



# PODER LOCAL, POBLADORES Y DEMOCRACIA

VICENTE ESPINOZA, ALFREDO RODRIGUEZ,  
ALEX ROSENFELD



Territorio y política, dos conceptos que los autores conjugan en su propuesta de transformación de los municipios en efectivos gobiernos locales, capaces de integrar y representar a los pobladores en una futura institucionalidad democrática.

# PODER LOCAL, POBLADORES Y DEMOCRACIA

Vicente Espinoza, Alfredo Rodríguez, Alex Rosenfeld

Investigador de SUR.

Territorio y política. Dos palabras aparentemente ajenas, aunque nacieron juntas. Salvo cuando la política se transforma en guerra, pocos toman en cuenta los territorios.

De acuerdo al discurso oficial, el objetivo de la "municipalización" ha sido planteado como descentralización de las funciones administrativas y como acercamiento de la autoridad a los habitantes. El fortalecimiento de los cuerpos municipales que ha ocurrido en Chile en los últimos 10 años, se ha realizado de acuerdo a una lógica geopolítica: para los militares, los territorios son el escenario de la guerra, y el enemigo interno a quien se busca controlar vive en ciudades.

Para los pobladores, el proceso de "municipalización" promovido por el régimen, tienen un sello negativo. No sólo porque proviene de una dictadura, sino porque es un obstáculo a sus posibilidades de expresión y organización territorial. Los municipios hoy día, lejos de constituir gobiernos locales, son simples entes administrativos locales de un gobierno central en extremo jerarquizado. En las actuales condiciones de dictadura y en la medida en que los espacios nacionales de expresión política se enajenan de los territorios, los pobladores no tienen otra alternativa que su defensa comunitaria o la sublevación. Es por eso que en la situación límite a que se encuentran sometidos, su actividad —desarrollada a través de las organizaciones de subsistencia y reivindicativas, o de las protestas poblacionales— señala simultáneamente la ruptura con el orden que los excluye, la búsqueda de representación política, y las demandas por desarrollo local. Es el descubrimiento del territorio como recurso y como elemento de identidad común.

En condiciones democráticas, nada garantiza por sí solo que la exclusión de los pobladores se resuelva. Nuestro punto de vista es que los gobiernos locales podrían ser una posibilidad de representación e integración democrática a escala territorial para sectores sin otra

vía de expresión que su participación electoral, y portadores de demandas con un gran potencial destabilizador.

La conformación de los ciudadanos como actores o movimientos, es una condición básica para el proceso democrático. En el caso de los pobladores, este proceso se liga a su capacidad para insertarse en estructuras de representación institucional. Pero esto no depende sólo de ellos. Es necesario construir los canales adecuados para tal expresión.

Política y territorio, términos que se hace necesario combinar. En Chile un problema político de primera magnitud, porque tiene que ver con la movilización ciudadana contra la dictadura y la estabilidad de la futura institucionalidad democrática. Esta es la razón de nuestro interés en explorar los obstáculos y las posibilidades que existen para impulsar el desarrollo de gobiernos locales democráticos.

## 1. LOS OBSTACULOS

### 1.1. LA DICTADURA

El primer y más importante obstáculo para la existencia de una democracia efectiva de los gobiernos locales en Chile, es la permanencia de la dictadura militar. Es difícil pensar en la posibilidad de existencia de gobiernos locales democráticos, sin un correlato a nivel nacional.

Un gobierno local democrático resulta contradictorio con la permanencia de una dictadura unipersonal, cuya fuerza se expresa a través de una doble estructura jerárquica: la estructura militar y la estructura de la administración interior del país. El municipio chileno se encuentra hoy inserto en esa doble estructura, que en orden de mando es la siguiente: Jefe del Estado (Capitán General) - Intendente Regional (General de División) - Gobernador (Coronel) - Alcalde (Militar en retiro o civil).

La existencia de un régimen autoritario no sólo ha restringido las formas democráticas más elementales, sino que también ha repercutido en el funcionamiento de las instituciones y órganos permanentes del Estado, como lo son los municipios. Por ejemplo, la designación, evaluación y renovación de las autoridades de los gobiernos lo-

cales ha quedado en manos del Jefe de Estado. El carácter de la administración de cada municipio depende de la capacidad e interés de cada Alcalde para delegar o hacer participar a los funcionarios. Las políticas, leyes y reglamentos se modifican a conveniencia (pública o reservadamente) según sea el balance que realiza el Jefe del Estado. Algunas competencias y atribuciones que los municipios tienen por ley, se ejercen sólo en cuanto existe autorización expresa de las autoridades de nivel jerárquico superior (Intendentes). Por último, la participación vecinal tiene marcadas restricciones, en la medida en que los dirigentes de las Juntas de Vecinos son designados por las autoridades municipales y regionales.

La falta de democracia a nivel nacional se expresa en lo local como exclusión de vastos sectores políticos y sociales de la participación en las actividades municipales. El criterio político de la autoridad es utilizar los municipios para cooptar organizaciones o manifestaciones sociales, y por otros medios reprimir aquellas que no puede integrar. La única alternativa de participación local ofrecida actualmente, es la de una integración cooperativista de la población, sin ninguna incidencia en los aspectos políticos comunales.

Con lo anterior no se quiere decir que los municipios no operan en Chile, sino que existen trabas estructurales e institucionales que impiden la existencia de gobiernos locales democráticos.

