



6163de
DT. 423
C.3

DOCUMENTO DE TRABAJO
PROGRAMA FLACSO-CHILE
NUMERO 423, Agosto 1989

si se entregara lo que se...
na (028/14) ...
se entregara lo que se...
de un ...
se entregara lo que se...
se entregara lo que se...
se entregara lo que se...

13.566

423.-

DE LA MUNICIPALIDAD, EL AUTORITARIS-
MO Y LA DEMOCRACIA. UNA REFLEXION

Bernarda Gallardo

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES SOCIALES
-OZDAB-
Santiago, Chile

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

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES SOCIALES
-OZDAB-
Santiago, Chile

Programa de Estudios Sociales

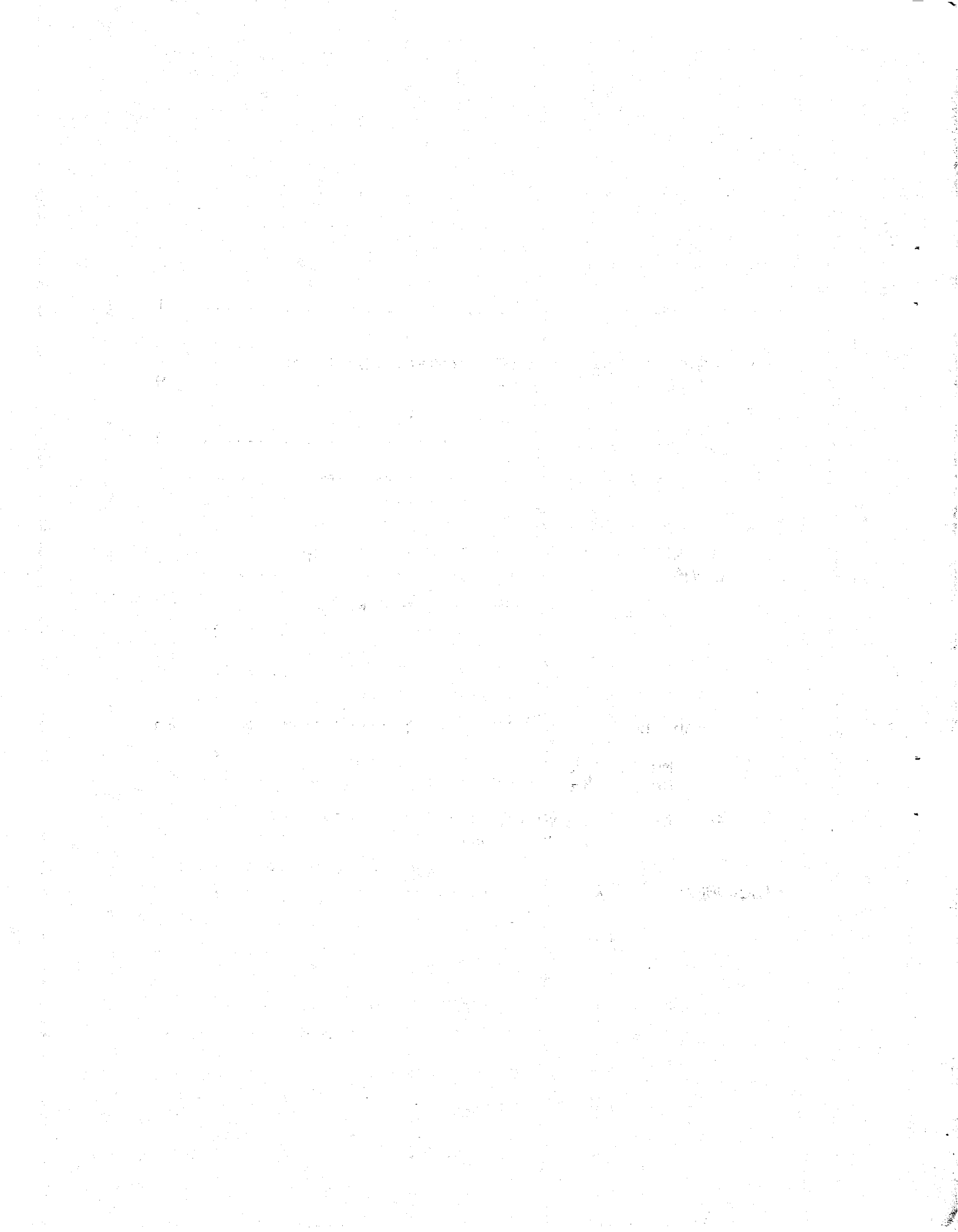
RESUMEN

A partir del análisis de la particular inserción estatal de la Municipalidad, el trabajo presenta una reflexión sobre el fenómeno municipal chileno, tendiente a abstraer las principales características que asumiera la Municipalidad bajo el régimen democrático anterior y bajo el régimen militar. Se aborda, en este contexto, la pregunta por el carácter democrático o autoritario de la institución municipal.

As the Commission has noted, the fact that the
the defendant's conduct was negligent does not
necessarily establish that the defendant is
liable for the resulting injury. The Commission
has also noted that the fact that the defendant
was negligent does not necessarily establish that
the defendant is liable for the resulting injury.

I N D I C E

INTRODUCCION.....	1
I. SOBRE LA EVOLUCION DEL SISTEMA MUNICIPAL CHILENO.....	9
1. La Municipalidad en el contexto democrático.....	9
2. La Municipalidad bajo el régimen militar.....	20
II. LA "ACCION SOCIAL" DE LA MUNICIPALIDAD ACTUAL.....	32
1. La Municipalidad y las Políticas Sociales.....	32
2. La acción social municipal.....	39
III. A MODO DE RECAPITULACION.....	48
1. Municipalidad, control social y despolitización.....	48
2. Delimitación tentativa del problema: Municipalidad y Democracia.....	51
BIBLIOGRAFIA CITADA.....	59



INTRODUCCION

En la tradición de las ciencias sociales del país el problema del "Municipio" tiende a aparecer como un tema ausente, transformándose en objeto de estudios diversos principalmente en los últimos diez o doce años. El interés por el tema surge, en gran medida, acompañando los cambios que va experimentando la Municipalidad con posterioridad a 1973, constituyéndose la reflexión sobre el problema, en una reflexión de la(s) transformación(es) del Municipio y sistema municipal.

La reflexión sobre la transformación de la Municipalidad se articula, en un primer momento, en torno a la pregunta por el sentido de las modificaciones introducidas por el régimen militar y por el significado de la nueva Municipalidad autoritaria. Pregunta que lleva a relevar, como punto de partida para pensar el fenómeno municipal y como lógica de su explicación, el problema del poder en la forma que éste asume en la realidad autoritaria: poder como fuerza y como control del espacio físico -nos referimos a la concepción espacial del poder típica de la mentalidad militar. En esta línea, las políticas de regionalización y de descentralización territorial, informadas por consideraciones geopolíticas, se constituyen en el principal punto de arranque para el análisis del fenómeno municipal, de su sentido e implicancias sociales y políticas.

Asimismo, el segundo y paralelo eje de explicación del fenómeno municipal chileno va a ser ubicado en el impulso de una política de privatizaciones de una serie

de actividades, o antaño en manos del Estado y ahora traspasadas al sector privado, entre ellas sus atribuciones y responsabilidad en materia de Políticas Sociales¹, o que designan y acompañan al proceso de Municipalización. Con todo, volver a pensar la Municipalidad y la lógica de su transformación autoritaria subsiste como problema. Uno, porque se trata de un proceso no acabado, en un doble sentido. De una parte, porque no ha habido

1 Si bien emplear el término de "privatización" parece describir bien las modificaciones que han experimentado las Políticas Sociales durante el régimen militar, no es menos cierto que está pendiente un análisis que profundice sobre las formas que asume dicho proceso y que profundice sobre el sentido que tiene el empleo de este término como forma de dar cuenta de dichas modificaciones. En estas páginas entendemos que la privatización es tanto un instrumento, cuanto una suerte de objetivo estratégico del Estado autoritario: instrumento de una estrategia de "desinversión" del Estado encaminada a producir lo social como ámbito privado (el ideal neoliberal de la sociedad autorregulada, resultante de la universalización de las relaciones de mercado). Entendemos, también, que la privatización de las Políticas Sociales asume diversas formas. Diríamos así que hay privatización cuando el Estado traspasa directamente una Política Social al sector privado (caso de la Previsión) o indirectamente al restringir el ámbito y cobertura de las Políticas Sociales, sino asimismo cuando traspasa a los agentes privados una parte de la implementación de ellas (caso de la Municipalización y de las políticas y programas para la Extrema Pobreza en los cuales, vía el mecanismo de las concesiones, el sector privado se hace partícipe del proceso de producción de la Política Social del Estado) y, finalmente, cuando organiza la prestación de bienes y servicios sociales según la lógica del mercado (Morales, 1987 y Vergara, 1989). En las cuatro situaciones hay reforzamiento del mercado: de sus agentes y de la racionalidad que secreta su legalidad "objetiva".

tiempo para "experimentar" lo que es la nueva Municipalidad autoritaria y las consecuencias en las diversas esferas de la realidad que se ven comprometidas por su acción. Ya sea por las sucesivas, y en algunos aspectos contradictorias, modificaciones que el gobierno militar ha sido introduciendo en el régimen municipal, o por lo reciente de la promulgación de la actual Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades (1988), la que sancionaría, en términos idealmente definitivos, el nuevo quehacer municipal². De otra parte, se trata de un proceso no acabado también y probablemente nunca acabado porque la implementación cabal del proyecto municipal autoritario pasa por y presupone la igualmente plena implementación y consolidación del proyecto de sociedad autoritario. En términos generales, esto sería la consolidación de su modelo socioeconómico y político institucional de dominación.

Dos, porque la inauguración de un proceso de transición democrática del régimen militar vuelve a interrogar por el sentido de los términos "autoritario" y "democrático" en su referencia al fenómeno municipal. Me explico: el proceso de transición democrática y la democratización del país, plantean necesariamente las preguntas sobre en qué consiste el carácter democrático o autoritario de la Municipalidad y qué es una municipalidad autoritaria y qué debería ser una democrática. En otras palabras ¿qué significa que tenga

² Como dice Tironi, no ha habido tiempo para "experimentar" un quehacer municipal en la institucionalidad jurídico política actual (Tironi, 1988).

uno u otro carácter y cuál es su finalidad en cada caso?

De este modo, si el interés por el tema del Municipio se constituye en un primer momento como una reflexión de la transformación autoritaria del régimen municipal, deviene en la actualidad en reflexión de su futura transformación democrática.

Ahora bien, la nuestra es una reflexión que quiere ubicarse en la misma intencionalidad que inspira los trabajos recientes de quienes se interrogan sobre la transformación democrática de la Municipalidad. Y que se hace partícipe de la misma sensación de urgencia que mueve a técnicos, intelectuales y políticos por tener "propuestas" alternativas para el cambio democrático de la Municipalidad actual. Aunque opta por situarse en un punto anterior: en la problematización de la Municipalidad que emerge con el autoritarismo, para plantear desde allí la cuestión de la caracterización de los rasgos básicos que conformarían el perfil del modelo de la Municipalidad autoritaria. Ello en el entendido de que, si bien ésta en rigor sigue siendo un "proyecto" más que una "concreción", el conjunto de medidas que atañen directa e indirectamente al fenómeno municipal implementadas por el régimen militar, en sus etapas de consolidación y de normalización autoritaria, permiten abstraer los lineamientos necesarios para dicha caracterización de lo que sería el modelo autoritario de Municipalidad.

