

Régimen político y gobiernos locales. Los municipios en las constituciones de Argentina y Chile.

Un estudio comparativo.

Por: Miriam Bilbao

Resumen

Se presentan los resultados de una investigación de carácter descriptivo, cuyo objetivo ha sido comparar las coincidencias y diferencias de las normas constitucionales de ambos países referidas a los gobiernos locales, para establecer correspondencias con los regímenes políticos (democracia-dictadura) que los originaron. Utilizamos en este caso el método del estudio comparativo entre naciones (**cross-national**), propuesto por Jördi Cais, según el cual «El análisis entre países es un tipo de análisis comparativo que posee un margen amplio de comparaciones posibles.» Se utilizó además el método de análisis de contenido y la exégesis de los textos constitucionales para establecer los términos objeto de comparación. Las conclusiones señalan que las diferencias más importantes se centran en la amplia potestad reglamentaria que el texto de la constitución chilena otorga al poder central.

Palabras clave:

Constitución. Gobierno local. Régimen político. Forma de Estado. Autonomía. Descentralización. Participación.

Abstract

This paper presents the results of an investigation into descriptive character, whose aim was to compare the similarities and differences in the constitutional norms of the two countries relating to local governments to establish connections with political regimes (democracy-dictatorship), which originated. We use in this case the method of comparative study between nations (cross-national), proposed by Jördi Cais which provides that «The cross-country analysis is a kind of comparative analysis which has a wide margin comparisons possible.» Also was used the method of content analysis of the constitutional texts in order to establish the terms of comparison. The findings indicate that significant variances are focused on the broad regulatory power that the text of the Chilean constitution gives to the central government.

Introducción

El presente trabajo de carácter descriptivo tiene por objetivo determinar las coincidencias y diferencias de las normas sobre administración municipal y gobierno local, contenidas en las constituciones vigentes de las repúblicas de Argentina y de Chile.

Se plantea la hipótesis de que deberían existir diferencias sustantivas entre ambas constituciones por haber sido dictada la chilena por una dictadura militar y la argentina por un gobierno democrático; y por tratarse de un país unitario (Chile) y uno federal (Argentina).

Este estudio forma parte de una investigación más amplia de relaciones internacionales, destinada a comparar la acción de las ciudades y gobiernos locales de estos dos países en el campo de la integración regional.

Una constitución es ley fundamental de un país, en la que se establecen los derechos y garantías de los ciudadanos así como el tipo de estado (federal o unitario) y el tipo de gobierno (republicano, monárquico). Manuel Antonio Garretón dice que «una constitución establece el modo de constituirse una sociedad. Sin una constitución la sociedad existe de facto, los derechos de la gente no existen ni están garantizados, rige la ley de la selva y del más fuerte. Todo país necesita una constitución legítima en un doble sentido» (Garretón; 2000: 166).

En los países de tradición jurídica latina es usual que las constituciones sean extensos documentos escritos, mientras que en las naciones anglosajonas existen constituciones muy breves (como la de Estados Unidos, que sólo tiene siete artículos además de un veintena de enmiendas) o no escritas (como la del Reino Unido, donde hay diversas normas se basan simplemente en la costumbre y algunos textos escritos en diversas épocas, el más antiguo- la Carta Magna- es de 1215).

Las constituciones son dictadas por el poder supremo de un país llamado poder constituyente precisamente porque cumple esa labor. Usualmente deben ser aprobadas por mayorías extraordinarias del Congreso, pero también la tarea constituyente muchas veces ha sido asumida en naciones latinoamericanas por poderes unipersonales o pequeños cuerpos colegiados (juntas militares).

Las constituciones establecen los diferentes órganos político-administrativos del país, tanto de nivel nacional, como provincial y local. Este último usualmente está representado por el municipio.

Un municipio es en los países hispanoamericanos una unidad político-administrativa que forma parte del poder público de un país y tiene por misión gobernar y ejecutar la gestión pública en una ciudad o una jurisdicción relativamente pequeña (comuna). Sus principales autoridades usualmente son elegidas por los ciudadanos. Cuentan con un alcalde, o jefe municipal ejecutivo, y con un concejo que puede tener más o menos atribuciones para decidir materias o para controlar las decisiones del alcalde (en Argentina este cargo se denomina intendente).

Las constituciones definen de manera compulsiva, en aquellos regímenes políticos con pretensión de legitimarse como «Estados de Derecho», la organización y funciones de los órganos del Estado y establecen un modelo de reparto de poderes entre los diferentes niveles de Estado y entre estos y los ciudadanos. El análisis de las normas y prácticas constitucionales conduce por tanto a determinar cómo ha sido el diseño original de las instituciones – en nuestro caso de los municipios como expresión del gobierno de las ciudades- y permite establecer similitudes y diferencias que bien pueden inferirse como productos del sistema político que generó el orden constitucional, del cual las normas resultan en definitiva una expresión formalizada. Llevan por tanto las constituciones una fuerte impronta histórica resultado de las fuerzas sociopolíticas que las han podido imponer al conjunto de la sociedad como norma suprema.

Las prácticas políticas y el grado de acatamiento a las normas por parte de los diversos actores políticos establecen la efectiva vigencia y el funcionamiento concreto de las normas y previsiones constitucionales, en una relación dialéctica entre la constitución formal y la constitución real. El conocimiento del desempeño efectivo de los gobiernos de las ciudades y sus relaciones con la ciudadanía permite completar la comprensión de esas normas, por lo que el testimonio de actores calificados permite algunas referencias orientadoras en el marco del macro-análisis constitucional.

Se quiere establecer la existencia de una relación significativa entre el tipo de gobierno que dio origen a esas constituciones (democrático-militar) y las

atribuciones asignadas a los municipios en las normas constitucionales. **Subsidiariamente, completar la comprensión de esas normas con una referencia a las prácticas políticas cotidianas.**

«En el desarrollo local....., otro factor de indudable importancia acentúa el esquema fuertemente centralista de distribución del poder político en nuestros países. En la mayoría de ellos, desgraciadamente, se viven numerosas experiencias autoritarias en el control del aparato gubernamental. Dichas experiencias, que suponen la suplantación violenta de las autoridades legítimamente constituidas por gobiernos de fuerza, tanto en los sistemas unitarios como federales, produce de hecho una agudización del manejo centralizado de los negocios del Estado. Ello se hace mucho más notorio y evidente en los países de funcionamiento formalmente federal pues desaparecen las instancias jurisdiccionales intermedias elegidas por votación popular y las mismas son reemplazadas por delegados del gobierno central «de facto». (Rofman; 1990: 10)

«Constituye, así, un nuevo mecanismo de gestión político-institucional que vincula estrechamente el Estado – como representante de los intereses generales de la sociedad- y la misma sociedad civil por medio de **la implantación de gobiernos locales autónomos, descentralización administrativa y una activa y democrática participación ciudadana.** La participación se asocia de este modo (y no solamente en el marco del Estado unitario, sino también el federal) a un proceso de profundización democrática y a una estrategia de modificación de las relaciones de poder que el estado descentralizado se mostró incapaz de alcanzar en su trayectoria histórica (Rofman;1990: 12)¹.

