

MUNICIPIO Y PARTICIPACIÓN

La gestión en la encrucijada: la política de participación en las municipalidades

Alejandro Díaz

Magister en Asentamientos Humanos y Medio Ambiente
Director de Desarrollo Comunitario, I. Municipalidad de San Joaquín

La participación de los habitantes de la urbe parece estar en una encrucijada. Desde la década de los sesenta y setenta habíamos tenido la imagen de una cierta irreversibilidad de la formación de movimientos sociales urbanos estructurados, los que conforme aumentaba la densificación de la ciudad, empujaban en forma irremediable hacia una cada vez más densificada armazón de los componentes internos sociales de las ciudades.

Transcurridos los momentos de las dictaduras y de las transiciones inconclusas, el tema de la participación en torno la ciudad se debate entre dos polos: por un lado, la nostalgia y las posibilidades truncadas de los deseos movimientistas; y por otro, las igualmente frustradas expectativas de los modernistas que apostaban a la desregulación social por medio de la inflexibilidad del mercado y de sus propias reglas.

Hoy en día, una serie de fenómenos de desencanto, efervescencias latentes y propuestas de contrahegemonía pugnan por salir y abrirse paso, colocando en la encrucijada el discurso modernizador de la reestructuración capitalista en la versión globalizada. La transición inconclusa de Chile ha puesto de manifiesto las posibilidades fagocitadoras de los sistemas de transición sobre los movimientos sociales, en especial de aquellos que requieren de una interlocución del Estado para su reproducción. Con todo ello, el tema de la participación social de los habitantes de la urbe sigue estando en interdicción, sujeto a los particulares deseos de los gobernantes locales que abren o cierran proyectos, y de los organismos financieros estatales y privados que dependen de los fondos de las agencias internacionales para probar "proyectos pilotos participativos".

En este contexto, parecen necesarias algunas consideraciones sobre la participación urbana en el marco del ambiente creado por la institucionalidad municipal, depositaria por años de las esperanzas participativas de nuestra actual democracia transicional. Existen algunos componentes escasamente investigados respecto del fenómeno municipal chileno, los que por un lado están cercenando la escasa institucionalidad creada para el fortalecimiento de la sociedad civil local, y por otro alimentan una cierta ingenuidad municipalista que busca un desarrollo local comunitarista, artificialmente construido por los discursos alcaldicios y sostenido por cada vez menos convencidos funcionarios gubernamentales.

A nuestro juicio, en el contexto de autoritarismo en que se llevó a cabo la reorganización municipal durante el régimen militar se estableció una política de corte asistencialista y clientelista que consolidó una estructura municipal de dominación y control territorial. Esta condición, a pesar de la democracia, no ha podido ser desarraigada y constituye un importante escollo estructural a los intentos de democratización reorganización actuales.

LA ESPERANZA EN LA ENCRUCIJADA: LA MUNICIPALIDAD DEMOCRÁTICA COMO GESTORA DE ESPACIOS PARTICIPATIVOS

El contexto autoritario de emergencia del nuevo municipio

Los actuales modelos municipales, reseñados en un sinnúmero de literatura localista, están centrados en las posibilidades que supuestamente estarían presentes en el municipio como ente operativo y catalizador del desarrollo local. Desde ese paradigma moderno se le atribuye al municipio una serie de funciones y roles, los que cada vez resultan más alambicados si se tiene una mínima dosis de realismo respecto de la exacta dimensión de estas instituciones. En este sentido, se precisa una visión

que permita ubicarlo en el contexto real de su desarrollo como institución en el plano nacional, y entender cómo ese proceso estaría permitiendo el desarrollo de sus actuales potencialidades.

Las miradas optimistas han puesto énfasis en la dotación de capacidades y recursos asignados a los municipios en función de la ola descentralizadora, los que habrían hecho de ellos una institución especialmente dispuesta y sana para hacerse cargo del ideal de una democracia local, cotidianamente participativa y anticipadora de la sociedad moderna que emergería después de la dictadura. Muchos dirigentes vecinales y profesionales del desarrollo local que han asumido cargos como concejales y funcionarios municipales, diseñaban modelos de desarrollo local que vaticinaban la realización del sueño local en nuestra “tierra municipal”.

Los planteamientos siguientes quieren destacar el lado oculto del municipio actual a fin de indagar desde otras perspectivas, la causa del fracaso de los empeños participativos, que colocan al municipio como protagonista de este objetivo. Es una mirada desde dentro de los municipios y enriquecida con la experiencia acumulada tras varios intentos de rediseño y fortalecimiento de los roles de desarrollo local del municipio.

El genotipo autoritario de la municipalidad actual

Una primera aseveración, a manera de tesis, es que la municipalidad actual es producto de una reconversión inspirada por el régimen militar, que coloca a esta institucionalidad en una posición central a resultas de una concepción estratégica geopolítica para el dominio de los potenciales factores internos de subversión. A partir de este supuesto, se desenvuelve una historia oculta de la municipalidad chilena que sin lugar dudas permea el estilo burocrático de este tipo de administración pública hasta el momento actual.¹

Este hecho, visible y comentado en los inicios de los noventa, fue perdiendo notoriedad como argumento explicativo, para finalmente ser subsumido en la tesis tecnocrática de reorganización de procesos en los municipios, basada en los paradigmas empresariales de eficiencia y eficacia. El componente político del municipio —tanto el componente autoritario enquistado por años en las conciencias de los funcionarios municipales, como el componente actual, proveniente de los alcaldes y concejos elegidos— constituye un dato menor en las estrategias de rediseño organizacional actuantes hoy día en la realidad municipal. Se desconoce también el fenómeno de la realidad social y política del territorio comunal como factor de gobernabilidad, aunque éste es un eje clave de comprensión de la realidad municipal, tanto de la dictatorial como de la democrática transicional.

