma constitucional en Materia de Gobiernos Regionales y Administración Comunal (Ley N° 19.097). Hasta ese instante la Constitución Política de 1980 en su artículo N° 3 establecía que “El Estado de Chile es unitario. Su territorio se divide en regiones. La Ley propenderá a que su administración sea funcional y territorialmente descentralizada”. La nueva ley especificó en el mismo texto que “La administración del Estado será funcionalmente y territorialmente descentralizada, o desconcentrada en su caso, de conformidad a la Ley”, allanando el camino hacia las reformas más profundas que ha experimentado Chile durante los gobiernos venideros en rango regional –con la Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional (LOCGAR) en 1992- y local –con la reforma a la LOCM en 1991²⁴.

Esto además fue reforzado a través de la entrega de más atribuciones a los municipios, alcaldes y concejales, además de que cualquier convenio celebrado con otros órganos administrativos no alteraría ninguna función o atribución municipal, dejando a la Municipalidad en un pie de igualdad frente a otras instituciones públicas, lo que fortalece la autonomía comunal en la toma de decisiones.

²⁴ VIAL, Camilo, “Las Municipalidades y su papel en el contexto institucional en Chile”. en *Diálogo sobre la descentralización municipal en Argentina y Chile, presentación para el XI Congreso Chileno de Ciencia Política de la Asociación Chilena de Ciencia Política*, Santiago de Chile, 15 a 17 de octubre de 2014. pp. 4-5.

Este cuerpo legal se potenció y se perfeccionó aún más durante las primeras décadas del siglo XXI, producto de una serie de proyectos legales y reformas constitucionales que tenían por finalidad la modernización del Estado chileno, adecuándolo a la tecnología, la probidad, la descentralización, la profundización de participación ciudadana, entre otros postulados propios del Derecho Administrativo contemporáneo.

Así es como el año 2006, mediante el Decreto con Fuerza de Ley N° 1 del Ministerio del Interior, se fijó un texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, la que otorga mayor orden, estructura y jerarquización a las normas legales aquí contenidas, fortaleciendo las formalidades y finalidades de la Ley.

Con esto, claramente se demuestra que el Municipalismo Chileno contemporáneo cumple con los criterios de descentralización, democratización y autonomía local, sin que esto represente escisiones ni secesiones, ya que la Administración Interna en Chile ha logrado un detallado nivel de regulación tanto a nivel constitucional como legal, lo que asegura un desarrollo armónico de toda la comunidad chilena, a través de municipios que son capaces de atender autónomamente las necesidades locales.

Así, Fernández ha sostenido que “podemos afirmar que en Chile el municipio constituye un servicio público que funciona como un órgano descentralizado del Estado, y más allá de eso, constituye la cara visible más próxima del Estado para los ciudadanos y vecinos.”²⁵

Hoy, gracias a esto, además se ha superado el prejuicio existente a principios del siglo XX, que consideraba a los municipios como entes prácticamente inútiles en cuanto a gestión administrativa, democratización y desarrollo económico y social local, lo

²⁵ FERNÁNDEZ, José, “La administración del Estado y las municipalidades en Chile”, en *IUS, Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas*, Puebla, año VII, núm. 32, Julio-Diciembre de 2013, p. 150.

que respondía más bien al control ejercido por elites aristocráticas en aquel entonces, desconectadas de la Ciudadanía.

Existe, de todas maneras, el prejuicio de que se trata de instituciones meramente asistencialistas, opinión de la cual Correa y Dini discrepan, sosteniendo que: “Si bien no renuncian al componente asistencial —área fundamental de su función—, la integran con acciones y decisiones relevantes en cuanto a organizar su labor de planificación, demostrando un gran dinamismo que los aleja significativamente del estereotipo de organismos pasivos y puramente asistencialistas”²⁶.

Pues bien, las amplias atribuciones autónomas que a nivel constitucional y legal hoy se entregan a los municipios, hace que estas sean instituciones claves en cuanto al progreso comunal, preocupándose de materias fundamentales para la Ciudadanía como la cultura, la educación local, el trabajo, el aseo y ornato, la administración de cementerios, la salubridad, el urbanismo, el medio ambiente, la justicia vecinal, entre otros aspectos claves para concretar fines de un Estado que debe preocuparse de sus habitantes en un extenso territorio, y que gracias a la Administración Interna Comunal hoy es capaz de garantizar derechos y necesidades básicas, sobre todo a las comunas más apartadas, fin que no podría lograr desde la Capital si fuese un Estado absolutamente centralizado.