### 1.2. LA ESCASA RELEVANCIA DEL MUNICIPIO TRADICIONAL

Un segundo obstáculo que limita las propuestas de constitución de gobiernos locales, han sido las escasas atribuciones y recursos que han tenido en el pasado y, por tanto, una tradición de menor relevancia y eficiencia política respecto del gobierno central y sus organismos descentralizados de carácter nacional.

Históricamente, Chile se constituyó como nación sobre la base de un Estado centralizado. En el origen de esta institucionalidad política, fueron derrotadas las ideologías federalistas y regionalistas, lo que involucró una importante integración de la nación en torno al Estado central.

A fines del siglo pasado, en 1891, fue formulada una ley de Municipalidades, conocida como "*Ley de la Comuna Autónoma*". Dicha propuesta descentralizadora obedeció a la presión de grupos oligárquicos tradicionales, que intentaron resistir el avance de las ideas liberales en el plano nacional. Las acrecentadas atribuciones asignadas a los municipios no implicaron cambios significativos. La incapacidad técnica, la inercia burocrática municipal y

su corrupción, más bien tendieron a desprestigiarlos.

La institucionalidad establecida por la Constitución de 1925, reasumió los fuertes rasgos centralizados, en la medida en que el proyecto planteado era de integración de los sectores medios y nacionales, y rompió el carácter excluyente del Estado oligárquico. En tal proceso, el sistema político adquirió un rol central, transformándose en el mecanismo principal de integración. Si bien se les reconoció a los municipios un conjunto de funciones de servicio, así como una autonomía administrativa y política sustentada en la elección por sufragio de las autoridades locales, dentro del sistema político nacional las municipalidades ocupaban un peldaño bastante inferior. En otras palabras, la integración fue de un carácter marcadamente clientelista, donde los municipios tenían desventajas en relación al resto del sistema institucional, al carecer de un rol que les permitiera responder a las crecientes demandas sociales fomentando el desarrollo local. Unido a lo anterior, la escasez de recursos propios explica por qué los municipios devinieron una institución cada vez más intrascendente.

Los antecedentes anteriores permiten entender por qué las presiones y reivindicaciones organizadas se ejercieron tradicionalmente sobre organismos e instituciones estatales de carácter nacional, antes que sobre los municipios. De esta manera, las atribuciones y recursos que poseía el municipio fueron compartidos con otras instituciones nacionales, o simplemente traspasados a estas últimas. Lo ocurrido en materia sanitaria, de transporte, abastecimiento, etc., es un buen ejemplo en este sentido. En cuanto a los recursos municipales, en todos los ítems de ingreso fueron progresivamente establecidos cargos a beneficio del fisco.

La formulación de la ley de Juntas de Vecinos en 1968, aunque estableció unidades territoriales como base de la organización de los pobladores, no rompió la tendencia anterior. De hecho, no contempló un fortalecimiento de la institución municipal, sino que también planteó la promoción y supervisión de las organizaciones de base desde el gobierno central. Por ello mismo, resultó frecuente la repetición de prácticas de clientela a través de la organización vecinal. La incapacidad del municipio tradicional para responder a las demandas locales, sea por falta de recursos o de atribuciones, y, consecuentemente, la intervención directa del gobierno central en la solución de los problemas locales, definió la falta de raigambre del municipio en la vida cotidiana de las personas, y la desvalorización política que se tenía del funcionamiento y autoridades edilicias.

### 1.3. LA DIFERENCIACION ENTRE MUNICIPIOS. EL CASO DE SANTIAGO

La segmentación y segregación urbana es quizás una de las características más visibles de nuestras ciudades latinoamericanas. Santiago no es una excepción, y las políticas municipales o urbanas, antes que reducir la desigualdad, la acentuaron. El sistema de ingresos municipales fue tradicionalmente regresivo, ya que no había mecanismos de redistribución intercomunal. A pesar de los intentos de distintos gobiernos por aplicar medidas redistributivas, tales desigualdades continuaron existiendo.

El régimen militar abandonó los criterios de redistribución, intervención o planificación, e impuso el mercado como asignador único de recursos. El resultado de esta política ha sido una gran concentración de recursos y obras en las comunas de ingresos medios y altos<sup>1</sup>. No está de más recordar que este tipo de comunas poseía obras e infraestructura de mayor calidad.

En la actualidad, opera como instrumento de redistribución de los ingresos municipales el Fondo Común Municipal. Este, si bien entrega mayores recursos a las comunas de ingresos menores, resulta insuficiente para disminuir la distancia entre ellas y las de ingresos medios y altos. Tampoco la generación de actividades económicas comunales por parte de los vecinos, orientadas a asumir parcialmente los costos de la función municipal, logra acortar la mencionada distancia.

Una reciente reforma municipal procedió a subdividir el territorio de Santiago, creando jurisdicciones de menor tamaño con el objetivo explícito de homogeneizar especialmente sectores de nivel socioeconómico similar<sup>2</sup>. De esta forma, se consolidó administrativamente la segregación espacial, lo que fue reforzado por el programa de erradicación de asentamientos precarios. Este programa ha involucrado el traslado de unas 30.000 familias de bajos ingresos, que ocupaban terrenos en comunas de mayor nivel económico, hacia comunas periféricas con ingresos homogéneos. A raíz de ello, el régimen habla de "municipios libres de pobreza" y "municipios de extrema pobreza", clasificación que poco contribuye a reducir las distancias, ya que los "pobres" pasan a ser otra pesada carga

para municipios carentes de los recursos necesarios.