La nuestra no es sólo una opción que comparte el carácter arbitrario de toda opción sino, como todas, se

basa también en consideraciones de razonabilidad. En este sentido, es una opción que quiere asumir para sí la necesaria precaución que requiere tener la labor intelectual encaminada a proponer orientaciones prácticas para la acción social. Sobre todo cuando se trata de elaborar propuestas, políticas o medidas para democratizar la vida e instituciones del país. Precaución por el desconocimiento que aún rodea al fenómeno autoritario como proyecto de transformación de las formas de organización de la vida social y/o como nueva forma de dominación y de articulación de las relaciones entre Estado y sociedad.

Siguiendo una línea iniciada en un estudio anterior nos proponemos pensar el fenómeno de la Municipalidad autoritaria en el "contexto" de la correspondiente transformación autoritaria del Estado³, que la actual forma de la dominación capitalista pareciera inexorablemente desencadenar. Elegimos tal punto de vista, toda vez que entendemos que la actual Municipalidad surge y adquiere sus perfiles particulares en y por la relación de "organicidad" que guarda con dicho proceso de transformación del Estado y de la forma de la dominación actual. Si preferimos la ambigüedad del término "organicidad", es por la mayor imprecisión y equivoco al que lleva el término más frecuente de "funcionalidad", al evocar éste la idea de la existencia de una relación de exterioridad, en nuestro caso, entre Municipalidad y Estado. Por el contrario, planteamos que el cambio del régimen municipal existente con

³ Gallardo, 1988.

anterioridad a 1973 y la nueva Municipalidad que emerge con posterioridad, participa de la racionalidad -si se pudiera decir de la misma substancia- que informa la nueva estrategia de constitución/dominación estatal.

Al respecto, entendemos que la lógica del Estado autoritario creado por el régimen militar en el país sigue la estrategia que Foucault caracterizara como de "desinversión" del Estado⁴, como forma de y para la mantención del Poder. Estrategia de "desinversión" que refiere al aparente repliegue del poder estatal de una "serie de problemas, de conflictos y de luchas de orden económico y social (...) y de pequeños detalles hacia los cuales (el Estado) había hasta ahora considerado necesario dedicar una atención particular". Repliegue aparente resultado de la crisis de lo que Foucault llama Estado Providencia y otros autores han denominado crisis del Estado de Bienestar, para aludir al mismo fenómeno. Crisis que vuelve costoso un ejercicio de "poder omnipresente y puntilloso", y una estrategia de mantención del orden proyectada, programada "como una especie de disciplina exhaustiva, ejerciéndose en forma constante e ilimitada sobre todos y cada uno de los individuos". Sin las condiciones económicas y sociales necesarias para ejercer ese poder "omnipresente, puntilloso y costoso", el Estado está obligado a economizar su propio ejercicio del poder (Foucault, 1979).

Dada esta exigencia de economía del poder que la

⁴ Foucault, 1979.

realidad histórica de las últimas dos décadas impone al Estado contemporáneo, aspecto fundamental de la estrategia de "desinversión" es la "privatización", no sólo ni principalmente de lo que podemos llamar las funciones económicas y sociales del Estado: su intervención directa en el mundo de la producción, como actor económico, y en la sociedad, como agente de redistribución, sino la "privatización" de lo que puede ser nombrado como sus funciones de control y de disciplinamiento social. Se trata, así, de delegar en el mercado la regulación de la vida económica y el problema de bienestar; y de delegar en las instituciones sociales privadas (escuela e industria, etc.) la labor "civilizatoria" que asume el Estado moderno en sus primeras etapas.

Liberado el Estado de un ejercicio del poder "omnipotente, puntilloso y costoso" -por una suerte de introyección de la lógica del poder en la sociedad misma, como puede entenderse la "privatización" de la acción estatal-, la nueva estrategia de "desinversión" se caracterizaría además por la demarcación de un cierto número de "zonas vulnerables" o peligrosas en términos de la mantención del orden, en las cuales el Estado "no quiere que suceda absolutamente nada", en las cuales "ha decidido no ceder en absoluto" y sancionar los comportamientos que caen dentro de dichas zonas de extrema vulnerabilidad con la máxima severidad. (Sería el caso del "terrorismo" en Europa y del "comunismo" en Chile y resto de la región). Complementariamente, se caracterizaría por el establecimiento de un cierto margen de tolerancia de control policíaco hacia la conducta

"desviada" o delincuencia social, funcionalizada como mecanismo regulador del ejercicio del poder. Finalmente, por la utilización, para la acción de control del Estado, de un sistema de información general que permita la virtual movilización de los conocimientos del Estado sobre los individuos, para intervenir en cualquier momento donde parezca es traspasado el límite de aquella zona entendida como de peligrosidad para el poder (Foucault, 1979).

No obstante el sinnúmero de comentarios, correcciones y críticas en general de los cuales pueda ser objeto la mirada "foucaultiana" sobre el sentido y características de la transformación de la dominación estatal en curso y de los cuales puede ser objeto el recurrir a dicha mirada -que por de pronto no se construye mirando a la realidad latinoamericana ni su devenir reciente- para pensar la transformación del Estado chileno y en ella a la Municipalidad autoritaria, apelamos a esta mirada por su innegable lucidez y capacidad interpretativa o para otorgar sentido y coherencia a tendencias y fenómenos sociales diversos y recientes. Lo que se ve desde ella talvez pueda traslucirse en la lectura de la nueva Municipalidad, que es el objeto de esta reflexión y páginas siguientes.

I. SOBRE LA EVOLUCION DEL SISTEMA MUNICIPAL CHILENO

Diversos son los ángulos desde los cuales se puede abordar la evolución del sistema municipal chileno. Dentro de la multiplicidad de alternativas posibles, los estudios realizados en los últimos años han relevado dos grandes focos de atención para dotar de inteligibilidad dicha evaluación. De una parte, el análisis de la evaluación del régimen municipal, o más bien el análisis comparativo de la Municipalidad pre y post 73, se ha centrado en lo que podemos llamar las relaciones entre Municipalidad y Estado -abordando principalmente desde una perspectiva de tipo jurídico institucional-, buscando ubicar allí las modificaciones históricamente producidas y los elementos de continuidad y de cambio. De otra parte, y como una complementación y especificación de lo mismo, el asunto de las atribuciones -y estrechamente vinculado a ello, el de los recursos-, ha sido el otro elemento importante para caracterizar la evolución de la Municipalidad chilena.

1.- La Municipalidad en el contexto democrático.

Respecto de lo primero, acudiendo a la Constitución de 1925 y leyes posteriores que regularon y especificaron el quehacer municipal hasta el término del gobierno de Allende, se ha llegado a establecer que las Municipalidades eran organismos territorialmente descentralizados, de carácter autónomo respecto del poder estatal, y representativos. Esto significa que la Municipalidad pre 73 "no está vinculada jerárquicamente con el jefe del Estado ni con ningún servicio del poder

central (...) y que se genera por elección popular" (Pozo, 1981, pág.2). Asimismo, al ubicar a la Municipalidad en su relación con el poder central, o caracterizar su inserción en él, se ha dicho también que ella era parte del régimen de Administración Interior, en un orden político que establecía en la Constitución de 1925 la distinción en éste y el Gobierno Interior del Estado (Pozo, 1981, pág.7). La Municipalidad aparece así en tanto órgano de administración local. Esto es, abocado a la labor administrativa de los asuntos públicos cotidianos de las comunidades, residentes en los espacios físicos correspondientes a la delimitación comunal del territorio de las respectivas provincias en que se subdividía el país, desde el punto de vista del régimen de Administración Interior del Estado.

Órgano de la estructura de la Administración Interior -correspondiente a la subdivisión más pequeña que para estos efectos la ley establecía-; autónomo de la correspondiente estructura del Gobierno Interior del Estado; y, de carácter representativo -en tanto compuesto por un cuerpo de regidores elegidos democráticamente por los miembros de la comunidad respectiva (comuna o agrupación de comunas), quienes a su vez eligen al Alcalde que la preside, a excepción de los casos correspondientes a ciudades de más de cien mil habitantes en los cuales es facultad del Presidente de la República su designación-, aparecen como los principales rasgos que perfilan el modelo de Municipalidad pre 73. No obstante tal caracterización es aún parcial o limitada para abordar lo que pudiéramos llamar la realidad o dimensión sociológico política de la Municipalidad

anterior.

Asumiendo la definición de la Municipalidad como órgano de administración local -en tanto "parte" constitutiva de la estructura de la Administración Interior y guardando con las restantes relaciones tanto de independencia como de subordinación-, la incorporación del análisis crítico de algunos autores (Cumplido, 1983, y Pozo, 1981, entre otros) de la evolución de las atribuciones y/o competencias de las municipalidades, las hace aparecer como órganos de administración local en un sentido más radical, y que lleva a Cumplido a concebirla y a nombrarla como "el servicio público de administración de la Comuna" (Cumplido, 1983, p.23).

En efecto, como ambos autores lo señalan, un recorrido por los preceptos legales e institucionalidad jurídico política, que regulan el quehacer municipal, muestra una Municipalidad con restringidas y tendencialmente "menores" competencias y atribuciones. De una parte, como dice Cumplido[□], la misma legislación de 1925 entraña en sí una constricción significativa del poder municipal al lesionar su autonomía, incorporándola en una relación de subordinación dentro de la estructura administrativa del Estado y, más importante aún, vaciándola de las virtuales atribuciones que en materia política, legislativa, económica, militar y otras, corresponderían a un modelo de Municipalidad autónoma dentro de un esquema de orden político descentralizado.

□ Cumplido, 1983.

De otra parte, tal proceso de restricciones de las atribuciones municipales, fuera de revertirse en el período hasta 1973, se profundiza; apareciendo éste como uno de los correlatos o consecuencias del proceso de lo que algunos autores han llamado reforzamiento del poder central del Estado⁶ y que corresponde a las transformaciones que va experimentando el Estado chileno al irse constituyendo bajo la forma de Estado de Bienestar. Proceso que se desarrolla básicamente durante el período denominado, por historiadores y científicos políticos, como de Estado de Compromiso: de la crisis de la dominación oligárquica al "colapaso" de la democracia de principios de los años 70.

Así, si, como escribe Cumplido, la separación de poderes que acompaña a la República conlleva la cancelación de las facultades legislativas -en sentido estricto- de las Municipalidades, el surgimiento de un Estado de Bienestar constituido desde y a través de una lógica centralizadora del poder político estatal, va limitando aún más las ya limitadas atribuciones legales que la Constitución de 1925 reconocía a las Municipalidades, incluida su injerencia administrativa en asuntos referidos al ámbito local o comunal. Concretamente, en este proceso de asunción por parte del Estado de la principal responsabilidad en materias de desarrollo y de bienestar (esto último principalmente a través de políticas redistributivas para la nivelación de la desigualdad social), van a ser los distintos órganos del Estado (los diversos Ministerios y Servicios Públicos

⁶ Flisfisch, 1982 y Morales, 1987.

estatales) los que se aboquen a encarar un conjunto de actividades que la ley establecía como parte de las competencias municipales, apropiando para sí el enfrentamiento y resolución de los asuntos públicos cotidianos supuestos bajo el rótulo de la "administración local". Principalmente aquellos que tienen relación directa con las condiciones y calidad de vida de la población que conforma las comunidades locales, que el criterio administrativo delimita en los espacios comunales propios de las Municipalidades.