En este sentido, en el inicio de la dictadura y con las características genotípicas antes descritas, la municipalidad se inserta como institucionalidad especial para la administración de las políticas públicas de tipo social desarrolladas por el régimen militar. El Estado actuó guiado por una filosofía neoliberal, privatizadora y de mercado, que redefine los propósitos, objetivos y el espacio de la acción pública en lo social, y modifica los arreglos institucionales y la organización para responder a las necesidades sociales.

El Estado Burocrático Autoritario diseñó una política pública social adscribiéndose a una opción fundamental, que concibe al mercado como supremo detentador de las decisiones respecto de las asignaciones de recursos y servicios sociales. En este marco, el Estado desempeñó un rol subsidiario en términos de corregir los costos o los resultados negativos de la actividad del mercado. Es decir, su criterio de acción es posterior al mercado.

En forma sucinta, estas formas de implantación de una nueva forma de política social asistencialista produjeron variadas consecuencias. Una de ellas se relaciona con el proceso de construcción de una política social basada en el supuesto de una movilidad social ascendente dada por el esfuerzo e iniciativa de cada persona, en un marco de igualdad de oportunidades otorgada por la sociedad. Este discurso plantea que las familias de extrema pobreza tienen pocas oportunidades ante la vida, por un problema cultural de inadecuación de hábitos y escaso acceso a los bienes y servicios que el país produce.

Sobre esta base se elabora un concepto de erradicación de la extrema pobreza cuyo diseño contempla la acción de un agente externo, que dirige una red social y coordina varias políticas sociales asistencialistas (dadoras de beneficios sociales) destinadas al sector de los más pobres, el “grupo de extrema pobreza”. Es esta política la que adquiere centralidad durante el régimen militar, diseminando su

¹ Según Carlos Matus (1987), el proceso de producción social, del cual las instituciones son parte, posee determinaciones genoestructurales que definen un conjunto de reglas como un espacio de variedad de lo posible, que es un espacio de potencialidades para la acción. La institución municipal chilena posee, a juicio nuestro, una determinación genotípica que es necesario explicar para explorar sus potencialidades.

acción por todo el territorio nacional y alimentando casi la totalidad de las acciones locales de los municipios. Estos últimos, dominados verticalmente por el Ministerio del Interior del régimen militar.

La municipalidad burocrática autoritaria y los contenidos esenciales de su política social asistencialista

La municipalidad nacida en este contexto autoritario fue la encargada del desarrollo de un tipo de acción social caracterizada por su carácter asistencialista, determinada a su vez por los rasgos propios del Estado capitalista en el cual se inserta. Es esencial considerar el tipo de Estado que dirige las políticas sociales en un momento dado, por cuanto por su propia naturaleza el Estado se constituye históricamente en garante y organizador de las relaciones sociales y, por lo tanto, de la dominación que ellas concretan (O'Donnell 1978).

En este contexto, las políticas sociales, que retóricamente han sido dispuestas para el bienestar social general de la sociedad, se convierten, por el poder del Estado, en un instrumento de dominio dentro de la sociedad. La riqueza socialmente generada, en un tipo de sociedad específica, es canalizada hacia el Estado bajo la forma de impuestos y tasas pagadas por la población. Parte del valor creado por las clases trabajadoras es apropiado por el Estado y las clases dominantes, y redistribuido a la población bajo la forma de servicios, entre los cuales están los servicios asistenciales, de beneficencia o sociales en sentido amplio (Iamamoto y De Carvalho 1984).

De esta forma, estos servicios no son nada más, en su realidad sustancial, que una forma transfigurada de la parcela de valor creada por los trabajadores y apropiada por los capitalistas y por el Estado, que es devuelta a toda la sociedad, bajo la forma transmutada de servicios sociales. En esta implementación, mediatizada por intereses de clase distintos, la política social pasa a constituirse en uno de los instrumentos políticos de refuerzo de la dominación (Iamamoto y De Carvalho 1984).

De igual manera, el Estado y clases dominantes cooptan las demandas y reivindicaciones de la sociedad civil, devolviéndolas en forma de beneficios indirectos, organizados y centralizados en instituciones asistenciales, obligadas mediante una estructura burocrática bajo el control del Estado.

Al establecerse la política social como forma de conciliación entre acumulación y equidad, los intereses de clase predominantes y hegemónicos confieren a las acciones dirigidas a lo social un carácter excluyente. A pesar de responder a presiones populares (reales o latentes, que en los dos casos son procesadas como amenazas), el acceso a los bienes sociales se materializa como privilegio y no como un derecho.