IV. EL MUNICIPALISMO EN LA ARGENTINA ACTUAL Y SUS PARALELISMOS CON CHILE

El sistema municipal Argentino, al igual que el caso chileno, cuenta con consagración constitucional en el artículo 5° del la Constitución Nacional, y en el artículo 123° que se incluyó en la reforma

²⁶ CORREA, FELIPE. y DINI, Marco, “Políticas de desarrollo económico local en la municipalidad de Chile: Más allá del asistencialismo”, en *Revista de la CEPAL*, Santiago de Chile, núm. 127, abril 2019. p. 72.

constitucional de 1994, lo que puso fin a las discusiones generadas por la autonomía o autarquía municipal²⁷.

Podemos apreciar que nuevamente se buscó una solución constitucional con el fin de dar contenido y alcance a las atribuciones municipales, poniendo límites al ejercicio del poder local, evitando la existencia de autocracias y caudillismos locales, paradigma comparable con la situación chilena de principios del siglo XX, cuando los intereses aristocráticos locales ejercían control e influencia sobre los municipios, en especial durante el periodo de la Ley de Comuna Autónoma.

Históricamente, también en la Argentina surgieron enfrentamientos bélicos entre unitarios y federales, pero en este caso, fue el federalismo el sistema que primó para la organización interna del Estado.

Cuando se habla del Régimen Municipal Argentino también se debe considerar que cada una de las 23 Provincias argentinas incluye este concepto como un capítulo específico dentro de sus constituciones, lo que se completa con la Ley de Municipalidades sancionada por todas las legislaturas a nivel provincial, definiendo los gobiernos locales en todos sus aspectos²⁸.

Pues bien, de los 2252 gobiernos locales existentes hacia 2007, sólo 1151 son municipios, y el resto no tiene una jerarquía municipal²⁹. A su vez, los municipios son muy heterogéneos en la Argentina, resultando paradigmático el hecho de que dos de ellos superan el millón de habitantes, concentrando el 8% de la población argentina, considerando que en el resto de los municipios, el 80% tiene menos de 10.000 habitantes, de los cuales el 38,3% tiene

²⁷ CRAVACUORE, Daniel, e ISRAEL, Ricardo (coord.), *Procesos políticos comparados en los municipios de Argentina y Chile (1990-2005)*, Buenos Aires, Universidad Nacional de Quilmes, 2007, pp. 25-26.

²⁸ CRAVACUORE, Daniel, e ISRAEL, Ricardo (coord.), *op. cit.*, p. 26.

²⁹ *Ibidem*, p. 27.

menos de 1000, lo que es considerado como un caso de inframunicipalismo³⁰.

En el caso chileno, el mecanismo legal que el artículo 1° de la Ley Orgánica de Municipalidades contempla soluciona las problemáticas del inframunicipalismo, permitiendo que una agrupación de comunas pueda tener un sólo municipio. También esta Ley contempla la asociación de distintos municipios para lograr fines comunes, así como la facultad de nombrar un funcionario común que cuente con idénticas funciones para dos o más municipios.

Estas medidas, entre otras contempladas en la legislación municipal chilena, logran equilibrar la representación ciudadana, la eficiencia de los recursos y la optimización de los servicios. Cabe destacar que también a nivel constitucional existe otra expresión que evita el inframunicipalismo, contenida en los artículos 118° y siguientes de la Constitución Chilena, entregando a la Ley la posibilidad de crear, fusionar o suprimir comunas.

En todo caso, la Argentina empezó a partir de la década de 1990 el desarrollo del Asociacionismo Municipal. Este surge a propósito del proceso de Reforma del Estado y de la desconcentración de competencias municipales, como iniciativa de fomento a la cooperación por parte de los gobiernos locales, sobre todo en cuanto al desarrollo económico. Así se ha impulsado el turismo, el juzgamiento intermunicipal de faltas, mantener y construir gasoductos, mantener carreteras³¹, entre otras funciones que mejoran la eficiencia y eficacia de la función pública a nivel administrativo interno, otorgando mayor orden en cuanto a las prioridades y perspectivas de desarrollo socioeconómico.

Este Asociativismo Intermunicipal está dotado de un marco jurídico, cuya justificación constitucional encuentra cabida en

³⁰ *Idem.*

³¹ CHACÓN, Andrés y CRAVACUORE, Daniel (eds.), *El asociativismo intermunicipal en América Latina*, Santiago de Chile, AMUCH con Universidad Tecnológica Metropolitana, 2014, p. 35.

el artículo 123° de la Constitución Nacional, en específico, en el principio de autonomía municipal, que conjuntamente con las constituciones provinciales se considera que contienen una potestad implícita de libre asociación ³².

Incluso se explicita en algunas constituciones provinciales, como en el caso de Jujuy, Salta, Santiago del Estero y Tierra del Fuego, las que autorizan a los gobiernos locales a firmar convenios con otros para satisfacer intereses conjuntos, cosa que también se permite pero de forma limitada en los casos de Chubut, Catamarca, Chaco, Buenos Aires, La Rioja, Rio Negro, Córdoba y Neuquen³³.

