



UNIVERSIDAD FINIS TERRAE
FACULTAD DE DERECHO
MAGISTER EN DERECHO PÚBLICO

**CÓMO POTENCIAR LOS GOBIERNOS LOCALES:
MUNICIPALIDAD Y TERRITORIO**

JACQUELINE GUIÑEZ NUÑEZ

Artículo académico presentado a la Facultad de Derecho de la Universidad Finis
Terrae, para optar al grado de Magister en Derecho Público

Profesor Guía: Mauricio Cisternas Morales

Santiago, Chile

2017

Cómo potenciar los Gobiernos locales: Municipalidad y territorio

- a) Estudio de ruralidad: Municipalidad y diversidad
Amuch, comisión de Ruralidad
- b) Jacqueline Guíñez Nuñez
- c) Alumno de Magister de Derecho Público, jacquelinepemuco@hotmail.com
- d) Abstract: Citizen demands and the need to satisfy them are diverse according to the territory, the lack of dictating constitutionally guaranteed legislation, special for these territories, leads to the municipalities of the different communes to plan their work following a centralized line of projection And budget availability, without relevant and timely public policies, limiting the generation of initiatives in some areas and not others. Using an evaluation of social profitability in relation to the number of inhabitants of each commune, leading them to compete among them, but with inequity in growth and development and an emigration from the countryside to the disproportionate city; Transforming rural territory into unsustainable productive areas and in the hands of third parties, not who lives and makes their living in those territories. Impoverishing these localities, whose municipalities, most of them are financed with the municipal common fund.
- e) Palabras claves: territorio - indicadores de pobreza- descentralización- seguridad jurídica– empleabilidad- protección

Introducción

En este estudio se pretende exponer como la ausencia de normativa que regule de manera especial los territorios rurales, a fin de fortalecer el desarrollo armónico de todos los sectores de la nación, no sólo es una posibilidad constitucional, sino que es completamente procedente; lo que tendría como consecuencia, en los distintos ámbitos del quehacer territorial, el surgimiento de políticas públicas focalizadas en el territorio, es decir, destinadas al 70 % de las comunas del país, con características de alta ruralidad, que sin ellas, se tienden a empobrecer-.

Para ilustrar esta consecuencia, mencionaremos un extracto del análisis cualitativo y cuantitativo realizado por la Asociación de Municipalidades de Chile, Amuch, cuyos resultados hacen nacer la comisión de ruralidad, al interior de dicha asociación:

- “Generalmente las comunas rurales y urbanas se diferencian sobre la base de criterios demográficos y económicos. Asociando las primeras con producción agrícola y las segundas con producción industrial y de servicios. No obstante, se propuso en el estudio referencial, una mirada más diversa de las comunas de Chile y por tanto se definió y caracterizó a las comunas con menos desarrollo (219 comunas) sobre la base de análisis en términos de pobreza, población, dependencia, ingresos, subsidios, pensiones y por cierto ruralidad.
- De este modo, las comunas rurales y con menor desarrollo del país tienen un índice promedio de pobreza de **17,32%** (versus las más grandes con un 13%). INE- CASEN
- Sin embargo, hay casos donde la pobreza es muy elevada. Los más elevados índices de pobreza los tienen: Ercilla, con un **48%** de población bajo la línea de pobreza; le siguen Los Álamos con **41%**; Saavedra con **37%**; Lonquimay con **36%** y Tirúa con **34%**.
- Igualmente, hay por lo menos 70 comunas del país que están sobre el **20%** de la línea de la pobreza comunal, una situación de desigualdad importante y de freno al desarrollo en grado extremo.

- Visto desde otro punto de vista, de las 219 comunas con menos desarrollo de Chile, solo 43 están bajo el **10%** de la línea de la pobreza; en una situación, si bien grave, no tan deficitaria como el resto de comunas más empobrecidas.
- Por otra parte, las comunas de menores recursos, rurales y de bajo desarrollo tienen una dependencia de **67%** del Fondo Común Municipal (versus 37% de dependencia de comunas grandes). En suma, existe una alta dependencia de las comunas de bajo desarrollo y ruralidad respecto de este mecanismo de reducción de desigualdades.
- En síntesis, las 219 comunas con menos desarrollo prácticamente tienen **el doble de dependencia del FCM**, en materia de sus ingresos al municipio, que las comunas más grandes y urbanas.
- Hay nueve comunas que tienen una dependencia por sobre el **90%** del Fondo Común Municipal, en materia de sus ingresos al municipio. La comuna de Ollague tiene la dependencia más alta con 98%; le sigue Isla de Pascua con 97%; Camiña con 96%; O'Higgins con 95% y Saavedra con 92%.
- Del total de la población de Chile, sólo el **13%** vive en sectores rurales, lo que significa 2.226.103 habitantes. El resto de la población vive en zonas urbanas, es decir, el 87% de la población.
- La densidad de poblacional en las comunas rurales y con menos desarrollo es del **2%**, es decir, muy por debajo del 98% de densidad poblacional de las comunas urbanas del país. La escasez y/o éxodo de población rural tiene importantes consecuencias para esos territorios y revela falta de expectativas, de servicios, de recursos para el bienestar y condiciones de vida para la población. INE