Estado autoritario y políticas públicas

Establecidas estas referencias generales, puede afirmarse que la reestructuración capitalista bajo signo neoliberal, en que el Estado chileno adopta roles subsidiarios y asistencialistas, lo desnuda en sus rasgos coercitivos. O'Donnell (1978) dirá que despojado de sus componentes normales de mediaciones y consenso, ese Estado autoritario, en diversas variantes, muestra que es antes Estado capitalista que Estado nacional popular o de ciudadanos.

Así se hace evidente cómo la alianza entre la mano invisible del mercado y la mano militar del régimen autoritario provocó el parto de una política pública, la política social asistencialista, construyendo un aparato público municipal que permitiría implementar sus contenidos esenciales de manera cercana a los territorios locales. Y ello aun cuando esta política contuvo, en sus primeros años de implementación, más lógica de las necesidades de la ideología de seguridad nacional que de un pensamiento neoliberal, con libreto acabado y coherente.

Las consecuencias de la red social para la estructuración del municipio autoritario

Una primera consecuencia se relaciona con el modelo de focalización de las políticas sociales según el cual la acción social debe estar dirigida a los sectores de extrema pobreza de la población, el cual difería sustantivamente de algunas de las orientaciones en la década del setenta. Estas señalaban la necesidad de readecuaciones de la política social sobre la base de grupos objetivo o de políticas específicas, en términos de acentuar una preocupación en torno a aquellos sectores que presentaran una situación desventajosa en la estructura social y productiva o en áreas geográficas delimitadas. Al contrario, el criterio de la política social del régimen militar se limitaba a establecer la focalización según

carencia de ingresos de individuos y hogares considerados aisladamente, sin referencia alguna a variables socioespaciales comunitarias (Raczinsky 1987).

Con todo, esta concepción cumple el papel de producir un fenómeno más o menos inédito. Por primera vez la derecha política de aquel entonces (uno de los sustentos del régimen militar) elabora y sistematiza un discurso respecto del desarrollo social —dotándolo de una aureola de cientificidad— que se adecua al proyecto político global del régimen. Si a esto agregamos que el régimen se concibe como sustituto y garante de un nuevo orden, y lo pensamos en términos de su papel de desactivación política de la sociedad, encontramos en esta concepción los argumentos necesarios para dar cuenta, en este caso, de una característica general de los regímenes autoritarios; esto es, que tenderán a establecer una vinculación técnica entre Estado y sociedad, en lugar de una vinculación política a través de partidos y alianzas de amplia base social.

Lo anterior demuestra también que la formulación de políticas en este tipo de regímenes deja de ser el resultado de un proceso de negociación y compromiso con diferentes sectores sociales y fuerzas políticas, y pasa a depender mucho más estrechamente de la iniciativa y propuestas de elencos técnicos y funcionarios de confianza. Esta última característica ha pasado a la administración municipal como principal orientación para la formulación de proyectos y programas, en la cual la función planificadora del quehacer social es ejercida como monopolio tecnocrático.

La municipalidad autoritaria como dispositivo operativo de manipulación social

El régimen militar estableció para su red asistencial una serie de arreglos institucionales, uno de los cuales consistió en la implementación de su política social —diseñada y monitoreada desde el propio Ministerio del Interior de la época— a través de un aparato burocrático que ofreciera amplias posibilidades de control. Este aparato institucional se encontró en las municipalidades, pensadas como un instrumento adecuado de control local y como lugar clave para sustentar una reforma municipal y regional, con reconocidas influencias geopolíticas. Así, se estableció un círculo que combinaría una supuesta eficiencia y racionalidad sustantiva de la política social, con la eficiencia tecno-burocrática del aparato de gestión estatal encargada de administrarla.

Y ello, por supuesto, con la adecuada parafernalia y discursos ordenadores del supuesto caos anterior que habría producido el populismo izquierdizante. De esta manera, y por medio de los subsidios sociales, se desarrolla paulatinamente un sistema de intercambio entre necesidad de los pobres extremos y dádiva asistencial, de una magnitud nunca antes alcanzada en la situación nacional entre municipalidad e individuos. En este sentido, la relación individual daba cuenta casi paradigmáticamente de la forma en que los sectores populares lograban beneficiarse con las medidas de bienestar social. Es decir, el establecer la relación individual como única vía de acceso a la red de subsidios era consistente con la matriz filosófica del modelo, en la cual ser necesitado es ser incapaz de acceder a la sociedad de oportunidades del neoliberalismo, situación definida en forma aislada de todo contexto. De este modo, al individualizar el servicio se escinde la individualidad del sujeto, se niega que es producto y expresión de sus relaciones y situaciones sociales, y se refuerza la alienación de pensar su destino como singular (Tobón 1988).

En este escenario pierde viabilidad la posibilidad de organización social, y ello no sólo por su estigmatización política, sino fundamentalmente porque no era necesario unirse ni asociarse para optar a cualquier subsidio. Así, la implementación de esta política en tanto relación individualizada, con ausencia de organización social intermediaria, establecía una situación casi de laboratorio para la creación de condiciones socioculturales que generaran una clientela individualista dependiente del aparato burocrático municipal y propenso a la manipulación, como lo demostraría la elección presidencial de 1989.