Se considera a los gobiernos locales como la expresión política administrativa del Estado más cercana a los ciudadanos y, en la tradición indiana común a Argentina y Chile, la primera expresión de la organización política de una comunidad. Por tanto resulta relevante estudiar aquellos componentes del sistema político local que definen el grado o la capacidad asignada por el régimen político para cumplir con las funciones asignadas de gobernar y administrar los intereses de las comunidades locales.

1 El subrayado es nuestro.

«Un autogobierno vigoroso de las comunidades locales es (...) una gran fuente de fortaleza para todo orden político (...). En un sistema democrático, el autogobierno local constituye una administración competente y responsable de muchas de las esferas de la actividad gubernamental que en cambio una organización centralizada sólo podría llevar a cabo con gran dificultad. También sirve como fundamento probado del talento político y gobernante.»(Friedrich; 1968:578)

De modo que la teoría establece una vinculación directa entre los gobiernos locales con carácter autónomo y la profundización de la democracia. Esta característica político institucional se presenta ligada a un proceso de descentralización del poder y de un aumento en las posibilidades de participación ciudadana comunes a los sistemas unitarios y federales. Importa toda una dirección de la política en el sentido de reconocer a los gobiernos locales como el primer nivel -insustituible- del Estado donde comienzan a ejercerse los derechos ciudadanos.

Por contrapartida, las decisiones no participadas y fuertemente centralizadas se presentan como rasgos distintivos del autoritarismo.

Siguiendo esta lógica de distribución y dinámica del poder respecto de los gobiernos locales, el presente trabajo se propone analizar tres variables políticas de suma significación para su funcionamiento en el sistema democrático como son la autonomía, la descentralización y la participación.

A una primera contextualización de carácter histórico, que señala el origen de los ordenamientos constitucionales vigentes en cada país y que proviene de dos tradiciones diferentes en materia de forma de Estado: federal-unitaria y de regímenes políticos distintos: democracia-dictadura, es necesario agregar una segunda contextualización que proviene de las prácticas políticas que esas normas generan y de la manera en que son percibidas y operadas por los actores involucrados en el sistema. Es necesario contrastar permanentemente estas dos dimensiones: normativa institucional-práctica política para completar la comprensión de las competencias y atribuciones analizadas **en su dimensión existencial.**

El conocimiento de estas variables resulta significativo cuando se quiere analizar y comparar las relaciones y los modos de desempeño entre municipios de ambos países.

Los objetivos planteados para esta investigación se dirigen a identificar y analizar las coincidencias y diferencias de las normas sobre administración municipal y gobierno local contenidas en las constituciones de Argentina y Chile, considerando la diferente organización político institucional de ambos estados (federal y unitario) y el contexto en que fueron dictadas ambas constituciones (por una dictadura militar y por un gobierno democrático).

En un plano más específico se propone:

- identificar y analizar las posibles coincidencias y diferencias en las normas de ambos países que pueden ser atribuidas a sus respectivos tipos de estado (federal y unitario);
- determinar las posibles coincidencias y diferencias en las normas municipales de ambos países que puedan ser atribuidas a los tipos de regímenes que dictaron las constituciones (democrático en Argentina y de dictadura en Chile).

Los gobiernos locales de ambos países (municipios) serán las unidades de análisis del presente trabajo, en tanto que unidades político-administrativas definidas por el orden constitucional como responsables del gobierno de las ciudades.

Se consideran variables independientes el sistema político institucional (federal y unitario) vigente en ambos países y el tipo o régimen de gobierno (dictadura y democracia).

Las variables dependientes serán las competencias y atribuciones constitucionales de los municipios de Argentina y Chile.

Esas variables se definen en términos de autonomía, centralización y participación, en la medida en que se considera que estas variables expresan el tipo de relación con el sistema político institucional y con el tipo de gobierno según las relaciones establecidas en el marco teórico.

1. Fuentes y metodología

Utilizamos en este caso el método del estudio comparativo entre naciones (*cross-national*), propuesto por Jordi Cais, según el cual «el análisis entre países es un tipo de análisis comparativo que posee un margen amplio de

comparaciones posibles. Permite aplicar tanto la estrategia de análisis de variables como la de análisis de casos, e incluso la combinación de ambas. La versatilidad de este tipo de análisis permite al investigador/a definir conceptos operativos para seleccionar el fenómeno en el que quiere centrar la comparación, determinar el sistema de análisis que permita percibir las variables de estudio con el máximo de claridad y escoger los países que deben ser incluidos en la comparación.» (Cais; 1997: 83)

Una primera parte de la investigación estuvo dirigida a la construcción de los términos de la comparación, a partir del análisis de las atribuciones y competencias de los municipios establecidas por el ordenamiento constitucional y de las prácticas que esas normas generan.

Se considera que las variables autonomía, descentralización y participación son las que permiten identificar esas atribuciones.

En un segundo momento, el de la comparación propiamente dicha, se buscó inferir, a partir del análisis de esas competencias y atribuciones, que las diferencias existentes entre ambos países se explicarían por el diverso tipo de legitimidad en el que están fundados sus ordenamientos constitucionales.

Se recurrió al análisis de documentos oficiales, la Constitución Argentina de 1994 y la de Chile de 1980, en aquellos artículos referidos a los municipios.

Los datos a analizar fueron las normas jurídicas sobre administración municipal y gobierno local contenidas en los capítulos, párrafos y artículos de las dos constituciones que se estudian. Para completar la comprensión de estas normas con las prácticas políticas cotidianas, se recurrió a la realización de entrevistas a informantes calificados y su correspondiente análisis.

En el análisis de estos documentos de máxima significación institucional, se utilizó la técnica de análisis de contenido de carácter cualitativo.

Utilizando el análisis de contenido se refinaron los indicadores correspondientes estableciendo categorías comparables entre los gobiernos locales de ambos países.