Desde el punto de vista social, diremos que el territorio con alta ruralidad tiene altos índices de pobreza que hace vulnerables a sus habitantes, y, jurídicamente, aseveramos que el poder atribuido a los gobiernos locales debe venir contemplado en el ordenamiento jurídico, por la vía de la atribución legislativa de competencias

y mediante el reconocimiento legal del principio de autonomía local, política y administrativa.

El cambio en las políticas públicas requiere de un importante cambio normativo, que genere planes de mitigación obligatorios y regulados, con incentivos y sanciones por su incumplimiento; incluyendo un sistema de protección personal y de infraestructura, además del cuidado del medio ambiente.

La ley orgánica de municipalidades, cuya base constitucional la encontramos en el artículo 118 y siguientes; entrega a los municipios una serie de atribuciones y responsabilidades, pero la articulación con los servicios es más bien esquivada, por cuanto su competencia está entregada a esos servicios, que se transforman en fiscalizadores, más que en colaboradores para cumplir con sus fines. El Capítulo primero de la Constitución Política de la República, en que se refiere a las bases de la institucionalidad y, especialmente, el inciso 3° del artículo 1 que dispone: *“El Estado reconoce y ampara a los grupos intermedios a través de los cuales se organiza y estructura la sociedad y les garantiza la adecuada autonomía para cumplir sus propios fines específicos”*; lo que en rigor no sucede con las municipalidades, a quienes, en los hechos, se les va transfiriendo una serie de competencias y no se le otorgan los recursos suficientes y necesarios para desarrollarlas, tanto en el marco jurídico como financiero. Lo anterior, genera esta falta de equidad y justicia social, y una percepción negativa de su gestión; que se analizará con detención en el presente artículo.

Revisión Bibliográfica: Marco Contextual y metodológico:

La **organización territorial de Chile** corresponde a la división que se hace del territorio chileno con fines políticos y administrativos, según lo definido por la Constitución Política de la República. Así, nuestra Carta Fundamental establece que el país corresponde a un estado unitario, cuya administración es funcional y territorialmente descentralizada o desconcentrada, en su caso, de conformidad con la legislación vigente. Agrega que, los órganos del Estado deben promover el

fortalecimiento de la regionalización del país y el desarrollo equitativo y solidario entre las regiones, provincias y comunas del territorio nacional. Continúa señalando que, para el gobierno y la administración interior del Estado, el territorio de la República de Chile se divide actualmente en quince regiones, las que a su vez se subdividen en 54 provincias; y, para los efectos de la administración local, las provincias se subdividen en 346 comunas (clasificadas en urbanas y rurales por la SUBDERE).

Generalmente, se señala que la ruralidad tiene relación con territorios en que predominan las actividades silvo-agropecuarias del sector primario, y éstas pierden relevancia en la medida que una zona se hace más urbana. Es decir, tales actividades se vinculan directamente con territorios rurales. Del mismo modo, se asocia ruralidad con aquellos territorios más pobres, distantes de las capitales regionales o

Áreas metropolitanas y que poseen escasos de servicios básicos. Esta es una definición oficial del tema acá tratado.

Cabe destacar que la diferenciación, antes más nítida, entre lo rural y lo urbano se ha hecho más intensa, más compleja y variada, por tanto, es más útil partir de ciertos componentes importantes que caracterizan a estos territorios y no concebirllos como modelos ideales aislados, o dos dimensiones que no tienen puntos de encuentro.

En el libro “Descentralización, transparencia y seguridad jurídica en América Latina y Europa”, los autores Claudia Serrano y Agustín Fernández de Losada, ya en la introducción del texto, mencionan los intentos del Estado de recuperar centralizadamente la administración, a pesar de considerar diseños completos e integrales de descentralización en América Latina, por lo que, para hacer frente a esto, resultan esenciales los conceptos de Transparencia y Seguridad jurídica. Agregan que el poder atribuido a los gobiernos locales debe venir contemplado en el ordenamiento jurídico, por la vía de la atribución legislativa de competencias y debe ser consagrado mediante el reconocimiento legal del principio de autonomía local (o regional). Asimismo, señalan que los gobiernos territoriales deben

funcionar fuera de la tutela de las estructuras centrales, con recursos y capacidades suficientes; es decir, con autonomía política y administrativa.