Como lo señala un autor, podemos decir entonces que, no obstante tanto la Constitución del 25 como la ley entregan una serie de atribuciones a las Municipalidades, "la mayor parte de ellas fueron yendo paulatinamente cercenadas por otras disposiciones legales. La tendencia al centralismo administrativo despojó a las Municipalidades de su competencia en cuestiones de salud pública, de transporte, de obras públicas, de abastecimiento y otras. Los recursos financieros municipales, igualmente, fueron disminuyendo progresivamente, numerosas leyes afectaron parte de éstos al Fisco" (Pozo, 1981, p.3).

Es precisamente de esta manera como el debilitamiento del rol de las municipalidades y de su "importancia" en la vida social se va constituyendo en el correlato del proceso de consolidación del moderno Estado chileno, proceso signado por dinámicas de concentración y centralización del poder, típicas de la forma que adquiere históricamente la constitución del llamado Estado-nación contemporáneo. En palabras de Flisfisch,

lo característico de estos procesos de creciente adquisición por parte del Estado de capacidades para la penetración, regulación y control de las respectivas sociedades, y que adquieren en el Estado de Bienestar y en las sociedades centralmente planificadas su expresión más madura y consolidada, es que ellos se conforman según un modelo de organización centralizado, altamente burocratizado (Flisfisch, 1989).

Resultado de esta dinámica, por la que atraviesa el Estado chileno en el período anterior al 73, las Municipalidades van a lograr retener para sí básicamente aquellas atribuciones consagradas legalmente referidas a los asuntos de urbanización (principalmente la construcción de planos reguladores), de aseo y ornato y referidas al transporte y tránsito público (Cumplido, 1983). Asuntos que, si bien tienen que ver con la calidad y condiciones de vida de la población, dan cuenta de la restricción de lo que es considerado como materia de decisión pública de las comunidades locales a lo que dice relación directa con el espacio físico colectivo, en una concepción que lo reduce a mero soporte material de la vida social cotidiana de tales comunidades.

Con todo, un problema que va apareciendo importante de considerar en una revisión de la evolución del sistema municipal bajo el régimen político anterior, es el carácter altamente problemático que fue asumiendo el rol e inserción de las municipalidades en la estructura estatal formal, y la no resolución también formal de esta compleja inserción de la Municipalidad, en un esfuerzo político y legislativo tendiente a redefinir su espacio

y rol específicos.

Ahora bien, similar ambigüedad con la que aparece la Municipalidad anterior al mirarla desde la perspectiva de la estructura institucional formal del Estado, resulta también al pensarla en su involucramiento o participación en la dinámica de los procesos políticos que sustentaban al régimen político democrático y Estado anteriores. Se trata, en este caso, de una ambigüedad que aparece como tal al concebir a la Municipalidad en su relación con la estructura de representación político ciudadana y su inserción como parte de ella y como espacio (talvez menor, aunque no irrelevante) de desarrollo de la acción política partidaria.

Entendemos que la Municipalidad no era la "agrupación de los vecinos", la expresión política de un sujeto colectivo comunitariamente constituido (noción de comunidad en su aceptación weberiana): la comunidad local de una comuna o agrupación de comunas, o no lo era preferentemente. Y es que la comunidad local no ha sido -aunque ahora talvez más en algunas comunas pobres urbanas- un fenómeno sociológicamente significativo en la historia del país, por lo menos de este siglo. Más allá de las razones de esto, inexploradas aún por el análisis social, tal apelación a esa imagen de Municipalidad, que tiende a aparecer como el sustrato sociológico de su concepción como órgano de poder local en coherencia con una idea de un orden político de tipo descentralizado, permite visualizar mejor la manera en que entendemos ella asume su carácter de expresión política representativa de la población.

En contraste con esa imagen de Municipio, el chileno, durante el régimen anterior, aparece más bien como expresivo de una población convocada en su calidad más abstracta de ciudadanos, que vehiculizan su identidad política en términos partidarios y modelan en dichos términos tanto sus intereses como su imaginación utópica.

En efecto, es a través de la operación del sistema partidario, y de partidos que sustentan una visión de mundo o proyectos de orden totalizadores a partir de una definición clasista, como los "vecinos" se relacionan con la Municipalidad, otorgándole su carácter de instancia representativa y democrática a través de la elección directa del cuerpo de regidores que la componen e indirectamente -en tanto atribución del cuerpo de regidores en la mayor parte de las comunas del país- de los alcaldes que las presiden.

Participando de esta manera en la estructura de representación democrática de la población, la ambigüedad de la inserción de la Municipalidad -y los problemas que esta situación acarreó y que son denunciando como tales en los últimos años del régimen político anterior: gobiernos de Frei y de Allende- resulta de la fractura que se produce entre este nivel y espacio de la estructura de representación político ciudadana y los restantes que la conformaban. En concreto, se trata del quiebre en la relación y vinculación entre la instancia municipal y los órganos representativos del Estado "superiores" (Presidente de la República y Parlamento). Paralelamente, no hay que olvidar la desvinculación entre la Municipalidad y la estructura de Gobierno Interior y

Ministerios y Servicios Públicos, y lo nimio de su poder de incidencia en la estructura administrativa. Empero, se trata de una fractura que se verifica como tal a nivel de la institucionalidad formal o legalidad anteriores, puesto que, en los hechos, es recompuesta a través de la mediación del sistema partidario. Recayendo así en el sistema de partidos, la vinculación entre la Municipalidad como órgano de expresión político ciudadana y las demás instancias políticas representativas y burocráticas del Estado (Servicios Públicos, Poder Judicial, Policía, etc.).

Se trata de un carácter ambiguo de la inserción municipal que puede ser entendido como encontrando uno de sus orígenes en el debilitamiento de la capacidad del Municipio para integrar, articular y satisfacer las demandas locales relativas a las condiciones y calidad de vida de la población comunal y de servir de cauce de politización de los conflictos sociales de las respectivas unidades comunales; ya sea asumiendo estas funciones de manera "autónoma", vale decir a través de la movilización de su propio poder para resolver y ejecutar las políticas respectivas (tema de las atribuciones) o canalizándolas a otras instancias de decisión (tema de la fractura institucional). Situación que refiere así al carácter conflictivo que va adquiriendo la Municipalidad en el contexto del Estado anterior y sus procesos de creciente centralización y de intervención social.

Si el "desarrollo" y el "bienestar" pasaron a ser objetos de la injerencia y decisión del poder central y la Municipalidad no tenía una fácil ni legalmente

reconocida llegada a él, fueron los partidos políticos los que mediaron la relación entre las poblaciones locales y el Estado, al posibilitar la comunicación y articulación entre los cargos de representación político ciudadana municipales y poderes burocráticos y representativos centrales del Estado. Mediación que no estuvo exenta de dificultades y de efectos contradictorios. Sin pretender agotar el tema, se puede decir que una dificultad evidente proviene de la "informalidad" con la que se realiza esta mediación, por la falta de una adecuada regulación jurídico institucional, entre el sistema partidario y partidos y las diversas esferas estatales. "Informalidad" de la que da cuenta la denuncia, durante el gobierno anterior, de un conjunto de "anormalidades" jurídicas y legales que desencadenaban principalmente las acciones de "tomas" de terrenos en las periferias urbanas y el papel jugado en ellas por los regidores locales y partidos a los que pertenecían⁷. Siendo el otro ejemplo, igualmente manipulado en su oportunidad por las posiciones antidemocráticas, el de las "recomendaciones" que entregaban miembros de partidos con cargos de representación política o con cargos administrativos a sus partidarios, para ser objeto de tratos preferenciales en la presentación de sus demandas personales o colectivas ante los distintos cuerpos del Estado.

De otra parte, de los efectos contradictorios que

⁷ Elementos para una descripción de la intervención partidaria en la movilización poblacional y en las acciones de "tomas" de terrenos, se encuentran en Espinoza (1988), Cap. VI.

esta situación acarreó, cabe señalar que ellos refieren tanto al reforzamiento de los procesos de democratización verificados en dichos años, como el debilitamiento del mismo poder e institucionalidad democráticos. Así, si englobáramos bajo el término de "clientelismo" el tipo de práctica que los partidos realizan al mediar entre las poblaciones locales y el Estado, lo cierto es que ésta tuvo consecuencias diversas. Por lo pronto no hay que olvidar el tipo de demanda que tendió -y tiende- a concentrarse al nivel local: una demanda más "urbana" que relativa al mundo de la producción a la manera de la demanda obrera, ni al sujeto social que hizo de ese su espacio de actuación social y política y el contenido de su identidad socio cultural: los pobladores. Como tampoco cabe olvidar que se trata de un sujeto cuya representación en el Estado y sistema partidario tendió a ser tardía, incierta y más bien subordinada -dada una definición clasista, talvez estrecha, que asumían los partidos y lo ambiguo que resulta una caracterización de los pobladores en dichos términos.

En este contexto, la canalización y articulación de la demanda poblacional a través del sistema partidario hacia las esferas de decisión del poder estatal central, puede ser entendida como una práctica que refuerza el proceso de democratización, en tanto politiza dicha demanda y al sujeto que la constituye al transformarla en tema público objeto de decisión política y de intervención del Estado. A la vez que en tanto abre a la política y el Estado a dichas demandas y sujeto que la sustenta.

No obstante, tal proceso tendió a su vez a incidir negativamente sobre las dinámicas democratizadoras, al sustentarse en una suerte de transgresión de la institucionalidad político democrática -con los efectos deslegitimadores hacia dicha institucionalidad que ésto acarrea- y haciéndose partícipe así de un conjunto de dinámicas que, en su articulación, fueron llevando al poder estatal a adquirir una creciente incoherencia en el ejercicio del poder y capacidad de gobierno.

Más allá de la superficialidad con la que hallamos expuesto estos temas y las imprecisiones que una necesaria simplificación obliga a cometer, es la idea de la ambigüedad con la que aparece el rol e inserción de la Municipalidad anterior -tanto se lo piense en términos de la institucionalidad política "formal" como "informal"- lo que nos interesa retener para abordar los temas de la transformación municipal autoritaria y de la relación Municipalidad-democracia.

2.- La Municipalidad bajo el régimen militar.

Diversas han sido las modificaciones legales que se han introducido a las Municipalidades desde los inicios del régimen militar, diversas también las modificaciones que ha experimentado su quehacer y las etapas por las que ha atravesado, según se utilice cualquiera de estos dos criterios (u otros) para estudiarlas. Sin embargo, aún cuando tal análisis de la evolución municipal sigue estando en gran parte pendiente, el objeto de nuestro interés es intentar una caracterización del fenómeno municipal bajo el régimen militar, que permita su

comparación con los elementos resaltados en la reflexión sobre la Municipalidad anterior y con los problemas que señaláramos planteó el rol e inserción de la Municipalidad al orden político anterior. Sobre el punto, tendemos a pensar que la transformación municipal que realiza el gobierno militar puede ser entendida como una respuesta (intencional o no) a la "inorganicidad" del municipio anterior, a través de una redefinición de ella funcional y coherente respecto del nuevo orden público que el régimen militar intenta fundar: el orden autoritario, contemplado inicialmente en la Constitución de 1980.