El carácter de emergencia de la asistencialidad autoritaria

Una tercera consecuencia del modelo asistencialista autoritario de política social dice relación con el carácter de emergencia, que se asienta en la forma de entender este tipo de focalización de la acción social. Este criterio, justificado en la precariedad de las condiciones de vida y en el nivel de urgencia de las carencias, establece un tipo de subsidio social fragmentado según la carencia, casuístico, selectivo y de baja calidad para una población carente e incapaz.

En este sentido, es pertinente mencionar el Plan de Empleo Mínimo (PEM) y el Programa de Obras para Jefes de Hogar (POJH) elaborados por la dictadura, que resumen el carácter y contenidos de la política de subsidiariedad social aplicada en éste período. Con estos programas se atendía a los sectores que presentaban el mayor índice de gravedad de los problemas, con una concepción de bienestar que cumplía exclusivamente con la creación de condiciones mínimas de subsistencia y no de garantizar el nivel y calidad de vida. Si se trata de conservar la vida, la calidad de los medios es relativa y, por tanto, se puede rebajar.

En definitiva, la red social del régimen militar se asentó en la lógica de la refundación capitalista. Y en ese contexto, la política social es consecuencia directa de unos medios de producción de servicios sociales propiedad de un Estado que se comporta en consonancia con los intereses que informan su nacimiento y despliegue reproductivo. Ese Estado, con las características señaladas, organiza, planifica y administra los servicios sociales: determina sus orientaciones y centraliza recursos. Si de este proceso están excluidos los trabajadores, se refuerza su percepción de los subsidios como benevolencia pura del último eslabón del aparato administrativo y político del régimen militar: las municipalidades.

Las consecuencias para los intentos de innovación de la municipalidad actual

Estas reflexiones resultan pertinentes a la hora de establecer las capacidades y potencialidades que tendrían las municipalidades chilenas para enfrentar los cambios y tensionamientos que supone el establecer nuevos modelos de gestión pública para la democracia. Y ello más aún cuando estamos asignándole al municipio nuevas responsabilidades y funciones que, tal como veíamos en el primer punto, suponen un cambio paradigmático. Un cambio que sólo será posible si los recursos humanos de las municipalidades son capaces de participar sistemáticamente en los encuentros sinérgicos de aprendizaje democrático entre variados actores del nivel local, regional y central en función de los objetivos del desarrollo local, sustentados en formas, mecanismos y procedimientos de gestión democrática.

Reformular los genotipos estructurales de tipo autoritario presentes en la municipalidad actual no es tarea fácil. Es obvio que los discursos descentralizadores y de incorporación de las temáticas de la participación y del desarrollo sostenible son altamente contrarios al tipo de rutinas asentadas en los ámbitos municipales. Pareciera que no todo resulta de una aplicación mecánica de intentos de modernización vía incorporación de más de lo mismo, llámese rediseño de procesos de corte empresarial o acumulación de computadoras para informatizar la rutina. Hay algo en el objeto municipal que se niega a ser encasillado y moldeado por esa ya vieja lógica fordista que inspira algunos modelos de modernización que transitan por el ámbito municipal chileno.

En este aspecto, a los gestores de políticas públicas para los municipios, ubicados en los centralizados aparatos de reorganización y decisión de nivel central, les ha faltado osadía e imaginación para intentar rediseñar una institución para la gobernabilidad y la participación.

LA GESTIÓN EN LA ENCRUCIJADA: PARTICIPACIÓN Y POLÍTICA EN LAS MUNICIPALIDADES

La transición democrática en el país impuso temas fundamentales que comenzaron a ser debatidos a partir de la asunción del primer gobierno democrático, después de la dictadura. Uno de estos temas fue la reforma constitucional que permitió la modificación de la Ley Orgánica de Municipalidades. A partir de esta fecha comenzó un período nuevo en las municipalidades, en tanto, después de dos décadas, representantes elegidos democráticamente aparecían haciéndose cargo de la conducción de la gestión municipal.

Muchas expectativas estaban puestas en la nueva gestión municipal, máxime si el conjunto de la sociedad política discutía la necesidad de fortalecer la descentralización como componente clave de una estrategia de modernización del Estado y de la administración pública.

A corto andar, se comenzó a advertir no sólo que el tipo de municipio recibido en herencia del régimen militar presentaba lastres e inercias funcionarias, sino también que el tipo de gestión y la institucionalización que ese régimen había desarrollado era altamente contradictoria con el tipo de gestión democrática que se intentaba inaugurar. Se revelaba la asintonía entre la estructura municipal y su tipo de gestión, con las expectativas que los sectores políticos y populares habían tenido en un primer momento.

En síntesis, los diagnósticos actuales plantean que la municipalidad se encuentra en un momento de crisis, en tanto está tensionada, de un lado, por una demanda de modernización por parte del Estado y gobierno central; y del otro, por una demanda de mayor participación y gestión de los bienes, servicios y políticas sociales de parte de los sectores comunitarios, aun cuando esta demanda esté cooptada o aparezca expresada bajo múltiples formas de clientelismo.

Las herencias de gestión pública tradicional en la municipalidad actual

A resultas de los tensionamientos que se están produciendo en el aparato municipal, comienza a aparecer una diversidad de diagnósticos que señalan la inconveniencia de los modos de operar actuales, frente a la diversidad de los problemas comunales y la complejidad de la realidad local como sistema interconectado de mundos demandantes de servicios y reivindicaciones.

