

# LA DEMOCRACIA Y LOS GOBIERNOS REGIONALES Y LOCALES

por JUAN A. BARRIENTOS VIDAURRE\*

*“El que no sabe repetir es un estetu, el que repite sin entusiasmo un filisteo.  
Sólo el que sabe repetir con entusiasmo continuamente renovado,  
es un hombre”.*

*Kierkegaard*

## I. INTRODUCCION

Bernard Crick, en su documento elaborado para el Simposio Internacional sobre Democracia Contemporánea, efectuado en Santiago en julio de 1966 y bajo el título de “La Tradición Clásica de la Política y la Democracia Contemporánea” y en referencia a la realidad europea-occidental coetánea, manifestaba: “A medida que el poder pasa de los antiguos estados soberanos a las instituciones europeas (Comisión, Parlamento europeo), también existe la tendencia al igual que en casi todos los países industriales avanzados, a transferir muchas funciones gubernamentales a las regiones y localidades. El federalismo formal puede o no crecer, pero ciertamente existe un mayor realismo acerca de la escala más apropiada de las diferentes funciones de un Gobierno. Para ciertas cosas, la mayoría de los estados nacionales son demasiado pequeños, pero demasiado grandes para otras”. En otra parte de su exposición acota: “Las teorías y prácticas modernas de planificación –tanto económica como física– ven la necesidad, y no simplemente una conveniencia liberal, de aumentar la participación pública en la planificación. Con algunas excepciones, está surgiendo una nueva red de instituciones representativas, que refuerza el gobierno parlamentario, aun si relativamente resta importancia al Parlamento tradicional que ahora se visualiza como la institución representativa predominante, pero ya no omnipotente”. Estas expresiones de tan connotado catedrático no sitúan en la problemática de la participación democrática o la representación de intereses plurales en los gobiernos regionales y locales y de las tendencias de la democracia parlamentaria europea en la actualidad.

América Latina sostiene una tradición centralista, unitaria y ni siquiera en los países constitucionalmente federales existe una real descentralización; sin embargo, nuestra Constitución Política establece que el territorio nacional se divide en regiones, según el Art. 3º, en los Arts. 44 y 46 y se exige para diputados y senadores tener, a lo menos, tres años de residencia en la región, previos a su elección; todo lo cual materializa la

\* JUAN A. BARRIENTOS VIDAURRE: Coordinador del Programa de Administración Pública del Instituto de Ciencia Política de la Universidad de Chile.

voluntad política de intensificar la vinculación territorial; lo anterior, obviamente, no rige para los senadores funcionales establecidos en los incisos 3º y siguientes del Art. 45. La ley de partidos políticos resguardará apropiadamente el sentido de la regionalización al considerar la existencia de los consejeros regionales dentro de cada partido, y las votaciones o número de afiliados insuficientes, en ocho regiones del país o en tres regiones contiguas como causal de disolución de dichos grupos intermedios.

Es preciso contrastar a los partidos políticos democráticos con otros grupos o cuerpos intermedios. Los partidos políticos cumplen múltiples funciones como lo demuestran quienes se han abocado al estudio de éstos; no obstante, su tarea principal es presentar a sus partidarios, simpatizantes, grupos de articulación de intereses y a la comunidad nacional, una concepción o ideovisión de la sociedad y del Estado y, posteriormente, ir adaptándola a las demandas sociales. Los partidos políticos se expresan, fundamentalmente, a través de los parlamentos y del gobierno, cuando en él participan. Los grupos de articulación de intereses en la concepción de G.A. Almond y G.B. Powell se entienden “como un conjunto de individuos vinculados por lazos de interés o de lucro, que tienen conciencia de esos vínculos. Su estructura organizativa puede exigir el desempeño de roles permanentes a sus miembros, o bien reflejar sólo una conciencia ocasional o intermitente del interés grupal por parte de los individuos” (que lo integran) (1).

Para intentar una mayor precisión respecto del grupo intermedio, y de las comunidades de ámbito territorial, que también lo son: parafrasearemos a Juan Ignacio Jiménez Nieto (Teoría Administrativa del Gobierno. Tecnos, Madrid 1978), como —cualquiera de esas infinidad de vinculaciones interpersonales, naturales o artificiales, desde la familia al club, en las que el hombre vive organizadamente un fragmento particularizado de su vida— la actividad del grupo intermedio es fundamentalmente una actividad privada que puede devenir en más o menos pública en la medida que la vaya redefiniendo un interés público o general de la sociedad.