Se procedió a la realización de entrevistas a informantes calificados de ambos países para completar la comprensión de las normas constitucionales con las prácticas políticas que generan.

En el caso de los textos constitucionales se aplicó el análisis de contenido complementado con la exégesis de las normas, método que procura completar e intensificar su comprensión por referencia al contexto normativo institucional en el que funcionan.

Se preparó un cuestionario semiestructurado destinado a personas que han sido o son protagonistas en la vida municipal. Las preguntas les permiten hablar de ellos mismos, de otros actores, del desarrollo de la ciudad de los problemas urbanos y de las prácticas institucionales en punto a autonomía, descentralización y participación variables que hemos privilegiado en nuestro análisis.

La incorporación de las entrevistas en el marco de un macro-análisis de carácter jurídico institucional se resignifica desde la perspectiva de la comprensión de las prácticas reglamentarias, objeto tanto jurídico como social.

Se procuró a través del análisis de contenido, fijar la significación precisa de las categorías sujetas a comparación.

En este sentido se consideran relevantes los conceptos de:

- autonomía: en cuanto señala capacidad para darse sus propias normas, fijar sus políticas y establecer sus objetivos en consonancia con la pretensión de expresar los intereses locales;
- descentralización: concepto fuertemente ligado a las posibilidades de acción autónoma y de las funciones de los municipios frente a los otros niveles de Estado (nacional, regional, provincial);
- participación, en razón de que expresa un nivel de realización de la democracia ligado a la cercanía que mantienen estas organizaciones públicas con los ciudadanos, definidos usualmente en términos de «vecino» para señalar precisamente esta proximidad física en la convivencia y por tanto en la posibilidad de intervenir en el proceso de toma de decisiones, característica propiamente democrática.

Sobre esta base es posible establecer términos de comparación entre los ordenamientos municipales de ambos países para las variables señaladas.

Siendo los ordenamientos constitucionales los que definen primariamente la organización y funciones de todos los organismos del Estado, forman parte del

universo en estudio, en aquellos artículos que definen la organización y funciones del municipio. Completan este universo el contenido de las entrevistas realizadas a testigos calificados de ambos países, que permiten apreciar el significado social y político asignado a los preceptos constitucionales por las prácticas políticas. Se ha incorporado un análisis contextual de carácter histórico para aportar las fuentes de comprensión mínimas de cada constitución en la medida en que se pretende vincular las variables comparadas con diferencias en el régimen político que ha dado origen a las constituciones.

La forma de Estado, federal para la Argentina, unitaria para Chile determina una forma de distribución histórica del poder, que está directamente relacionada con la mayor o menor descentralización y el grado de autonomía de los poderes locales o regionales respecto del poder central pero además con las alternancias entre gobiernos civiles y militares que establecen diferencias sustanciales en el sistema de distribución del poder público. Las posibilidades de participación otorgadas a la ciudadanía, marcan también una diferencia decisiva para la calificación del régimen.

En el caso de Argentina, «el desplome de la dominación hispana dejó a las antiguas provincias del virreinato, reorganizadas por las Ordenanzas de Intendentes, como partes sin todo. La aparición de proyectos de reunificación política en alguna forma del nuevo Estado (proyectos paralelos al aún subsistente reconocimiento de la autoridad del rey) redefinió la continuación del uso del término provincia, referido ahora al proyectado todo rioplatense. Luego, paulatinamente, las antiguas provincias se disgregan y surgen otras unidades territoriales también llamadas provincias. Esta denominación parece poseer valor literal cuando existe gobierno central en Buenos Aires, pero se conserva durante los lapsos en que no existe tal gobierno, en parte como formal referencia a su posible reinstalación luego de un también hipotético congreso constituyente, pero coexistiendo con la afirmación soberana de independencia estatal». (Chiaramonte; 1997: 95).

Como en todos los casos de organización federal del Estado responde a una conformación dinámica en la que entran en juego componentes sociales económicas y políticas en el desarrollo de las entidades políticas locales y nacionales que van configurando nuevas formas de equilibrio entre ellas.

«[...] El federalismo no fue ni es una forma de gobierno inmutable sino que, como toda forma estatal, sufrió importantes y significativas transformaciones

a lo largo de un siglo y medio. ... el principio federal, presente en todas las constituciones federales, se sustenta en la existencia de dos esferas dotadas de una cierta autonomía, la del gobierno federal y la de los gobiernos estatales. Al mismo tiempo, consideramos la idea de que esta doble esfera política tiende a desarrollar, por efecto de innovaciones económicas (ferrocarriles), etc.), sociales (surgimiento de nuevos grupos sociales no territoriales) y políticas (nacimiento de partidos clasistas o de movimientos sindicales), una esfera de competencias compartidas entre el gobierno federal y los gobiernos estatales o a favorecer la preeminencia y expansión de la propia esfera federal. Al mismo tiempo, los estados por el hecho de ser titulares ellos también de soberanía y poseer una esfera política propia pueden dar vida a mecanismos políticos formales e informales que tiendan a vincular dos o más estados entre sí sobre problemáticas afines...» (Carmagnani; 1993: 8).

La tensión entre la forma unitaria y la federal marca en la Argentina la existencia de un conflicto que traduce, más allá de la decisión sobre la forma de Estado, la confrontación entre dos modelos de país cuyas alternativas van a ocupar toda la primera mitad del siglo XIX. La promulgación de la Constitución de 1853/60 refleja el final de estas luchas y la consagración de un sistema federal fuertemente centralizado, que reconoce a las provincias confederadas como parte de una Nación Argentina preexistente y no como estados soberanos independientes. Esa Constitución asegura la autonomía municipal como expresión de la conformación histórica proveniente de la organización hispana.

De modo que la relación nación-provincias y la dinámica del estado federal es también la historia de la centralización del poder, característica genérica del Estado moderno, pero que adquiere aquí el sentido particular de una concentración de las atribuciones y funciones en el gobierno central.

La fórmula constitucional de 1853/60 (en 1860 se resuelve el problema de la capitalización, estableciendo la sede del gobierno nacional en la ciudad de Buenos Aires) se mantendrá en sus aspectos formales al menos, hasta la reforma de 1949, compendiada luego muy parcialmente por una nueva Convención en 1957 y encontrará en 1994 su formulación actual.