Se ha señalado que los nudos problemáticos se refieren a un sesgo inmediateista presente en la actual administración municipal, que actúa reactivamente, sin una adecuada imagen y perfilamiento del desarrollo comunal. Sumado a ello, existiría un enfoque de organización del trabajo centrado en la reafirmación de las tareas administrativas, más que en la activación de múltiples recursos para la solución de los problemas.

En este sentido, podríamos caracterizar de la siguiente manera las principales herencias obstaculizadoras para la modernización del sistema municipal:

En primer lugar, una racionalidad estructurada según una lógica positivista en los niveles directivos y decisionales, que estructuran sus objetivos y metodología de acuerdo a una lógica fordista de empresa tradicional. En este modelo, cada objetivo institucional es compartimentalizado y desagregado en múltiples sectores que reproducen la sectorialización del Estado y de su administración, patrón que se reproduce en la división académica de tratamiento e investigación de los problemas.

En segundo lugar, una concepción de administración pública como institucionalidad interventora en un espacio social determinado, que se vio particularmente afianzada durante el régimen militar. Esta concepción crea un estilo de relación de los objetivos de la institucionalidad municipal con el espacio social y territorial, signado por la asistencialidad y el autoritarismo.

Y por último, la ausencia de un sistema compartido de objetivos institucionales que declaren una adhesión a una cierta misión institucional en vinculación con las estrategias de desarrollo de la comuna o espacio local, en el cual la institucionalidad municipal rige y dirige los procesos conducentes al desarrollo. Ello provoca la presencia recurrente de una gestión centrada en un incrementalismo inconexo de acciones y programas, agregados según el mejor parecer y entender de alcaldes, funcionarios y concejales.

Los fenómenos letales para la actual gestión municipal

Desde otra perspectiva, una suerte de crítica más radical señala que se estarían produciendo ciertos fenómenos indicativos de procesos letales para la emergencia de la institucionalidad municipal y regional. En forma somera, se los podría describir como elementos embrionarios de una crítica más profunda, que podría problematizar ácidamente la principal promesa democrática, esto es, la eficiencia y la transparencia de las nuevas institucionalidades como organismos de participación social y política.

Un primer planteamiento de esta crítica dice relación con la posibilidad de un proceso de descentralización municipal abortado, que no innova en el campo de las políticas sociales. En este sentido, se estarían planteando interrogantes respecto de cuáles serían las condiciones que caracterizan el estado actual de la descentralización municipal. Existiría una suerte de estancamiento (entrampamiento) que impide el mejor desarrollo de las apuestas descentralizadoras de hace algunos años. Un balance somero da cuenta de una escasa intervención de los municipios en la innovación de las políticas sociales, y de estar muy lejos aún el desarrollo de políticas sociales repensadas desde los espacios locales.

Pareciera que el municipio es objeto pasivo y moldeable de política sociales, y en este aspecto existe una relación cosificada desde lo central gubernamental hacia lo municipal. Si se pregunta cuántas políticas son realmente descentralizadoras, puede buscarse una respuesta que arroje más antecedentes respecto de la voluntad descentralizadora en este plano. En este ámbito se desarrolla también el tema relativo a la coordinación de políticas sociales, que en el nivel interministerial muestra interferencias o intentos que poco se conocen, y que en plano local es del todo inexistente.

En otro orden, cuando se analiza aquel subconjunto de la estructura municipal que dice relación con los sistemas y procedimientos con que se ejerce el gobierno, se plantea que existiría una suerte de manipulación perversa de la municipalidad como institución política: por una parte, habría un discurso oficial que hace hincapié en las grandes esperanzas puestas en el aparato municipal; y por otro, una lógica del botín, que hace del municipio un campo de maniobra de la lucha por áreas de poder, que se agregan a la lógica ya compartimentalizada de la administración pública.

En este sentido, persistiría una privatización de la política en el plano local que alimenta la ya tan anunciada amenaza del clientelismo y el caudillismo como fenómenos asumidos como naturales por los partidos políticos. Un diagnóstico preliminar da cuenta de la existencia de un ejercicio hegemónico del poder, en donde la institucionalidad municipal actúa sin clara conciencia de su peso en los procesos que desata en contextos locales, donde su poder es determinante frente a otros actores locales.

De otra parte, se señala que la municipalidad ha sido usada en la transición democrática como institución funcional a una estrategia de contención de la participación social, planteamiento que estaría siendo avalado por un claro retroceso en las formas de participación social local y vecinal. Ello sería el producto de una estrategia diseñada para controlar la emergencia de conflictos sociales, situación que en los inicios de la transición democrática aparecía como muy posible amenaza. Más aún, sería una estrategia de contención diseñada para frenar las posibilidades de emergencia social, aun cuando ésta tuviera como escenario los espacios acotados de los territorios comunales.

Teniendo como antecedentes estas apreciaciones, se estaría en condiciones de formular una tesis discutible, en orden a plantear que no se desarrollará modernización ni reorganización mientras no se destruya el modelo del genotipo autoritarios de la municipalidad actual. Este planteamiento pretende señalar que la municipalidad actual es producto de una reconversión inspirada por el régimen militar, que coloca a esta institución en una posición central a resultas de una concepción estratégica geopolítica para el dominio de los potenciales factores internos de subversión.