Pero la realidad es que, de forma cada vez más frecuente, se le entregan atribuciones a la competencia del gobierno local, sin los recursos necesarios para desarrollarlas; lo que conduce a un *desprestigio del nivel del gobierno territorial*, percepción que se prolonga en la comunidad; lo que atenta contra el artículo 1° inciso 3° y 118° de nuestra Carta fundamental en concordancia con el artículo 122 del mismo texto constitucional.

El constituyente establece la importancia de los entes intermedios y busca asegurar que se les proveerá de los recursos necesarios para cumplir sus fines, incluyendo dentro de ellos; a las Municipalidades quienes deben hacerse cargo de la administración comunal, mediante una organización autónoma y con patrimonio propio, para atender a sus comunidades; menciona, además, que los servicios públicos, les transferirán competencias, determinando los periodos de tiempo en que se ejercerán esas competencias, y los recursos para implementarlas. Dentro del financiamiento municipal, también es de suma relevancia el marco legislativo en el que puedan desarrollarse y las condiciones adecuadas (legislación en materia de función pública, contratación pública, fiscalización y control), que garanticen la legalidad y eviten el fraude y la corrupción.

Todo lo anterior, contribuiría a la seguridad jurídica, al orden y control en el gasto fiscal, ya que en la actualidad no existe una adecuada coordinación en el gasto público quedando, en muchos casos, éste al arbitrio de quien formula el programa o lo financia.

Dentro del mismo texto, los autores Claudia Serrano y Agustín Fernández de Losada, encontramos un capítulo completo referido a los principios básicos para la descentralización del Estado, que no son otros que: subsidiaridad, autonomía local y seguridad jurídica.

Es así como se analizan antecedentes claros, en relación a la Planificación del desarrollo en América Latina, - el papel del Estado y la importancia en particular, de la descentralización, en sus distintos niveles y acepciones.

Otros autores como Ernesto Sedollo Ponce, 1994, se refieren a los mismos conceptos, indicando que la función pública “deberá, asimismo, ser participativa, **transparente** y ofrecer señales claras de largo plazo para los inversionistas”. Reconoce que, para ciertas disposiciones, falta claridad en la ley, por lo que deberán precisarse para así proveer certeza y **seguridad jurídica**. Agrega que una de las esferas de acción gubernamental en que podemos acelerar la **descentralización** es en la protección del ambiente. Por su parte, la autora colombiana Verónica Londoño – en el año 2005, en su ponencia – Visión Colombia centenario 2019 indica: “Así (en 2019), el Estado deberá ser eficiente y **transparente**, con decisiones de inversión basadas en la evaluación de resultados. Para 2010 se habrán introducido las modificaciones legales necesarias para consolidar la claridad, estabilidad y **seguridad jurídica** para la administración”; sentencia que, las reformas que se introduzcan al Estado deberán aprender de las lecciones del proceso de **descentralización** que introdujeron otros países.

Frente al escenario clásico, que simplemente distingue entre comunas puramente rurales y comunas puramente urbanas, la Amuch, Asociación de Municipios de Chile construye una tipología comparativa de comunas, incorporando los conceptos de comunas: «predominantemente urbanas» y aquellas «predominantemente rurales», que están diferenciadas según las condiciones socio territoriales del municipio que gestiona y administra aquellas zonas.

Esta distinción, más allá de describir el territorio comunal, es de interés conocer y prospectar el trabajo que pueden hacer los municipios con menos desarrollo por esas comunas con mayores niveles de ruralidades.

Pues bien, la tipología comunal propuesta permite determinar 219 comunas con menor capacidad de generación de recursos

Esta mirada particular permitirá enriquecer los análisis posteriores para estos territorios.

En términos generales, la “ruralidad” se conoce como el porcentaje de la población comunal que habita en asentamientos definidos como rurales, según los criterios oficiales definidos por el INE. Bajo este concepto, del total de la población de Chile, sólo el 13% vive en sectores rurales, lo que significa un total de 2.226.103 habitantes. El resto de la población vive en zonas urbanas, es decir, el 87% de la población, en consideración las comunas seleccionadas en este estudio se llegan a las siguientes primeras conclusiones. Para aquellas comunas de carácter urbano y de mayor desarrollo el índice promedio de pobreza es de 13,37%. En tanto, para las comunas rurales y con menor desarrollo el índice promedio de pobreza es de 17,32%. Una diferencia importante entre ambos grupos de comunas.