La Constitución de 1994 encuentra su sustento político en el acuerdo entre los líderes de los dos partidos mayoritarios, que han convertido en la práctica al sistema en un bipartidismo. Este acuerdo se consolida en el Pacto de Olivos y

abre la posibilidad de la reforma que permitiría la reelección presidencial, objetivo privilegiado por el presidente en ejercicio. Sin embargo extendió sus alcances a cuestiones sustantivas como una sección de Nuevos Derechos y Garantías, que incluye fórmulas de participación propias de la democracia directa, reafirma las garantías democráticas para los ciudadanos a través de derechos e instituciones y contempla la incorporación de los tratados internacionales con rango constitucional.

En la parte orgánica incorpora algunas figuras nuevas como el Jefe de Gabinete, el defensor del pueblo y un tercer senador por provincia, pero respecto del ordenamiento municipal, objeto de nuestra investigación, no establece ninguna modificación, salvo la declaración expresa del artículo 123 en el sentido de asegurar la autonomía municipal (Dromi;1994:14).

Puede observarse del contexto de la reforma, una fuerte tendencia a revalorar los derechos ciudadanos y la participación democrática (como se infiere de los institutos referidos a los Nuevos Derechos), que se corresponde con una revalorización de los municipios como el ámbito inmediato donde se expresa esa participación.

Esta tendencia está presente en el desarrollo reciente del constitucionalismo latinoamericano, tal como lo expresa el Dr. Ricardo Combellas, al sintetizar la orientación de esas tendencias: « en suma, la descentralización está hoy efectivamente unida al logro de una mayor eficacia de los cometidos estatales, como en la democratización de la sociedad, gracias al impulso de la participación comunitaria en los asuntos públicos, al acercar más los ámbitos de poder al acceso directo de los ciudadanos» (Combellas;1996:13).

El proceso de Reforma del Estado iniciado en 1989 va a reforzar el protagonismo de los gobiernos locales como consecuencia de un paulatino proceso de descentralización de servicios y funciones, tendientes sobre todo a disminuir el volumen del gasto del gobierno central. Este traspaso no siempre estuvo acompañado de la correspondiente asignación de recursos, pero es un fenómeno a tener en cuenta para analizar el cambio de funciones que de hecho se ha venido produciendo en los municipios argentinos.

«La descentralización del Estado se inició en Chile en 1976, cuando se subdividió el país en 13 regiones, 52 provincias y 325 comunas (actualmente son

341). Comienza entonces un primer periodo caracterizado por un fuerte impulso al nivel municipal, el cual adquiere nuevas responsabilidades y competencias y se instala como el agente del desarrollo social de las comunas.

Particularmente relevante es, en este periodo, el proceso de municipalización de los servicios de educación y salud que tiene lugar durante la década de los 80, y por medio del cual se traspasan a la administración municipal la totalidad de los establecimientos públicos de educación básica y secundaria, así como los consultorios de atención primaria de la salud.

En el periodo democrático, la Ley sobre Gobierno y Administración Regional (1993) inicia una institucionalidad descentralizada, con el traspaso de competencias y atribuciones a las regiones.

Esta ley define la figura del Consejo Regional y del Gobierno Regional, a la vez que establece que las regiones son organizaciones político-territoriales dotadas de personalidad jurídica de derecho público que gozan de autonomía relativa y de patrimonio propio» (Raczynski; 2001:33).

Por otra parte observamos que «el caso chileno se ajusta al modelo agente-principal, particularmente en el área descentralización de los servicios de educación y salud. Se trata de «delegación» o políticas *top down*, en las que el nivel central actúa como principal y asigna recursos al nivel subnacional. Sin embargo, en el ámbito de los recursos regionales de inversión pública, más bien se trata de un modelo híbrido, en el cual el nivel descentralizado tiene amplias facultades en materia de gasto pero ninguna en materia de ingresos, los que le son asignados mediante transferencias desde el nivel central» (Raczynski; 2001:39).

2. La dimensión normativa. Las disposiciones Constitucionales

Transcribimos las disposiciones de la Constitución reformada en 1994. El artículo 123 fue introducido por la Convención de ese año en tanto que el artículo 5 corresponde a la de 1853.

Lo exiguo del texto en materia municipal nos ha exigido recurrir al método exegético que atiende principalmente a la interpretación del derecho positivo.

Constitución Argentina de 1994

Art. 5°. Cada provincia dictará para sí una Constitución bajo el sistema representativo republicano, de acuerdo a los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional; y que asegure su administración de justicia, su régimen municipal, y la educación primaria. Bajo de estas condiciones el Gobierno federal, garante a cada provincia el goce y ejercicio de sus instituciones.

Art. 123. Cada provincia dicta su propia constitución, conforme a lo dispuesto por el artículo 5° asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero.

Las marcas textuales referidas al régimen municipal son escasas y se encuentran enmarcadas en las atribuciones del gobierno provincial «Cada provincia dictará/dicta».

En un caso aparece con una connotación imperativa («dictará») y se establece como condición para obtener la garantía del gobierno nacional en el goce y ejercicio de las instituciones provinciales.

En el otro caso (art. 123) aparece con carácter enunciativo: **dicta**, pero establece en forma imperativa la autonomía municipal.

En ambas marcas textuales existe una expresa referencia a la necesaria consonancia del régimen municipal con las disposiciones orgánicas que establece la Constitución: sistema representativo-republicano y el acuerdo con los principios, declaraciones y garantías.

De modo que a pesar de que no existen mayores definiciones sobre el régimen municipal en el ordenamiento constitucional argentino, se pueden deducir algunas determinaciones sobre sus características institucionales y funcionales.

El Art. 5 es un claro ejemplo de las relaciones de subordinación entre el Estado Federal y los Estados Provinciales. Además están previstos en los Art. 31 y 128. Existe un ámbito federal en el cual las provincias están obligadas a aceptar la uniformidad de regulación y de ejecución impuesta por el Estado Central.

Así la Constitución Nacional impone a través del Art. 5 a cada provincia como obligación fundamental el dictado de su propia Constitución.

Desde el punto de vista de la conformación de sus autoridades, los Municipios son entidades políticas, porque sus vecinos eligen a sus autoridades que los rigen, pero se considera que su autonomía es relativa porque los órganos del Gobierno Municipal están determinados en las Constituciones Provinciales y en las respectivas Leyes Orgánicas dictadas por las legislaturas provinciales.

En un fallo reciente la Corte Suprema de Justicia modificó su tradicional criterio afirmando que los municipios no son nuevas descentralizaciones administrativas de las provincias sino que tienen su propio ámbito de competencia que no está subordinado al Gobierno Provincial.