Como grupo intermedio, las regiones y comunas chilenas, al institucionalizarse conforme a lo previsto en los artículos 100 y siguientes en la Constitución Política del Estado y las leyes orgánicas constitucionales que la complementan; representaría el conjunto de los intereses particulares y públicos de la comunidad organizada en dichos ámbitos territoriales.

La Declaración de Principios del Gobierno de Chile, del 11 de marzo de 1974, declara:

“Punto capital de esa nueva institucionalidad será la descentralización del poder, tanto en lo funcional como en lo territorial, lo cual permitirá al país avanzar hacia una sociedad tecnificada y de verdadera participación social”.

El Poder Social o, dicho de otra manera, el Poder Asociativo Laboral, Patronal, Gremial en sus formas de entidades patronales, sindicatos, colegios

(1) Blondell, J. y otros: “El Gobierno: Estudios comparados”. Ed. Alianza Editorial 1981, pág. 110.

profesionales, organizaciones comunitarias, etc., enriquecerá la participación al nivel regional y local incorporando al nivel local a las organizaciones, conformando el poder social desde la base, cautelado por una nueva justicia electoral, por una nueva concepción de la región y de la comuna y por renovadas actitudes políticas y gremiales; en síntesis, dándole un sentido a la democracia en esos niveles territoriales.

## II. LA TEORIA DE LA PARTICIPACION DEMOCRATICA A NIVEL REGIONAL O LOCAL

J.A. Schumpeter, en su libro "Capitalismo, Socialismo y Democracia", definió y posteriormente sometió a crítica a la que denominó "La Teoría Clásica de la Democracia" y que expresó en los siguientes términos: "El método democrático es aquel sistema institucional de gestación de las decisiones políticas que realiza el bien común, dejando al pueblo decidir por sí mismo las cuestiones en litigio mediante la elección de los individuos que han de congregarse para llevar a cabo su voluntad" (2). No es el propósito analizar este texto o la proposición alternativa que enfatiza la analogía entre economía y política, encuadrada en una competencia entre líderes por la conquista de votos; sino acotar algunos aspectos aclaratorios de su Teoría Democrática aplicados a los gobiernos regionales y locales. Schumpeter argumenta sobre el dominio y la racionalidad que el individuo ejerce en la mayoría de las decisiones de su vida diaria; lo cual ha sido verificado empíricamente en el sentido de que las perspectivas de tiempo y espacio de una persona dependen de su cultura, de sus experiencias pasadas y de la urgencia de los problemas a que se enfrente en cada nivel. La mayoría de la gente necesita primero haber resuelto con éxito los problemas en un área reducida, para después transferir sus intereses a una más amplia. En general, cuanto más amplio sea el espacio y mayor el tiempo relacionado con el problema, menor será el número de personas efectivamente interesadas en su solución (3); por otra parte acota que el "patriotismo local puede ser un factor importante para el *funcionamiento de la democracia*, especialmente en las comunidades no demasiado grandes para impedir el contacto personal". No obstante, estamos conscientes de que las relaciones internacionales y las políticas nacionales pueden tener efectos gravitantes, positivos o negativos, sobre las comunidades regionales y locales, insertas en la nación-estado; como pueden serlo las alternativas del mercado mundial en ciertos productos o las políticas fiscales en otros casos.

La doctrina social de la Iglesia, resumida y ordenada por José Miguel Ibáñez, recuerda: "La primera sociedad intermedia de derecho público es el municipio, erigido a partir del asiento territorial... dice Pío XII que el municipio sigue siendo aún, después de la familia, el lazo de los más indispensables y recuentes intercambios humanos..., es aquí donde la idea de patria halla para un gran número de personas su raíz más profunda... si existe

- (2) Schumpeter, J.A.: "Capitalismo, Socialismo y Democracia", Ediciones Folio S.A., Barcelona 1984, pág. 321 y siguientes.
- (3) Meadows y otros: "Los límites del crecimiento". Ed. FCE México 1972, pág. 32 y siguientes.

una legítima sumisión de los municipios con respecto a la nación, que nadie pondrá en duda... a la inversa, una autonomía bastante amplia constituye un estímulo eficaz de energías, provechosas para el Estado mismo, a condición de que las autoridades locales se hagan cargo de ello con la competencia propia de su oficio y se guarden de todo estrecho particularismo" (4).

