



FLACSO
CHILE

Facultad
Latinoamericana
de Ciencias
Sociales

LA NUEVA LEY DE JUNTAS DE VECINOS:
OTRO OBSTACULO
PARA LA DEMOCRACIA LOCAL

HERNAN POZO

Sección

such

Clasificación

101430-34p1)

Cutter

Año Ed.

1990

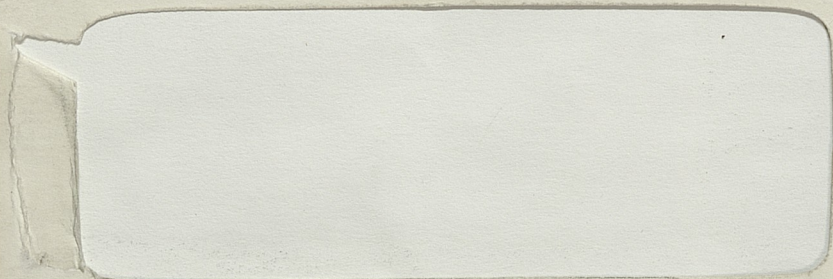
Copia

Registro Seaco

24123

Registro Notis

DA14283



82128

MATERIAL DE DISCUSION
PROGRAMA FLACSO-CHILE
NUMERO 124, MARZO 1990

RESUMEN

AAH 4283

LA NUEVA LEY DE JUNTAS DE VECINOS:
OTRO OBSTACULO
PARA LA DEMOCRACIA LOCAL

(12)

HERNAN POZO

24123

MATERIAL DE DISCUSION
PROGRAMA FLACSO
NÚMERO 134, MARZO 1990

Esta serie de Documentos es editada por el Programa de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), en Santiago de Chile. Las opiniones que en los documentos se presentan, así como los análisis e interpretaciones que en ellos se contienen, son de la responsabilidad exclusiva de sus autores y no refleja necesariamente los puntos de vista de la Facultad.

PARA EL ASESORAMIENTO TECNICO Y LOGISTICO
DIRECCION DE INVESTIGACIONES Y DESARROLLO
FLACSO

HELENA VARGAS

INDICE

RESUMEN

Página

Este Material de Discusión analiza las principales novedades que la Ley de Juntas de Vecinos, publicada el 30 de Diciembre de 1989, introduce en la constitución, funcionamiento y atribuciones de las organizaciones comunitarias territoriales y funcionales. Evocando permanentemente la ley anterior, señala las debilidades y vacíos de la nueva, concluye recomendando su derogación y la puesta en vigencia, nuevamente, de la anterior, con ciertas modificaciones que se indican sumariamente.

6. ORGANIZACIONES TERRITORIALES Y FUNCIONALES	10.
7. ATRIBUCIONES DE LAS ORGANIZACIONES COMUNITARIAS ...	11.
8. ORGANOS	12.
9. PATRIMONIO	13.
10. DEBERES Y OBLIGACIONES	14.
11. RELACIONES CON LA ADMINISTRACION LOCAL	15.
12. RELACIONES CON EL GOBIERNO NACIONAL	16.
13. FRANCHISIAS	17.
14. DISOLUCION	18.
15. EL FUTURO INMEDIATO	19.
16. CONCLUSIONES	20.
ANEXO: FINALIDADES DE LAS JUNTAS DE VECINOS DE ACUERDO CON LO DISPUESTO POR EL ARTICULO 22 DE LA LEY 16.890 ...	21.

INTRODUCCION	1.
1. CONCEPTO Y ENUMERACION DE LAS ORGANIZACIONES COMUNI TARIAS TERRITORIALES	3.
2. CONCEPTO Y ENUMERACION DE ORGANIZACIONES COMUNITA - RIAS FUNCIONALES	5.
3. LA UNIDAD VECINAL	6.
4. CONSTITUCION DE LAS ORGANIZACIONES COMUNITARIAS ...	7.
5. REGISTRO	10.
6. ORGANIZACIONES INFRA Y SUPRACOMUNALES	10.
7. ATRIBUCIONES DE LAS ORGANIZACIONES COMUNITARIAS ...	12.
8. ORGANOS	13.
9. PATRIMONIO	18.
10. DERECHOS Y OBLIGACIONES	19.
11. RELACIONES CON LA MUNICIPALIDAD	20.
12. RELACIONES CON EL GOBIERNO CENTRAL	22.
13. FRANQUICIAS	23.
14. DISOLUCION	23.
15. EL FUTURO INMEDIATO	25.
16. CONCLUSIONES	26.
ANEXO: FINALIDADES DE LAS JUNTAS DE VECINOS DE ACUERDO CON LO DISPUESTO POR EL ARTICULO 22 DE LA LEY 16.880 ...	33.

INTRODUCCION

El 30 de Diciembre de 1989 se publicó en el Diario Oficial la ley 18.893, "sobre organizaciones comunitarias territoriales y funcionales". Esta ley reemplaza a la 16.880, conocida como la ley de Juntas de Vecinos, dictada en 1968, bajo la presidencia de Eduardo Frei. Esta última ley consagró jurídicamente las organizaciones populares que surgieron a comienzos de siglo, como los comités de vecinos, ligas de arrendatarios y organizaciones de mujeres, y que fueron creciendo y multiplicándose especialmente desde la década de los cuarenta. La vigencia de esta importante ley fue breve: se publicó el 7 de agosto de 1968 y su reglamento el 4 de noviembre del mismo año. Recién en los inicios de 1970 comenzaron a constituirse las primeras Juntas de Vecinos y otras organizaciones funcionales, especialmente los Centros de Madres caso en el cual se trata, más bien, de formalización institucional que de constitución propiamente tal ^{1/}. A partir del 11 de septiembre de 1973, unas y otras fueron intervenidas y severamente controladas.

Bajo el gobierno del presidente Salvador Allende, las Juntas de Vecinos no escaparon al fenómeno de politización que afectó prácticamente a todos los sectores de la vida nacional. Como lo señala Martelli ^{2/}, las Juntas de los barrios acomodados desarrollaron una vasta labor opositora, basada especialmente en la defensa de la propiedad privada. En los barrios populares, en tanto, ellas constituyeron importantes espacios de apoyo al gobierno, así como los Centros de Madres, las Juntas de Abastecimientos y Precios (JAP) los comandos comunales, los comités de defensa y otras organizaciones informales.

1/ Sobre el tema de los Centros de Madres véase Valdés, Teresa, Marisa Weinstein, María Isabel Toledo y Lilian Cotelier, Centros de Madres 1973-1988. ¿Sólo disciplinamiento? Santiago, FLACSO, 1989 y Valdés, Teresa y Marisa Weinstein, Organizaciones de pobladoras y construcción democrática en Chile: Notas para un debate. Santiago, FLACSO, 1989.

2/ Martelli, Giorgio, "Juntas de Vecinos, movimiento de pobladores y reforma municipal", en: Taller de análisis de movimientos sociales y coyuntura, Santiago, ECD, Nº 4, Julio 1989, pp. 3-12.

La Junta militar que asumió el poder en septiembre de 1973 no modificó la ley 16.880, pero intervino de hecho las organizaciones comunitarias y en marzo de 1974 dictó el decreto ley 349, que impidió la elección democrática de las directivas, prorrogando el mandato de las vigentes al 11 de septiembre de 1973. Esta disposición legal sólo fue derogada el 19 de diciembre de 1989, el mismo día que la Junta de Gobierno aprobaba la nueva ley 3/. Durante todo este tiempo, y salvo contadas excepciones, las Juntas de Vecinos existentes se limitaron a su pura directiva. Las atribuciones que les entregaba la ley, además, no pudieron ejercerse, dada la naturaleza del municipio, cuyo alcalde no sólo era de la confianza exclusiva del Presidente de la República, sino que no abría espacios de participación.