El texto constitucional, por su parte, asegura en su formulación la existencia autonómica del municipio, con lo cual lo convierte en una figura de derecho público y no en una mera circunscripción o componente del ordenamiento administrativo. Esta calidad autonómica se refiere a la capacidad de dictar sus propias normas y atender a su gobierno y administración.

Por este motivo el art. 123 dice *asegurando* la autonomía municipal y *reglando* su alcance y contenido, de modo que la regulación se refiere a las determinaciones específicas y no a la naturaleza de su existencia jurídica.

Estas determinaciones se refieren al orden institucional, político, administrativo, económico, financiero.

La doctrina constitucional no ha sido uniforme en la interpretación de la autonomía municipal, prefiriendo en algunos casos el término de autarquía en la medida en que esta implica una subordinación política administrativa a un orden superior.

Pero, «su origen constitucional, su carácter persona jurídica necesaria, su base sociológica dada por su población comunal, la imposibilidad constitucional de su supresión y el carácter de legislación local de sus ordenanzas, constituyen notas de sus ordenanzas, constituyen notas que no se dan en los entes autárquicos» (Sarmiento García; 1997:499).

La autonomía refiere también a una necesaria descentralización del poder, en tanto la existencia de un régimen municipal dotado de ese atributo implica la determinación de un nivel de estado y de un poder del Estado con jurisdicción

sobre lo local que no puede, según las revisiones constitucionales, ser absorbido por una instancia superior.

La descripción que realiza el art. 123 de los alcances y contenidos a regular, especifica en este contexto una descentralización que atiende, también a lo político, administrativo económico y financiero.

Esta dirección centrífuga del poder municipal está en cierto modo compensada con la orientación centrípeta que le impone el texto constitucional a las provincias, y por extensión a los municipios, de establecer un orden que sea acorde a los principios declaraciones y garantías de la constitución (nacional).

Adquiere relevancia el principio orientador de la norma que tiene rango superior – la constitución nacional- y cuya reforma como señaláramos tiene una fuerte orientación hacia la participación y el control ciudadanos.

La fórmula federal requiere que las provincias dicten sus constituciones acorde con esos principios, pero los mecanismos de reforma y los tiempos políticos de cada provincia difieren notoriamente entre sí de modo que es necesario analizar caso por caso.

Lo que puede observarse es una tendencia a introducir en el gobierno local mecanismos de participación y consulta de los ciudadanos, haciendo uso precisamente de su capacidad autonómica.

El análisis de los textos constitucionales se completa con la información obtenida de una entrevista a un constitucionalista de Mendoza, con amplio conocimiento de los gobiernos locales. Se recurrió a esta técnica para lograr una contextualización del macroanálisis constitucional a través la información obtenida de un testigo calificado que completa las significaciones existenciales de las normas.

La entrevista se focalizó en la capacidad autonómica otorgada a los municipios por la Reforma del 94 y los mecanismos de democracia semidirecta, en razón de que se considera esa capacidad como un signo de democratización de las instituciones locales.

En este punto destaca que la reforma constitucional de 1994 faculta, incita, a dar a los municipios la autonomía.

Las provincias para concretar esta disposición deben convocar al proceso de reforma de sus constituciones y allí consagrar el tema de la autonomía municipal.

Hay provincias que han realizado este proceso e incorporado la norma tales como las de Río Negro, La Rioja, Catamarca, San Juan, Córdoba, Santiago del Estero.

La adopción de formas de democracia semidirecta, que tienden a incrementar la participación y el control de los ciudadanos, ha seguido en general, el mismo camino de las reformas constitucionales, variando en cada caso con las prácticas e instituciones vigentes en cada provincia. Por ejemplo el municipio de Viedma en la provincia de Río Negro, tienen establecido un mecanismo de consulta popular que funciona en forma permanente. Tienen normada incluso la revocatoria de mandato.

En cuanto a la descentralización, los municipios con territorios muy extensos o áreas urbanas densamente pobladas han establecido delegaciones de sus gobiernos locales aunque estas adquieren más bien características de desconcentración para acercar algunos servicios al usuario.

Comparando con la Constitución de Chile, se reconoce la tradición unitaria del Estado chileno, donde se destaca la presencia de Alberdi que en 1833 redactó el proyecto de constitución.

En el reparto de atribuciones, todo lo que no está atribuido a los estados locales es competencia del estado nacional.

La característica más destacada en materia de autonomía municipal es el hecho de que incorporan este principio pero no tiene categoría constitucional, porque en realidad se establece por leyes ordinarias que pueden ser modificadas por el Congreso. La ley nacional otorga y también tiene la facultad de quitar esas atribuciones.

Con la intención de terminar de contextualizar las normas constitucionales se recurrió al análisis de un documento oficial, el texto del mensaje anual del intendente de la Municipalidad de Mendoza, Argentina, al Honorable Concejo Deliberante en el comienzo de las sesiones del período 2002.

Esta práctica, prevista en los mecanismos de control del gobierno municipal, destaca en la línea de análisis que venimos realizando, la articulación que realiza el municipio para lograr un mejor nivel de participación ciudadana.

Se reconocen en este sentido:

- la labor de la Dirección de Desarrollo Estratégico que a través del Concejo Económico de la Ciudad de Mendoza, se ha constituido en un nexo con la comunidad por el cual «Se promueve de este modo un gobierno participativo, base de las actuales tendencias en las democracias modernas»;
- la iniciación en el año 2000 de un Plan Estratégico Participativo Para la Elaboración de un Modelo de Desarrollo Económico y Humano Sustentable Local;
- la iniciación de un espacio de debate para la adopción del Presupuesto Participativo, teniendo como modelo la experiencia de Porto Alegre y la necesidad de profundizar la participación de la ciudadanía en la toma de decisiones.

2.1. Las disposiciones constitucionales

Transcribimos el capítulo dedicado a la «Administración Comunal» en la Constitución de Chile de 1980 que contiene un buen grado de detalle sobre esta materia.

Administración Comunal

Art. 107. La administración local de cada comuna o agrupación de comunas que determine **la ley** reside en una municipalidad, la que estará constituida por el alcalde que es su máxima autoridad, y por el concejo

La ley orgánica constitucional respectiva establecerá las modalidades y formas que deberá asumir la participación de la comunidad local en las actividades municipales.

Los alcaldes, en los casos y formas que determine **la ley orgánica constitucional** respectiva, podrán designar delegados para el ejercicio de sus facultades en una o más localidades.