A partir de este supuesto, la municipalidad no estaría diseñada para transformarse en un espacio de creación de distintas formas de gobierno participativo. Conforme a ello, insistir en hacerla más eficiente dentro de su paradigma genotípico autoritario-burocrático, sería alimentar un modelo fordista de gestión municipal que claramente se cae a pedazos, aun cuando se le inserten dispositivos de eficiencia y efectividad.

Así, los intentos de modernización municipal que transitan por el difícil sendero de “hacer más de lo mismo” sólo serían una escalada de aprovisionamientos de modelos y capacitaciones para reproducir un sistema municipal que ya está colapsado. Es decir, la búsqueda de un municipio para la democracia habría sido reemplazada por la búsqueda de una municipalidad híbrida en donde el conservadurismo y el miedo al cambio se potencian con la declarada estrategia gradualista de los organismos oficiales que administran los procesos modernizadores.

Más pesimista aún es aquella aseveración según la cual la institucionalidad municipal está reproduciendo los efectos indeseables de la cotidianeidad doméstica de la pobreza en forma de feudalización y caudillismo. Desde esta perspectiva, se estarían recreando estilos de gestión municipal que tienden a desinstitucionalizar la gestión de lo público en el plano local y a producir una asimilación familiar caciquista del territorio interno del municipio, de los sistemas procedimentales de gestión y de los sistemas de planificación.

Las primeras respuestas a estos temas señalan la clara necesidad de una búsqueda de estilos distintos, que consigan aunar eficacia en el mejoramiento del servicio público local con crecientes grados de democratización del aparato municipal. Al respecto, sin embargo, se ha señalado que la organización interna del municipio ha colapsado y que insistir en mejorar lo actual sólo producirá un aplazamiento en la crisis general del sistema municipal. Así las cosas, el problema central sería descubrir la inevitabilidad de esa crisis.

Pareciera, sin embargo, que el camino elegido no ha sido éste, sino más bien encontrar y apostar a la construcción de una estrategia modernizadora de los municipios. El futuro de estas exploraciones innovativas es todavía incierto, en tanto no se desarrolle un movimiento social que las apoye en su voluntad democratizadora.

LA CONSTRUCCIÓN DE DISEÑOS SOCIALES Y POLÍTICOS PARA RESOLVER LAS ENCRUCIJADAS

El gran tema que seguirá puesto como núcleo central de discusión es si el ciudadano de hoy día puede afectar sus espacios de democracia en lo cotidiano. Y, a la vez, cómo esta democracia puede devolver las libertades perdidas de los últimos años y hacer posible el desarrollo de otras nuevas, que deberían surgir a partir de la capacidad de movilización de las energías sociales para crear nuevos diseños en las relaciones con nuestros espacios institucionales y en los territorios circundantes a nuestras instituciones. En particular, en la imaginación de nuevos destinos para nuestras instituciones municipales.

La afirmación según la cual los territorios comunales y sus municipalidades han vivido un tiempo anexo de autoritarismo es el anverso de aquella otra afirmación según la cual la débil democracia de los últimos ocho años no ha sido capaz de penetrar el núcleo duro de las geno-estructuras de la administración pública local y sus importantes componentes de formación autoritaria provenientes del régimen militar. Y este tiempo anexo puede ser evaluado de muy diferentes maneras por todos aquellos que concurren al espacio comunal, a saber:

Para algunos actores internos de los municipios, puede significar que la democracia no ha modificado sustantivamente su quehacer cotidiano y, en este sentido, lo que se puede hacer responde a un quehacer técnico no afectado por las eventualidades políticas generales.

Para otros, puede significar que lo imaginado respecto de un desarrollo local democrático y participativo se estrella contra el muro de las normas institucionales y de las políticas administrativas, haciendo inviables esas posibilidades de unir las tareas del desarrollo local con la institucionalidad municipal.

Para los actores sociales de la comuna, este tiempo ha sido un tiempo de espera, que ya comienza a convertirse en desesperanza. Fundamentalmente, porque las expectativas de acceso a canales de participación no han encontrado un camino de formalización social y política.

La construcción de una estrategia participativa urbana

A partir de lo ya señalado, es necesario ser insistente. Es preciso recolocar las perspectivas para construir una estructura participativa en las municipalidades. De ellos depende en parte importante la reanimación del movimiento social urbano. Hoy día, distintos temas, que van desde los problemas ambientales al propio desarrollo urbano como planificación ciudadana, pueden convertirse en superiores ámbitos participativos de una municipalidad orientada a la participación como mecanismo permanente de toma de decisiones. Desde una municipalidad y su comuna concebidas como territorio participativo, es necesario construir estrategias orientadas a la rearticulación desde abajo hacia arriba, que suponga la presencia organizada de grupos que se plantean el acceso real a un proceso de decisión sobre recursos e instituciones que están activos en sus territorios y que condicionan su existencia. En el plano comunal, con este hecho se hace referencia a la presencia estructurada o semiestructurada de la ciudadanía, que desarrolla acciones colectivas conducentes a intervenir en la decisión y control ejecutivo de políticas que afectan la existencia cotidiana.