Las grandes diferencias actuales entre comunas, plantean serias limitaciones para el funcionamiento y la autonomía de los futuros gobiernos locales democráticos. A menos que se establezcan mecanismos eficaces de redistribución de recursos, sólo los municipios de las comunas ricas tendrán autonomía, mientras que los de las comunas pobres dependerán de las decisiones e inversiones del gobierno central.

La posibilidad de tener gobiernos locales democráticos y solidarios, en una ciudad tan segregada como lo es actualmente Santiago, supone reforzar la capacidad de cada uno de ellos y, a la vez, establecer un gobierno democrático del conjunto de la ciudad.

### 1.4. LA FORMA DE ENTENDER LA POLITICA Y EL ESTADO

Entre los actores políticos democráticos, no han existido propuestas que consideren entre sus objetivos la descentralización y el fortalecimiento municipal. Esta afirmación debe ser matizada con la producción intelectual en medios académicos opositores, relativa a la participación y el desarrollo locales. No obstante, tal elaboración no ha sido asumida por los partidos políticos o movimientos sociales.

Hasta ahora, el único proyecto existente propone la participación ciudadana en ciertos aspectos del proceso de tomas de decisiones municipal; sin embargo, no define el carácter de tal participación, el rol que le cabría a la amplia red de organizaciones surgidas en estos años, y las formas de ejecución y generación de programas y proyectos de desarrollo local<sup>3</sup>.

Los agentes políticos tienden generalmente a considerar que la política se realiza en el ámbito nacional, en torno a y por el control del Estado —lo que obviamente es cierto—, pero descuidan la discusión de las características que ese Estado —que buscan construir— asume en sus diferentes niveles; de las instancias que permitan asegurar el ejercicio de la democracia, entre ellas, los gobiernos locales. Una clara ilustración de este problema lo constituye el documento "La Demanda de Chile", propuesta democrática elaborada por la "Asamblea de la Ciudadanía", que reúne al conjunto de las organizaciones sindicales, estudiantiles, poblacionales, profesionales y empresariales que se han pronunciado a favor de la instauración de la democracia en Chile. Este documento no

<sup>1</sup> F. Labbé y M. Llévenes, *Cambios poblacionales en el Gran Santiago: un diagnóstico*, Encuentro Anual de Economistas, Punta de Talca, diciembre 1985.

A. Rodríguez, *Santiago: Viejos y Nuevas Temas*, SUR, Documento de Trabajo N° 41, Santiago, marzo 1985.

<sup>2</sup> S. Morales, *La nueva división político administrativa municipal en el Área Metropolitana de Santiago*, VECTOR, Santiago, mayo 1986.

<sup>3</sup> Proyecto Alternativo; *Municipalización y Desarrollo de la Comunidad. Bases de Discusión*, Documento 10, enero de 1984, auspiciado por el Instituto Chileno de Estudios Humanísticos.

sólo no considera a los gobiernos locales como tema de interés, sino que las formas de participación propuestas corresponden únicamente a la recuperación de las establecidas por las leyes vigentes antes del advenimiento dictatorial.

Para muchos gremios, la oposición a las políticas de "municipalización", es sinónimo de lucha antidictatorial. Un debate al respecto se ha producido recientemente en torno al traspaso de la administración de establecimientos educacionales a los municipios, gestión que ha sido evaluada negativamente por los educadores, y también por los partidos políticos y la opinión pública en general. Para ellos constituye un instrumento de la dictadura, cuyos objetivos serían rebajar las condiciones de trabajo de los profesores, controlar a los alumnos o entregar las escuelas al sector privado. Evaluación con la que coincidimos. Pero esta apreciación no debe confundir lo que el régimen denomina "proceso de municipalización" —el cual rechaza— con la posibilidad de pensar, proponer y establecer gobiernos locales democráticos.

### 1.5. LA INEXISTENCIA DE UNA POLITICA DE PLANIFICACION Y DESARROLLO LOCAL

El municipio actual cuenta con el apoyo de un canal institucional de tipo técnico, que comienza en la Oficina de Planificación Nacional y termina en las Secretarías de Coordinación y Planificación Comunal. La responsabilidad de estos cuerpos, consiste en formular programas y presupuestos e identificar y aprobar proyectos de desarrollo nacional y local. Esta red, incorporada a Intendencias y Municipalidades, está concebida jerárquicamente, aunque con cierta autonomía para el cumplimiento de su función.

La jerarquía establecida resulta en alguna medida contradictoria, desde el momento en que la planificación nacional no contempla una concepción territorial del desarrollo. De aquí que resulte difícil identificar con exactitud los problemas más importantes de cada comuna, así como los recursos con que se cuenta para enfrentarlos. Aunque se puede argumentar que los problemas más comunes y graves no admiten equívocos, ello no impide que los procesos de decisión respecto al desarrollo local no siempre sean los más adecuados.

La jerarquización en las decisiones y el carácter del proceso, impiden que los municipios pueden planificar recursos e inversiones de mediano y largo plazo. En la práctica, los programas no van más allá de dos años, debido a que los criterios establecidos a nivel central cambian constantemente. Cabe destacar que, en el caso de las co-

munas más pobres, que dependen de los recursos del gobierno central, éstas decisiones centrales tienen un carácter obligatorio. En tal medida, las posibilidades de los municipios de menor ingreso para contar con recursos para programas de desarrollo de mayor alcance y duración, son escasas.