El 31 de marzo de 1988 se publicó la nueva ley orgánica municipal y de Consejos de Desarrollo Comunal. Esta ley ratifica la designación no democrática de los alcaldes -ya consagrada en la Constitución de 1980- y de los miembros de los CODECOS 4/ y entra en contradicción con la ley de Juntas de Vecinos. Para salvar esta contradicción y consolidar el modelo de participación restringida, es que se dicta esta nueva ley, que analizaremos en las páginas que siguen, teniendo como telón de fondo la antigua ley.

El propósito que guía este trabajo es triple. En primer lugar, dar a conocer, simplemente, los aspectos principales de la nueva ley, ya que a ella deberán ceñirse en el futuro inmediato las organizaciones comunitarias. En segundo lugar, mostrar cómo esta ley entorpece la constitución de organizaciones comunitarias sólidas y representativas. En tercer lugar, esbozar algunas modificaciones que parecen importantes y urgentes.

3/ Wilson, Sergio, "La nueva ley sobre organizaciones comunitarias", en: La Epoca, 22 de enero de 1990.

4/ Pozo, Hernán, Administración interior del Estado y sistema de participación: COREDES y CODECOS. Santiago, FLACSO, 1988.

1. CONCEPTO Y ENUMERACION DE LAS ORGANIZACIONES COMUNITARIAS TERRITORIALES

Para la antigua ley, las Juntas de Vecinos eran "organizaciones comunitarias territoriales representativas de las personas que viven en una misma unidad vecinal". Son reconocidas como la "expresión de solidaridad y organización del pueblo en el ámbito territorial para la defensa permanente de sus asociados y como colaboradoras de las autoridades del Estado y de las Municipalidades".

La nueva ley considera como organizaciones territoriales aquellas "que tienen por objeto promover el desarrollo de la comuna y los intereses de sus integrantes en el territorio respectivo y colaborar con las autoridades del Estado y de las Municipalidades".

Bajo un lenguaje aparentemente similar, se ocultan profundas diferencias. En la antigua ley el sujeto es el "pueblo", no en el sentido de Rousseau -depositario de la soberanía- sino del conjunto de las clases más desfavorecidas de la sociedad. Son ellas, precisamente, las que más necesitan la solidaridad, la organización y la defensa permanente de sus miembros. Esto no implica, naturalmente, desconocer el derecho de todos los sectores sociales a afiliarse a organizaciones comunitarias. Pero la historia, la letra y el espíritu de la ley muestran inequívocamente que ellas están preferentemente al servicio de los más pobres.

En la nueva ley, el verdadero sujeto es el "desarrollo de la comuna", concepto utilizado latamente pero impreciso y abstracto. Del desarrollo de la comuna se viene hablando, al menos, desde mediados de 1974 (decreto ley 573, de julio de ese año). Ese discurso, por supuesto, ha sido insuficiente para producir el esperado desarrollo comunal. Incluso en algunas comunas de Santiago la situación ha empeorado, como efecto de la política de

uso del suelo urbano y de los procesos de erradicación de campamentos 5/. A lo anterior debe añadirse que los planes de desarrollo elaborados por cada municipalidad según las instrucciones del Ministerio del Interior y de ODEPLAN, han caído como deus ex machina sobre los pobladores, que no han tenido la menor oportunidad para expresarse acerca del desarrollo deseado.

En cuanto a la enumeración, la antigua ley sólo contemplaba una categoría, las Juntas de Vecinos. Única y exclusivamente ellas tenían el carácter de organizaciones comunitarias territoriales y representativas. Como lo señala la Comisión de descentralización política y administrativa de la Concertación de Partidos por la Democracia, la Junta de Vecinos "es el núcleo elemental para la participación democrática en la vida cotidiana." Ella es la unidad celular que manifiesta la "voluntad general" de la población, mediante el esfuerzo organizativo y representativo del vecindario" 6/. De hecho, la mayor parte de la ley 16.880 se refiere a las Juntas de Vecinos: artículos 6 a 38, dedicando a las organizaciones funcionales sólo tres artículos (39 a 41).

La actual, siguiendo lo establecido en la ley orgánica constitucional de municipalidades, contempla cuatro: Juntas de Vecinos, Centros de Madres, Organizaciones de Regantes y Asociaciones de Propietarios. Se confunde en un mismo nivel a instituciones de naturaleza muy diversa. Los Centros de Madres son un caso típico e histórico de organización funcional. El reglamento de la antigua ley decía al respecto: "Los Centros de madres son organizaciones funcionales constituidas por mujeres que tienen intereses comunes y que tienen como objetivos principales la superación personal de sus asociadas y la solución de los problemas inherentes".

5/ Morales, Eduardo y Sergio Rojas, Relocalización socioespacial de la pobreza, política estatal y presión popular. Santiago, FLACSO, 1986.

6/ Concertación de Partidos por la Democracia, Comisión de Descentralización política y administrativa, Descentralización y participación: fundamentos de la democracia y desarrollo. Santiago, diciembre de 1989, Informe Nº 2.

tes a su estado y sexo, dentro del ámbito vecinal". El propio proyecto de ley enviado por el Ejecutivo a la Junta de Gobierno consideraba a los Centros de Madres como organizaciones funcionales. A pesar de esta errónea clasificación, debe reconocerse que las Juntas de Vecinos y los Centros de Madres son las organizaciones populares más importantes y numerosas del país, especialmente estas últimas. No es el caso de las organizaciones de regantes, que agrupan a un determinado número de personas que tienen derechos de aprovechamiento de aguas de un mismo canal o embalse. Tampoco son importantes ni numerosas las asociaciones de propietarios. Tanto regantes como propietarios defienden intereses particulares de tipo patrimonial y no los intereses generales de la unidad vecinal.

2. CONCEPTO Y ENUMERACION DE ORGANIZACIONES COMUNITARIAS FUNCIONALES

Para la antigua ley eran organizaciones funcionales aquellas "que representen y promuevan valores específicos de la comunidad vecinal". Para la nueva: "aquellas cuya finalidad es representar y promover valores específicos de la comunidad dentro del territorio de la comuna o agrupación de comunas respectiva". En ambos casos, como se advierte, se trata de representar y promover valores específicos. La diferencia está en quienes asumen tal tarea, como veremos en el párrafo siguiente.

Tanto en una como en otra ley hay un listado no exhaustivo de este tipo de organizaciones. La antigua ley señala las siguientes: centros de madres, centros de padres y apoderados, centros culturales y artísticos, organizaciones juveniles, organizaciones deportivas, grupos corales, cooperativas y otras que tengan caracteres similares. La nueva ley menciona: instituciones de educación de carácter privado, centros de padres y apoderados, centros culturales o artísticos, cuerpos de bomberos, grupos de

transferencia tecnológica, organizaciones privadas del voluntariado, clubes deportivos y de recreación, organizaciones juveniles y otras que promuevan la participación de la comunidad en su desarrollo social y cultural. Aquí también se incluye en una misma categoría a instituciones muy disímiles e incluso no definidas, como los grupos de transferencia tecnológica. Se enfatiza, igualmente, el peso del sector privado, a través de las instituciones de educación y del voluntariado. Es difícil explicar, por otra parte, la inclusión del cuerpo de bomberos. Es indudable que la magnífica labor que desarrollan sobrepasa largamente el marco territorial de la unidad vecinal y de la comuna, además que entre sus funciones no está la de promover la participación de la comunidad ni la de representar valores específicos de una determinada fracción del territorio nacional. Los valores que representan y promueven los bomberos son claramente de tipo universal.