Carole Pateman, en su libro "Participation and Democratic Theory", enfatiza la participación democrática en su sentido amplio; es decir, incluyendo a esferas no políticas; y es allí donde se plantea el dilema fundamental. ¿Es solamente la presencia de líderes compitiendo a nivel nacional por quienes el electorado debe votar periódicamente; o se requiere una sociedad organizada de tal manera que el ciudadano tenga la oportunidad de participar directa o indirectamente en todas las esferas sociales? La idea de Carole Pateman es la extensión del espectro de los lugares de participación, incluyendo la industria y otras áreas (5). El autor cree que la elección o selección para la participación social o democrática debe darse con claridad en los niveles territoriales y funcionales de la sociedad.

La importancia de la participación democrática a nivel local ha sido destacada en el libro de Almond y Verba "The Civic Culture", en el cual una de sus conclusiones del estudio de las actitudes políticas y conductas de Estados Unidos, Gran Bretaña, Alemania, Italia y México, fue que el sentido de capacidad era más alto a nivel local que a nivel nacional (citado por Carole Pateman); lo cual apoya la tesis de John S. Mill sobre la importancia de los gobiernos locales en la educación para la democracia.

Tampoco podemos dejar de mencionar a Alexis de Tocqueville en "La Democracia en América" en que exalta el rol de los gobiernos provinciales (condados) (6) en ese país, declarando que las instituciones provinciales son tanto o más necesarias, cuando más democrático sea el estado social. Como tampoco a Pierre Joseph Proudhon, que en "El Principio Federativo" (7) se declara en contra del principio jacobino del centralismo y apoya un anarquismo de derechas que suprime al Estado, pero no al capitalismo, y constituye la comunidad sobre la base de federaciones económicas de municipios, pequeños estados y del sufragio universal.

En el título del epígrafe hemos preferido hablar de participación democrática en vez de participación política. Por participación política entenderemos la participación del ciudadano en el ejercicio de sus derechos políticos garantizados por la Constitución y la Ley (derecho de sufragio; derecho de pertenecer a un partido político; derecho a ser elegido como diputado, senador o Presidente de la República, etc.). La participación democrática, a nivel regional y local, se basa en la autorrealización de los individuos, particularmente capaces y activos, en las organizaciones comuni-

(4) Ibáñez, J.M.: "Doctrina Social de la Iglesia". Ed. U.C. Santiago 1986, pág. 128.

(5) Pateman, Carole: "Participation and Democratic Theory", E. Cambridge University Press, London, 1985.

(6) Tocqueville, Alexis: "La Democracia en América". Alianza Editorial, 1961, pág. 81 y siguientes.

(7) Proudhon, Pierre: "El Principio Federativo", SARPE, 1985, Madrid.

tarias, territoriales o funcionales y en los gremios y estamentos para contribuir con su voluntad e inteligencia al Gobierno y al desarrollo de su región y/o comuna, en la forma regulada por la Constitución y la Ley.

### III. GOBIERNO Y ADMINISTRACION REGIONAL Y LOCAL

La concepción del Estado orgánico o subsidiario asigna un rol central al bien común más que a los procedimientos (electorales y de representación), y la consecución de este bien común legitima al Estado y al Gobierno.

Por otra parte, los gobiernos de los países más industrializados de Occidente (Gran Bretaña, Canadá, Francia, Italia, Japón, Alemania Federal y Estados Unidos), en una declaración conjunta de mayo de 1985 proclamaron que: "Trabajarían por remover los obstáculos del crecimiento y estimularían la iniciativa privada y el espíritu empresarial para liberar las energías creativas de nuestros pueblos, manteniendo, al mismo tiempo, las adecuadas iniciativas sociales para quienes las necesitan".