Finalmente, los criterios de decisión operantes en la actualidad, impiden asumir programas de empleo y servicios a escala comunal. Aunque la solución de problemas del desempleo a nivel local es una de las atribuciones municipales, la autoridad prohíbe expresamente a los municipios destinar recursos a tales fines. En cuanto a los servicios, la cantidad de recursos asignados es tan precaria como escasa. Por todo lo anterior, se puede afirmar que el actual sistema de planificación, en especial en lo que se refiere al ámbito de las decisiones, aparece más como un obstáculo que como una facilidad.

### 1.6. LA SITUACION DE EMERGENCIA, PROBLEMA PARA LA DEMOCRACIA

Durante el régimen militar, el libre funcionamiento del mercado ha convertido a las ciudades en un instrumento de marginación social: ha redistribuido el espacio, relocalizando a las clases sociales de una forma claramente segregada. Así, el territorio correspondiente a las comunas periféricas de menores ingresos, concentra los mayores déficit de infraestructura y equipamiento.

El futuro de los gobiernos locales democráticos se encuentra condicionado significativamente por la capacidad que tendrán éstos para dar respuesta efectiva a las demandas urgentes de sus habitantes. Nos referimos fundamentalmente a tres problemas: cesantía, hambre y hacinamiento.

La desocupación permanente es el principal problema, no sólo por lo que significa en sí misma, sino por la repercusión que tiene sobre otros ámbitos. Una reciente encuesta realizada por SUR en poblaciones de comunas periféricas, que abarcan unos dos millones y medio de personas, encontró una tasa de cesantía de aproximadamente 25%, sin contar con otro 15% adscrito a programas de subsidio a los cesantes<sup>4</sup>.

El hambre es una situación que adquiere carácter dramático. Una investigación realizada en dos comunas de Santiago, ha mostrado que 70% de las familias consume

<sup>4</sup> SUR, *Encuesta de Poblaciones de Santiago* (informe preliminar). Santiago, julio 1986.

menos calorías que el mínimo recomendado por la FAO-OMS<sup>5</sup>.

El hacinamiento existente en las poblaciones es la expresión de un déficit nacional de más de un millón de viviendas. Diversos estudios estiman que en Santiago existen sobre 150.000 familias de allegados (sin casa) que comparten viviendas o sitios. Es de suponer que el curso de esta demanda reprimida podría derivar en procesos de ocupación de tierras de magnitud inédita. Satisfacer la demanda de estas familias por tierra urbana, involucraría contar con unas seis a ocho mil hectáreas<sup>6</sup>.

Lo anterior plantea desafíos y conflictos al municipio. No se trata solamente de cuál es su capacidad técnica o financiera para responder a las múltiples demandas sociales, sino también cuál es su capacidad para integrar efectivamente a la comunidad en los procesos de toma de decisiones. Evidentemente, tal falta de incorporación sería fuente de nuevos conflictos y tensiones. Esto plantea, por último, el tema de la autonomía municipal frente a tendencias que acentuaron el manejo centralizado de políticas y recursos para afrontar la emergencia de la reconstrucción económica y social del país.

## 2. LAS POSIBILIDADES

### 2.1. LAS REFORMAS MUNICIPALES

En nuestra opinión, las transformaciones al sistema municipal realizadas por el régimen militar, son reformas y cambios antidemocráticos, autoritarios y oligárquicos. De partida, se terminó con la generación democrática de los municipios, al traspasarlos a una estructura jerarquizada de gobierno interior, que borró todo vestigio de participación de los habitantes de la comuna en el proceso de decisiones. Se estableció un sistema de administración unipersonal de las comunas: "alcalde" se transformó en sinónimo de "municipio". Todo lo anterior resulta, aparte de conocido, obvio, tratándose de una dictadura. No obstante, nuestra investigación<sup>7</sup> nos lleva a plantear la necesidad de una lectura cuidadosa de las mencionadas

reformas. Lo obvio no debe ocultar las potencialidades que algunas de las reformas administrativas pudieran ofrecer desde una perspectiva de democratización del país, enmarcadas —eso sí— en las limitaciones propias del régimen dictatorial.

El principal resultado de las reformas municipales, ha sido el establecimiento, en los hechos, de un órgano estatal de administración local de grandes potencialidades en la perspectiva de una futura institucionalidad democrática. Los municipios tradicionales —a diferencia de los actuales— eran generados democráticamente y ofrecían posibilidades de participación; sin embargo, estaban limitados en su eficiencia y potencial por la escasez de recursos, atribuciones, personal calificado y poder de ingerencia en los servicios locales. Los actuales, en cambio, aunque no pretenden establecer gobiernos locales ni mecanismos de participación democrática, han sido dotados —y esto es lo rescatable— de recursos, atribuciones, capacidad técnica y poder para administrar los servicios locales.

#### 2.1.1. Recursos

El monto de recursos disponibles para cada municipalidad ha aumentado ostensiblemente desde 1980. Parte de ello se debió al traspaso de recursos, ya sea para asumir la administración de nuevos servicios, como para la administración de programas especiales. Lo más importante, es el aumento permanente de los ingresos, dado el establecimiento de una nueva Ley de Rentas municipales en diciembre de 1979.

Cuadro Nº 1: Evolución Real de los Ingresos Municipales. Total País. (Millones de Pesos 1981)

Años	Ingresos	Índice	Variación anual
1977	13.784	100	0.0%
1978	13.956	101	1.0%
1979	12.249	89	-13.0%
1980	19.608	142	60.0%
1981	30.742	223	57.0%
1982	48.406	351	57.0%
1983	42.136	306	-13.0%

Fuente: Elaboración basada en datos de la Contraloría General de la República.