Analizar la distribución del Fondo Común Municipal (FCM) permite entregar una segunda mirada sobre las comunas con menos desarrollo en Chile. La SUBDERE ha señalado que el FCM constituye la principal fuente de financiamiento para los municipios chilenos. La Constitución Política en su Artículo 122 define al Fondo Común Municipal como un: "Mecanismo de redistribución solidaria de los ingresos propios entre las municipalidades del país".

Es por ello que interesa saber en qué medida este fondo aporta a las 219 comunas con menos desarrollo del país. Pues bien, al hacer la comparación entre ambos grupos de comunas (tipo 1 y 2 de desarrollo), sobre la base del porcentaje de participación que tiene el Fondo Común Municipal en el ingreso total del municipio; se concluye que las comunas de mayores recursos, urbanas y de alto desarrollo tienen una dependencia menor, estimada en el 37% de sus ingresos. En cambio, las comunas de menores recursos, rurales y de bajo desarrollo tienen una dependencia más alta, de 67% del FCM. Prácticamente el doble de participación del FCM en materia de sus ingresos al municipio. En suma, una alta dependencia de las comunas respecto de este mecanismo de reducción de desigualdades.

El Fondo Común Municipal se transforma entonces, no sólo en el principal fondo financiero de las municipalidades en sí, sino de la población de dichas comunas, a través de sus programas asistenciales. Existe así una Dependencia de las comunas rurales al FCM en ingresos

Fuente: Datos INE y SUBDERE

Otra forma de observar la diversidad de las comunas del país es caracterizando la población. En este sentido, el hecho que el 13% de los chilenos viva en comunas rurales es muy decidor.

Además, la densidad de poblacional en las comunas rurales y con menos desarrollo es del 2%, es decir, muy por debajo del 98% de densidad poblacional de las comunas urbanas del país. La escasez y/o éxodo de población rural tiene importantes consecuencias para esos territorios y revela falta de expectativas, de servicios, de recursos para el bienestar y condiciones de vida para la población; por lo que gran parte de su territorio se utiliza en grandes faenas productivas a largo plazo y con escasa utilización de mano de obra. También es un factor de riesgo, cuyo peligro es vivido directamente por las personas que habitan estos territorios, sin ningún marco normativo que regule las consecuencias de estos riesgos: de las pérdidas personales y de sus bienes, siendo necesario algún sistema de protección basado en seguros que deban ser responsabilidad de quien ejerce la actividad económica riesgosa, que generalmente se empieza con posterioridad a la vida en el lugar. (Incendios forestales y empresariales todos los veranos en distintas zonas rurales del país).

Justificación:

Nuestra Constitución Política, en su capítulo primero “Bases de la Institucionalidad”, en su artículo 1 señala que: “Las personas nacen libres e **iguales en dignidad y derechos**”: sin embargo, al hacer un análisis de las falencias que se perciben en las comunas con una alta ruralidad, la realidad difiere

de lo expresado por este principio. El Estado no ha tenido la capacidad de entregar los elementos suficientes para que las personas que las habitan vivan esta igualdad de derechos, en relación a las comunas urbanas y, ello no hace sino reafirmar la necesidad de genera certeza jurídica, para poder ejercerlos. La sensación de desprotección, hace importante el concepto de justicia social y, se observa como el Estado ha ideado estrategias para que la distribución de recursos sea equitativa, pertinente y oportuna para la vida de estas comunidades, en las que claramente, no hay una planificación que considere su identidad, productividad y proyección, sino una reglamentación general y una concepción ideológica, que no es suficiente para poder ejercer estos derechos constitucionales.

La misma Constitución agrega en su artículo 1, inciso cuarto **“El Estado está al servicio de la persona humana y su finalidad es promover el bien común,** para lo cual debe contribuir a crear las condiciones sociales que permitan a todos y a cada uno de los integrantes de la comunidad nacional su mayor realización espiritual y material posible, con pleno respeto a los derechos y garantías que esta Constitución establece.

Es deber del Estado resguardar la seguridad nacional, dar protección a la población y a la familia, propender al fortalecimiento de ésta, promover la integración armónica de todos los sectores de la Nación y asegurar el derecho de las personas a participar con igualdad de oportunidades en la vida nacional”.

A la luz de esta disposición constitucional, es que se realiza este análisis, en toda su integralidad.

La Metodología utilizada para este análisis, fue la revisión de bibliografía, análisis de datos de los sistemas nacionales de estratificación y estadísticos establecidos. Posteriormente, era necesario ahondar más en la percepción que tienen los involucrados en este análisis, que son quienes hacen su vida en los territorios, realizando distintas reuniones de trabajos con personeros vinculados al funcionamiento de municipios rurales de la región del Bio Bio, organismos como

municipalidades, asociaciones de municipios, alcaldes y concejales de comunas rurales, profesionales de los municipios; asistiendo a mesas de trabajo donde se sistematizaron las áreas más sentidas por los participantes, de la necesidad de intervención legislativa. Luego se realiza un análisis FODA con distintos usuarios de los programas, de fomento productivo, prodesal, y comunidades organizadas; en talleres con material de apoyo audiovisual. Trabajos y resumen por comisiones.