Como un alcance metodológico me referiré a la gestión política o de gobierno y a la gestión administrativa. La gestión política o de gobierno incluye la acción de todos los órganos que son capaces de imponer políticas públicas; o sea, la decisión de realizar ciertos actos y hacer que los ciudadanos los cumplan. Son elementos básicos de gobierno o políticos: el cuerpo electoral, los partidos políticos, los grupos de intereses (asociaciones gremiales, organizaciones comunitarias, etc.), el Parlamento, la Presidencia de la República, los consejos regionales de desarrollo y los consejos comunales de desarrollo, intendentes, alcaldes, etc. La administración es fundamentalmente ejecución y sus elementos básicos son la Presidencia, los ministerios, los servicios públicos, las empresas estatales, los tribunales de justicia, intendentes y alcaldes, etc.

Gobernar equivale a legislar, normar, regular, promover, inducir, recomendar; administrar equivale a ejecutar las funciones substantivas del gobierno como educar, sanar, transportar, asegurar, irrigar, producir bienes y servicios, fomentar las exportaciones, etc. Los intendentes y alcaldes gobiernan con el concurso de sus respectivos consejos y administran su respectivo servicio dentro del marco de la legislación correspondiente.

En forma sumaria, queremos hacer resaltar los aspectos políticos y administrativos que competen al Intendente Regional y al Alcalde.

El Intendente Regional gobierna cuando, por una sola vez, puede vetar la terna para la designación de alcaldes propuestas por algún Consejo de Desarrollo Comunal; cuando integra la comisión que determinará las principales actividades privadas que se realicen en la región, así como el número de representantes de cada estamento que integrará el COREDE; cuando con el acuerdo del consejo apruebe los planes, presupuestos y la distribución del Fondo Regional de Desarrollo.

El Intendente Regional gobierna cuando conoce de las políticas y planes nacionales sectoriales y se coordina personalmente con los ministros sectoriales y/o los servicios públicos nacionales de planificación o con el

concurso de los secretarios regionales ministeriales, que son el vínculo sectorial del nivel regional con el nivel nacional.

El Intendente Regional cogobierna con el Consejo Regional de Desarrollo cuando escucha su opinión sobre diferentes materias.

El Intendente Regional gobierna, pero no administra, a las diferentes instituciones públicas y privadas radicadas en la región, y su papel de gobierno más importante lo jugará en el fomento de la actividad privada y su orientación hacia el desarrollo nacional y regional. Asimismo, gobierna cuando armoniza los intereses, a veces contradictorios, de los sectores de la actividad regional y local, de los gremios y de las provincias y comunas. Todo lo expuesto dependerá de la eficacia de los métodos de persuasión, negociación y estímulo de que disponga.

El Intendente Regional administra por intermedio de los gobernadores provinciales, cuando ejecuta las tareas derivadas de las políticas de Gobierno Interior que imparta el Presidente de la República a través del Ministerio del Interior.

Para comprender la complejidad de las tareas de gobierno y administrativas del Intendente, es preciso tener presente la dispersión sectorial de la acción pública y privada, que lo lleva inevitablemente hacia una interacción múltiple con instituciones, grupos y personas heterogéneas, dentro y fuera de los límites regionales.

El Alcalde cogobierna con el Consejo de Desarrollo Comunal y administra la comuna de acuerdo con las facultades propias y exclusivas que la ley establece.

#### IV. LA REGIONALIZACION CHILENA

La regionalización fue inicialmente planteada por el Gobierno Militar en el Decreto-Ley N° 212 del 17 de diciembre de 1973 y ejecutada, fundamentalmente, a través de los Decretos Leyes N°s 573 y 575 de julio de 1974; posteriormente la Constitución, leyes orgánicas constitucionales y otros instrumentos la han ido perfeccionando.

La Constitución Política del Estado, en sus artículos 100 y siguientes, establece como organismos de gobierno y de participación en las regiones y comunas el Consejo Regional de Desarrollo y el Consejo de Desarrollo Comunal, respectivamente, los cuales mediante los procedimientos de elección, la calidad de la representación de la participación y sus funciones políticas conforman una clase especial de participación democrática que describiremos someramente en el capítulo siguiente a través de sus instituciones fundamentales: los Consejos Regionales de Desarrollo (CORE-DE), los Consejos de Desarrollo Comunal (CODECO) y los Tribunales Electorales Regionales.