De hecho, no obstante, en muchos CODECOS se encuentran entre los representantes de las organizaciones funcionales, así como los Clubes de Leones y de Rotarios, que no son precisamente instituciones de tipo popular ni representativo, si bien su labor social-asistencial ha sido en muchos casos importante.

3. LA UNIDAD VECINAL

Para la anterior ley, la unidad vecinal era el territorio jurisdiccional de una Junta de Vecinos. Para la nueva, es el territorio de competencia de las Juntas de Vecinos y de los Centros de Madres. El resto de las organizaciones comunitarias territoriales no tienen un ámbito espacial definido, sino el de la comuna o agrupación de comunas.

En la ley primitiva la determinación de las unidades vecinales era hecha por las municipalidades. En la actual, esta tarea recae sobre los CODECOS, los cuales, previo informe del alcalde

respectivo, deberán subdividir el territorio comunal en unidades, considerando los aspectos físicos de continuidad y los rasgos comunes de las necesidades de la población. Al subdividir el territorio, los CODECOS deben hacerlo de tal forma que sea posible constituir en cada unidad tres Juntas de Vecinos y tres Centros de Madres, de acuerdo con ciertos quórum de constitución que se indicarán más abajo y que varían entre 15 y 60 personas. Esta disposición constituye una de las modificaciones mayores introducidas por la nueva ley. La antigua señalaba en su artículo 99: "Determinados los límites de una unidad vecinal, sólo podrá constituirse en ella una Junta de Vecinos que goce de la personalidad jurídica y de los beneficios que reconoce esta ley". De ahora en adelante, las Juntas de Vecinos y Centros de Madres no tendrán impedimento legal para multiplicarse en una misma unidad vecinal. Es posible que aumente su número, caso en el cual disminuirá su representatividad: ¿cuál de todas las Juntas de Vecinos representa más adecuadamente a la unidad vecinal y a los intereses de los vecinos que en ella habitan?

Para la constitución de unidades vecinales se requiere un informe previo del alcalde, como se dijo. Pero la ley no señala el grado de obligatoriedad de este informe, es decir, si el CODECO debe atenerse a lo que en él se recomienda o si basta la mera formalidad de su emisión, pudiendo hacer caso omiso de su contenido. En cualquiera hipótesis, mientras los CODECOS no practiquen la nueva división, seguirán vigentes las actuales unidades vecinales, según lo ordena una disposición transitoria de la ley.

4. CONSTITUCION DE LAS ORGANIZACIONES COMUNITARIAS

La nueva ley establece un sistema más ágil y operativo para la constitución de organizaciones comunitarias, aunque presenta numerosos problemas de fondo.

La constitución se inicia con una asamblea de los interesados, en presencia de un notario o de un oficial del Registro Civil. El número de personas que debe asistir a la asamblea depende del tipo de organización de que se trate. Para las Juntas de Vecinos y Centros de Madres se requieren los siguientes quórumos mínimos, según la población de la comuna o agrupación de comunas:

- a. 15 personas en comunas de hasta 5.000 habitantes;
- b. 30 personas en comunas de más de 5.000 y hasta 30.000 habitantes;
- c. 45 personas en comunas de más de 30.000 y hasta 100.000 habitantes;
- d. 60 personas en comunas de más de 100.000 habitantes.

Para el resto de las organizaciones territoriales (organizaciones de regantes y asociaciones de propietarios) y para todas las funcionales, la ley no exige un mínimo de miembros para constituir la entidad. Esto facilita, de hecho, la proliferación de las organizaciones comunitarias: bastarían tres o cuatro personas para constituir un centro de padres y apoderados o un grupo de transferencia tecnológica.

En la asamblea constitutiva se aprueban los estatutos y se elige un directorio provisional. Se levanta un acta de los acuerdos, incluida la individualización de los asistentes.

Dentro de los 30 días de celebrada la asamblea, el acta se deposita en la Secretaría Municipal correspondiente, y el Secretario la inscribe en un registro especial que se lleva al efecto.

Una vez realizado el depósito, la organización adquiere inmediatamente personalidad jurídica, sin necesidad de la dictación de un decreto supremo, como ocurría bajo la anterior legislación. La municipalidad no está autorizada para negar el registro de una organización, pero tiene un plazo de 30 días, desde el depósito del acta, para objetar su constitución, si no se han cumplido los

requisitos exigidos por la ley. Las objeciones se notifican al presidente del directorio provisional, quien tiene el plazo de 30 días para subsanar las irregularidades. Si no lo hace, la personería jurídica de la organización caduca automáticamente ("por el solo ministerio de la ley").

Suponiendo que no haya vicios legales o que éstos hayan sido salvados, entre los 60 y los 90 días siguientes a la obtención de la personalidad jurídica, la organización debe convocar a una asamblea ordinaria, en la que se elegirá al directorio definitivo y a la comisión fiscalizadora de finanzas.

Los estatutos de las organizaciones deben contener obligatoriamente las siguientes menciones:

- a. nombre y domicilio de la organización;
- b. derechos y obligaciones de los integrantes y dirigentes;
- c. órganos de administración y control y sus atribuciones;
- d. tipo y número de asambleas anuales y materias que podrán tratarse;
- e. quórums de sesiones y acuerdos;
- f. normas de administración patrimonial y forma de fijar cuotas ordinarias y extraordinarias;
- g. forma de liquidación y destino de los bienes;
- h. procedimientos de incorporación a una unión comunal.

Curiosamente no se contempla en los estatutos lo más importante: los objetivos específicos de la organización.

En la anterior ley, el número mínimo de personas para constituir una Junta de Vecinos era de 50. Para las organizaciones funcionales éste se reducía a 30 socios activos con, al menos, seis meses de antigüedad en la asociación de hecho.

5. REGISTRO

Las municipalidades deben llevar un registro público donde se inscribirán las organizaciones territoriales y funcionales y las uniones comunales. También deberán inscribirse en dicho registro las modificaciones de estatutos y las disoluciones.

En la ley derogada, el Ministerio del Interior llevaba el registro nacional de todas las organizaciones comunitarias, sobre la base de los registros de las municipalidades y de las intendencias provinciales.

La nueva ley fue promulgada y publicada después de las elecciones parlamentarias y presidenciales del 14 de diciembre de 1989. Habiendo triunfado el candidato presidencial opositor, no es extraño que se hayan quitado al Ministerio del Interior todas las facultades que anteriormente tenía sobre las organizaciones comunitarias. Ahora únicamente las municipalidades tienen que ver con esas organizaciones... y las municipalidades son enclaves antidemocráticos que se heredan del gobierno militar.

6. ORGANIZACIONES INFRA Y SUPRACOMUNALES

La ley 16.880 autorizaba a las Juntas de Vecinos para constituir organizaciones territoriales más pequeñas, denominadas Comités de Vecinos. Correspondía al directorio de la Junta determinar los sectores de la unidad vecinal en los cuales se establecerían los Comités. Una vez fijado el territorio de cada Comité, los vecinos que habitaban en él debían elegir un directorio de tres personas. Los Comités debían proponer al directorio de la Junta un plan de acción que no excediera las atribuciones que la ley entregaba a las propias Juntas de Vecinos. El directorio se pronunciaba sobre el plan y en caso de aprobarlo lo llevaba a cabo directamente o delegando su ejecución en el Comité.

También era posible constituir Agrupaciones de Juntas de Vecinos en una misma población y en sectores territoriales de una misma comuna que tuvieran continuidad o proximidad geográfica y que configuraran una unidad desde el punto de vista urbanístico.