Sistematización de los resultados. Para terminar con el análisis que se expone en la Comisión de ruralidad de la Asociación de municipios de Chile, siendo validado por otros municipios de las regiones vecinas y extremas; en congruencia se solicita exposición en la comisión social de la cámara de diputados, realizada por la presidente de dicha comisión Amuch, alumna de este magister y quien es autora de este artículo.

- a) Hipotesis: Constitucionalmente no sólo es posible, sino procedente, que se dicten normas que regulen de manera especial los territorios rurales, enfocados en **descentralización, transparencia y seguridad jurídica**, a fin de fortalecer el desarrollo armónico de todos los sectores de la nación, lo que es una obligación del Estado.

En América Latina, a principios de los años 2000, el 44% de la población vivía en condiciones de pobreza y el 19% en extrema pobreza. Aunque estas tasas son levemente inferiores a aquellas de principios de los noventa (48% y 23%, respectivamente), continúan siendo fuerte testimonio de la magnitud de los problemas sociales que permanecen en la región. Existen además enormes desigualdades en la distribución del ingreso. Los indicadores sociales nos facultan para medir niveles, distribución y cambios en el bienestar social; así como identificar, describir y explicar relaciones relevantes entre distintas variables referidas al bienestar de las personas. Asimismo, los indicadores son instrumentos fundamentales para las políticas sociales, dado que permiten el seguimiento y la evaluación de los programas y proyectos de desarrollo y reducción de la pobreza. Las políticas sociales se traducen operacionalmente en programas y proyectos. Los programas, formulados a carácter nacional, regional o provincial, son

conjuntos de proyectos que persiguen bienestar, que requieren un sustento normativo para su operacionalidad. Sin embargo, dado que existen diversas aproximaciones de la noción de bienestar, según el concepto de bienestar que se adopte, habrá que utilizar distintos tipos de indicadores, uno de ellos en las ciencias sociales es la ruralidad. A su vez, los indicadores son la base del análisis de las dinámicas sociales, que considera lo rural en el imaginario político como algo descolgado, marginal y recipiente de un cúmulo enorme de problemas. Por su concentración de pobreza, por su aislamiento, por su potencialidad desestabilizadora, por sus graves efectos sobre el medio ambiente y sobre la integralidad del territorio nacional.

La economía rural es economía territorial, la cual se encuentra inmersa en una profunda crisis, cuyas expresiones van desde el ámbito productivo y comercial, hasta las formas tradicionales de articulación social pasando por el desprestigio de las actividades agrícolas y la desmotivación de la población rural. Los campesinos no tienen opciones de mejorar su condición de vida con el mantenimiento de la producción campesina, la inexistencia de alternativas de trabajo asalariado y de políticas públicas que les aseguren la posibilidad de potenciar o, definitivamente abandonar la actividad agrícola. Podemos dar cuenta de que existen cada vez mayores segmentos de población rural excluidas de toda posibilidad de integración al mercado de trabajo capitalista. Y los programas de gobierno siguen tratando de imponer lógicas y métodos ajenos a las comunidades y contrarios a la gestión sustentable de recursos naturales.

Toma fuerza entonces, la aplicación de la garantía constitucional del artículo 19 de nuestra Carta fundamental, en su numeral N° 2° que contempla: “La igualdad ante la ley. En Chile no hay persona ni grupo privilegiados. En Chile no hay esclavos y el que pise su territorio queda libre. Hombres y mujeres son iguales ante la ley.”

Ni la ley ni autoridad alguna podrán establecer diferencias arbitrarias.

No obstante la declaración constitucional, el análisis de los datos incorporados, de la habitualidad de la vida en los sectores rurales, del sentir de esta población, de

las situaciones de pobreza, precariedad material y desigualdad, y; su persistencia en el tiempo con patrones demográficos, con alternativas de resolución expansivas y/o pre-transicionales; que debieran evolucionar con la realidad, pero que, se instauran como solución definitiva, nos permiten aseverar que, en los hechos, no se cumple con este precepto constitucional.

Hoy en día se trata de solucionar las desigualdades por la vía de la descentralización, se ha hecho un tema importante en materias de agenda pública, pero también en la inversión privada. Es más, tenemos comunas rurales que le dan el sustento al país en políticas energéticas, culturales, alimentarias, entre otras, pero éstas no tienen un sistema de protección, financiamiento y sustentabilidad distintos; sino que el país ocupa el mismo sistema para todas las políticas del estado.