Por otro lado, si lo anterior supone el despliegue de energía social autónoma desde la base, también es posible imaginar que corresponde a las municipalidades un rol mucho más activo en la conducción de procesos estructurados sobre la base de las nociones de participación sustantiva, gobernanza y gobernabilidad. Son conceptos que pueden ser ejes de una propuesta de refortalecimiento de la sociedad civil, y desmitificar los discursos positivistas de racionalidad tecnocrática como soluciones únicas y excluyentes. De paso, pueden señalar la existencia de otro tipo de racionalidades que hoy día son necesarias para aprehender las virtualidades culturales, antropológicas y sociopolíticas de los territorios urbanos.

Siguiendo esta lógica, la experiencia sistematizada de algunos municipios permite plantear la emergencia de un sistema de participación ciudadana a partir de experiencias programáticas parciales. Estas experiencias dan cuenta de la capacidad que podrían tener algunas direcciones municipales para promover la participación comunitaria en forma permanente, recurrente, planificada y no esporádica. Para ello, es necesario formular y construir mecanismos de consulta y discusión que posibiliten afectar las decisiones de planificación municipal de manera real y no simbólica. En este sentido, las embrionarias experiencias participativas de ejecución de programas sociales y de planes de desarrollo comunal, de convertirse en prácticas recurrentes de los municipios, podrían sustentar un nuevo tipo de estructura

municipal especialmente dispuesta para consolidar sistemas participativos, capaces de procesar los temas de gobernanza y gobernabilidad.

Estamos haciendo referencia a un eventual sistema de participación ciudadana que pueda proponerse la creación de mecanismos estables y sinérgicos de circulación de la participación social. Lo anterior puede significar que la municipalidad herede y se haga cargo del historial de participación social y política de los movimientos sociales, para así alimentar un salto paradigmático en la gestión de los sistemas de participación social de la ciudadanía. Aparecería así un esquema que denominaremos de triángulos estratégicos de la gestión municipal, que gráficamente representarían los factores centrales de desarrollo de la municipalidad como articulador de gobernabilidad y gestión participativa de la ciudadanía. Estarían constituidos por un triángulo superior de carácter político compuesto por el alcalde y el Concejo municipal, encargados de construir la gobernabilidad necesaria para dar continuidad a la gestión de la institucionalidad municipal; un segundo triángulo compuesto por los mecanismos y procedimientos de producción municipal de servicios y que dicen directa relación con los procesos de la gestión; y un tercer triángulo de sistemas de participación, en donde se establecen las normativas y flujos por los cuales se procesarán las energías participativas de los variados actores comunales.



En la gestión municipal incide, entonces un primer sistema, que llamaremos el triángulo superior de gobierno, que se instala en toda municipalidad a partir de la decisión ciudadana de conferir a un ciudadano la potestad de dirigir la institución municipal. A partir de este hecho jurídico democrático se desencadena, de acuerdo a la ley electoral, un proceso de instalación de un gobierno-administración municipal que está llamado a conducir y ser el responsable de los procesos de gobernabilidad en un determinado territorio comunal. Es él el que debe decantar procesos ya elaborados de demanda social ciudadana, de procesamiento político y de gobernabilidad política, de gestión de servicios internos municipales, como una de las respuestas de la institucionalidad a los problemas y oportunidad que se presentan a través del análisis situacional de este sistema triángulo de gobierno.

En este sentido es que no aparece aventurado proponerse la implantación de un sistema de participación en los municipios, que se proponga procesar en forma democrática y con mecanismos y oportunidades crecientes de escrutabilidad y contraloría social, las demandas de participación y reivindicación de la ciudadanía, entendiendo que ésta hoy también recorre un peculiar camino por definir su proceso de integración a la sociedad global, que es cruzada por su integración a un mundo globalizado. Es decir, se debate —al decir de algunos autores— entre el consumo y la ciudadanía.

De esta forma, un segundo triángulo de este esquema se propone normar y planificar hasta donde sea posible las demandas de la ciudadanía local, de tal forma de neutralizar y eliminar procesos de perversión de la participación, así como de cooptación y de clientelismo, que amenazan con traspasar e inocular formas corruptas de relacionarse con el poder y el gobierno municipal.

Este triángulo significa instalar en el organigrama municipal, en forma definitiva, el tema adecuadamente procesado y bien tratado de la participación social como un objetivo central de la municipalidad y, por tanto, como un elemento que hace de forma plena a la identidad central del municipio chileno.

De la misma forma, el triángulo se desagrega en los territorios debidamente desconcentrados en los servicios municipales, y en donde la comunidad establece sus propias forma de coordinación territorial, transformándose en la base de esta pirámide participativa, que debe reconvertirse en una pirámide de educación, organización y movilización social comunitaria.

De acuerdo a los planteamientos anteriores, es pertinente plantearse la necesidad de inaugurar un proceso de modernización participativa de la administración pública local. Hoy día se requiere de una transformación profunda de la administración pública, para conferir a este país la competitividad mencionada recurrentemente como objetivo de modernización del país.

Ello es doblemente necesario para el sector público municipal. Como ya señalábamos anteriormente, en el municipio anidan todavía las prácticas decimonónicas de la administración pública chilena, y en forma latente es notoria la presencia de las prácticas de seguridad nacional instaladas durante la dictadura. Estos dos últimos fenómenos conforman sistemas culturales asentados en los modos de gestión municipal y se encarnan en personas, estructuras y procedimientos.