Particularmente, el caso del Artículo 227° de la Constitución de la Provincia de Corrientes es muy especial, puesto que autoriza a los municipios a crear microrregiones para desarrollar materias de competencia propia o delegada a nivel intermunicipal y supra-municipal³⁴. Chile, en cambio, cuenta con una sola gran Asociación de Municipalidades, sin perjuicio de poder aliarse para fines de desarrollo específicos y también contar con funcionarios comunes a quienes se encomienda labores determinadas.

Hay otras formas de Asociativismo Intermunicipal no reconocidas a nivel nacional ni provincial, como las comarcas transfronterizas o las redes de ciudades³⁵, no obstante existir en la praxis dentro del Municipalismo Argentino.

Cabe destacar que desde 1997 existe una agrupación consagrada por la Ley N° 24.807, y que agrupa a los gobiernos locales argentinos. Se trata de la Federación Argentina de Municipios, que marca el surgimiento de instituciones vinculadas al Municipalismo, a propósito del aumento del peso político que estaban

³² CHACÓN, Andrés. y CRAVACUORE, Daniel, *op. cit.*, p. 35

³³ *Ibidem*, pp. 35-36.

³⁴ *Íbidem*, p. 36.

³⁵ *Idem*.

teniendo tales gobiernos³⁶. También se había creado de forma previa un órgano especializado por parte del Ministerio del Interior de la Nación, llamado Instituto Federal de Asuntos Municipales, que data de 1993, que cumplió un papel clave en las reformas político-administrativas a nivel local, además de promover la transparencia de las gestiones municipales³⁷.

De esta manera, estas instituciones cumplieron un rol sumamente importante en la modernización interna de la Administración argentina, particularmente fomentando la autonomía de los municipios, el asociativismo municipal, y la descentralización del país, dotando de mayores atribuciones a los gobiernos locales, lo que repercutió directamente en una mejora de servicios y en la eficiencia económica de estas entidades.

Desde el prisma de la descentralización administrativa, estas experiencias de asociatividad lograron positivos cambios que repercutieron en la ciudadanía, por ejemplo en cuanto a la participación ciudadana, en los mecanismos financieros, en el desarrollo económico y turístico, en la disposición final de los residuos sólidos urbanos, mejoras en los servicios sanitarios y educación no formal, en la justicia de faltas³⁸, entre otros temas fundamentales para la sociedad.

Lamentablemente, si bien hacia 2006 existían 76 entes intermunicipales, integrados por 770 gobiernos locales, hacia 2011 se detectó un descenso significativo, ya que la mitad de ellos ya no estaba funcionando³⁹, principalmente por un cambio en las perspectivas y prioridades político-económicas internas. En todo

³⁶ CRAVACUORE, Daniel y VILLAR, Alejandro, “El Municipio Argentino: De la Administración al Gobierno local”, en LOZANO, Mario y FLORES, Jorge (Comp.), *Democracia y Sociedad en la Argentina Contemporánea. Reflexiones sobre tres décadas* (pp. 135-149), Bernal, Editorial Universidad Nacional de Quilmes, 2014, p. 140.

³⁷ CRAVACUORE, Daniel y VILLAR, Alejandro, *op. cit.*, p. 140

³⁸ *Ibidem*, p. 147.

³⁹ *Ibidem*, pp. 147-148.

caso, si bien Cravacuore detecta un significativo incremento de las experiencias intermunicipales hacia 2015, cuando se cifraron en 243, señala que sólo 85 se mantenían en efectivo funcionamiento⁴⁰.

Por ello surgen críticas a los resultados del asociacionismo, principalmente respecto al excesivo localismo, a una débil planificación, a fragilidades en su ejecución, a problemas de control jurisdiccional, a dificultades de presupuesto, entre otras⁴¹.

En todo caso, a pesar de lo anterior, no es posible desconocer el hecho de que la capacidad de asociarse de los gobiernos locales fortalece el progreso social, el desarrollo económico y las posibilidades de cobertura de derechos y necesidades para gran parte de la población.

No obstante lo anterior, consideramos que se requiere un mayor nivel de sistematización legislativa y administrativa interna que mejore los contenidos, alcances y posibilidades de asociatividad para los gobiernos locales, sin que eso signifique una pérdida de identidad ni coartar las perspectivas económico-culturales hacia donde apuntan las comunidades, atendiendo también sus necesidades que suelen ser tan diversas y heterogéneas como el sistema municipal argentino, característica propia de un territorio extenso donde convergen una multiplicidad de etnias, culturas y nacionalidades, bajo una forma de Estado Federal.