Por lo anterior, se produce una situación que no es menor, los alcaldes de comunas con un alto porcentaje de ruralidad deben hacer un doble esfuerzo para cumplir las metas impuestas por los distintos ministerios y muchas de ellas, no se ajustan a la realidad de la comunidad; que por el contrario deben adecuarse al beneficio.

Aquí se refleja la necesidad de incluir los subfactores de PERTINENCIA Y OPORTUNIDAD, tan esenciales y actualmente ajenas a la formulación de políticas y acciones por parte del Estado. Un ejemplo de esta incongruencia es la escasa aplicación del N°9º del artículo 19 de la Constitución Política que establece “El derecho a la protección de la salud, señalando: “El Estado protege el libre e igualitario acceso a las acciones de promoción, protección y recuperación de la salud y de rehabilitación del individuo.(Inciso 2): Agrega que, le corresponderá, asimismo, la coordinación y control de las acciones relacionadas con la salud. (Inciso 3), para continuar señalando que “Es deber preferente del Estado garantizar la ejecución de las acciones de salud, sea que se presten a través de instituciones públicas o privadas, en la forma y condiciones que determine la ley, la que podrá establecer cotizaciones obligatorias. (Inc. Final) Cada persona tendrá el derecho a elegir el sistema de salud al que desee acogerse, sea éste estatal o

privado; lo que, en estricto rigor, tampoco es una elección para esta minoría de habitantes. Tampoco se otorgan otros beneficios que si son requeridos, dejando insatisfecha esa necesidad; la carencia de especialistas y de centros de atención de salud de distintas categorías, cuya normativa, se basa también en la cantidad de habitantes, sin considerar, las distancias, la conectividad etc, sólo limitado a indicadores de costo-beneficio estatal, que día a día, reducen más las atenciones a los usuarios del sistema.

Es por ello que la existencia de un indicador de ruralidad, como elemento a considerarse en la formulación de programas y acciones, debiera traer, como consecuencia lógica y consecuencial, la descentralización.

Desarrollo:

Para entender más claramente lo planteado en este artículo, es necesario entender que presentan alta ruralidad: aquellos espacios geográficos, con una baja densidad demográfica, con organización interna arraigada en contextos de las herencias históricas, para mantener vivas las tradiciones y costumbres que les dan el sentido de pertenencia, con una interacción dinámica con el medio natural, que es su base productiva y de sustento.

Si bien el Artículo 3º de nuestra constitución señala que: “El Estado de Chile es unitario”. Este precepto no impide que se dicten regulaciones dirigidas a territorios determinados. En efecto, de acuerdo a los requerimientos del país, y generados a raíz de diversas circunstancias, a lo largo del tiempo se han establecido una serie de leyes que van en beneficio directo de comunas específicas, como por ejemplo: existe la Ley N°19.420, conocida como Ley Arica, que establece una serie de normas de carácter tributario y aduanero, para el desarrollo de actividades económicas en la Provincias de Arica y Parinacota. Así también existen otras leyes que benefician a algunas regiones con feriados específicos: tal es el caso de la Ley N°20.663, que declara feriado en la región de Arica y Parinacota con ocasión del aniversario de la Toma y asalto al Morro de Arica; la Ley N°20.771, que declara feriado en Antofagasta el día 8 de Septiembre; la Ley N°20.783, que declara feriado en Rancagua el día 2 de Octubre; entre otras. Además como dice

el preámbulo de la Ley N°11.150 del MOP, a petición del Alcalde de Santiago en el año 1952, se dicta en el año 1953, esta ley que suprime la dirección de pavimentos de Santiago y le entrega dicha atribución a la Municipalidad de Santiago según lo indica en su primer articulado: “Todos los trabajos relacionados con la ejecución, renovación, conservación, reparación y vigilancia de los pavimentos de las calzadas y aceras de las vías que estén situadas dentro del radio urbano de la ciudad de Santiago se sujetarán a las normas que se establecen en la presente ley y estarán a cargo de una oficina técnica especial que se llamará "Municipalidad de Santiago".

En razón de lo anterior y en concomitancia con dichos preceptos legales, y de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 19 N° 2° de la Constitución, que se refiere a la Igualdad ante la ley, que en su Inciso final establece “Ni la ley ni autoridad alguna podrán establecer diferencias arbitrarias”, estimamos que no es arbitrario sino claramente fundado establecer disposiciones legales especiales dirigidas al 70 % de las comunas del país y requerir la dictación de un cuerpo legal que garantice la igualdad de oportunidades para el 13% de sus habitantes, que potencie esta población; que habita las comunas rurales. Creemos que esta posibilidad jurídica es concordante, además, con el inciso segundo del artículo 3 de la misma Constitución, que agrega: “La administración del Estado será funcional y territorialmente descentralizada, o desconcentrada en su caso, de conformidad a la ley”.