Si bajo el período democrático la Municipalidad puede ser entendida como un "organismo territorialmente descentralizado", "órgano de la administración local e instancia política de la representación democrática, la del período posterior aparece, en una primera aproximación, como instancia destinada "a satisfacer las necesidades de la comunidad local y asegurar su participación en el progreso económico social y cultural de la comuna". Definición que es la de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades del 31 de marzo de 1988 y que, en lo fundamental, establece la relación Municipalidad/ progreso (idea de "desarrollo") y la vinculación entre acción municipal y "bienestar". Relación en o a través de la cual la nueva Municipalidad pasa a adquirir su especificidad en relación a la Municipalidad anterior y encuentra un elemento sustantivo en el que se funda su carácter autoritario.

Es precisamente esta relación entre los temas

Municipalidad y desarrollo/bienestar lo que, entendemos, permite tanto hacer inteligible la manera en que en el nuevo modelo de orden político se intenta encarar los problemas del ambiguo estatuto municipal anterior, como la redefinición de su nuevo rol e inserción político estatal en un sentido autoritario.

Para empezar a abordar el tema, un punto que se puede despejar desde ya es el de la dimensión política de la nueva Municipalidad, en tanto expresión político representativa de la ciudadanía en su actuación local.

Punto de fácil despeje, porque la Municipalidad autoritaria -según la Ley No 18.695 y los articulados transitorio y permanente de la Constitución de 1980- nada tiene que ver con proceso alguno de representación y de participación político democrática.

Primera medida para el desmantelamiento del carácter democrático representativo de las corporaciones edilicias es el decreto ley 25 del 22 de septiembre de 1973, que declara el cese en sus funciones (a contar del 11 de septiembre de 1973) de los cuerpos de regidores y alcaldes que las conformaban y establece que la única autoridad municipal es la figura del alcalde, cuya designación pasa a corresponder a la Junta de Gobierno, pasando a ser funcionarios de su exclusiva confianza (Pozo, 1981). Por lo tanto, de la confianza y representativos de un poder que no funda su autoridad ni su legitimidad en la voluntad popular o no la funda en principio y mecanismo alguno de carácter democrático.

Ahora bien, establecida como medida transitoria, el cese en sus funciones de los regidores se transforma, en la Constitución de 1980 y Ley Orgánica de Municipalidades de 1988, en la eliminación de los cuerpos de regidores en la composición de la nueva Municipalidad autoritaria. Municipalidad que queda conformada por un alcalde -que la preside-, cuya designación durante el período de vigencia del articulado transitorio de la Constitución del 80, es atribución del Presidente de la República; recayendo su designación en los COREDES, para el período de normalización autoritaria². Y conformada por un Consejo de Desarrollo Comunal (CODECO), que corresponde a la nueva figura jurídico institucional para la participación de la población en el Municipio, según una concepción apolítica y con reminiscencias corporativas sustentada por el régimen militar.

Sancionado su estatuto constitucional en 1980, los CODECOS se empiezan a constituir masiva y legalmente sólo con posterioridad a la fecha de promulgación de la Ley Orgánica Constitucional No. 18.695 de marzo de 1988, que regula jurídicamente su existencia y funcionamiento. Según esta ley, los CODECOS, definidos como órganos asesores de los alcaldes de las respectivas entidades edilicias, tienen por objeto "hacer efectiva la participación de la comunidad en el progreso económico, social y cultural de la comuna" (Art. 58), pasando a ser el cauce institucional para la participación de la

² Período de vigencia del articulado permanente de la Constitución de 1980, a excepción de las 16 comunas en cuyo caso se mantiene la norma de la designación de los alcaldes por parte del Presidente de la República.

población en la gestión e instancia municipal. Participación que se verifica bajo la forma de integración orgánica directa de la participación organizada de la comunidad² al aparato municipal.

De esta forma se estipula que los CODECOS han de ser conformados por "representantes" de las organizaciones comunitarias de carácter territorial y funcional, que la ley reconoce como tales (Art. 62) -esto es, las organizaciones con "personalidad jurídica vigente" (Art. 63): las "reconocidas y toleradas por el orden jurídico político autoritario-, y por los "representantes de las actividades relevantes de cada comuna o agrupación de comunas, con excepción de aquellas de naturaleza gremial o sindical y de la administración pública" (Art. 60). De una parte, se trata de representantes que, a diferencia de los antiguos regidores, cuyo criterio de designación y, por lo tanto, fundamento de representatividad, es sustraído de la elección democrática por el conjunto de la población local y dejado en manos, y al arbitrio, de las respectivas organizaciones y asociaciones locales convocadas en su identidad particular y privada: corporativa.

De otra parte, la pérdida del carácter democrático de la Municipalidad es reforzada a través de la exclusión. Junto con negar la participación en los CODECOS de las organizaciones comunitarias no reconocidas legalmente y de las asociaciones de naturaleza gremial o sindical, pasa a ser criterio de exclusión, para esta

² O de lo que la ley llama los sectores "relevantes" de la vida comunal.

concepción "orgánica" y apolítica de la participación, la actividad partidaria y la representación social. De este modo, así tanto el cargo de alcalde como el de miembro de los CODECOS son definidos como incompatibles "con cargos directivos en partidos políticos o en organizaciones de naturaleza gremial o sindical" (Arts. 50 y 73), siendo además motivo del cese en sus funciones el "haber cumplido órdenes o recomendaciones de un partido político en materias atinentes al desempeño de su cargo" (Arts. 51, letra c, y 74, letra f).

Participación "corporativa" o "estamental", que apela a la inserción social, y en la actividad económica, de la población y a su identidad como sujetos privados y no a su inserción e identidad política como ciudadanos; excluyente de las expresiones sociales y políticas de los sectores subordinados en las estructuras económica y de poder; y, no mediada por sistema de participación y de representación político democrático alguno: "directa", son las características que se le atribuyen a la nueva noción de la participación municipal y con las cuales se construye el modelo de Municipalidad autoritaria¹⁰.

¹⁰ No obstante que el objetivo buscado por la adecuación de la instancia municipal a modelos de organización y de participación de tipo corporativo es inicialmente la reducción de la presencia y del poder de los partidos políticos; el proceso de corporativización de las Municipalidades y de la organización y participación locales se muestra desde ya como un proceso contradictorio. Contradictorio porque la mayor capacidad organizativa de los partidos políticos respecto de los "organismos intermedios de la sociedad" con menor grado de estructuración interna y con menor poder para enfrentar la competencia con las entidades de igual naturaleza, para acceder a las instancias de

La ambigüedad que resultaba de la inserción de la Municipalidad en la estructura de participación y representación democrática, es resuelta así cancelando su anterior dimensión de instancia de representación y participación político ciudadana.

participación a-políticas que el autoritarismo les asigna (COREDES y CODECOS), las ha empezado a llevar a acudir, paradójicamente, a los partidos para sortear en buenos términos dicha competencia. En este sentido bien se puede señalar que un efecto perverso del intento corporativo llevado a cabo en los niveles locales (regional y comunal), puede ser el reforzamiento y no la pérdida de poder de los partidos políticos y el reforzamiento de su presencia en dichos espacios y no su desaparición. Sin embargo, no es menos cierto que esta particular forma que puede asumir el reforzamiento del poder partidario puede, a su vez, desencadenar otros efectos perversos. Esta vez no para la voluntad autoritaria en su versión corporativa, sino para una alternativa voluntad democrática. Me explico, el riesgo no es sólo ni principalmente la "desviación" clientelística que pueden llegar a desarrollar los partidos -al igual que la que puede llegar a desarrollar la "tecnoburocracia" estatal local- por su incidencia en los procesos de canalización y asignación de prestaciones sociales públicas, sino el riesgo puede ser la "corporativización" de los propios partidos políticos. Transformación de los partidos en dicho sentido que se vería favorecida por la propia competencia -igual o mayor que a la que se ven enfrentados los "organismos intermedios de la sociedad"- a la que la institucionalidad autoritaria los somete e influida, también, por las restricciones que el orden autoritario impone a los partidos políticos en su capacidad de trascendencia o de ser expresiones de voluntades colectivas alternativas al orden dado o instrumentos de "deseo utópico" (Gallardo, 1988). El riesgo puede ser, asimismo y por último, el de la "partidización" de la sociedad (mezcla de "sobreideologización" y de "clientelismo") y no de su politización o devenir en sujeto político: sujeto con voluntad de creación del orden social y de creación de sentidos de orden.

Por otro lado, las ambigüedades que resultaban de su inserción institucional en la estructura estatal: rol y autonomías relativas, son resueltas a través de medidas diversas. Unas encaminadas a ubicar su lugar dentro de la nueva estructura estatal y otras a especificar la naturaleza de su quehacer: sus competencias y atribuciones formales y de hecho o dotadas de grados diversos de formalidad legal.

Respecto de lo primero, anulando la separación anterior, la Constitución de 1980 ubica a la Municipalidad a la base de una piramidal estructura de Gobierno y Administración del Estado, según la cual el territorio nacional es subdividido en regiones, las que a su vez dan origen a las provincias y éstas a las comunas (Art. 90) y cuya implementación corresponde a la política conocida bajo el nombre genérico de Regionalización¹¹.

Concebida como una estructura jerarquizada, la Municipalidad —en tanto eslabón menor— es sometida a una serie de presiones de fiscalización por parte de las instancias superiores. Así, participa en dicha estructura estableciendo relaciones de subordinación directa con la autoridad máxima del nivel provincial, personificada en la figura del Intendente, a quien corresponde, entre otras cosas, la facultad de veto, por una vez, de la terna propuesta por el CODECO para llenar el cargo de alcalde; y, la función fiscalizadora de la

¹¹ Para un análisis crítico de la política de Regionalización del régimen militar y sobre los distintos decretos leyes que la regulan, ver los trabajos de Pozo (1986), Balbontín (1984) y Chateau (1978).

orientación de la acción municipal, para garantizar su adecuación "dentro del marco de los planes nacionales y regionales que regulen la respectiva actividad" (Art. 7). Participa también estableciendo relaciones de subordinación directa al Presidente de la República, al ser facultad de éste el nombramiento y remoción de los alcaldes en las dieciseis comunas donde la ley lo determina (Art. 48). Finalmente, la nueva ley de Municipales da pie para un cierto tipo de fiscalización por parte de la autoridad provincial (Gobernador) sobre las decisiones de la instancia municipal en materias de coordinación intermunicipal y con los servicios públicos, con presencia en las respectivas comunas, al reservar el derecho del Gobernador provincial "de disponer de las medidas necesarias" para implementarla, en caso de no acuerdo entre las partes y a solicitud de alguno de los alcaldes interesados en dicha coordinación (Art. 8).

Parte integrante de una estructura jerárquica de poder, no cabe hablar de la Municipalidad como un poder descentralizado ni de autonomía municipal en sentido estricto, dada la fiscalización a la que es sometida por parte de los poderes administrativos y políticos superiores. En este sentido la Regionalización no corresponde a un proceso e intencionalidad de descentralización territorial del poder, sino a un proceso de segmentación espacial del país -en una lógica geopolítica de control del espacio- para la mantención del orden autoritario. Se trata, en definitiva, de una segmentación tendiente a aumentar la "capilaridad" del poder estatal, para hacer efectivo su carácter de mecanismo de control de la población.