El Consejo de Estado, en su informe al Presidente de la República de fecha 1° de julio de 1980, en una de sus partes manifestaba: "En materia de gobierno y administración interior del Estado, el proyecto contiene novedades de importancia, cuya casi totalidad se ha materializado ya a través

de los distintos decretos leyes dictados por la Junta de Gobierno, que inciden en su gobierno interior. De la antigua división en provincias, departamentos, comunas, subdelegaciones y distritos, se ha ido a una estructura más simple y más eficiente: las regiones, que se dividen en provincias y éstas en comunas. Los intendentes, que antes eran provinciales, son ahora regionales; los gobernadores subsisten, pero ahora lo son de provincias en lugar de serlo de departamentos; y las comunas, si bien continúan con alcaldes a su cabeza, éstos ya no tienen que presidir un cuerpo de regidores elegidos por votación popular. Una larga y poco fecunda experiencia vivida por el país a lo largo de ochenta o más años, demostró que el sistema municipal colegiado y de origen electivo había degenerado en el primer escalón de la demagogia, en la que se inscribían quienes después pretendían hacer carrera política en el Congreso.

Justamente es en el ámbito del Gobierno y administración interior donde aparece con mayores relieves el carácter participativo del proyecto constitucional.

En cada región habrá consejos regionales, presididos por el Intendente e integrado por los gobernadores de las provincias respectivas, por un representante de cada una de las instituciones de las Fuerzas Armadas y de Orden que tengan asiento en la respectiva región, y por miembros designados por los organismos públicos y privados del área, debiendo el sector privado tener en estos consejos representación mayoritaria. Como lo establece el artículo 102 del proyecto, “el Consejo Regional tiene por objeto asesorar al Intendente y contribuir a hacer efectiva la participación de la comunidad en el progreso económico, social y cultural de la región”.

“La ley —agrega el precepto citado, en su inciso segundo— determinará las materias en que la consulta del Intendente al Consejo será obligatoria y aquella en que necesariamente se requerirá el acuerdo de éste”.

La administración local corresponderá en cada comuna a una municipalidad, que estará constituida por el Alcalde y por el Consejo Comunal respectivo. Estos consejos estarán integrados por representantes de las organizaciones comunitarias de carácter territorial y funcional y de las actividades relevantes de la comuna, con excepción de aquellas de naturaleza gremial o sindical y de la administración pública. Como puede verse, aquí se advierte una vez más la preocupación vaciada en el proyecto, para separar lo político de lo gremial.

Los intendentes y los gobernadores serán designados, como lo han sido siempre, por el Presidente de la República, al paso que los alcaldes serán nombrados por el Consejo Regional respectivo a propuesta del Consejo Comunal, sin perjuicio de que el Intendente pueda, por una sola vez, vetar dicha terna. Tal como en la Constitución de 1925, corresponderá al Presidente de la República designar alcaldes en aquellas comunas que la ley determine, atendida su población y ubicación geográfica. Hasta aquí lo expresado en el citado informe.

El artículo 85 de la Constitución Política del Estado prescribe que los Tribunales Electorales Regionales serán los encargados de conocer de la calificación de las elecciones de carácter gremial y de las que tengan lugar en aquellos grupos intermedios que determine la ley y, obviamente, los Consejos

Regionales de Desarrollo y de los Consejos Comunales de Desarrollo son conformados parcial o totalmente por grupos intermedios o grupos de interés.

Los Consejos Regionales de Desarrollo estarían integrados por el sector público y por los estamentos empresariales, laborales, profesional, cultural y de fomento al desarrollo económico y social; los Consejos Comunales de Desarrollo estarían integrados por organizaciones comunitarias de carácter territorial y de carácter funcional, además de las actividades relevantes de la comuna; siendo el Tribunal Electoral Regional quien califique elecciones, reclamos, etc.

Haremos una breve descripción de la composición, atribuciones y procedimientos de elección de los Consejos Regionales de Desarrollo, Consejos Comunales de Desarrollo y Tribunales Electorales Regionales.