Tal como puede apreciarse en el Cuadro anterior, el monto de recursos a disposición de los municipios es en la actualidad tres veces mayor que en el período previo a la vigencia de la actual ley de rentas. Aunque pudiera consi-

<sup>5</sup> Schkolnik, Mariana; *Sobrevivir en la Población José María Caro y Lo Hermida*, Colección Temas Sociales Nº 1, Programa de Economía del Trabajo, Santiago, abril 1986.

<sup>6</sup> A. Rodríguez, *Por una Ciudad Democrática*, Ediciones SUR, Colección Estudios Sociales, Santiago, 1984.

<sup>7</sup> Ver: V. Espinoza, A. Rodríguez, A. Rosenfeld; *Informes sobre los Gobiernos Locales en Chile*. Trabajo realizado para el Programa de Cooperación para la Democracia Local en América Latina, Comisión Urbana Regional de CLACSO, Instituto de Cooperación Iberoamericana, Santiago, mayo 1986.

derarse una tendencia a la baja en los últimos años, ello no cuestiona el sustantivo incremento.

Los cambios más importantes en relación con el origen de los ingresos municipales han sido:

a) La recaudación íntegra del impuesto de bienes raíces, que anteriormente recibía el gobierno central. Por este concepto, los ingresos municipales se incrementaron en 40% entre 1980 y 1981.

b) La recaudación íntegra de los permisos de circulación vehicular. Anteriormente, los municipios recaudaban sólo un tercio de este ítem. En consecuencia, los ingresos se vieron triplicados, aportando el 9% del incremento total en 1981.

c) Ingresos provenientes de administración de programas especiales. En este caso podemos considerar el traspaso de servicios públicos a la administración local, tales como colegios o consultorios de salud, los cuales involucran un aporte especial de recursos desde el gobierno central. De similar manera, los programas de empleo municipal (Programa de Empleo Mínimo y Programa de Ocupaciones para Jefes de Hogar) y los programas de erradicación de campamentos, han significado otro aporte de ingreso de gran magnitud.<sup>8</sup>

### 2.1.2. Atribuciones

La principal de las atribuciones privativas del municipio, es la formulación, ejecución y fiscalización del plan y programas de desarrollo comunal. Lo anterior, unido a la existencia de amplias atribuciones compartidas y supletorias, permiten pensar en la posibilidad de una actuación dinámica en las comunas.<sup>9</sup>

En la actualidad, el ejercicio de las atribuciones municipales, incluso las de carácter privativo, se encuentra severamente limitado por la supeditación de la administración local a las líneas jerárquicas de decisión. En los hechos, tanto los programas como los presupuestos municipales requieren la aprobación de la Intendencia Regional. La capacidad decisoria del alcalde, ha quedado reducida a la administración de los programas aprobados.

<sup>8</sup> Algunos de estos ingresos especiales no figuran en los presupuestos municipales, ya sea porque son transferidos directamente a Corporaciones de Desarrollo Social Municipal, o traspasados desde el Tesoro Público o Ministerios a las Intendencias Regionales, para la ejecución de programas comunales.

<sup>9</sup> Entre estas atribuciones podemos mencionar: creación de empresas municipales o corporaciones de desarrollo social; la posibilidad de participar en empresas estatales o mixtas; y también, en otro plano, la construcción de vivienda social.

### 2.1.3. Capacidad técnica

Tradicionalmente, el funcionario municipal de nivel técnico tenía ingresos bajos y carecía de posibilidades materiales de llevar a cabo programas de desarrollo. Estas circunstancias hicieron de la función municipal una tarea más bien rutinaria que creativa.

En contraste con la situación anterior, el aumento de rentas municipales y el alza de los salarios a los profesionales y técnicos de alta jerarquía, permitió la incorporación de funcionarios con mayor formación que, de otra forma, habrían permanecido en la actividad privada o en instituciones públicas nacionales.

En cuanto a los mecanismos de operación, la existencia de fondos para concursos de proyectos ha obligado a mejorar la capacidad de planificación y formulación de programas. Pese a lo anterior, cabe anotar que la elevación en el nivel de formación del personal no necesariamente se traduce en una mejor capacidad técnica general del municipio. De un lado, se produce una tensión entre los nuevos funcionarios con cargos directivos y los funcionarios de la burocracia municipal tradicional. Por otro, no existen canales de formación especializada para los funcionarios, que permitan suponer vías formales de ascenso en el escalafón municipal; además, no existe una carrera ni estabilidad funcionaria.

### 2.1.4. Administración local de servicios

Uno de los grandes cambios en la gestión local, ha sido el traspaso de los servicios públicos de cobertura comunal a responsabilidad del municipio. Entre éstos, cabe destacar el traspaso de los establecimientos educacionales y de atención primaria en salud. A un nivel menor, se ha implementado algunos programas de construcción de viviendas básicas. El mayor programa que se realiza en la actualidad a nivel municipal, es el de subsidio al desempleo.

El desarrollo de este traspaso de servicios se ha enfrentado a la permanente crítica de los diversos sectores afectados. Los profesores fiscales se han opuesto a la "municipalización", al considerar que ella empeora sus condiciones de empleo. Reclamos similares han expresado los médicos y demás profesionales de la salud, respecto al traspaso de los consultorios periféricos de salud a los municipios. Igualmente, los trabajadores de los programas de empleo municipal reclaman permanentemente por la inexistencia de contratos de trabajo y por su exclusión de los beneficios legales que corresponden a cualquier trabajador. El traspaso de los servicios ha significado, además, que las reivindicaciones de estos trabajadores han debido ser planteadas a nivel de cada municipalidad, lo que ha limitado la posi-

bilidad de articulación nacional de profesores, trabajadores de la salud o cesantes.