Siguiendo con la misma lógica, el artículo 1° de la CPR, en su inciso final, se refiere a la promoción de la integración armónica de todos los sectores de la nación, lo que importa reconocer las desigualdades territoriales estableciendo normas que apunten a asegurar la participación igualitaria de quienes habitan en sectores rurales y con igualdad de oportunidades en la vida nacional.

Por su parte, el numeral 22° del mismo artículo 19 de la Constitución establece, como otra garantía constitucional. “La no discriminación arbitraria en el trato que deben dar el Estado y sus organismos en materia económica. Agregando que: Sólo en virtud de una ley, y siempre que no signifique tal discriminación, se podrán autorizar determinados beneficios directos o indirectos en favor de algún sector,

actividad o zona geográfica, o establecer gravámenes especiales que afecten a uno u otras. En el caso de las franquicias o beneficios indirectos, la estimación del costo de éstos deberá incluirse anualmente en la Ley de Presupuestos”.

Pues bien, para hacer efectiva esta garantía constitucional es que se sistematiza el requerimiento de las comunas rurales, que se detallan a continuación en las propuestas, que sólo nacerán a la vida jurídica y social, por vía legislativa; es decir, por una norma que determine la posibilidad de crear beneficios a determinadas zonas geográficas, en consonancia con las restantes, a que se ha aludido.

Los lineamientos de políticas públicas deben disminuir, la brecha de desigualdad que existe, porque los factores que inciden en el desarrollo social e individual de las personas no sólo tienen que ver en el desarrollo sociocultural, sino que requieren de una mejora en el ámbito laboral y económico y, especialmente jurídico; en las regiones, especialmente entre el sector rural y el urbano, esta brecha es aún más significativa, teniendo la absolutamente convicción, que es necesaria la intervención legislativa que contribuya a disminuirla.

MARCO GENERAL DE LA PROPUESTA

- NECESIDAD DE UNA NORMATIVA ESPECIAL, QUE MEJORE LA PLANIFICACION Y FORTALECIMIENTO DEL DESARROLLO SOCIAL, mediante la incorporación del indicador de RURALIDAD en las políticas públicas: de manera de priorizar los beneficios sociales como forma paliativa, pero además generar los planes y programas que les permitan a los habitantes del mundo rural emprender, con apoyo secuencial y con una evaluación directamente relacionado con la brecha que se pretende disminuir, asociado a sus buenas prácticas y cumplimiento del proceso secuencial.
- Generar un cuerpo legal que potencie en forma integral a las comunas con un alto porcentaje de ruralidad, de manera de permitir su desarrollo y crecimiento, manteniendo su cultura, idiosincrasia, recursos naturales y su explotación responsable, con sistemas de protección y prevención de

riesgos; la existencia de normativa especial en favor de los territorios rurales es permitida por la constitución porque no es una diferencia arbitraria sino justa, atendidas las necesidades de los habitantes de esos territorios en concordancia con el artículo 3 inciso final de la Constitución Política de la República que indica: “Los órganos del Estado promoverán el fortalecimiento de la regionalización del país y el desarrollo equitativo y solidario entre las regiones, provincias y comunas del territorio nacional.”

En el ámbito **normativo**: el sustento legislativo, especial para las comunas rurales, que involucre los distintos aspectos, a través de la dictación de leyes, modificaciones de otras, etc, es decir; en diferentes cuerpos legales, incluso reglamentarios y definición de programas específicos; para superar las problemáticas inmediatas.

En el ámbito de **externalidades**, es del interés común el desarrollo de iniciativas en la prevención y protección de las garantías y derechos constitucionales, en cuyo ejercicio por algunos, se vulneran a terceros: como es el deterioro de la vida, de la salud, de la educación, de la posibilidad de capacitación, del fomento productivo, de las fuentes laborales, de caminos, de la participación, entre otras muchas circunstancias; que no se han considerado como políticas de responsabilidad social empresarial y sustentadas en la participación pertinente y oportuna de las Municipalidades y comunidades involucradas.

Adicionalmente, se requiere, en el marco expuesto, la existencia de otras adecuaciones normativas tales como:

- *Mejorar el DFL 850 del año 1997, estableciendo un concepto jurídico de camino rural y; poniendo énfasis especial para conectividad rural y pavimentación de caminos rurales y vecinales, con obligatoriedad de que, a lo menos, las arterias principales interiores de cada comuna, que conectan la faja urbana con los sectores rurales propiamente tal, que sean ejes estratégicos de las comunas; identificando claramente los caminos y puentes de estas zonas.*

No entregar al criterio y arbitrio de la reglamentación interna del Servicio público, que puede modificarse cada año, sin ninguna seguridad jurídica.