La antigua ley, en fin, facultaba al directorio de las Juntas de Vecinos para designar las comisiones que estimara convenientes, encargándoles el estudio y gestión de determinadas materias.

A un nivel superior, dicha ley contemplaba agrupaciones de Juntas de Vecinos y demás organizaciones comunitarias en el ámbito comunal, provincial y nacional: las Uniones Comunales, las Federaciones Provinciales y la Confederación Nacional.

La ley actual contempla únicamente la constitución de Uniones Comunales, lo que es coherente con su intento de fomentar pequeñas organizaciones. Tres o más organizaciones comunitarias del mismo tipo (Juntas de Vecinos, Centros de Madres, clubes deportivos, etc.) pueden constituir uniones comunales "para que las representen y formulen ante quien corresponda las proposiciones que acuerden y las sugeridas por las organizaciones que las integran" (Art. 33). Más aún, en cada comuna puede haber más de una unión comunal de cada tipo de organización, con la única y obvia limitación que las organizaciones comunitarias pueden pertenecer sólo a una unión comunal del mismo tipo.

Las uniones comunales se constituyen en una asamblea. La ley no indica quórum, pero debe entenderse que bastaría la concurrencia de representantes de tres organizaciones. En la asamblea se elige un Presidente, un Secretario y un Tesorero. Se levanta acta y copia autorizada de ella y se deposita en la Secretaría Municipal, con lo cual la unión queda investida de personalidad jurídica.

Lo dicho respecto a las unidades vecinales y al paralelismo posible de Juntas también vale aquí: ante una eventual proliferación de uniones comunales, ¿cuál representa más fidedignamente los intereses de los habitantes de la comuna? ¿Cuál puede constituirse legítimamente como interlocutora del alcalde, del CODECO o de los diferentes servicios públicos?

Este sistema que permite multiplicarse las organizaciones comunitarias puede dar lugar, además, a un fenómeno de fuerte politización: es posible que cada partido o alianza de partidos quiera tener su propia Junta o su propia unión comunal. Esta posible y probable politización no deja de ser paradójica, dada la preocupación que tuvo el régimen militar por separar tajantemente "lo político" de "lo social".

7. ATRIBUCIONES DE LAS ORGANIZACIONES COMUNITARIAS

La nueva ley se refiere genéricamente a las finalidades de las organizaciones territoriales y funcionales, pero no define ni describe sus competencias o atribuciones. Se podría decir que es una ley sin contenido, que sólo se preocupa de las formalidades. Cada una de las organizaciones, en sus estatutos, puede otorgarse las competencias que estime convenientes, lo que conlleva el peligro de una extrema heterogeneidad, aún en el seno de las organizaciones del mismo tipo.

La anterior ley, en su artículo 22, fijaba detalladamente las finalidades y atribuciones de las Juntas de Vecinos, y el reglamento describía a grandes rasgos las finalidades de las organizaciones funcionales más típicas (centros de madres, centros de padres y apoderados, centros culturales y artísticos, organizaciones juveniles, clubes deportivos, grupos corales y cooperativas).

En principio, nada impide que en sus estatutos una Junta de Vecinos se fije como objetivos los mismos contemplados en la antigua ley, que perfectamente caben dentro de la finalidad global de estas organizaciones: promover el desarrollo de la comuna y los intereses de sus integrantes. Pero de todas maneras es posible pensar que habrá finalidades distintas y tal vez hasta contrapuestas entre unas y otras Juntas de Vecinos o Centros de Madres. En cualquier caso, la municipalidad no está autorizada para pronunciarse sobre el fondo de los estatutos. Sólo puede objetarlos si no se ha cumplido con los requisitos que la ley señala para la constitución de las diferentes organizaciones y para la aprobación de sus estatutos. Se deja, entonces, la libertad más absoluta para que cada organismo defina sus atribuciones y finalidades. Aunque hay un límite, tanto en la antigua como en la actual ley: se prohíbe a las organizaciones comunitarias toda propaganda, campaña o acto proselitista, así como se les obliga a respetar la posición religiosa y política de sus miembros.

8. ORGANOS

Los principales órganos de las organizaciones comunitarias son la asamblea, el directorio y la comisión de finanzas.

a. La asamblea

Este órgano está constituido por la reunión del conjunto de los afiliados a una organización comunitaria, de la cual es la instancia resolutoria superior.

Las asambleas generales ordinarias se celebrarán en las ocasiones y con la frecuencia establecida en los estatutos.

En ellas podrán tratarse todas las materias relacionadas con

sólos intereses de la organización. Corresponde citar a las asambleas ordinarias al presidente y al secretario.

Las asambleas extraordinarias se realizarán cuando lo exijan las necesidades de la organización, los estatutos o la ley.

En ella sólo podrán tratarse las materias señaladas en la convocatoria. La citación a asamblea extraordinaria la hace el presidente a iniciativa del directorio o por requerimiento de al menos el 25% de los afiliados. La citación debe hacerse con una anticipación mínima de cinco días hábiles a la fecha de su celebración.

La ley indica que deben tratarse en asamblea general extraordinaria las siguientes materias:

- i. la reforma de estatutos;
- ii. la adquisición, enajenación y gravamen de los bienes raíces de la organización;
- iii. la disolución de la organización;
- iv. la incorporación a una unión comunal o el retiro de la misma.

La ley no señala el quórum necesario para adoptar acuerdos. Cada organización deberá establecerlo en sus estatutos.

El reglamento de la ley anterior disponía que las asambleas generales de vecinos deberían realizarse al menos trimestralmente, la primera de ellas en el mes de marzo, para considerar el cumplimiento de ciertas obligaciones y para que el directorio diera cuenta de la administración correspondiente al año anterior. Los acuerdos se adoptaban por la mayoría de los presentes, salvo que la ley o el reglamento fijaran un quórum especial. En todo caso, los acuerdos eran obligatorios tanto para los vecinos presentes como para los ausentes. Ni la ley ni el reglamento distinguían entre asambleas ordinarias y extraordinarias. Estas últimas, en

realidad, no estaban consideradas. Había, no obstante, ciertas materias de la tabla que debían verse con preferencia a cualquier otro asunto, como la modificación de estatutos o la adquisición, venta o gravámen de bienes raíces, materias ambas que, según la actual ley, deben tratarse en asamblea extraordinaria.

b. El directorio

El directorio está compuesto al menos por tres miembros titulares elegidos en asamblea general ordinaria y por dos miembros suplentes. La ley no fija un número límite de directores. Es probable que en el futuro se dé una gran heterogeneidad en la composición de los directorios: desde tres hasta diez o más, según sea el parecer de la asamblea y el deseo de los asistentes de acceder a un cargo en el directorio.

Durante la vigencia de la antigua ley, el directorio de las Juntas de Vecinos estaba compuesto por nueve miembros. Seis de ellos eran elegidos en asamblea general de vecinos. Los otros tres eran designados por las organizaciones funcionales de la respectiva unidad vecinal. Al menos uno de ellos debía formar parte de un Centro de Madres.

Para ser dirigente de una organización comunitaria, de acuerdo a la ley vigente, se requiere:

- i. tener 21 años de edad, requisito que no se exige para las organizaciones juveniles;
- ii. tener al menos un año de afiliación en la organización;
- iii. ser chileno o extranjero a vecindado por más de tres años en el país;
- iv. no haber sido condenado ni hallarse procesado por delito que merezca pena aflictiva (más de tres años);

v. no estar afecto a las inhabilidades o incompatibilidades que establezcan la Constitución Política o la leyes.