La evaluación de este punto requiere un juicio general acerca de la situación de la administración local, tanto hoy como a futuro. El traspaso de servicios públicos a la administración municipal ha sido promovido por la dictadura, con el claro objetivo político de descongestionar y atomizar el cuadro de conflictos nacionales, reducir el gasto fiscal total y, eventualmente, traspasar tales servicios al sector privado. Para ello, ha dotado a los municipios de mayores recursos y amplias atribuciones, a la vez que ha contribuido a mejorar el nivel de su personal profesional.

La intención política del régimen se ha traducido así en un fortalecimiento de la capacidad administrativa de los órganos locales. Por ello, el proceso de desconcentración administrativa debe ser visto en esta doble dimensión: de una parte, la intención desarticuladora que define la política general del régimen; y, de otra, las posibilidades de una administración más eficaz de los recursos con que se cuenta a nivel de las comunas.

Mirado en una perspectiva democratizadora, ambos puntos no resultan inconciliables. La posibilidad de establecer gobiernos locales democráticos requiere no sólo recursos financieros o de una administración eficaz, sino una gestión del poder que asegure una amplia posibilidad de participación ciudadana. De ahí nuestra afirmación inicial, en el sentido de que las reformas y modificaciones del sistema municipal requieren de una lectura cuidadosa. Ellas han introducido cambios que aportan elementos necesarios para la posibilidad de existencia de gobiernos locales democráticos, como son: recursos económicos, atribuciones, prestación de servicios públicos a nivel local; por tal razón, no deben ser descartadas sólo por el hecho de haber sido dictadas por el régimen militar.

## 2.2. VALORACION DE LO TERRITORIAL

Hasta mayo de 1983, parecía que los pobladores habían sido desarticulados por la represión y por la reducción de sus niveles de vida. Las Protestas Urbanas de ese año los pusieron en primer plano, a ellos como actores sociales y a sus poblaciones como escenario de las protestas.

La irrupción de los pobladores fue una sorpresa. Durante diez años habían sido desarticuladas sus organizaciones tradicionales, y se les había impedido cualquier forma de participación social y ciudadana. A través de todo este período, las políticas sociales, económicas y especialmente las urbanas, buscaron reducir al mínimo sus posibilidades de organización. Los mecanismos de integración institucional a través de elecciones, demandas reivindicativas o

aun organización comunitaria, quedaron cerrados.

A pesar del contexto desfavorable, los pobladores desarrollaron diversas formas de organización alternativa, de marcado carácter defensivo. Entre ellas cabe mencionar las agrupaciones de cesantes, comedores infantiles, ollas comunes, agrupaciones culturales, que constituyeron espacios caracterizados por el predominio de una ideología de solidaridad y por su constitución a una escala territorial reducida, generalmente correspondiente a parroquias de la Iglesia Católica.

Esta fase de rearticulación organizativa, contribuyó a incrementar la valoración de los espacios territoriales antes que los institucionales. Se une a lo anterior el hecho de que muchos pobladores —cesantes, dueñas de casa o jóvenes— no tenían otra posibilidad de expresión organizada sino a través de sus territorios. Tal forma de reconstitución hizo predominar las identidades territoriales por sobre otras. A diferencia del pasado, los pobladores no se identifican con un "frente social" específico, sino como pertenecientes a una "zona".

Las protestas, si bien fueron sorprendidas, no fueron casuales. Sus antecedentes deben buscarse en ese período de reconstitución organizativa de los pobladores y en la fuerte identidad territorial que generó. Las limitaciones que ellas exhibieron con posterioridad, tampoco son un resultado azaroso. Para entender ambos aspectos, es necesario referirse a las diversas dinámicas que ha asumido la acción poblacional en los últimos años.

### 2.2.1. Acciones de sobrevivencia

Este tipo de acciones surgen como búsqueda de protección de la vida ante una situación desfavorable. Se han desarrollado en el marco de la Iglesia Católica y comprenden la mayor parte de las organizaciones poblacionales. Se pueden estimar en unas doscientas mil personas el número de participantes en Santiago.

Las dinámicas de sobrevivencia se fundamentan en una ideología comunitaria, la cual busca —a través de la solidaridad entre sus miembros— contrarrestar las amenazas externas a ella. En tal medida, no deben ser entendidas sólo como acciones de subsistencia material, sino como una resistencia comunitaria mucho más amplia, que busca preservar elementos de sociabilidad, tales como una cultura propia, derechos humanos, organizaciones, relaciones igualitarias, etc.

En el marco de ausencia de canales de mediación hacia la institucionalidad, estas agrupaciones se han planteado directamente en defensa de la comunidad habitante de un determinado territorio. Expresión de ello es el carácter ex-

tremadamente local del liderazgo ejercido por los párrocos y líderes comunitarios. De esta forma, la ideología comunitaria encuentra referencias territoriales concretas.

### 2.2.2. Acciones reivindicativas

Este tipo de acción se refiere a la defensa o conquista de mejores condiciones de vida material por parte de los pobladores. Las acciones reivindicativas surgieron en torno a los deudores de vivienda y servicios de electricidad y agua potable. Posteriormente, alcanzaron gran auge las organizaciones de pobladores sin casa, que dieron origen a tomas de terrenos.