A la vez, se trata de una segmentación espacial particular, que se hace correlato -al nivel comunal, a través de la Reforma Municipal- del proceso de segmentación social de la población. Proceso que tiende a la concentración de una población homogeneizada según criterios de inserción socioeconómica, resultado de la acción "objetiva" del mercado (vale decir, como consecuencia "neutra" o "natural" del mercado y de la operación libre de las leyes de la oferta y la demanda) y de la acción política del Estado: políticas urbanas de radicación y erradicación de las poblaciones pobres urbanas¹².

Adicionalmente la inserción y rol de la Municipalidad adquieren una mayor coherencia estatal, también, al pasar a ser definido su quehacer como una tarea de "progreso" o de desarrollo socioeconómico. Ya no sólo por la vinculación teórica entre seguridad interior y desarrollo que define el discurso de la Doctrina de Seguridad Nacional (Pozo, 1986) -y que ha de leerse entonces tras el conjunto de la nueva división político administrativa del país-, sino por la responsabilidad directa y positiva que a la Municipalidad le atañe en el logro del desafío del progreso económico social, a través de su transformación en agente subsidiario del mercado, allí donde el mercado no logra

¹² Para el tema de la segregación espacial de la población ver, entre otros, los trabajos de Pozo (1983), Gallardo (1986) y Morales (1986); y para una descripción y evaluación social de las políticas de radicación y erradicación de campamentos, los trabajos de Benavides y otros (1983), Aldunate y otros (1987) y Alvarez (1988).

operar como mecanismo de integración al orden autoritario: las comunas pobres. Rol subsidiario, y no de intervención directa y activa en la regulación de las relaciones y actividad económica, porque el desarrollo es definido como el resultante del libre juego de las relaciones de mercado y su transgresión, por parte del poder político, como la causa del atraso o no desarrollo. Y rol subsidiario, también, porque para que el mercado funcione como mecanismo de progreso, mostrando allí su eficacia integrativa y de bienestar, requiere cubrir, sometiendo a su lógica leyes y mecanismos, al conjunto de la población. Una población que por su presencia en el mercado va a acceder, entonces, a los beneficios del desarrollo, participando tanto como fuerza de trabajo cuanto como consumidora de los bienes y servicios así producidos. Ahora bien, la situación heredada, y causante del "atraso" del país, de un "mercado restringido", habla tanto de la presencia del Estado en la economía como de una (supuesta) no participación de segmentos de la población en él: los pobres.

Subsidiariedad y privatización de la actividad económica en manos del Estado, son las dos políticas que el poder central implementa en su objetivo del progreso nacional (suyo porque el desarrollo es función de la mantención de la Seguridad Interior y, por tanto, de la pervivencia del Estado autoritario) y que, a su vez, implementa el nivel municipal en su función de responsable de la satisfacción de "las necesidades de la comunidad local y de asegurar su participación en el progreso económico, social y cultural de la comuna".

Si la llamada "Municipalización" fue el camino diseñado para implementar las políticas privatizadoras al nivel municipal o comunal, el rol subsidiario de la Municipalidad es realizado preferentemente a través de su inserción en la estructura político administrativa encargada de la realización de la tarea subsidiaria del Estado: las Políticas Sociales. Inserción que es doble y compleja.

De una parte, la Municipalidad realiza la labor subsidiaria a través de lo que podemos llamar sus funciones privativas o "autónomas", y sancionadas como tales en la legislación respectiva. De otra parte, a través de su participación de hecho como instancia delegada y subordinada en la implementación de las Políticas Sociales centrales para la Extrema Pobreza.

Órgano menor y el más pequeño para el ejercicio del control estatal sobre la población e instancia subsidiaria del mercado; resumen las dos formas principales derivadas de su inserción en el Estado autoritario con las que aparece la nueva Municipalidad.

La Municipalidad es el órgano menor y el más pequeño para el ejercicio del control estatal sobre la población e instancia subsidiaria del mercado; resumen las dos formas principales derivadas de su inserción en el Estado autoritario con las que aparece la nueva Municipalidad.

La Municipalidad es el órgano menor y el más pequeño para el ejercicio del control estatal sobre la población e instancia subsidiaria del mercado; resumen las dos formas principales derivadas de su inserción en el Estado autoritario con las que aparece la nueva Municipalidad.

II. LA "ACCION SOCIAL" DE LA MUNICIPALIDAD ACTUAL

Decir que la Municipalidad hace y ha hecho "acción social" parece una perogrullada. Sin embargo, tras este nombre genérico, quienes se han planteado el tema de la acción social municipal aluden a una acción social particular, que refiere a las actividades realizadas por las Municipalidades en su función de "proveedora" de bienes y servicios sociales. Es esa acción social la que también interesa acá.

1.- La Municipalidad y las Políticas Sociales.

Pensada una acción de prestación de servicios sociales, es fácil concluir que siempre la Municipalidad ha realizado y realiza acciones de tal naturaleza: lo son las respectivas tareas de administración de los asuntos locales que la ley anterior y actual ha establecido como atribuciones propias (urbanización, etc.) de las entidades edilicias. Ahora bien, en la pregunta por la acción social municipal, entendemos que el énfasis es otro y apunta, más bien, a la cuestión de la participación de la Municipalidad en lo que en términos gruesos ha pasado a ser englobado tras el concepto de Políticas Sociales. Y es en este plano donde cobra real sentido hablar de un antes y un después en la "acción social" municipal, dado el cambio que en esa inserción de la Municipalidad se produjo bajo el régimen militar.

Si antes puede decirse que la Municipalidad participó, aunque incidiendo marginalmente en cuanto tal, en las Políticas Sociales a través de la acción o rol de

intermediación entre Estado y sociedad jugado por los cuerpos de regidores y, más en general, sistema partidario, la participación municipal sistemática orgánica y formal en el ámbito de la Política Social estatal es el fenómeno nuevo y novedoso resultado, en lo inmediato, de las transformaciones en la concepción y mecanismos de generación e implementación de las Políticas Sociales del Estado. Se trata del cambio de la Política Social que el nuevo modelo de relación entre Estado y sociedad del orden autoritario requiere, para sustentar una estrategia de "desinversión" del poder estatal y procesos de despolitización de la vida y conflictos sociales y de la propia acción e intervención del Estado sobre la sociedad. Es en esta perspectiva que cabe pensar la Política Social autoritaria como una expresión e instrumento de un nuevo modelo de relación entre Estado y sociedad, basado en la restricción de la ciudadanía, la privatización de los sujetos y conflictos sociales y la aparente autonomización del Estado: su aparente desinvolucramiento del conflicto social e intereses particulares.

Tratando de esquematizar algunas de las características de las Políticas Sociales anteriores (fines de los años veinte e inicios de los setenta), se pueden señalar como elementos distintivos:

- i) una concepción "universalista" de la Política Social. Entendiéndose por tal la aplicación del principio de universalidad como criterio para la definición de la cobertura de las Políticas Sociales o de selección de la población "beneficiaria"

(Morales 1983 y 1987).

ii) una estructura administrativa encargada del diseño e implementación de las Políticas Sociales funcionalmente descentralizada. Esto es, la existencia de un aparato público diverso, conformado por estructuras estatales (Servicios, Corporaciones, etc.) especializadas según el área de incidencia de la Política Social: salud, educación, previsión, vivienda, etc. (De la Maza, 1981); y, lo que, usando una simplificación del análisis de sistema aplicado a la Ciencia Política, podemos nombrar como:

iii) la generación de la Política Social como "producto" del sistema político ante demandas políticas ciudadanas mediadas por un sistema partidario. Forma de plantear el problema que permite poner el acento en el carácter político de la Política Social anterior, en su ubicación en el proceso político democrático y en el tipo de relación entre Estado y sociedad que éste presuponía y sostenía. En esta línea la Política Social aparece tanto como una respuesta estatal de carácter integrativo, tendiente a la incorporación de los sectores o grupos sociales políticamente relevantes para el funcionamiento y mantención del sistema político a los procesos de participación política¹³, como un instrumento o

¹³ Al decir sectores o grupos sociales políticamente relevantes para el sistema político, hacemos referencia a dos proposiciones: i) la naturaleza relativa del carácter integrativo de la Política Social; y, ii) el condiciona-

vehículo de la politización de los diversos problemas sociales por ella abordados -o de transformación de la demanda y conflicto social en demanda y conflicto político-, y de la socialización política de la población -de su politización.

Simplificando una vez más las cosas, las principales características que definirían el actual modelo de la Política Social, pueden ser esquematizadas como:

- i) una concepción selectiva y focalizada de las Políticas Sociales para el caso de las políticas hacia la Extrema Pobreza. O, lo que Morales enuncia como la sustitución del principio de universalidad "por la lógica de beneficiar a grupos muy determinados (target-groups) excluyendo a aquellos otros a los que se supone con capacidad para resolver por sí mismos sus demandas en el campo de los beneficios sociales" (Morales 1987, págs. 361 y 362).
- ii) vinculado a lo anterior, una concepción restrictiva del área de incidencia de la Política Social. Esto es, la reducción de lo que históricamente pasó a ser concebido como de la responsabilidad estatal para el logro del bienestar social. Reducción de la responsabilidad e intervención estatal consecuente, que se traduce en la privatización de una parte de los problemas sociales que fueron objeto de las Políticas Sociales anteriores (previsión y, con el

miento de la voluntad integrativa del Estado a la capacidad de movilización de recursos de poder por parte de los grupos "integrables".

proceso de municipalización, educación y salud principalmente). Excepción hecha en el caso de las Políticas Sociales para la Extrema Pobreza. En el cual tal limitación del campo de la política social no se verifica como mera reversión de la intervención del Estado y que, de otro lado, muestra una aparente ampliación, por la nueva forma con que el Estado asume su incidencia en los mercados de trabajo y, de este modo, por la nueva forma que asume su intervención ante el fenómeno de la cesantía, que lo lleva a integrar como parte de la Política Social hacia la Extrema Pobreza diversos programas de absorción de cesantía;

iii) una estructura territorialmente desconcentrada del aparato público, que implica la desarticulación de la anterior estructura funcionalmente descentralizada; la concentración y centralización del aparato público en sus esferas "superiores" y, para el caso de los programas y políticas para el Extrema Pobreza, la ubicación de la Municipalidad como entidad única y mediadora entre las instancias centrales del Estado comprometidas en la generación y diseño de estas políticas sociales y la población beneficiaria por ellas cubierta. Rol de mediación que excluye la participación de la Municipalidad en la generación y diseño de los programas y políticas para la Extrema Pobreza, limitando su ingerencia a la función de implementación de éstos, pero, a la vez, que conlleva un aumento de la importancia administrativa y política de las municipalidades (pobres), al pasar a concentrar y centralizar cada

una de ellas la implementación del conjunto de las políticas y programas para la Extrema Pobreza, sustituyendo y llenando el vacío provocado por el desmantelamiento del aparato público anterior; y

iv) derivado de lo anterior, el establecimiento de un sistema único de selección de los potenciales beneficiarios de las diversas políticas y programas sociales para la Extrema Pobreza, basado en la identificación individualizada al nivel familiar de la población pobre del país (ficha CAS) y que corresponde a la función primordial que cumple la Municipalidad en la implementación de las Políticas Sociales para los pobres, junto a la función de asignación y traspaso individual de los beneficios estatales por ella canalizados.

v) una generación "no democrática" de las Políticas Sociales, coherente con la pérdida de su carácter político y reemplazo por una concepción tecnocrática de las mismas. Como hemos dicho, definido el desarrollo como un proceso "objetivo" —ajeno a la intervención de la voluntad humana y, por tanto, al conflicto— y el bienestar como resultado mecánico de aquél, es la razón técnica la que se impone en cuanto la única capaz de dar cuenta de la legalidad objetiva propia del mercado. Razón técnica que ha de alumbrar la decisión sobre la Política Social, en cuanto se trata que esta intervención sobre el mercado que ella constituye no resulte reñida con la legalidad del mercado, atentando contra su resultado propio: el desarrollo y el bienestar

social consiguiente. Desarrollo, condición a su vez de la armonía social autoritaria y, por tanto, del Estado autoritario pero en sí mismo, fenómeno técnico y no político.