## CONSEJO REGIONAL DE DESARROLLO

El Consejo Regional de Desarrollo sería presidido por el Intendente Regional, con derecho a voz pero sin derecho a voto. La razón de que el Intendente tengan derecho a voz pero no a voto, obedece a un razonamiento de equidad política ante la interpretación del artículo 102 de la Constitución que confiere a este cuerpo el carácter de asesor, en general, y de decisión en determinadas materias. En la parte referida al denominado sector público lo integrarán: los gobernadores provinciales; un representante de cada una de las instituciones de las Fuerzas Armadas y de Orden; cinco representantes, en su calidad de directores o jefes regionales de los principales organismos de los sectores económico, social y cultural de la administración del Estado. Uno de ellos será el Rector de la Universidad Estatal. El sector privado, que debe comprender el 60% del Consejo Regional de Desarrollo, se define, para estos efectos, como el constituido por "entidades" regidas por el derecho común que no sean de dominio mayoritariamente estatal y cuya administración no esté controlada o intervenida por el Estado y sus organismos.

La composición del 60% correspondiente al sector privado será de un 20% para el sector laboral, un 20% para el sector empresarial y un 20% para el sector profesional, cultural y de fomento al desarrollo regional, dividido en 7% para el sector profesional; 7% para el sector cultural y un 6% para el estamento del desarrollo social y económico de la región.

Las atribuciones políticas más importantes serían las siguientes:

- Aprobar el plan de desarrollo regional.
- Aprobar el presupuesto regional.
- Resolver la distribución de fondo regional de desarrollo.
- Designar los representantes regionales en todos los órganos de participación consultiva de carácter regional.
- Designar y remover a los alcaldes a propuesta de los Consejos de Desarrollo Comunal.
- Resolver controversias entre el Consejo de Desarrollo Comunal y el Alcalde.



- Determinar las organizaciones comunitarias y las actividades relevantes que en cada comuna tendrán derecho a participar en la designación de representantes en los Consejos de Desarrollo Comunal, etc.

Los procedimientos de elección serían los siguientes:

- Una comisión integrada por el Intendente, Contralor Regional y un ministro de la Corte de Apelaciones respectiva, determinará a los organismos públicos y a las actividades privadas que se realicen en la región y determinará el número de representantes que tendrán derecho a elegir.
- Para satisfacer lo anterior, la comisión deberá tomar en cuenta los aportes de la actividad al producto regional; rubro o cuantía de las principales inversiones: número de trabajadores, número de empresarios, número de afiliados a los sistemas de previsión, número de afiliados a asociaciones gremiales y a los sindicatos; significación de los organismos culturales, corporaciones o fundaciones privadas que tengan por finalidad promover el desarrollo regional, etc.
- Una vez decidido el número de representantes (titulares y suplentes) por estamento será publicado, pudiendo reclamarse ante el Tribunal Electoral Regional de cualquier omisión o ilegalidad.
- Los organismos designados elegirán miembros titulares y suplentes, los que integrarán el Consejo de Desarrollo Regional por un período de 4 años.
- Para ser designado representante de los organismos privados se requiere:
  - Ser ciudadano con derecho a sufragio o extranjero avecindado en Chile.
  - Tener 21 años de edad, haber cursado y aprobado la enseñanza básica y tener residencia en la región.
  - No haber sido declarado en quiebra, culpable o fraudulenta, a menos de haber obtenido rehabilitación por sentencia judicial ejecutoriada.
  - No tener calidad de dirigente de partido político al momento de su designación.

## CONSEJO DE DESARROLLO COMUNAL

Sería presidido por el Alcalde y se compondría de 8 miembros en comunas de hasta 30.000 habitantes; de 12 miembros en comunas de hasta 150.000 habitantes y de 16 miembros en comunas de mayor población.

Estaría integrado por representantes de las organizaciones comunitarias de carácter territorial, tales como: Juntas de Vecinos, Comités de Adelanto, Organizaciones de Regantes, Asociaciones de Propietarios, Consejos Comunales Indígenas, etc.

Son organizaciones de carácter funcional los Centros de Madres, Grupos de Transferencia Tecnológica, Organizaciones Privadas del Voluntariado Femenino, Clubes Deportivos y de Recreación, Organizaciones Juveniles y otros.

Son actividades relevantes aquellas que en mayor medida contribuyan al desarrollo económico de la comuna, y serán calificados por el Consejo de

Desarrollo Regional, en términos similares a la calificación dada por la comisión para integrar el Consejo de Desarrollo Regional.