La Constitución, por ejemplo, en su artículo 54, Nº 7 declara que no pueden ser candidatos a diputados o senadores las personas que desempeñen un cargo directivo de naturaleza gremial o vecinal.

En la antigua ley la edad para elegir y ser elegido era de 18 años y no se contemplaba el requisito señalado en el punto v. del párrafo anterior. El directorio de las organizaciones funcionales estaba compuesto por cinco miembros.

El reglamento de la ley 16.880 establecía claramente el procedimiento eleccionario, lo que indica la importancia que se atribuía al mismo como expresión de la voluntad popular. 21 días antes de una elección, la asamblea general elegía una Comisión de Elecciones, compuesta de tres miembros y presidida por quien obtuviera el mayor número de votos. Esta Comisión tenía las siguientes funciones:

- inscribir a los candidatos;
- efectuar un sorteo para asignar a cada uno un número, el que determinaría su ubicación en la cédula;
- encargarse de la confección de las cédulas únicas;
- determinar el número de mesas receptoras de sufragios y sus vocales;
- instruir a los vocales y entregarles los útiles electorales;
- confeccionar el registro de votantes;
- supervigilar el acto eleccionario;
- proclamar oficialmente los resultados de la elección y declarar como elegidos a los candidatos que hubieren obtenido las seis más altas mayorías o las tres más altas tratándose de la Comisión de Finanzas.

El escrutinio se practicaba públicamente en la misma mesa receptora. Dentro de las 48 horas siguientes a la proclama-

ción oficial de los resultados, la Comisión debía enviar a la Intendencia o Gobernación correspondiente los resultados de las elecciones. La elección de directorio y de Comisión de Finanzas se hacía en asamblea general en aquellas organizaciones que tuvieran menos de 200 socios inscritos.

La actual ley sólo dice que en las elecciones de directorio serán considerados candidatos todos los afiliados que reúnan los requisitos para ser dirigentes, resultando electos quienes en una única y misma votación obtengan las más altas mayorías. Si hubiere igualdad de votos entre dos candidatos, el empate se dirimirá por la antigüedad en la organización. Si el empate persiste, se procederá a un sorteo entre los dos candidatos.

No hay, pues, candidatos previos al acto eleccionario ni norma alguna que regule el procedimiento. La reglamentación de las elecciones no está dentro de las menciones que los estatutos deben contener obligatoriamente. No existen garantías, entonces, de un proceso electoral claro, transparente y controlado. De alguna manera las elecciones se trivializan.

Además de lo que dispongan los estatutos, el directorio tendrá las siguientes atribuciones:

- citar a asamblea extraordinaria;
- dar a conocer a la asamblea todos los asuntos relacionados con los objetivos de la organización;
- cumplir los acuerdos de la asamblea;
- representar a la organización en todas las actividades autorizadas por la ley y por sus estatutos;
- rendir cuenta anual a la asamblea del manejo e inversión de los recursos que conforman el patrimonio de la organización.

Los dirigentes pueden cesar en sus cargos por cinco causas:

- cumplimiento del período;
- renuncia;
- inhabilidad sobreviniente;
- censura acordada en sesión extraordinaria especialmente convocada al efecto, por la mayoría absoluta de los miembros presentes;
- pérdida de la calidad de afiliado a la organización.

9. PATRIMONIO

El patrimonio de las organizaciones comunitarias está formado por: las cuotas ordinarias y extraordinarias que apruebe la asamblea; las donaciones o asignaciones por causa de muerte (herencias y legados); los bienes muebles e inmuebles que adquieran a cualquier título; las rentas por la administración de centros comunitarios, talleres artesanales y otros bienes de uso de la comunidad que posean; los ingresos provenientes de rifas, beneficios, fiestas sociales y otros similares; las multas cobradas a sus miembros en conformidad con los estatutos. Esta última fuente no estaba contemplada en la ley anterior.

Los fondos de las organizaciones comunitarias deben mantenerse en bancos o instituciones financieras legalmente reconocidas. De acuerdo a la ley anterior, los fondos debían depositarse en el Banco del Estado. El Art. 63 de esa ley disponía: "En el presupuesto ordinario de la nación se contemplarán anualmente recursos destinados a la construcción, habilitación y equipamiento de sedes para Juntas de Vecinos y demás organizaciones comunitarias". También autorizaba al Fisco y a las municipalidades para transferir a título gratuito predios a las Juntas de Vecinos, para la construcción de sus sedes sociales.

El Art. 5, letra f) de la ley constitucional orgánica de municipalidades, autoriza a éstas para otorgar subvenciones y aportes a personas jurídicas de carácter público o privado, sin fines de lucro, que colaboren directamente en el cumplimiento de sus funciones. Estas subvenciones o aportes no pueden exceder el 7% del presupuesto municipal propio, es decir, descontados los fondos destinados a financiar las actividades de salud y educación trasladadas a las municipalidades. Llama la atención que la nueva ley no haya contemplado entre las fuentes de recursos de las organizaciones comunitarias este eventual aporte municipal, ya que ellas cumplen con todos los requisitos para recibir subvenciones del municipio.

La administración de los bienes de la organización está a cargo del directorio, el que debe confeccionar un balance anual para ser sometido a la aprobación de la asamblea. No se señala qué sucede si la asamblea no aprueba el balance. Una vez al año la asamblea designa una Comisión Fiscalizadora de Finanzas, compuesta por tres miembros, cuyas atribuciones deben fijarse en los estatutos.

10. DERECHOS Y OBLIGACIONES

Son derechos de los miembros de las organizaciones:

- a. participar con voz y voto en las asambleas, siempre que estén al día en el pago de la cuotas sociales;
- b. elegir y ser elegidos en cargos de representación;
- c. presentar al directorio cualquier iniciativa, proyecto o proposición de estudio. Si esta iniciativa es patrocinada al menos por el 10% de los afiliados, el directorio deberá someterla a consideración de la asamblea;
- d. tener acceso a los libros de actas y contabilidad.

Son obligaciones:

- a. pagar puntualmente las cuotas sociales y cumplir con todos los compromisos contraídos con la organización;
- b. acatar los acuerdos de la asamblea y del directorio;
- c. servir los cargos para los cuales hayan sido designados y colaborar en las tareas que se les encomiende;
- d. cumplir con las disposiciones estatutarias y legales.

Ni en la antigua ley ni en su reglamento se mencionaban los derechos y obligaciones de los socios o vecinos.

11. RELACIONES CON LA MUNICIPALIDAD

El Art. 29 de la ley vigente señala que las organizaciones comunitarias de carácter territorial tienen por objetivo, entre otros, colaborar con las autoridades del Estado y de las municipalidades. Las relaciones entre organizaciones comunitarias y municipalidad tienen que ver, en la mayoría de los casos, con formalidades, como vimos: la municipalidad lleva el registro público de las organizaciones, puede objetar los estatutos, debe proporcionar un estatuto tipo a quien lo solicite, debe aprobar la modificación de estatutos, el secretario municipal actúa como ministro de fe en las asambleas para constituir uniones comunales, la disolución de las organizaciones se declara por decreto alcaldicio, el CODECO determina las unidades vecinales. En buenas cuentas, la municipalidad actúa fundamentalmente como controladora de la legalidad de la constitución de las organizaciones. La relación orgánica con la municipalidad se da a través de los CODECOS, donde las organizaciones comunitarias -incluidas las organizaciones de regantes y las asociaciones de propietarios- representan un 50% del total de los miembros, correspondiendo la otra mitad a las actividades económicas relevantes de la comuna. Bajo la anterior legislación la situación era muy diferente:

- a. Las municipalidades (alcalde y cuerpo de regidores) fijan las unidades vecinales.
- b. Los vecinos solicitan al alcalde día y hora para la elección del directorio provisorio.
- c. Una de las finalidades de las Juntas de Vecinos es promover el progreso urbanístico de la respectiva unidad vecinal, con la Dirección de Obras Municipales. Antes del 30 de Abril de cada año, las Juntas debían enviar al alcalde el plan, presupuesto y condiciones de obras de urbanización y mejoramiento urbano. La municipalidad estaba obligada a pronunciarse antes del 31 de Mayo. El segundo lunes del mes de junio se reunía la Unión Comunal, convocada por el alcalde, para considerar y coordinar las prelacións entre las distintas obras propuestas en los planes de las diferentes Juntas. En la segunda quincena de agosto la municipalidad reunida con la Unión Comunal de Juntas de Vecinos debía estudiar y acordar en definitiva el orden de prelación del plan coordinado de las obras propuestas. Dicho plan formaba parte del presupuesto que el alcalde debía presentar a la Corporación edilicia.
- d. Otra finalidad de las Juntas era cautelar los intereses de la comunidad y de acuerdo con los organismos municipales y públicos ejercer una serie de funciones (colaborar en la fiscalización de precios, en el control sanitario de los locales de venta de artículos alimenticios, en la fiscalización de la extracción de basuras, ser oídas en el otorgamiento de patentes de bebidas alcohólicas, etc.).
- e. Las Juntas de Vecinos podían solicitar a los servicios públicos y municipales la aplicación de sanciones a los funcionarios cuyo desempeño fuere inadecuado.
- f. Los presidentes de las Juntas tenían derecho a voz en las sesiones de la municipalidad y en su comisiones cuando se trataba de asuntos que afectaban a sus unidades vecinales.
- g. Las Juntas podían ejecutar por sí mismas obras de adelanto en sus respectivos territorios, previa autorización municipal. Los servicios públicos y las municipalidades estaban obligados a prestar la asistencia requerida para la ejecución de las obras.
- h. Las dificultades entre dos Juntas de una misma comuna eran resueltas por el alcalde.
- i. El alcalde convocaba a asamblea para formar uniones comunales a petición de cualquiera Junta de Vecinos ya constituida.

12. RELACIONES CON EL GOBIERNO CENTRAL

La nueva ley no contempla ninguna relación entre las organizaciones comunitarias y los agentes del gobierno central.

En la ley anterior, en cambio, había una serie de relaciones entre ambas entidades. Mencionaremos las más importantes.

- a. El Ministerio del Interior llevaba el registro nacional de todas las organizaciones comunitarias.
- b. El Presidente de la República aprobaba el estatuto de las organizaciones territoriales y funcionales, previo informe del intendente de la provincia respectiva.
- c. La supervigilancia y fiscalización de las organizaciones comunitarias correspondía al Ministerio del Interior. En la constitución de uniones comunales de Juntas de Vecinos actuaba como ministro del fe el intendente o su representante. Para la constitución de las federaciones provinciales debía actuar personalmente el intendente.
- d. El gobernador provincial podía autorizar la utilización de establecimientos educacionales próximos al domicilio de la organización, tanto para la realización de elecciones como para la celebración de sus reuniones ordinarias.
- e. El intendente podía intervenir una Junta de Vecinos para regularizar sus funciones o para convocar a elecciones de una nueva directiva fundado en las siguientes causales:
 - prolongación en sus funciones del directorio más allá del plazo estipulado por la ley;
 - falta de funcionamiento por más de dos meses consecutivos;
 - reclamación fundada contra el directorio presentada por el tercio de los vecinos de la Junta, en la forma prescrita por el reglamento;
 - infracción grave del directorio a sus obligaciones, a solicitud de un vecino.
- f. El Art. 212 del reglamento entregaba al Ministerio del Interior las siguientes facultades:
 - velar por el cumplimiento de la ley, del reglamento y de los estatutos;
 - informar al Presidente de la República las solicitudes de personalidad jurídica presentadas por las organizaciones comunitarias;

- establecer normas de carácter contable y administrativo para el mejor funcionamiento de las organizaciones;
 - velar por el cumplimiento de los Intendentes de su facultad de intervenir las Juntas de Vecinos por la ocurrencia de algunas de las causales enumeradas más arriba.
- g. Las Juntas de Vecinos podían recurrir al Servicio Nacional del Empleo para integrar al trabajo a los miembros que se encontraban cesantes.

13. FRANQUICIAS

Las organizaciones comunitarias están exentas de todas las contribuciones, impuestos y derechos fiscales y municipales, salvo los establecidos en el decreto ley 825, de 1975 (IVA e impuestos especiales a las ventas y servicios). Sin embargo, los servicios que las organizaciones comunitarias presten a sus miembros, estarán exentos del IVA.

Las donaciones y asignaciones testamentarias que se hagan a las organizaciones comunitarias están, asimismo, exentas de todo impuesto y del trámite de la insinuación (autorización judicial para donar).

14. DISOLUCION

Ni la antigua ley ni su reglamento contemplaban causales específicas de disolución de las organizaciones comunitarias o la cancelación de su personalidad jurídica. La ley 16.880 estipulaba solamente que si dejaba de existir una Junta de Vecinos por erradicación o por otra causa que hiciera imposible su existencia, sus bienes pasarían a integrar un fondo especial para la promoción de organizaciones comunitarias y vecinales, bajo la administración de la unión comunal de Juntas de Vecinos de la comuna respectiva.

El decreto ley 1.183, de 1975, estableció una serie de normas para el financiamiento, nacional o extranjero, de las personas jurídicas privadas sin fines de lucro, incluidas expresamente las regidas por la ley 16.880. El incumplimiento de alguna de estas normas acarrea la inmediata cancelación de la personalidad jurídica de la institución infractora.

El decreto supremo 227, del Ministerio del Interior, de 1976, facultó al Ministro del Interior para cancelar la personalidad de las Juntas de Vecinos en los siguientes casos:

- a. la existencia de más de una Junta de Vecinos en el territorio establecido para la unidad vecinal;
- b. la erradicación de los vecinos del territorio de la unidad vecinal;
- ac. la modificación total del territorio de la unidad vecinal.

Como causales para cancelar la personalidad jurídica de las organizaciones funcionales se indican:

- a. la infracción a la prohibición de campaña o propaganda proselitista;
- b. insuficiente número de socios activos (menos del 60% de los socios necesarios para constituir la organización);
- c. promoción o ejecución de acciones contrarias a las finalidades y objetivos de la entidad;
- d. encontrarse en alguna de las situaciones previstas en el Art. 85 del reglamento de la ley 16.880, que establece que no son organizaciones reconocidas por la ley: las que persigan fines de lucro, las de tipo social de carácter selectivo, los colegios profesionales, aquellas cuyas finalidades no estén enmarcadas en la comunidad vecinal, las que tengan finalidades sindicales o gremiales, las que tengan objetivos políticos o religiosos, las que no constituyan o adapten sus estatutos en conformidad al reglamento, las que expendan bebidas alcohólicas, los clubes deportivos profesionales.

Debe entenderse que este decreto supremo ha sido tácitamente derogado.

La nueva ley señala que las organizaciones comunitarias podrán disolverse por acuerdo de la asamblea general, adoptado por la mayoría absoluta de los afiliados con derecho a voto. Se disolverá, además, por alguna de las siguientes causales:

- a. por incurrir en alguna causal de disolución prevista en los estatutos;
- b. por incurrir en actuaciones contrarias a las leyes, al orden público o a las buenas costumbres;
- c. por haber disminuido sus afiliados a un número inferior al requerido para su constitución, durante un lapso de seis meses;
- d. por caducidad de la personalidad jurídica al no subsanar las observaciones que la municipalidad hiciera a sus estatutos en el plazo de 30 días.