La acción reivindicativa tiene una larga tradición en el caso de los pobladores chilenos. Sin embargo, dadas las condiciones vigentes, resultaba imposible repetirlas; gran parte de ellas desembocaron en fracasos, por la ausencia de mecanismos de mediación hacia el aparato público y de respuesta de las autoridades a las demandas planteadas.

La experiencia reivindicativa ha mostrado que resulta infructuoso presionar a un aparato estatal que ha tenido por estrategia no responder a estas demandas. Más bien, ha sido necesario combinar demandas con gestión propia, estableciendo espacios de conflicto peculiares.

Un caso ilustrativo de esto fue la dinámica de las tomas de terrenos de 1983. En el caso en que sólo se plantearon demandas a partir del éxito inicial de permanecer en el terreno ocupado, el resultado fue la desarticulación de las directivas y la consiguiente atomización de la base social. En cambio, cuando la toma de terreno fue acompañada de una gestión propia que solucionaba algunos de los problemas más urgentes de la ocupación (tendido de red eléctrica, dotación de agua potable, policlínico, guardería infantil, etc.), se logró una consolidación, una gran cohesión interna, que permitió mantener las reivindicaciones.

Otras experiencias reivindicativas de relativo éxito, han mostrado también que el elemento territorial resulta clave en la perspectiva de cohesionar la base social en torno de sus demandas. El factor territorial se convierte así en la base de un proceso de interlocución, pero al mismo tiempo de conflictos, que no se desarrollan sólo al interior de las instituciones, sino que requieren de su consolidación material en ese territorio.

### 2.2.3. Búsqueda de representación

Los intereses de los pobladores no tienen una representación en el plano de la institucionalidad. Ni el sindicalismo, ni los partidos, ni ningún tipo de liderazgo populista, han

logrado llenar este vacío. En tales condiciones, los pobladores han buscado desarrollar sus propios canales de representación, de una forma tal que revista similar peso al del sindicalismo, los estudiantes o los gremios profesionales. Las protestas poblacionales deben entenderse, en este sentido, como una demanda a los agentes políticos por crear un espacio de esta naturaleza.

Las formas de representación generadas por los agentes políticos no han dado cabida a los intereses de los pobladores, al considerar que éstos se expresan a través de los actores sociales o políticos tradicionales. Sin embargo, los intereses de los pobladores son hoy día mucho más que la coincidencia de las demandas de las organizaciones sociales en una zona: expresan a los sectores urbanos que no tienen otra posibilidad de representación.

La ausencia de una articulación política de las protestas le mostró a los pobladores la necesidad de desarrollar espacios propios de representación. Al comienzo, los pobladores centraron sus esfuerzos en la operatoria de las acciones, y expresión de ello han sido los "*Comandos de la Protesta*" constituidos en cada población. Después, los pobladores comenzaron a desarrollar organizaciones de representación territorial, las cuales han buscado coordinar las diversas dinámicas presentes en los territorios. A su vez, estas organizaciones se han coordinado entre sí a nivel del área metropolitana, dando origen a un "*Comité Unitario de Pobladores*".

Los hechos anteriores refuerzan la apreciación según la cual la representación territorial no es un elemento ideológico, sino una necesidad del cuadro político nacional. En efecto, los espacios de representación política se reconstituyeron con referencia a una institucionalidad nacional abstracta, dejando un gran vacío entre la base social y éstos. Por cierto no son los esfuerzos de los pobladores los únicos que contribuirán a llenar tal espacio de representación.

Cabe preguntarse, por lo tanto, en la perspectiva de establecer una nueva institucionalidad democrática, si el municipio podría ser el espacio de representación más adecuado a este actor poblacional. El municipio, concebido como gobierno local y no como mero ente administrativo, permitiría dar respuesta a la demanda que los pobladores hacen al sistema político, creando un nivel de representación territorial capaz de mediar entre la vida diaria y la vida política.

Hay que insistir en una lectura cuidadosa de la realidad. Se podría argumentar, de acuerdo a los resultados de las reformas, que los municipios han adquirido capacidad administrativa, pero serían un espacio poco significativo

en el manejo de la dinámica social y política. Pero, al contrario, los municipios deberían ser gobiernos locales, y no únicamente y exclusivamente administración. Por consiguiente, es justo decir que son *estos* municipios —los actuales— los que no sirven a un proceso democratizador.

### 2.3. LA MODA DEL GOBIERNO LOCAL

Un tercer aspecto que ofrece potencialidades para el desarrollo de los gobiernos locales o municipios, es lo que podríamos denominar "*la moda de los gobiernos locales*":

Desde diversas posiciones y por diversas razones, "*lo local*" ha surgido como un nivel en el cual se puede dar respuesta a innumerables problemas. Por ejemplo, frente a la anomia de las sociedades modernas o de las grandes ciudades, se plantea un rescate de la comunidad local; frente a un desarrollo tecnológico que se considera como deshumanizador, se proponen tecnologías livianas y programas de desarrollo a pequeña escala; frente a los problemas de la participación y representación, se plantea el desarrollo de democracia directa a escala local; frente a los problemas de administración y gestión estatal centrales, también surge como respuesta lo local, etc.

Como estas propuestas son argumentadas desde las derechas, los centros y las izquierdas, lo local puede ser un elemento de confusión. Como suele suceder que una misma palabra pueda tener significados diferentes, es necesario precisar con claridad el sentido de los conceptos y de las intenciones.