Las funciones políticas más importantes serían:

- Prestar su acuerdo al Alcalde en materias referidas al Plan Regulador Comunal; a la organización interna de la municipalidad; a las remociones del personal municipal; a la enajenación, gravamen, arrendamiento o traspaso a cualquier título de bienes inmuebles municipales; la expropiación de inmuebles, que además deban ser aprobadas por el Intendente Regional, otorgar, renovar y poner término a permisos y concesiones; la definición de multas y cualquier tipo de cargas pecuniarias; autorizar al Alcalde para requerir el pronunciamiento de toda o parte de la comunidad local en materias específicas.
- Formar terna para la designación de alcaldes.
- Proponer al Consejo Regional de Desarrollo la remoción del Alcalde.
- Pronunciarse respecto a la Memoria Anual y Balance.
- Fiscalizar al Alcalde, etc.

En general, sólo podrían elegir representantes para estos consejos las organizaciones con personalidad jurídica vigente, domiciliadas en la región o comuna que corresponda y con un número de miembros activos no inferior a quince personas; con una antigüedad de a lo menos 3 años, etc.

## EL TRIBUNAL ELECTORAL REGIONAL

Estará integrado por un ministro de la Corte de Apelaciones respectiva que la presidirá y dos miembros designados por el Tribunal Calificador de Elecciones y deberán conocer de las reclamaciones que se interpongan con motivo de elecciones practicadas en las organizaciones comunitarias de carácter territorial o funcional, y en las gremiales de naturaleza profesional, empresarial, sindical, estudiantil y de desarrollo cultural, social y económico, entre otras, que tengan personalidad jurídica y vigente.

## CONCLUSION PRELIMINAR

Efectuada esta breve descripción podemos concluir lo siguiente:

- La participación gremial a nivel regional y la participación de las organizaciones comunitarias a nivel municipal aseguran el compromiso y la modernización social, educando efectivamente para la democracia, a través de la solución de conflictos de intereses que se estarán dando continuamente.
- Las instituciones comunales y regionales, dada la importancia de las funciones asignadas a los consejos, deberán elegir a sus mejores hombres para representarlos en la consecución de sus intereses y el bien común.

Los consejos informalmente serán a su vez vehículos para la transmisión hacia el poder político, de la retroalimentación, positiva o negativa, que se derive de los efectos producidos por ciertas decisiones de condicionamiento del gobierno en las comunidades territoriales.

## V. CONCLUSIONES

Si comparamos la Constitución de 1925 con la Constitución de 1980, en materias de Gobierno Regional, observamos que en casi cincuenta años no pasaron de ser disposiciones programáticas las contenidas en los artículos 95 al 100 de esa Carta Fundamental, además el origen de los “representantes” a la eventual Asamblea Provincial era producido por cada Municipalidad, como cuerpo político y no consideraba a las comunidades organizadas territorial o funcionalmente, ni a los gremios. La concepción democrática orgánica en los niveles regionales y locales se expresa en los gremios y en las instituciones establecidas a nivel regional y en la comunidad organizada funcional y territorialmente, al nivel comunal o municipal.

En la realidad chilena, la participación democrática a nivel regional y local sólo puede funcionar eficazmente en una cultura y en una comunidad cuyo estilo general de vida, cuyo civismo, cuya disposición al compromiso y cuyo respeto a las reglas del juego estén orientadas por los representantes del Estado aunque éstos se encuentren en posiciones jerárquicas, sin derecho a voto y aunque sus representantes sean minoría dentro de cada Consejo. Ese es el efecto esperado.

El prestigio de la autoridad que representa al Gobierno, la acción estatal, el compromiso de intereses en materia de desarrollo regional y local, la forma democrática en que se seleccionarían los integrantes de los consejos dentro de cada organización y los recursos judiciales previstos, proporcionarán un marco adecuado para el funcionamiento de una democracia orgánica a los niveles regionales y locales.

Si continuamos nuestro análisis podemos esperar que la publicidad de las sesiones, con su intercambio de ideas y la labor de los medios de comunicaciones regionales y locales, irá formando opiniones y despertando interés en la participación de la comunidad a través de sus organismos. No menos importante es el mecanismo de la consulta directa a todo o parte de la comunidad municipal que posiblemente será considerado en la futura ley de municipalidades.