La disolución por alguna de estas cuatro causales será decretada por resolución alcaldicia fundada, que se notificará a la organización afectada, la que podrá apelar ante el Tribunal Electoral Regional en el plazo de 30 días.

Las causales de las letras a., c. y d. no presentan mayores problemas. No es el caso de la indicada en la letra b. En nuestra opinión, la configuración de esta causal requiere previamente la sentencia de un tribunal competente. Aún así, y puesto que la responsabilidad penal es personal, el tribunal tendría que sancionar a individuos singulares de la respectiva organización. Una Junta de Vecinos o un Centro de Madres no pueden cometer delito. De allí que estimamos que esta causal de disolución no tiene sentido.

15. EL FUTURO INMEDIATO

Las organizaciones comunitarias existentes a la fecha de vigencia de la ley (30 de diciembre de 1989) y que cuenten con personalidad jurídica, deben inscribirse en el registro de la municipali-

dad dentro del plazo de 60 días. El no cumplimiento de esta obligación está sancionado por la suspensión del ejercicio de los derechos y franquicias establecidos por la ley.

Las organizaciones legalmente existentes deben adecuar sus estatutos a la ley en la primera reforma que introduzcan a ellos o a más tardar dentro del plazo de seis meses contados desde la vigencia de la ley.

16. CONCLUSIONES

a. La desvalorización de las Juntas de Vecinos

Ya la ley sobre municipalidades y CODECOS había desvalorizado a las Juntas de Vecinos, al ponerlas en un mismo pie que las organizaciones de regantes y las asociaciones de propietarios. Pensamos, además, que otorgar el carácter de organizaciones territoriales a los Centros de Madres perjudica tanto a éstos como a las Juntas de Vecinos.

La nueva ley se encarga de desvalorizar aún más a las organizaciones comunitarias. En primer lugar, se resta peso y representatividad a las Juntas de Vecinos y a los Centros de Madres, al permitirse que en cada unidad vecinal haya al menos tres de cada una de estas organizaciones. El paralelismo organizacional, tan estimulado por el régimen militar, se traduce finalmente en una atomización de las demandas y aportes de las Juntas de Vecinos y de las demás entidades comunitarias. En segundo lugar, en el caso de Centros de Madres y Juntas de Vecinos se disminuyen notoriamente los quórum de constitución. Para las restantes organizaciones territoriales y funcionales no se exigen quórum mínimos de constitución. En tercer lugar, desaparecen las Federaciones Provinciales y la Confederación Nacio-

nal de Juntas de Vecinos y de organizaciones comunitarias, en general. La nueva ley sólo contempla la constitución de Uniones Comunales y, lo que es aún más grave, permite que en cada comuna haya más de una Unión, lo que indudablemente afecta a su representatividad y a su importancia frente a la municipalidad. En cuarto lugar, no hay quóruns prefijados para adoptar acuerdos: cada organización establece sus propias normas al respecto. Esto significará, sin duda, un sistema anárquico y arbitrario, en el cual una organización establecerá un quórum de un 80% y otra de un 30% para decidir acerca de las mismas materias. En quinto lugar, se fija un número mínimo de directores de las organizaciones (tres), pero no uno máximo, razón por la cual es previsible una enorme heterogeneidad en la composición de los directores y una eficiencia muy diferenciada de los mismos. En sexto lugar, la no reglamentación del proceso electorario es indicativa, a juicio nuestro, de la poca importancia que el legislador atribuyó a la generación de autoridades. En séptimo lugar, y en contraste con la antigua ley, las relaciones que la nueva establece entre las organizaciones comunitarias y las municipalidades son estrictamente formales y se reducen a la función contralora de éstas sobre aquéllas durante el proceso de constitución. En octavo lugar, no se contempla una interlocución directa entre las organizaciones y los agentes del gobierno central (Intendentes y Gobernadores). En noveno lugar, en fin, la ley no establece cuáles son las atribuciones específicas de las organizaciones comunitarias. Este hecho es anómalo y puede llevar a que organizaciones del mismo tipo tengan finalidades enteramente diferentes. No obstante, tiene una potencialidad positiva, como veremos más adelante.

b. "Privatización" de las organizaciones comunitarias.

La libertad de asociación vecinal, en el caso de las Juntas de Vecinos, equivale prácticamente a otorgarles el estatuto de organismos regidos por el derecho privado, desconectado de las normas que regulan la administración del Estado y más bien emparentado con las sociedades anónimas o de responsabilidad limitada. Y esto es grave, por cuanto las Juntas de Vecinos "son expresión primigenia de la organización social, económica, política y cultural de la sociedad, la base o fundamento del Estado moderno, en su intento de ligar lo pequeño con lo macro, lo masivo con lo cotidiano. Son manifestación del desarrollo originario de las personas para organizarse con relativa autonomía, expresar sus valores, intereses, problemas y responsabilidades por sí mismos, en el destino de su vida diaria" 7/. Las Juntas de Vecinos constituyen, indudablemente, expresión de voluntad popular y, por lo tanto, de soberanía. Siendo así, deben tener el carácter de personas jurídicas de derecho público, regidas por un estatuto especial, con definición clara de competencias y atribuciones y no por las definiciones estatutarias que cada una de ellas estime conveniente adoptar.

c. Tratamiento homogéneo para realidades heterogéneas

Las Juntas de Vecinos, como organización de la ciudadanía local, deben tener un estatuto legal claro y definido de derecho público, como acabamos de decir. No sucede lo mismo con las otras organizaciones consideradas "territoriales", específicamente los Centros de Madres (dejaremos de lado las organizaciones de regantes y las asociaciones de

7/ Concertación de Partidos por la Democracia, Comisión de Descentralización política y administrativa, Descentralización y participación: fundamentos de la democracia y desarrollo, op. cit.

propietarios, por considerar que ellas sí constituyen, por naturaleza, instituciones de derecho privado, regidas fundamentalmente por el Código de Aguas y por el Código Civil). Los Centros de Madres deberían estar regulados por una ley-marco que se refiriera a los aspectos esenciales de la organización, pero que dejaran un amplio margen de libertad a nivel estatutario. Esto, porque no se trata de organizaciones de representación permanente, como las Juntas de Vecinos, sino que su inserción en la vida social y política está muy ligada con coyunturas específicas y con experiencias que no deben ser congeladas ni asfixiadas por una legislación muy detallista 8/.

d. Desvinculación entre las diversas organizaciones comunitarias

La nueva ley no contempla ninguna relación orgánica entre Juntas de Vecinos, Centros de Madres y otros tipos de organizaciones territoriales y funcionales, como lo hacía la antigua. Esta desvinculación no hace más que reforzar el ensimismamiento propio de la visión mercantil de las instituciones sociales.

e. Algunos aspectos rescatables

Creemos que lo más rescatable de la nueva legislación es la sencillez de los trámites para constituir una organización. Claro que aún esto tiene su lado negativo: la proliferación desmedida de entidades comunitarias, seguramente muy vinculada a los avatares de la vida política partidista. Bajo la antigua ley, las organizaciones adquirirían personalidad

8/ Valdés, Teresa y Marisa Weinstein, Organización de pobladoras y construcción democrática en Chile. Notas para un debate, op. cit.

jurídica por medio de un decreto supremo del Presidente de la República. Bajo la actual, ésta se adquiere en el momento de depositarse los estatutos en la Secretaría Municipal.