Las municipalidades son corporaciones autónomas de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuya finalidad es satisfacer las necesidades de la comunidad local y asegurar su participación en el progreso económico, social y cultural de la comuna.

Una **ley orgánica constitucional** determinará las funciones y atribuciones de las municipalidades. Dicha ley señalará, además, las materias de competencia municipal que el alcalde, con acuerdo del concejo o a requerimiento de los 2/3 de los concejales en ejercicio, o de la proporción de ciudadanos que establezca **la ley**, someterá a consulta no vinculante o a plebiscito, así como las oportunidades, forma de la convocatoria y efectos.

Las municipalidades podrán asociarse entre ellas para el cumplimiento de sus fines propios. Asimismo, podrán constituir o integrar corporaciones o fundaciones de derecho privado sin fines de lucro cuyo objeto sea la promoción y difusión del arte, la cultura y el deporte. La participación municipal en ellas se regirá por **la ley orgánica constitucional** respectiva.

Las municipalidades podrán establecer en el ámbito de las comunas o agrupación de comunas, de conformidad con **la ley orgánica constitucional** respectiva, territorios denominados unidades vecinales, con el objeto de propender a un desarrollo equilibrado y a una adecuada canalización de la participación ciudadana. Los servicios públicos deberán coordinarse con el municipio cuando desarrollen su labor en el territorio comunal respectivo, en conformidad con la ley.

La ley determinará la forma y el modo en que los ministerios, servicios públicos y gobiernos regionales podrán transferir competencias a las municipalidades, como asimismo el carácter provisorio o definitivo de la transferencia.

Art. 108. En cada municipalidad habrá un concejo integrado por concejales elegidos por sufragio universal en conformidad a **la ley orgánica constitucional** de municipalidades. Durarán cuatro años en sus cargos y podrán ser reelegidos. **La misma ley** determinará el número de concejales y la forma de elegir al alcalde. El concejo será un órgano encargado de hacer efectiva la participación de la comunidad local, ejercerá funciones normativas, resolutivas y fiscalizadoras y otras atribuciones que se le encomienden, en la forma en que lo determine **la ley orgánica constitucional respectiva**

La ley orgánica de municipalidades determinará las normas sobre organización y funcionamiento del concejo y las materias en que la consulta del alcalde al concejo será obligatoria y aquellas en que necesariamente se

requerirá el acuerdo de éste. En todo caso, será necesario dicho acuerdo para la aprobación del plan comunal de desarrollo, del presupuesto municipal y de los proyectos de inversión respectivos.

Art. 109. **La ley orgánica constitucional** respectiva regulará la administración transitoria de las comunas que se creen, el procedimiento de instalación de las nuevas municipalidades, de traspaso del personal municipal y de los servicios y los resguardos necesarios para cautelar el uso y la disposición de los bienes que se encuentren situados en los territorios de las nuevas comunas.

Asimismo, **la ley orgánica constitucional** de municipalidades establecerá los procedimientos que deberán observarse en caso de supresión o fusión de una o más comunas.

Art. 110. Las municipalidades para el cumplimiento de sus funciones, podrán crear o suprimir empleos y fijar remuneraciones, como también establecer los órganos o unidades que la ley orgánica constitucional respectiva permita.

Estas facultades se ejercerán dentro de los límites y requisitos que, **a iniciativa exclusiva del Presidente de la República**, determine **la ley orgánica constitucional** de municipalidades.

Art. 111. Las municipalidades gozarán de autonomía para la administración de sus finanzas. La ley de Presupuestos de la Nación podrá asignarles recursos para atender a sus gastos, sin perjuicio de los ingresos que directamente les confieran **por la ley** o se les otorguen por los gobiernos regionales respectivos. Una **ley orgánica constitucional** contemplará un mecanismo de redistribución solidaria de los ingresos propios entre las municipalidades del país con la denominación de fondo común municipal. Las normas de distribución de este fondo serán materia de ley.

Una primera observación sobre el conjunto de las disposiciones señalará una marca textual recurrente: la sujeción a las determinaciones de la ley orgánica constitucional (el subrayado del texto es nuestro) lo que remite a una referencia común que las subordina a un texto extra constitucional.

Adquieren primacía en los contenidos constitucionales las regulaciones de la ley orgánica, producida por el Congreso, pero cuya iniciativa se debe al presidente de la República de modo que todo el articulado está signado en

definitiva por un fuerte principio centralizador que establece punto por punto la sujeción de las facultades de los municipios a las determinaciones del gobierno central. Puede verse aquí el principio de discrecionalidad y centralización, que «establece como último criterio de legitimidad de las decisiones la discrecionalidad de la o las personas que detentan el máximo nivel del poder». Proceso de centralización del poder, que hemos considerado como un elemento importante en la definición operacional de dictadura.

La operación de restricción de los derechos y autonomías se realizaba a través de la regulación legislativa, como la que modificó la «Ley de Juntas de Vecinos y demás Organizaciones Comunitarias» promulgada por el presidente Frei en 1968 y que permitió un desarrollo inusitado de instituciones locales, participativas y democráticas.

Otra marca significativa es la posición del artículo 107, el primero referido a la Administración Comunal, que se ocupa de definir a la municipalidad como la unidad encargada de la administración local, fijando sus autoridades en el alcalde y el concejo. Esta prioridad otorgada a la cadena de mando – en el caso del Estado la estructura administrativa – está en consonancia con el título del apartado que enuncia las disposiciones relativas a la «Administración Comunal», evitando el uso de vocablos alternativos como «gobierno» que se ajustaría mejor a la tarea de conducción de los intereses locales.

Recién en el párrafo cuarto de ese artículo se define a las municipalidades en su carácter de sujeto de derecho público y establece sus finalidades.

Allí se establece el carácter de «corporaciones autónomas de derecho público» definición escasamente compatible con un órgano del Estado sujeto a las determinaciones normativas de otro (el congreso y por elevación el presidente) y sin capacidad de establecer sus propias normas.

El concepto de autonomía remite a la capacidad de autolegislación, concepto que debe ser comprendido en el contexto de organizaciones complejas donde esta capacidad siempre aparece condicionada. Sin embargo la autonomía refiere a una capacidad de autodeterminación ejercida como una facultad propia, no delegada, que emana del carácter de sujeto de derecho público.

No escapa en estas determinaciones a las ambigüedades con que el Estado de Derecho ha pretendido incorporar a su lógica racionalista instituciones de

raigambre histórica, nunca terminadas de asimilar por una concepción del Estado que hace de la Razón expresada en la Constitución la fuente de todo derecho.