CONCLUSIONES

A partir de lo ya expuesto, se hace evidente la necesidad de revertir un modo cultural de hacer gestión pública municipal sustentado en modelos burocráticos propios de la década del treinta, donde tienen su origen. Esta tarea se convierte, en el caso chileno, en un problema de desactivación de los mecanismos autoritarios que introdujo el régimen militar, además de los normales ejercicios de reorganización de procesos administrativos y de gestión.

La tarea de modernización del país y los fenómenos de fin de siglo y de cambio de época, deben sugerir conclusiones en orden a enfrentar la construcción de un nuevo modelo de municipio y un nuevo modelo de democracia comunal. Éstos deben colocar en el centro de la discusión la necesidad de modelar un sistema local de sociedad civil comunitaria y de institucionalidad estatal comunal, en un juego sinérgico de gobierno comunal permanentemente abierto al cambio, en donde la innovación y la transformación de las estructuras y programas municipales permitan evitar el virtual colapsamiento de los modos de gestión municipal del país.

En este sentido, una concepción de planificación estratégica democrática y participativa puede servir para proponer nuevos modos de gestión local y municipal y una nueva aproximación a la comprensión de los procesos de planificación, procesos esencialmente políticos en tanto resultan ser una construcción de negociaciones, conflictos y transacciones entre variados actores.

La realidad local ha estado escindida entre el ámbito municipal-estatal y las múltiples y variadas expresiones de la sociedad civil comunitaria. Existen distintos autores que postulan la necesidad de vincular las energías sociales e institucionales en un mismo proceso de construcción paulatina de nuevas conceptualizaciones y metodologías que permitan construir el Estado local democrático que responda eficientemente a los objetivos de los asentamiento humanos.

Existirían dos conceptualizaciones que parecen útiles para enfrentar la construcción de una democracia participativa. Una primera se refiere al diseño de un sistema participativo local que se asiente ideológicamente en una definición de participación crecientemente responsable de las autonomías locales; la segunda alude a la construcción de un sistema de gestión pública innovadora en la generación de metodologías que supongan el traspaso progresivo de competencias a la sociedad civil local.

Una y otra conceptualización podrían encontrar en una planificación estratégica democrática y participativa, un instrumental que contiene en forma implícita una serie de metodologías de gestión comunitaria y pública, que podrían ser exploradas y construidas para la nueva época de la administración pública local.

El desarrollo de una transectorialidad para abordar los ámbitos locales, la coordinación necesaria para asegurar la participación de los asentamientos humanos locales, en fin, las diversas condiciones para abordar los temas del desarrollo local y de la institucionalidad local para ese "peculiar estilo de desarrollo local", hacen necesaria hoy día la construcción de una transdisciplina de gestión local, que supere la compartimentalización que impone la burocracia pública hacia todos los ámbitos del país.

Para este objetivo, la crítica radical a una planificación normativa sugiere el establecimiento de una nueva forma de entender las disciplinas profesionales y técnicas, en orden a señalar que ellas representan apropiaciones parceladas de la realidad y que, por tanto, ninguna de ellas por sí sola podrá asegurar una visión certera de las cosas.

Los planteamientos anteriores pretenden dar cuenta de la complejidad que caracteriza los procesos de modernización y de gestión que caracterizan a los actuales ámbitos municipales, en aquellos aspectos que consideramos relevantes para contextualizar las condiciones de innovación técnica y política necesarias para sustentar sistemas adecuados de gobernabilidad. Estas características representan, a nuestro juicio, nudos problemáticos y potencialidades que pre-anuncian fenómenos aún germinales y que pueden estar disponibles para una cualificación de la gestión municipal.

Los dimensionamientos de los problemas y potencialidades que es posible detectar en la gestión de las municipalidades en el ámbito nacional, revelan que éstas se encuentran en un punto crítico de su desarrollo, en tanto pueden estar disponibles para posicionarse en el escenario como una institucionalidad que revele nuevas cualidades para enfrentar los problemas del desarrollo. Por el contrario, es igualmente lícito señalar que el panorama municipal chileno corre el riesgo de convertirse en una larga serie monótona de aparatos de administración que abduquen de la creatividad e imaginación necesarias para abordar de manera distinta e innovativa los desafíos para los cuales fueron democratizados.

REFERENCIAS

- Iamamoto, Marilda y Raúl de Carvalho. 1984. *Relaciones sociales y servicio social*. Lima: Ed. Celats.
- Matus, Carlos. 1987. *Política, planificación y gobierno*. Caracas: Fundación Altadir.
- O'Donnell, Guillermo. 1978. "Apuntes para teoría del Estado". *Revista Mexicana de Sociología*. México, D.F.: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Raczinsky, Dagmar. 1987. "Descentralización y gobierno local. Situación de algunos municipios de Santiago". *Revista EURE* 41. Santiago, Chile.
- Tobón, Cecilia. 1988. "El acceso de las mayorías al Estado de bienestar en América Latina. ¿Acceso o exclusión?" Seminario Latinoamericano sobre Legislación y Bienestar Social. Octubre 1987.