- Propuesta para modificar norma que limita tonelaje máximo de carga forestal y empresarial, determinar carga regional por tipo de caminos.*

- Incluir en la legislación que genera los planes de mitigación, convenios entre el sector público o municipal y las empresas para recuperar al uso comunitario de sitios de valor histórico, patrimonial, cultural, ambiental y/o recreativo.*

Conclusiones:

1.- El concepto de territorio debe ser incorporado como un indicador relevante de vulnerabilidad y eje central en la inversión pública. Para focalizarlos y permitir el crecimiento y desarrollo con justicia social, ello con el objeto de asegurar la garantía constitucional establecida en el número 2 del artículo 19 de la Constitución Política y dar cumplimiento a los deberes que la carta fundamental impone al Estado.

2.- Es necesario profundizar la **descentralización** política para que ésta sea efectiva, transfiriendo a los gobiernos locales y/o regionales las competencias necesarias con los recursos suficientes, ello como un elemento necesario para avanzar con más diligencia en el fortalecimiento del Estado de Derecho y mejoramiento de la seguridad jurídica,

3.- Se debe generar una **ley destinada a la ruralidad**, con pertinencia territorial, que obligue a todos los ministerios a tener una línea de financiamiento, a lo menos, para el desarrollo rural con estándares definidos y la brecha a disminuir identificada; respetando su cultura e idiosincrasia. En concordancia con el inciso final del artículo 3 de la Constitución, que permite que existan normas reglamentarias y programas destinadas al desarrollo equitativo del territorio nacional, para lo cual se deben crear disposiciones especiales que aseguren el

cumplimiento de este mandato constitucional y respetando la garantía constitucional del numeral 2 del artículo 19 del mismo cuerpo legal.

4.- Corresponde, adicionalmente, introducir modificaciones en legislación vigente, ampliar atribuciones fiscalizadoras de los municipios en distintos tributos territoriales, además en relación al uso de tecnología en el aparato público y flexibilidad en los procesos, para favorecer la inversión territorial.

5.- Finalmente es importante recalcar, que se ha sistematizado información interesante que estaba en contextos más bien doctrinarios y sociológicos y, en el sentir de las personas de comunas con alta ruralidad, pero que se visualizaba como un factor que influía en aumentar o disminuir la ocurrencia de otro indicador analizado en distintos papers; pero no se había establecido, el territorio y, más específicamente, rural, como un indicador de vulnerabilidad, a partir del cual se debe generar una política pública, para disminuir la brecha de pobreza con una mirada más pertinente y heterogénea, basada en normativas necesarias para ese cambio, con una amplia gama legal y reglamentaria del marco jurídico administrativo que influyen en el quehacer municipal y territorial. En Europa, con una consecuencia positiva, se reconoce que a través del trabajo legislativo, se ha potenciado al gobierno local, entregando mayores recursos a sus municipios para inversiones directas de su Plan de desarrollo local, establecido en la LOC; lo que es necesario proponer en Chile. Sin perjuicio, de la necesidad de exponer en posteriores análisis, la especificidad y formas de intervención de las distintas áreas.

BIBIOGRAFÍA

- 1.- Constitución Política de la República
- 2.-Publicaciones AMUCH: Estudio ruralidad: municipalidades y diversidad. Año 2015
- 3.- Ruralidad en Chile, Amuch Comisión de Ruralidad y descentralización. Año 2016
- 4.- Trabajo colaborativo de municipios rurales y Corma Bío-Bío. Año 2015
- 5.- Análisis de instrumentos de estratificación social, Casen, INE.
- 6.- Ley 18.695, orgánica constitucional de municipalidades
- 7.- Programas de capacitación y proempleo: Ministerio del Trabajo y Previsión Social
- 8.- Descentralización, Transparencia y Seguridad Jurídica en América Latina y Europa, autores Claudia Serrano y Agustín Fernández de Losada
- 9.- Ponencia sobre Transparencia, y Descentralización Ernesto Sedollo Ponce, 1994
- 10.- Visión Colombia centenario 2019 , de Verónica Londoño - 2005
- 11.- Franquicias tributarias
- 12.- Ley 19.300 y 20.417: de Medio ambiente, SEA y Superintendencia
- 13.- Ley 15.840, 1964: Ley 51, 1974, DFL 850 MOP, Ley 7, 1985... todas sobre caminos rurales, puentes y otros