El ambiente favorable respecto al tema de "*lo local*" es un elemento positivo, pero, como siempre, es un espacio de debate donde no está todo claro, y que requiere ser interpretado de acuerdo a las condiciones sociales y políticas, y no como un nuevo paradigma. Por ejemplo, en el caso de la ciudad de Santiago, la extrema segregación y desigualdad en su interior obliga a hablar con cautela de los espacios locales. El desarrollo de los gobiernos locales supone poner cada comuna en relación al conjunto y, por lo tanto, desarrollar simultáneamente una instancia de gobierno democrático de la ciudad.

### 2.4. GOBIERNO LOCAL Y DEMOCRACIA

En condiciones de redemocratización, hablar de "*lo local*" no se refiere exclusivamente a la administración municipal. Lo local involucra reconocer una dimensión territorial de la política que permita el ejercicio de la democracia. Más allá del municipio, el tema que se encuentra planteado es aquél de la reestructuración del Estado y de una nueva institucionalidad que asegure la participación ciudadana.

En tal sentido, lo territorial resulta una cuestión insoslayable.

Se puede decir que en Chile, a pesar del desarrollo y fortalecimiento de los municipios bajo el actual régimen, no se cuenta con reales gobiernos locales. Se trata, más bien, de entes administrativos, subordinados a una dictadura unipersonal. Resulta más adecuado plantear la existencia del marco autoritario como el principal obstáculo a la existencia de gobiernos locales democráticos.

Los municipios chilenos cuentan, en la actualidad, con una gran capacidad de ejecución administrativa, y sus recursos se han visto acrecentados en relación al pasado. No obstante, vale la pena hacer notar que, si bien sus atribuciones son amplias en la ley, la práctica municipal de éstas encuentra severas limitaciones por parte del gobierno central. Diversas circulares del Ministerio del Interior o la Intendencia, restringen la posibilidad de ejercer dichas atribuciones. Aunque quizás lo más importante sea que no se trata de organismos generados electivamente, sino designados por el Jefe de Estado.

La discusión sobre gobiernos locales, se inserta en un debate más amplio acerca de la forma de comprender el Estado y la política. El régimen local aparece como una posibilidad de descentralización tanto de recursos como de decisiones. En el fondo, se supone que una concreción de la política en territorios involucra una mayor posibilidad de participación de la base social. De todas formas, el tema de la escala de lo local, requiere de diversas precisiones.

Cuando se habla de comunidades locales, generalmente se tiene en mente unidades menores que la ciudad. Pero el punto es más complejo cuando se trata de ciudades con un nivel de segregación tan alto como el de las ciudades chilenas. En efecto, los municipios no se constituyen en unidades delimitadas naturalmente, sino que corresponden a divisiones administrativas muchas veces arbitrarias.

El énfasis de lo local, de comunidades pequeñas, puede conducir a reforzar las tendencias a la segregación. Por ello es que se afirma la necesidad de contar con un gobierno de tipo metropolitano, capaz de considerar la ciudad como un todo y no como la suma de diversas parcialidades desconectadas entre sí.

La búsqueda de una mayor participación, y la identificación de escalas adecuadas para resolver los problemas de desigualdades presentes en las ciudades, son requisitos indispensables para la conformación de una institucionalidad que asegure la existencia de gobiernos locales.

Entonces, el espacio local parece ser en Chile el más adecuado para representar los intereses de un sector tan

conflictivo como los pobladores. La búsqueda de una representación sólo en el así llamado "espacio nacional", tiende a acentuar la separación entre los ciudadanos y sus representantes.

No basta sólo con plantear la necesidad de los gobiernos locales. El enfoque con que se debería abordar el problema no es la búsqueda de fórmulas jurídicas o legales para ser aplicadas en el futuro, sino la identificación de las demandas institucionales que formulan los propios ciudadanos, en especial los más pobres y excluidos. Esta perspectiva es lo que permite que el tema en Chile pueda cobrar actualidad social y política. Una nueva institucionalidad no se crea por decretos; es ésta una de las lecciones que nos ha dejado la dictadura.

Una formulación como la anterior puede llevar a concebir el poder local como el simple rescate de las formas de resistencia o identidad comunitaria entre los pobladores. Para éstos, el poder local aparece como la posibilidad de constituir una realidad aparte, tanto desde ópticas de doble poder como de comunidad utópica.

La experiencia chilena bajo la dictadura, ha llevado a fortalecer en los pobladores dinámicas de defensa comunitaria y de búsqueda insurreccional. El elemento común de ambas opciones, es su desconfianza de la institucionalidad

representativa. Esto podría llegar a constituirse en un obstáculo a la conformación de los pobladores como actores sociales. Una de las posibilidades de las organizaciones de pobladores de constituirse como actores sociales es el desarrollo de formas de representación institucional a nivel de sus propios territorios.

La construcción de la institucionalidad desde la base, es un problema de gran actualidad. Podemos entender a las instituciones de representación y gestión política como un espacio producto de conflictos sociales que se modifica constantemente. La integración de los ciudadanos a la institucionalidad, ya sea a través de la representación, pero también a través de la gestión, no involucra necesariamente la cooptación de una fuerza social por intereses que le son ajenos. El espacio municipal deberá absorber, en el futuro, múltiples demandas y tensiones. Una institucionalidad de tipo democrático tendrá que ser capaz de canalizar tales conflictos. Los pobladores, por su lado, deberán desarrollar una capacidad de gestión y negociación que les permita plantearse de manera autónoma frente a tal institucionalidad. Es la única forma en que el espacio local pueda convertirse efectivamente en un terreno de conformación y relación de los actores sociales.