V. CONCLUSIONES

Las perspectivas municipalistas analizadas presentan notables similitudes en cuanto a aspectos formales, como por ejemplo, en cuanto a la necesidad de dotar de una consagración constitucio-

⁴⁰ RUANO, José y VIAL, Camilo (eds.), *Manual de Gobiernos Locales en Iberoamérica*, Santiago de Chile, CLAD y Universidad Autónoma de Chile, 2016, p. 24.

⁴¹ RUANO, José y VIAL, Camilo (ed.), *op. cit.*, p. 25.

nal a los gobiernos locales, atendida la importancia que tienen en cuanto a su rol descentralizador de la función pública y administrativa de ambos estados, pero también respecto a importantes principios autonómicos en cuanto a la toma de decisiones que allí se presentan.

Todo esto responde a una evolución histórico-administrativa cuyo punto de partida sin duda se encuentra en el pasado colonial común que ambos países tienen, habiendo sido parte del Imperio Español hasta comienzos del siglo XIX. Pues bien, de la tradición municipal española, que data de los tiempos de los antiguos Cabildos, se evolucionó a los actuales entes locales con la instauración de las repúblicas independientes.

De este modo, dentro del proceso de consolidación republicana fue posible detectar discrepancias en torno a los modelos de descentralización, marcado por disputas de poder entre los aristócratas locales, triunfando distintas formas jurídicas de Estado en cada uno de estos países andinos. Esto vino emparejado de experiencias caudillistas y personalistas, pero también de disputas con un marcado acento étnico, geográfico y cultural.

Así es como se logró consolidar a nivel legislativo una solución que en el caso chileno destaca por un estricto orden jerárquico, propio de un modelo estatal unitario, cuya cúspide se encuentra en un detallado tratamiento constitucional de los gobiernos locales, y una Ley Orgánica Constitucional que además de estar dotada de un rango preponderante sobre otras leyes, es capaz de consagrar facultades amplias y únicas en cuanto a autonomías locales y a las autoridades que legítimamente representan a la Comuna.

También admite la facultad de que los municipios se puedan organizar en diversos aspectos, sobre todo asociándose para lograr fines comunitarios y económicos comunes. Sin duda, esto ha fomentado la participación ciudadana y la toma de decisiones locales en diversos temas donde la Administración central no ha podido abarcar eficientemente, lo que ha profundizado la consa-

gración y ejercicio de muchos derechos y la cobertura de muchas necesidades esenciales.

Sin embargo, esto es criticable desde el punto de vista de la uniformidad de criterios, no permitiéndose mucha flexibilidad y heterogeneidad normativa como sucede en el caso argentino, lo que es una problemática propia del unitarismo en un país muy extenso, largo y diverso en cuanto a su composición étnica y cultural, por lo que en la práctica muchas cosmovisiones de pueblos originarios, de comunidades tradicionales y de habitantes de zonas limítrofes resultan excluidas por aplicarse criterios centralistas, alejados de la realidad local.

Argentina, en cambio, es capaz de desarrollar una mayor flexibilidad normativa producto de su sistema federal, lo que ayuda a fomentar que las comunidades tengan más instancias de decisión y participación en cuanto a las autoridades que escogen, a la diversidad jurídica interna de cada provincia y a que las dinámicas de desarrollo locales no signifiquen una alteración significativa de tradiciones culturales y económicas, entre otras ventajas de esta pluralidad legal y administrativa.

Sin embargo, esta laxitud también ha provocado dos grandes problemáticas. La primera dice relación con un complejo y difuso sistema normativo a nivel constitucional y legal, donde sólo existen criterios comunes nacionales respecto a los principios que se consagran constitucional y legalmente. En todo lo demás, las normativas constitucionales y legales varían conforme a la diversidad existente a nivel provincial y local, lo que se refleja en la regulación interna. En efecto, esto coarta y limita las posibilidades de asociatividad municipal interna e interprovincial.

Así surge una segunda problemática, que radica en la existencia de un sistema administrativo local bastante heterogéneo, lo que resulta desventajoso desde una perspectiva de control interno, de toma de decisiones y de aplicación de políticas públicas que benefician a la totalidad de la población, pudiendo perfectamente darse la dicotomía de que se apliquen beneficios sociales sólo a algunas comunidades pertenecientes a determinados gobiernos

locales o intermunicipales y a otros no, y con ello, se generaría incertidumbre jurídica, desigualdad social, desórdenes presupuestarios y administrativos, entre otras problemáticas que repercuten en la sociedad civil.

De todas maneras, es necesario reconocer que ambos países han avanzado bastante los últimos años en torno a profundizar las dinámicas municipales, fomentando la participación ciudadana, la autonomía normativa y presupuestaria, el enfoque de derecho en las políticas públicas, la autodeterminación presupuestaria y administrativa, entre otras medidas que fomentan el desarrollo local, a través de instituciones municipales inclusivas y eficientes, que responden a procesos de modernización estatal.