Esta democracia orgánica a nivel regional y local es una forma de educación para estadios superiores de democracia y como lo hemos advertido, estos consejos, informalmente, serán vehículos apropiados y complementarios de retroalimentación del gobernado (instituciones o personas naturales) hacia el poder político, sensibilizándolo, en relación al efecto que producen ciertas decisiones de condicionamiento gubernamental, en las comunidades territoriales.

Para finalizar este documento, sobre la democracia al nivel regional y local y sin dejar de considerar el contexto constitucional en que se inserta, parafrasearé a D.E. Apter en su artículo sobre “El futuro de la Sociedad Democrática” (J. Blondel y otros “El Gobierno: Estudios Comparados) y a otros autores, que el sistema descrito pretende lo siguiente:

1. Evitar la politización e ideologización excesiva de los niveles regionales y locales y, por ende, de toda la comunidad nacional.
2. Transformar, en esos niveles, los conflictos ideológicos en conflictos de intereses.

3. Ejercitar un control colegiado responsable sobre los ejecutivos superiores (Intendente y Alcalde) en sus acciones de gobierno y de administración, limitando su poder.
4. Establecer un proceso eleccionario, regulado por tribunales independientes, que asegure la imparcialidad y el imperio del derecho en la selección de sus representantes.
5. Lograr una adecuada descentralización de las decisiones, en materias regionales y locales, que posibilite la participación pública en la solución de problemas que son vitales para sus intereses y aminorar los efectos perversos de una tendencia centralista, estatista, burocratista y no participativa.
6. Desarrollar una tradición de responsabilidad cívica.
7. Modificar la composición de la clase política chilena y su orientación tradicional.
8. Constituir un interlocutor competente, para plantear al poder político sus demandas y proponer soluciones que consideren los intereses de las comunidades territoriales.

Intendentes, gobernadores, alcaldes, secretarios regionales ministeriales, directivos superiores de instituciones autónomas, empresarios, trabajadores, etc., se abocarán en diversas circunstancias a materias de interés público y decidirán muchas veces a favor o en contra de respetables intereses fiscales o privados. La comunidad deberá participar por medio de sus representantes en tan importantes decisiones, conformándose una real democracia, activa y dinámica, que satisfaga los planteamientos constitucionales de un gobierno cuyas acciones perdurarán en el tiempo y, porque cree que el Estado es comunidad, basada en la naturaleza única del hombre.

Pecaríamos de excesivo optimismo y de incomprensión de la realidad sociopolítica si no advirtiéramos que estos consejos, como representaciones de las comunidades regionales y comunales y cogobernantes de intendentes y alcaldes, no significan un elemento más de potenciales conflictos; éstos se generarían dentro de la región y comuna entre la región y la(s) comuna(s); entre la región y los sectores del gobierno (ministerios), etc., un órgano superior colegiado y separado del intendente y/o del alcalde sólo tiene razón de ser si arbitra soluciones de consenso entre los diferentes intereses representados y los intereses o políticas del entorno que afectaría intereses regionales y locales. De no ser así bastaría con la autoridad unipersonal del intendente o del alcalde, como administradores políticos en la comunidad territorial.

Tampoco olvidamos las críticas de la teoría de la democracia clásica y tampoco las que postulan la preminencia de la participación política e ideológica en todos los niveles de la sociedad; pero no debemos olvidar que como expresara Raymon Aron(8) la política, por su propia naturaleza, entraña la dualidad “amigo y enemigo” y esta arquitectura innovadora pretende si no evitarlo, a lo menos moderarla y procurar la búsqueda de patrones de cooperación competitiva o de competencia cooperativa.

(8) Aron, Raymond: “Los últimos años del siglo”, EMECE 1985, pág. 216.

Finalmente, cuando se habla de participación, no se destaca suficientemente lo que William Thayer, en su obra "Empresa y Universidad", declara como "participación jerárquica", simbolizada en la autoridad superior, llámese Intendente, Gobernador o Alcalde, la que vela por el bien de todos y que considera todos los intereses. Sin participación jerárquica, o sea, sin una común dependencia de una dirección imparcial, no hay comunidad, ni autoridad legítima, ni fundamento participativo.