A nivel político institucional, que es el que estamos considerando, puede entenderse que el municipio «es la expresión del poder político real del municipio, representando a la ciudadanía a nivel local y expresando política y socialmente a las fuerzas sociales» (Herzer, Pirez; 1989: 298)

Esta autonomía, para que sea efectiva, debe completarse con la autonomía financiera, enunciada expresamente en el artículo 111, pero, una vez más sujeta a las determinaciones de la ley.

En cuanto a participación establece una variedad de formas diferenciadas por sus modalidades:

- democracia semidirecta: art. 107 que establece las materias de competencia municipal que deberán ser sometidas a consulta no vinculante o plebiscito;
- descentralización territorial, a través de las unidades vecinales, para propender a una adecuada canalización de la participación ciudadana (Art. 107);
- elección de los concejales por sufragio popular, siendo el concejo el órgano encargado de hacer efectiva la participación de la comunidad local (Art. 108);
- control legislativo, en los casos en que la consulta del alcalde al concejo será obligatoria, en particular la aprobación del Plan comunal de desarrollo, el presupuesto municipal y los proyectos de inversión; (Art. 108).

Todas estas disposiciones están condicionadas por el enunciado que las precede en el art. 107: la ley orgánica constitucional respectiva establecerá las modalidades y formas que deberá asumir la participación de la comunidad local en las actividades municipales.

La participación, profusamente declarada en los diversos artículos y acompañada incluso por formulaciones modernas en lo que hace a la democracia participativa, queda sujeta a las determinaciones del poder central,

de modo que no aparecen como derechos propios de los ciudadanos en cuanto actores de la sociedad y el sistema político local, sino como facultades «concedidas» por el poder central y por tanto susceptibles de permanentes restricciones.

3. La dimensión existencial de las comunas en un Estado Unitario

Con el propósito de completar la comprensión de las normas analizadas con las prácticas políticas en uso, se realizó una entrevista a una Consejala (Mandato/Cumplido) del municipio de Magallanes República de Chile actual asesora del municipio de Rancagua.

La consejala partió de la identidad local como uno de los ejes ineludibles para lograr un adecuado desarrollo.

La participación ciudadana se considera esencial en la definición de las políticas que de otro modo se convierten en determinaciones autoritarias que terminan despilfarrando los recursos. Considera fundamental la consulta en el desarrollo de las políticas municipales.

Existe, con todo, un fondo de problemas comunes que provienen de una excesiva centralización en los niveles superiores del estado, susceptible de ser corregida con la participación en los Concejos regionales pero que necesita de un cambio en la cultura que se opera todavía muy lentamente.

Considera la autonomía municipal como letra muerta en al medida en que las decisiones principales en materia de presupuesto, plan de obras y estrategias de desarrollo pasan por el gobierno nacional.

También a través de medidas concretas como es la descentralización de servicios de los que tiene que hacerse cargo la municipalidad, una especie de «canasta de servicios» con carácter obligatorio, que no siempre viene acompañada de los correspondientes recursos, se conculca la autonomía al imponerle prioridades y políticas diseñadas en el gobierno central, cuando no interferencias debidas a la acción de los organismos centrales como los ministerios.

La descentralización no se ha producido en términos de recursos y cuotas de poder, de esta manera se genera por la desconcentración de los servicios un incremento de las desigualdades entre comunas ricas y comunas pobres.

Estima que la autonomía pasa por una reforma que modifique las características centralizadoras de un estado unitario que debe atender a realidades muy diversas a lo largo de una dilatada geografía.

Es necesario poner el acento en la gestión, en una adecuada administración de los recursos que se dificulta en al medida en que el municipio debe articular y negociar con el poder central.

En cuanto a participación considera que esta se da en la práctica en el nivel comunal, a través de los instrumentos que son obligatorios para la gestión municipal como el Plan de desarrollo, el presupuesto, el plan regulador De allí puede llegarse a la instancia de los Concejos Regionales con ciertas posibilidades de participación efectiva, pero en el fondo hay que contar con las barreras que crea el funcionamiento de las estructuras nacionales en un país de conformación unitaria.

Para completar la comprensión en el plano que hemos denominado existencial efectuamos el análisis del Plan de Desarrollo Comunal de la Municipalidad de Rancagua para el período 1999/2002.

Este plan Pladeco, teniendo como base el informe sobre desarrollo humano para Chile elaborado por el PNUD en 1998, propone seis ejes de desarrollo para la comuna de Rancagua. Estos ejes que abarcan el desarrollo ambiental, territorial, social, económico, cultural e institucional se propone lograr un desarrollo comunal sostenible y sustentable.

Las estrategias propuestas privilegian una política de descentralización territorial concebida en torno a barrios y centros de barrios y sobre la base de fortalecer la participación, identidad y poder local.

El acento está puesto en un modelo de gestión municipal antes que en las cuestiones político institucionales que hemos puesto en consideración.

El marco de referencia del Plan tiene en cuenta aspectos del desarrollo económico y social chileno y de la posición relativa de Rancagua respecto de las relaciones con otros centros urbanos, pero no existe una consideración de las relaciones de poder con el sistema central ni con los demás actores políticos y sociales privilegiando una visión endógena de las capacidades de desarrollo asentada en la calidad de la gestión y las tecnologías administrativas.

4. Semejanzas y diferencias en el origen constitucional de los municipios

El análisis de contenido de las constituciones a través de las categorías escogidas: autonomía, descentralización, participación nos permite establecer y comparar las determinaciones de sentido existentes en ambos ordenamientos.

El recurso a las entrevistas y al análisis de documentos oficiales para completar la comprensión de las normas constitucionales con el conocimiento de las prácticas políticas nos permiten inducir algunas conclusiones que hemos ordenado por categorías para facilitar la comparación.

Categoría 1. Autonomía

Argentina

Establece en forma imperativa la autonomía municipal, referenciada con el sistema federal, que implica reconocimiento de entidades con existencia previa al estado nación y por tanto sujetos de derecho político.

Aparece en consonancia con las disposiciones orgánicas del sistema representativo republicano y con los principios, declaraciones y garantías propias del sistema democrático. Establece por otra parte las dimensiones de la autonomía que comprenden la determinación de su alcance y contenido en el orden institucional, político administrativo, económico y financiero. Nótese como lo administrativo y lo financiero aparece sólo como una de las dimensiones de la autonomía municipal.