La no fijación de las atribuciones, junto con lo anómalo que resulta, también puede tener aspectos positivos respecto de todas aquellas organizaciones que no sean Juntas de Vecinos y en la cuales la experiencia cotidiana sea el núcleo aglutinador de la práctica.

f. Una necesaria modificación

Los potenciales aspectos positivos de la ley no le hacen el peso a los negativos. En nuestra opinión esta ley debería derogarse orgánicamente y reestablecerse, con ciertas modificaciones, la ley 16.880, luego de un amplio debate en que se oyera con especial atención a los antiguos y nuevos dirigentes de las organizaciones comunitarias clásicas, así como a los personeros de las nuevas organizaciones nacidas bajo la dictadura militar.

En lo referente a las Juntas de Vecinos, estimamos que deberían simplificarse los trámites para la obtención de personalidad jurídica y que sería conveniente dotarlas de atribuciones relacionadas con la promoción y defensa de los derechos humanos. Sería deseable, igualmente, aumentar sus fuentes de recursos, estableciendo, por ejemplo, un aporte municipal obligatorio y un fondo nacional que se distribuyera en proporción inversa a los recursos de cada Junta o Unión Comunal.

En cuanto a los Centros de Madres, la Subcomisión de Participación de la Mujer de la Comisión de Programa de la

Concertación de Partidos por la Democracia ha planteado que se dé un reconocimiento jurídico igualitario a todas las organizaciones de mujeres y eventualmente un nombre genérico para ellas. Concordamos con esta propuesta, especialmente a nivel popular, considerando, por una parte, la existencia de hecho de numerosas organizaciones de mujeres y, por la otra, la necesidad de romper la imagen -y la práctica- de los Centros de Madres como un lugar de disciplinamiento y de subordinación a los órganos del poder. Mantengan o no su especificidad, creemos que los Centros de Madres o las organizaciones amplias de mujeres deben tener representación en la directiva de las Juntas de Vecinos. Creemos, igualmente, que la estructura y funciones de CEMA-Chile deben ser radicalmente cambiadas.

Estas reformas, y varias más, idealmente deberían ser contemporáneas a la reforma constitucional y legal del régimen municipal, de manera de asegurar la debida armonía de todos los preceptos relacionados con la administración local y con la participación social.

- b. Preparar un presupuesto aproximado de los costos de ejecución de las obras comprendidas en su plan, y
- c. Determinar la contribución con que la Junta concurrirá a la ejecución de las obras del plan, sea ésta en dinero, materiales o trabajo de los propios vecinos, o en unos y en otros, y las condiciones en que comprometerá esta contribución con la Municipalidad.

A N E X O

FINALIDADES DE LAS JUNTAS DE VECINOS
DE ACUERDO CON LO DISPUESTO POR EL ARTICULO 22 DE LA LEY 16.880.

Corresponde a las Juntas de Vecinos:

1. Realizar en representación de los vecinos todos los actos, contratos o gestiones que sean necesarios para la regularización del dominio sobre los inmuebles que éstos ocupan.
2. Promover el progreso urbanístico de la respectiva Unidad Vecinal, con la asesoría de la Dirección de Obras Municipales donde la hubiere. Para ello deberán:
 - a. Preparar un plan anual de obras de urbanización y mejoramiento, en el que se señalará el orden de prelación que, a su juicio, se les deberá dar. Dicho plan puede comprender la ejecución parcial de obras que, por su magnitud, no sea posible llevar a cabo en sólo un año.
 - b. Preparar un presupuesto aproximado de los costos de ejecución de las obras comprendidas en su plan, y
 - c. Determinar la contribución con que la Junta concurrirá a la ejecución de las obras del plan, sea ésta en dinero, materiales o trabajo de los propios vecinos, o en unos y en otros, y las condiciones en que comprometerán esta contribución con la Municipalidad.

3. Procurar el desarrollo del espíritu de comunidad y solidaridad entre los vecinos y, al efecto:

- a. Propender y colaborar en la promoción de aquellas organizaciones de la comunidad necesarias para el desarrollo de la respectiva Unidad Vecinal.
- b. Impulsar y participar en programas de capacitación de los vecinos en general y de los dirigentes en particular, en materias de organización, preparación técnica, económica, artística, cultural, educacional y otras similares.
- c. Propender a la obtención de los servicios, asesorías, equipamiento y demás medios que las organizaciones necesitan para el mejor desarrollo de sus actividades sociales y la solución de los problemas comunes, y
- d. Organizar, promover o participar en la formación de cooperativas, especialmente de consumo, artesanales, de vivienda, de producción u otras, con el objeto de mejorar las condiciones económico-sociales de los habitantes de las respectivas Unidades Vecinales.

4. Cautelar los intereses de la comunidad en coordinación con los organismos funcionales señalados y, de acuerdo con los organismos municipales y públicos respectivos, ejercer funciones tales como:

- a. Colaborar en la fiscalización de precios, distribución y venta de artículos de primera necesidad y de uso y consumo habituales.

Colaborar en el control sanitario de los locales de expendio de artículos alimenticios.

Colaborar en la fiscalización de la extracción de basura.

Colaborar en la racionalización de la movilización colectiva.

e. Ser oídas en el proceso de otorgamiento de patentes de bebidas alcohólicas y colaborar en la fiscalización del adecuado funcionamiento de los establecimientos en que se expenden bebidas alcohólicas y en la represión del clandestinaje.

f. Colaborar en la defensa de la persona y propiedad de los vecinos y en todos los aspectos que signifiquen un resguardo a la moralidad pública.

g. Colaborar en la integración al trabajo de miembros de la comunidad que se encuentren cesantes.

5. Promover la colaboración de los vecinos y de las organizaciones populares, con el objeto de asegurar la más adecuada prestación de servicios de utilidad pública, sea colaborando en la fiscalización de la prestación de esos servicios, sea aportando iniciativas y recursos humanos y materiales para la mayor eficiencia de los mismos, todo ello de acuerdo con los respectivos servicios.

Estos servicios procurarán, a su vez, la incorporación de los representantes de las organizaciones comunitarias o vecinales dentro de la estructura orgánica en todos los

de niveles en que sea compatible con las funciones técnicas a su cargo.

Para realizar las labores señaladas en este número y en el anterior, las Juntas de Vecinos podrán solicitar a los respectivos servicios públicos y municipales la aplicación de sanciones a aquellos funcionarios que no ejerzan sus funciones en forma adecuada.

6. Participar en los organismos que expresan y representan a las organizaciones comunitarias en sus diversos niveles: Agrupaciones, Uniones, Federaciones y Confederaciones.

Sede Académica de Ecuador
Casilla 6362-CCI
Quito
Fono: 452300
Télex: 21432 FLACSO ED

Sede Académica de México
Apartado 20-021
México 20 D.F.
Fonos: 5686321 - 6453
Télex: 1772150 FLACME

Programa de Argentina
Casilla 145 sucursal 26
1426 Buenos Aires
Fonos: 7710978 - 7722407
Télex: 18937 FLACSAR

Programa de Bolivia
Casilla 20951
La Paz
Fono: 372732

Programa de Brasil
Rua Alcindo Guanabara 24 of. 507/508
CEP 20031
Rio de Janeiro
Fono: 2405678
Télex: 2130275 KALM - BR

Programa de Chile
Casilla 3213 Correo Central
Santiago
Fonos: 2257357 - 2256955 - 2259938
Télex: 341326 FLACSO CK
Fax: (562) 460433

Secretaría General
Apartado 5429
San José Costa Rica
Fono: 531811
Télex: 2846 FLACSO CR
Fax: (596) 244407

Programa de Guatemala
3a. Calle 6 - 24 Zona - 2 AP-1
Apartado Postal 988 A
Fono: 24375