Ahora bien, sustraer la decisión sobre la Política Social del mundo irracional de las voluntades colectivas y/o de los intereses particulares movidos por la pasión y el conflicto, es sustraerla de los sujetos de tales voluntades y/o intereses. Esto es, cancelar su participación en la generación de la Política Social, desmantelando el esquema anterior -en el cual la Política Social aparece como respuesta a las demandas ciudadanas, a sus intereses, sus recursos de poder e influencia políticos relativos, etc.- y haciendo recaer la decisión, el diseño e implementación de la Política Social en la nueva "tecnoburocracia" estatal. Se trata así de despolitizar el tema y la decisión sobre la Política Social, a través de un conjunto de limitaciones que la nueva institucionalidad jurídico política autoritaria impone a la acción política ciudadana, sistema partidario y autoridades representativas dentro de la estructura estatal.

No siendo expresión de voluntad ciudadana alguna, la Política Social deviene instrumento de integración autoritaria. Integración autoritaria porque es a un orden, una determinada concepción de hombre y de sociedad, y para la realización de unos fines sociales impuestos; no producidos en y por la intermediación de la política. Sin participación de los "beneficiarios" en la decisión sobre la Política Social, es desde una suerte de

nuevo iluminismo que cabe hablar que su razón de ser es la satisfacción de las "necesidades" de la población, las que ella además satisficaría con grados significativos de eficacia. Frente a tal mirada bien cabe la sospecha de un Baudrillard sobre el interés que realiza en la sociedad capitalista actual la satisfacción de las "necesidades básicas" de la población o, siguiendo a Foucault, la pregunta por el inusitado interés y preocupación autoritara por los pobres: objeto privilegiado de la política social actual, dada su nada implícita definición como "zona de peligro" en el discurso militar de la Seguridad Nacional.

2.- La acción social municipal.

Como hemos dicho, al tematizar la acción social municipal el énfasis ha tendido a centrarse en una determinada zona que puede ser redelimitada como aquella que marca la intervención ("progresiva") de la Municipalidad sobre la calidad y condiciones de vida de sus respectivas comunidades o poblaciones comunales. Puesto en estos términos, cabe distinguir, en una primera aproximación a la práctica municipal concreta, dos líneas de actividades vinculadas al tipo de funciones que la nueva Municipalidad realiza:

- i) Acción social derivada de la función municipal "tradicional" de administración de los asuntos locales de interés público. Se trataría de las actividades enmarcadas dentro de la línea permanente de prestación de servicios, que históricamente caracterizó el quehacer municipal y que implican una

la intervención sobre la calidad de vida de la población a través de una acción sobre su dimensión de variables de tipo espaciales o ambientales. Corresponden a lo que la actual ley de Municipalidades establece como las funciones privativas municipales: la aplicación, dentro de las respectivas comunas, de las disposiciones sobre transporte y tránsito público y sobre construcción y urbanización, de acuerdo a las normativas dictadas por los respectivos ministerios (letras a y b del Art. 3); la planificación y regulación urbana de la comuna y la confección del plan regulador comunal; y el aseo y ornato de la comuna (letras c y d, ibidem)¹⁴.

ii) Acción social derivada de la "nueva" función municipal de promoción del desarrollo comunal, dentro del marco de los planes nacionales y regionales que regulan la implementación del modelo autoritario de desarrollo (Arts. 4 y 7). Como hemos venido diciendo a lo largo del trabajo, se trataría, en lo fundamental, de las actividades derivadas de la puesta en marcha de las políticas de privatización (entendidas como una actividad

¹⁴ A pesar de no ser definida como una de las funciones privativas de las Municipalidades, cabe incorporar como parte de este tipo de acción social municipal, las actividades de "prevención de riesgos y la prestación de auxilio en situaciones de emergencia", que la Municipalidad realiza directamente o con otros órganos de la Administración del Estado (letra l, Art. 4), por compartir éstas el mismo sentido de prestación de servicios de "consumo colectivo" que las anteriores.

de transitoria...) y de subsidiariedad a través de las políticas y programas sociales para la Extrema Pobreza.

Conjuntamente a las anteriores, y estrechamente vinculada a esta segunda línea de la acción social municipal, cabe distinguir un tipo de acción social que podemos entender de carácter político y permanente del quehacer municipal. Decimos de carácter político y "permanente" para distinguirlo de un tipo de experiencia de uso político de las Municipalidades, como las realizadas con ocasión del Plebiscito de 1988- en tanto apunta a crear y cimentar las condiciones políticas para el funcionamiento y consolidación del modelo municipal autoritario. Se trataría de las actividades que aparecen como de "promoción" de la organización comunitaria local, la que es definida como una de las funciones específicas de la unidad municipal encargada del desarrollo comunitario (letra b, Art. 16), y que corresponden al quehacer municipal de promover y fortalecer la capacidad técnico organizativa de la organización comunitaria "oficial". Actividades de "promoción" de la organización comunitaria que se constituyen en un requisito para la aplicación del actual modelo municipal, por cuanto, eliminados los cuerpos de regidores, han pasado a ser estas organizaciones "comunitarias" y las de carácter corporativo los nuevos actores que las integran, participando de la conformación de la estructura organizacional interna de la Municipalidad: CODECOS.

Ahora bien, no obstante la insuficiente información asequible sobre la práctica municipal real y sobre el

peso relativo que en su labor total representarían sus actividades de intervención social, a partir de preliminares indagaciones empíricas y de los estudios sobre el tema existentes, la imagen que se tiende a perfilar en las comuna pobres, es la de un quehacer municipal casi enteramente absorbido por las actividades derivadas de su rol de "agente del desarrollo local". Esto es, lo que se perfila es una Municipalidad abocada a la ejecución de la política de "municipalización"¹⁵ y, principalmente, absorbida (sus recursos humanos y financieros, capacidad técnica y administrativa, su tiempo y energía) por las tareas derivadas de la implementación de los programas y políticas sociales para la Extrema Pobreza. Implementación de los programas y políticas sociales para la Extrema Pobreza que se traduce básicamente en la participación de la Municipalidad en los procesos de selección de los sujetos beneficiarios y de "entrega" de los beneficios respectivos. La concreción de estas responsabilidades implica, así, grosso modo, que corresponde a la Municipalidad las funciones específicas de:

- i) recolección de información individualizada a nivel familiar, y para cada uno de los miembros de la unidad familiar, para la caracterización de la situación socioeconómica del conjunto de la población comunal y su actualización periódica.

¹⁵ Se trata de una "municipalización" consistente en el traspaso de funciones de la política pública de nivel central (educación, salud, etc.) al nivel local o municipal y en la apertura de la Política Social municipalizada al sector privado (Morales, 1987).

ii) estratificación de las familias pobres de la comuna según sus niveles de pobreza, vía la asignación de unos ciertos porcentajes a las diversas variables contempladas en la ficha CAS y que las ubica en determinados índices de pobreza.

iii) resultado de lo anterior, asignación de los potenciales beneficios sociales de los programas y políticas para la Extrema Pobreza a las familias pobres.

iv) traspaso o entrega de los beneficios respectivos a las familias seleccionadas¹⁶.

Ahora bien, en las comunas con mayores índices de concentración de pobreza y en las cuales parte importante de la población depende, en grados diversos, para su sobrevivencia de los subsidios para los extremadamente pobres, la acción y energías municipales resultan necesariamente consumidas por las actividades derivadas de su participación como agente de la implementación de la Política Social central. Actividades que tienden a subsumir el quehacer cotidiano municipal y a otorgar la relevancia social de la Municipalidad. También su significación política, en tanto las ubica en un rol prioritario en la función o procesos de comunicación entre Estado y sociedad y en la puesta en marcha y

¹⁶ Una descripción acabada sobre los principales programas y políticas para la Extrema Pobreza actuales, en las áreas previsión social, alimentación, educación preescolar, marginalidad habitacional y salud, y un análisis de sus postulados teóricos y doctrinarios e instrumentos y mecanismos utilizados en estas políticas, se encuentra en Vergara, 1989.

alimentación de un sistema general de información estatal sobre la población pobre del país, según su caracterización socioeconómica e inserción urbana.¹⁷ Se trata de un sistema de información permanente actualizado, de cobertura nacional y especificado a nivel individual, que virtualmente puede ser instrumentalizado como dispositivo de control de la población, reforzando la capilaridad del poder en una zona definida como de peligrosidad por y para el poder estatal central: la pobreza.

Por último, si bien el aumento de los recursos financieros y capacidad técnico administrativa de las municipalidades no se traduce en un reforzamiento de su quehacer "tradicional" y perfil de instancia ("autónoma") de administración local¹⁷, ha permitido el desarrollo de un tipo de experiencia de acción municipal que, como algunos dicen, ha tendido a "capturar la imaginación" de instituciones y científicos sociales. Nos referimos a los llamados "Proyectos Municipales Específicos". Proyectos cuyas características principales parecen ser: su carácter "marginal", "mixto" y "conflictivo".

Marginal porque ha correspondido a experiencias de quehacer municipales que constituyen una excepción del mismo, en términos de su participación comparativa respecto del conjunto de la actividad municipal: los hay

¹⁷ Un trabajo pionero para la problematización del rol social de la Municipalidad actual como agente de desarrollo local, a partir del análisis de los ingresos y gastos municipales, es el de Raczynski y Cabezas, 1988.

en pocas Municipalidades, y en las que los hay, son pocos¹⁸. No obstante, comprometer cuantitativamente una pequeña magnitud de la acción municipal, son los que presentan una mayor cobertura, dentro de las actividades que la Municipalidad realiza, a excepción de las derivadas de su participación en las políticas y programas sociales para la Extrema Pobreza.

Mixto porque intervienen en ellos, en sus etapas de diseño e implementación, actores diversos: de carácter estatal y privado (organismos estatales, ONGs, organizaciones internacionales y sujetos sociales); local y centrales (municipalidades y servicios (públicos); etc.

Conflictivo porque sustentan una concepción del rol social del Estado diversa a la del discurso y práctica autoritarios, más bien cercana a la tradición anterior del Estado de Bienestar y de la Promoción Popular¹⁹.