La constitución se refiere a los municipios en términos de «régimen municipal» no de «sujetos de derecho público», lo que denota la existencia de toda una arquitectura político institucional y de un contenido histórico que el término régimen señala.

Chile

Declara a los municipios como corporaciones autónomas de derecho público y expresamente autónomos en lo financiero, declaración que aparece enmarcada en un sistema unitario que concentra las decisiones finales en el Presidente de la República como autor de las iniciativas regulatorias del poder local.

Esta concentración del poder de decisión en las facultades discrecionales de una persona o grupo de personas ubicadas en la cúspide del poder y el taxativo condicionamiento de cada una de las disposiciones constitucionales a las regulaciones de la «ley orgánica constitucional», constituye la marca más clara de un régimen dictatorial signado por la discrecionalidad en la determinación de las condiciones de existencia del régimen municipal.

Categoría 2. Descentralización

Argentina

La descentralización proviene de su carácter de sujeto político y como tal persona de derecho público constitutiva de un nivel de Estado que no puede ser absorbido por la provincia o la Nación como niveles superiores del Estado. El régimen federal supone en este caso la existencia de otros sujetos diferentes y subsistentes al poder central y con capacidad para integrar el cuadro de actores políticos legitimados por el sistema.

Chile

La descentralización aparece con una significación principalmente administrativa (el título es el de Administración comunal) interesada en establecer en primer lugar la cadena de mando o el sistema de relaciones jerárquicas con el municipio.

En un régimen de carácter unitario, la sujeción de las disposiciones constitucionales a un texto extra constitucional marca en realidad su dependencia de los órganos del gobierno central (Ejecutivo y Congreso).

Compárese esta posición con la obligación constitucional de asegurar el régimen municipal por parte de las provincias.

Categoría 3. Participación

Argentina

Debe ser entendida en el contexto de las (Nuevas) Declaraciones de Derechos y Garantías y por tanto fuertemente influidos por la corriente tendiente a garantizar los derechos de los ciudadanos. Los derechos humanos, la participación democrática a través del proceso de toma de decisiones y el control de los poderes públicos expresan esta tendencia que ha quedado incorporada al texto constitucional en los «nuevos derechos» y los institutos de democracia semidirecta incorporados.

Chile

Enuncia expresamente diferentes dispositivos para asegurar la participación ciudadana, por lo que debiera entenderse en un sentido favorable a la democratización. Esta enunciación queda contrarrestada por la sujeción al poder central y sus determinaciones, que convierte a los ciudadanos del municipio en objetos y no en sujetos de derecho. Las facultades otorgadas aparecen como concedidas por el poder central y por tanto susceptibles de permanentes restricciones.

A modo de conclusión

Las entrevistas, como muestras de la dimensión existencial de las normas constitucionales, en tanto reflejan en el macro-análisis las prácticas políticas que generan esas normas, marcan la profunda tensión entre el municipio y los restantes niveles de Estado.

En Argentina con los estados provinciales, más cercanos a la acción municipal. En Chile más mediados por las intervenciones del poder central con una lógica y una metodología de intervención poco propensa a respetar las prioridades e intereses locales.

Finalmente el análisis de los documentos oficiales de carácter programático (Mensaje del Intendente de Mendoza, Plan de Desarrollo comunal de Rancagua) marca la tendencia a incorporar a la administración municipal herramientas de gestión estratégica como un modo declarado de mejorar la participación y la equidad ciudadana.

Esta dimensión de la gestión pública hacia el interior del régimen municipal, no disminuye la importancia de su articulación (y de los problemas de esta articulación) con el resto del sistema político administrativo, pero anuncia la apertura a nuevas formas de gestión del gobierno local tendientes a superar las estrecheces del modelo jurídico-burocrático para entroncarlo con el sistema democrático. En este sentido, «la identificación de la 'política' con la ciudad ('polis'), viene del convencimiento de que en el ámbito territorial adecuado para que estos valores se cultiven y germinen es la ciudad-estado, y ninguna otra organización territorial. Las grandes extensiones de los imperios orientales son dominios de los bárbaros, sometidos a la arbitrariedad de los déspotas gobernantes» (Colomer Viadel; 1995: 174).

Bibliografía

- Cais, Jordi. (1997) *Metodología del análisis comparativo*. Colección Cuadernos Metodológicos, N° 21. Centro de Investigaciones Sociológicas. Madrid.
- Carmagnani, Marcelo (coord.) (1993) *Federalismos latinoamericanos*, Fondo de Cultura Económica. México,
- Colomer Viadel, Antonio (1995) *Constitución, Estado y Democracia en el umbral del siglo XXI*. . Nomos. Valencia
- Combellas Ricardo, (Coord.) (1996) *El nuevo Derecho Constitucional Latinoamericano*, Ed. Panapo, Caracas
- Chiaromonte, José Carlos (1997). *Ciudades, provincias, Estados: Orígenes de la Nación Argentina (1800-1846)*, Ariel. Buenos Aires.
- Dromi, Roberto, Menem, Eduardo, (1994) *La Constitución reformada. Comentada, interpretada y concordada*, Ciudad Argentina. Buenos Aires
- Garretón, Manuel A. (2000) *La sociedad en que viví (re)mos*. Colecciones Escafandra, LOM, Santiago.
- Herzer Hilda, Pirez Pedro Comp. (1988) *Gobierno de la ciudad y crisis en la Argentina*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires
- Friedrich, Karl. (1968) *El hombre y el gobierno: una teoría empírica de la política*, Tecnos. Madrid
- Mensaje Anual del intendente de la Municipalidad de Mendoza, Argentina*, Dr. Raúl Vicchi, al Honorable Concejo Deliberante en el comienzo de las sesiones del período 2002. Mendoza, marzo de 2002.
- Plan de Desarrollo Comunal de la Municipalidad de Rancagua para el periodo 1999/2002*, Rancagua, Chile, 1999.
- Raczynski, Dagmar y Serrano, Claudia (EDT.) (2001) *Descentralización. Nudos Críticos*. Corporación de investigaciones Económicas para Latinoamérica / Cieplan. Asesorías para el Desarrollo S.A., Chile
- Rofman, Alejandro (1990) *Descentralización político administrativa. Bases para su fortalecimiento*. CLAD. Venezuela
- Sarmiento García, Jorge, (1997) *Derecho Público*, Ciudad Argentina. Buenos Aires
- Salazar, Gabriel y Benítez, Jorge (Comp.) (1998) *Autonomía, espacio y gestión. El municipio cercenado*. , Santiago de Chile, Ediciones LOM, Santiago, Chile