¹⁸ Cabe explicitar que, caracterizados como lo hemos hecho, no hacemos extensivo el término de "Proyectos Municipales Específicos" a toda y cualquiera actividad que realice la Municipalidad como parte de su acción propia y "autónoma". Vale decir, actividades generadas desde dentro de la estructura municipal y financiadas, entera o parcialmente, con recursos municipales, las cuales son indudablemente más numerosas que los acá llamados "Proyectos Municipales Específicos".

¹⁹ Son los casos, por ejemplo, de las experiencias de "Proyectos municipales específicos" en salud y alimentación que se inscriben en la concepción de la Atención Primaria, la que afirma tanto la crítica al carácter asistencialista de la acción social del Estado; la necesidad de desarrollar procesos de organización y de participación de la población para enfrentar activamente y en interlocución con el Estado la satisfacción de sus carencias, y para asegurar su acceso en la toma de

Conflictivo también porque eventualmente, y esa ha sido la experiencia recogida, ponen en tensión nuevamente a la Municipalidad y aparatos públicos del Estado al diluir sus ámbitos de competencias respectivos, obligando a articulaciones de complementariedad no siempre fáciles de dilucidar e implementar. Con esto hacemos referencia al hecho concreto de que la implementación práctica del modelo municipal autoritario no está exenta de contradicciones ni de paradójicos efectos, siendo algunos de los cuales los que han permitido el desarrollo de los llamados "Proyectos municipales específicos".

En este sentido cabe consignar inicialmente que en el surgimiento de este tipo de acción social municipal se logra vehicular un virtual conflicto derivado del tipo (contenidos, estilos, etc.) y orientaciones de la formación profesional de miembros de los equipos municipales y el tipo y orientaciones de la acción municipal en su formulación autoritaria²⁰. Igualmente, el virtual conflicto derivado de la relación entre el proceso de institucionalización de la estructura municipal: su especialización y diversificación funcional

decisiones sobre las políticas públicas; como el rol de promotores que pasan a asumir en dichos procesos los técnicos y profesionales involucrados en ellos (Infante, 1986). Una formulación en la misma línea argumental se encuentra en Sánchez (1986) y en diversos informes sobre éste tipo de experiencia de quehacer municipal.

²⁰ Nos referimos principalmente al caso de los funcionarios municipales con la formación profesional de Trabajadores Sociales y que mayoritariamente conforman los Departamentos de Desarrollo Comunitario municipales, en la casi totalidad de las Municipalidades de Santiago.

interna, y la escasa capacidad de iniciativa, decisión y de resolución que el poder central delega en ella. Conflicto que también puede ser caracterizado como derivado de la relación entre el poder institucional "real" de los nuevos equipos técnicos municipales y la subordinación de su accionar a un rol pasivo ante decisiones centralmente tomadas. Asimismo cabe consignar que dichos "Proyectos Municipales Específicos" logran vehiculizar para su realización el virtual conflicto que entraña un proceso de institucionalización de la estructura municipal y la exigencia de una sujeción de su accionar a los imperativos político inmediatos del poder estatal autoritario. Por último, el derivado de la relación entre las necesidades de legitimación de dichos equipos profesionales ante las poblaciones comunales respectivas y de reconocimiento "profesional" ante sus pares y una asimilación "militante" del discurso y práctica autoritarios²¹.

²¹ Una medida que ha resultado eficaz para neutralizar la alta conflictividad que -para el cumplimiento de las funciones políticas inmediatas de control y manipulación de las poblaciones locales respectivas, que las Municipalidades han pasado a desempeñar- puede presentar un proceso de profesionalización y de diversificación y especialización de la estructura municipal como el puesto en marcha en los últimos años, ha sido la decisión de poner límites al desarrollo de dicho proceso. Esto, en el sentido que se mantienen todavía y hasta, por lo menos, el año 1990, las facultades de fiscalización del poder central sobre los aparatos municipales, entre otras cosas, a través de su facultad discrecional para nombrar y remover a la máxima autoridad municipal y la igual facultad de ésta para el nombramiento y remoción de los funcionarios municipales. Norma que impide el establecimiento de una carrera funcionaria en las instancias municipales (Raczynski y Serrano, 1987) y, en lo fundamental, que impide que

III. A MODO DE RECAPITULACION

1.- Municipalidad, control social y despolitización.

Vista desde su inserción en la estructura político administrativa -esto es, en tanto órgano público para la administración comunal-, la Municipalidad autoritaria aparece como parte de la estrategia de control de la población del nuevo poder estatal. Impone y sostiene una cierta ordenación de la vida común acorde a las exigencias de reproducción del orden autoritario, vía su participación en la reproducción de unos espacios segmentados por la Reforma Municipal y homogeneizados, según la posición socioeconómica de los habitantes que los componen, por la acción del Estado y del mercado.

Y es precisamente esa sujeción de la población a los espacios segmentados de la ciudad lo que opera como uno de los soportes de la estrategia de disciplinamiento social que impulsa el orden autoritario para consolidarse en tanto orden natural y bueno. Disciplinamiento que es de carácter fáctico, de una parte, o que descansa en la propia capacidad normativa de "las cosas", materia u objetos físicos (Pozo, 1983), y que, de otra parte, es en la exclusión y distancias sociales, internalizadas como normalidad y norma de conducta socialmente esperada. Ahora bien, la Municipalidad junto con ser instrumentalizada por los imperativos de control del poder estatal autoritario, y como consecuencia de una "modernización" de la acción social autoritaria,

adquieran un carácter de estructura autónoma, independiente o autorregulada.

orientada por criterios de eficacia técnica, deviene también en instrumento activo de dicha estrategia de control de la población, al asumir materialmente parte importante del esfuerzo de informatización del conocimiento del poder central sobre la población, posibilitándole articular un sistema de información que facilite una intervención de control rápida, económica y efectiva, allí donde se identifiquen prácticas de resistencia al orden autoritario que lo pongan ante una virtual situación de vulnerabilidad o de peligro.

De otra parte, la Municipalidad se hace parte también de la estrategia de despolitización de la vida y conflictos sociales, y del consiguiente disciplinamiento de la práctica y voluntades de los sujetos en la naturalidad del orden autoritario y disciplinamiento en la obediencia al poder impuesto. En esta línea se inscriben, directamente, la despolitización de la generación de la autoridad y cuerpos municipales, y la despolitización de los asuntos comunales que son objetos de la decisión y acción municipales. E, indirectamente se inscribe la despolitización de la Políticas Sociales, en tanto la Municipalidad es transformada en la nueva instancia de "intermediación" entre los aparatos técnico burocráticos centrales, encargados de la decisión y diseño de la Política Social, y la población pobre. Esto en un afán de sustituir la anterior mediación partidaria, restringiendo tanto la decisión ciudadana como la acción de los partidos en esta materia, y de privatizar la pobreza o sacándola del ámbito de la acción y conflicto políticos. Objetivo hacia el cual complementariamente confluye, también, la decisión estatal de liberar al

mercado a su propia legalidad y mecanismos de autorregulación, limitando la intervención del estado a los términos de su definición "subsidiaria"²².

Despolitización de las Políticas Sociales y prescindencia estatal frente a la legalidad del mercado, que hablan de un cierto devenir del propio Estado autoritario en agente privado. Situación en la cual éste aparece expresando el conflicto social pero, en tanto expresión de uno de los polos -si cabe hablar así- del conflicto: el polo dominante de la actual situación de dominación, más que por su capacidad de articulación y templanza o de síntesis de intereses y voluntades diversas, opuestas, antagónicas, sobre la cual se erigió su histórica forma "universalista".

Ahora bien, lo que opera la Política Social autoritaria, especialmente aquella dirigida a la Extrema Pobreza, es un reconocimiento de los pobres en tanto y cuanto pobres y no de su cualidad de ciudadanos. Ciudadanía que refiere a la proposición: iguales ante el poder, y que la democracia moderna reescribe en la fórmula "un hombre, un voto", y no a una igualdad ante una supuesta naturaleza humana reducida a unas determinadas "necesidades básicas". En efecto, es esto último lo que hace la Política Social autoritaria: aportar en la creación del tipo humano que requiere el

²² Nos referimos a la definición del rol subsidiario del Estado que se encuentra desarrollada, entre otros documentos oficiales, en la "Declaración de Principio del Gobierno" de 1974 y consagrada constitucionalmente en la Constitución de 1980.

orden autoritario. Civiliza, domestica, disciplina: produce un sujeto privatizado, modelando o constriñiendo su capacidad de creación de orden y voluntad utópica a los imperativos de un orden autoritario erigido en orden natural.

2.- Delimitación tentativa del problema: Municipalidad y Democracia.

Como se señalara en la introducción de este trabajo, desde un interés democrático el tema de la Municipalidad aparece hoy como problema y objeto de preocupación teórica y práctica. Pero con un carácter de problematicidad que no se agota en la necesaria búsqueda de un o unos modelos municipales acordes con un sistema político democrático. Y no se agota tampoco la búsqueda de la transformación democrática de la Municipalidad en un cierto cálculo de estrategia política, que entiende como un elemento de debilidad para la consolidación de un poder estatal democrático, la pervivencia de "enclaves" autoritarios a su interior, como lo sería la mantención de una municipalidad autoritaria.

Entiendo, más bien, que con la insistencia en la necesidad para la democracia de una democratización de la Municipalidad, tiende a pasar algo similar que con la insistencia de las mujeres en que "no hay democracia si la mujer no está", o la insistencia de los pobladores, jóvenes, minorías étnicas, etc., en el mismo sentido. En efecto, hoy se lee y escucha que "la democracia empieza en el vecindario" y que no hay democracia sin

democratización municipal²⁹ . Tras estas insistencias creo hay un problema común a cuya zona, a su manera, nos remite cada una de ellas.

Puesto en otros términos, lo que se afirma al plantear la importancia para la democracia de una democratización municipal, es la importancia de la participación local, entendida en un doble sentido. Uno "instrumental": la participación local como soporte de la democracia o de un régimen político democrático. Otro "sustantivo": la participación local como contenido de la democracia. Y es en este doble sentido donde creo se inscribe la afirmación de que la participación local refuerza una transformación democrática del poder al "acercar" Estado y ciudadano.

Ahora bien, sin entrar a problematizar y a definir lo que se entienda por participación local ni preguntar por las formas cómo este tipo de participación pudiera ser refuerzo para la democracia, lo que me interesa retener es otro punto y que alude a la pregunta por el por qué de la importancia que se le atribuye a la participación en su nivel local, o a la pregunta del cómo es que se ha llegado a afirmar tal cuestión. Al respecto, lo que quiero proponer es que tras la concepción de la participación local como refuerzo de la

²⁹ Más que al desarrollo de la argumentación que lleva a afirmar el lugar preferente que ha de tener lo local en un proceso de democratización política estatal, quiero resaltar la fuerza de los títulos de las publicaciones que los contienen: su contenido afectivo y voluntad afirmativa. A modo de ejemplo: "La vecindad: comienzo de la democracia" o "La comarca: comienzo y finalidad de la democracia" (Revista "El Canelo" No 11).

democracia, se encuentra una lectura crítica de lo que sería una supuesta democracia "tradicional" -como la habida en el país hasta el '73. Esto es, lo que habría sería la sospecha de las limitaciones que presenta el ejercicio de la ciudadanía en su concepción y formas convencionales, básicamente, de participación en votaciones y en actividades en campañas electorales (Flisfish, 1988).

En esta línea, si la participación local es soporte de un proceso de democratización política, lo es porque el ejercicio de la ciudadanía en sus formas tradicionales aparece limitado o insuficiente para el logro de dicho objetivo. Vale decir, para el logro de la democratización del Estado y de la política o democratización no sólo de las instituciones del Estado y de las formas de generación de las autoridades gubernamentales, sino también de lo que podemos llamar el "medio" de dicho fin: los sujetos y las formas y mecanismos empleados para desarrollar el proceso de democratización política. Por su parte, si la participación local ha de ser considerada y defendida como uno de los contenidos de la democracia, es porque ella no lo realiza necesariamente, pudiendo prescindir de él.

Es precisamente puesto en éstos términos como es posible pensar que en la insistencia en la importancia de la participación local se moviliza algo que es común a las otras insistencias antes mencionadas, y como pueden ser entendidas todas como expresiones de otro problema que trasciende los elementos particulares que informan la argumentación de cada una de ellas. Problema que remite

En esa zona de preocupación práctica y teórica que se ha ido constituyendo en torno al tema de la(s) relación(s) entre política y vida cotidiana o entre política y ciudadanía, y de su "divorcio", rescisión o mutuo extrañamiento, aún o también bajo contextos políticos democráticos (Lechner, 1987).

Reubicada la pregunta por la relación Municipalidad/democracia en esa otra más genérica de la relación política/ciudadanía, y entendida como una especificación de la misma, es posible volver a interrogar a la Municipalidad en su relación con la democracia y procesos de transición democráticos, extrayendo de ella los criterios para una evaluación crítica de las propuestas de resolución de formas alternativas de articulación Municipalidad/democracia; pero escapando de una posible ilusión de poder resolver lo uno por lo otro, o poniendo énfasis en las limitaciones que para la resolución del problema del "divorcio" entre política y ciudadanía tiene el centrarse en el nivel local o comunal.

En esta línea cabe señalar que si bien la generación democrática de las autoridades municipales es condición mínima de un modelo de Municipalidad democrática y de la democratización del poder estatal o al reponer la ciudadanía como forma de relación entre Estado y sociedad, no es condición suficiente para el ejercicio de la ciudadanía y para la democratización del poder estatal; los que parecen requerir de otras condiciones referidas a la forma que tiende a asumir la política (el "espacio" o el "sistema político") en las sociedades

democráticas contemporáneas. Ubico en este punto el problema de la tendencia a la especialización de la política y de lo político, que es una de las bases sobre las cuales se erige la separación entre poder estatal y ciudadanos, modulada como escisión entre política y vida cotidiana. Problema que tiene que ver con los fenómenos de especialización, profesionalización y tecnocratización o burocratización de los sujetos que constituyen y actúan en el campo o sistema político: partidos políticos, autoridades (representativas) y burocracias estatales; y de la capacidad de dichos sujetos para delimitar el campo de los temas a integrar como temas de la acción y decisión política y de su capacidad, también, para definir los procedimientos y sujetos "competentes" de tales decisiones. Problema que tiene que ver, así, con otro problema también "genérico" que se plantea a la democracia contemporánea, cual es de su carácter representativo, y que cuestiona la capacidad del Estado democrático de ser "síntesis de la sociedad civil".

En este contexto cabe pensar la democratización de la Municipalidad como parte de una estrategia de repolitización de la sociedad, que pasa por la ampliación de la ciudadanía y la necesaria "desespecialización" de la política, que tal ampliación de la ciudadanía requiere para sostener procesos de democratización del poder estatal. O, en otras palabras, para cristalizar u objetivarse en tanto proceso de democratización, puesto que éste es expresión de la calidad que logre adquirir dicha dinámica de ampliación de la ciudadanía: de su capacidad para estabilizarse en cuanto proceso, y de su capacidad de limitar los poderes autoritarios, creando y

reforzando una suerte de contrapoder ciudadano, democrático y representativo.

Se trataría, entonces, de asumir el malestar que nombra la constatación de una escisión entre política y vida cotidiana, reponiendo una estrategia de repolitización que hace de la ciudadanía la forma de relación entre Estado y sociedad, de manera de abrir la política a las demandas y subjetividades ciudadanas y haciendo de la política objeto de la acción y decisión ciudadana, no sólo ampliando el ámbito de su injerencia directa sino también, y principalmente, actuando en el ámbito de los procesos y relaciones de representación ciudadana, neutralizando las dinámicas de autonomización de las élites políticas. Dinámicas que informan el mutuo extrañamiento entre élites y ciudadanos, reducidos, en definitiva, a consumidores o expectadores de una política por ellas monopolizada en su definición, delimitación y realización.

En esta línea la democratización de la Municipalidad apunta fundamentalmente a su transformación en instancia de participación ciudadana -cuya condición primera es sin duda la generación democrática de sus autoridades-, y a su transformación en instancia de representación ciudadana ante el poder estatal central. Esto es, su redefinición como mediación, reconocida y ágil, entre los ciudadanos y la autoridad gubernamental. Forma de entender la democratización de la Municipalidad que pone énfasis en su capacidad de promover procesos de repolitización o de ampliación de la ciudadanía y de abrir al poder estatal a las demandas y subjetividades de

los ciudadanos, acercando, de este modo, la política a la vida cotidiana y despojándola de su carácter "ajeno" y "abstracto". A su vez, es en la articulación de lo que puede ser llamado lo "local" y lo "nacional", como la experiencia del ejercicio de la participación ciudadana en el ámbito local puede reforzar la politización de los sujetos sociales, superando el particularismo que entrafía y amenaza en lo local (López, 1981).

En resumen, si vía la transformación autoritaria de la Municipalidad se busca implementar una estrategia cuya doble faz es la despolitización de los social, por una parte, y la "desinversión" del Estado por la otra, se trataría entonces de revertir dichos procesos, superando las insuficiencias y contradicciones de las que adolecía el modelo democrático de Municipalidad anterior: su ambigua y/o conflictiva inserción dentro del aparato estatal y estructura político participativa ciudadana.

Opción que pone énfasis en el principio de la ciudadanía como elemento central para la construcción de la democracia -más que en una suerte de reforzamiento del "poder social" qua social- como una forma de escapar a los efectos perversos de la particularización y privatización de los sujetos y participación sociales, que resultan inducidos y reforzados por políticas localistas al centrarse en un espacio comunal no suficientemente problematizado en su articulación con "lo nacional". Opción que pone énfasis, por último, en la profundización de la práctica ciudadana, entendida como ampliación del campo de la participación de los ciudadanos en la estructura estatal y el campo de lo

transformado en objeto de lucha política: los aspectos y conflictos de la vida social susceptibles de y subordinados a la acción y decisión político ciudadana y a los poderes representativos del Estado.

BIBLIOGRAFIA CITADA

- 1.- Aldunate, Adolfo; Morales, Eduardo y Rojas, Sergio (1987), "Evaluación social de las erradicaciones. Resultados de una encuesta", Material de Discusión Nº 96, FLACSO.
- 2.- Alvarez, Jorge (1988), Los hijos de la erradicación, PREALC.
- 3.- Benavides, Leopoldo; Morales, Eduardo y Rojas, Sergio (1983), "Campamentos y poblaciones en las comunas del Gran Santiago. Una síntesis informativa", Documento de Trabajo Nº 192, FLACSO.
- 4.- Balbontín, Ignacio (1984), "Significado político-ideológico de la regionalización y municipalización en el actual régimen", Materiales para Discusión Nº 40, CED.
- 5.- Cumplido, Francisco (1983), "La estructura institucional del modelo de descentralización", Documento de Trabajo Nº 3, CED.
- 6.- Chateau, Jorge (1979), "Geopolítica y Regionalización. Algunas relaciones", Documento de Trabajo Nº 75, FLACSO.
- 7.- De la Maza, Gonzalo (1981), "Estado y políticas de desarrollo social 1973 - 1978", Tesis de grado, Instituto de Sociología, Universidad Católica de Chile.
- 8.- Espinoza, Vicente (1988), Para una historia de los pobres de la ciudad, SUR.
- 9.- Flisfish, Angel (1982), "Notas sobre la participación comunal", CED.
- 10.- Flisfish, Angel (1988), "Edad y política en el Chile autoritario: un análisis exploratorio y conjeturas para un futuro democrático", Ponencia presentada al Seminario "Perspectiva de Consolidación Democrática en Chile", organizado por el Instituto de Ciencia Política de la Universidad Católica de Chile y el Latin American Studies Program de la Universidad de Georgetown.

- 11.- Foucault, Michael (1979), "Nuevo orden interior y control social"; en: Revista Viejo Topo, Número Extra/7, Madrid.
- 12.- Gallardo, Bernarda (1986), "Espacio urbano y mundo poblacional", Material de Discusión Nº 88, FLACSO.
- 13.- Gallardo, Bernarda (1988), "El modelo de transformación autoritaria de la política", Material de Discusión Nº 112, FLACSO.
- 14.- Infante, Antonio (1986), "La atención primaria de salud en una comunidad local"; en: Del macetero al potrero. El aporte de la sociedad civil a las Políticas Sociales, UNICEF.
- 15.- Lechner, Norbert (1987), "Viva el desencanto pero nunca tanto"; en: Revista Crítica Segunda Epoca, Número 26, Santiago.
- 16.- López, Francisco (1981), "Educación Popular y politización: tareas viejas en condiciones nuevas", mimeo, Vicaría de Pastoral Obrera.
- 17.- Morales, Eduardo (1983), "Políticas sociales y sistema político. Antecedentes, situación actual y perspectivas", Documento de Trabajo Nº 188, FLACSO.
- 18.- Morales, Eduardo y Rojas, Sergio (1986), "Relocalización socio-espacial de la pobreza. Política estatal y presión popular, 1979-1985", Documento de Trabajo Nº 280, FLACSO.
- 19.- Morales, Eduardo (1987), "Políticas públicas y ámbito local. La experiencia chilena"; en Borja y otros (1987), Descentralización del Estado. Movimiento social y gestión local, editado por ICI, FLACSO y CLACSO, Santiago.
- 20.- Pozo, Hernán (1981), "La situación actual del municipio chileno y el problema de la 'Municipalización'", Contribuciones Nº 7, FLACSO.
- 21.- Pozo, Hernán (1983), "La ciudad como espacio de segregación social", Material de Discusión Nº 47, FLACSO.
- 22.- Pozo, Hernán (1986), "La participación en la gestión

local para el régimen autoritario chileno", Documento de Trabajo Nº 287, FLACSO.

- 23.- Raczynski, Dagmar y Serrano, Claudia (1987), "Administración y gestión local: la experiencia de algunos municipios en Santiago"; en: Colección Estudios CIEPLAN Nº 22.
- 24.- Raczynski, Dagmar y Cabezas, Mabel (1988), "Ingresos y gastos municipales: Chile (1977-87) y Gran Santiago (1985-86)", Notas Técnicas Nº 121, CIEPLAN.
- 25.- Sánchez, Daniela (1986), Desarrollar autoestima y reelaborar la propia experiencia: sistematización del proyecto CREAS. CIDE-FLACSO.
- 26.- Tironi, Ernesto (1988), "La reforma municipal chilena: evaluación y propuesta", Materiales para Discusión Nº 209, CED.
- 27.- Vergara, Pilar (1989), Políticas Sociales hacia la Extrema Pobreza: 1973-1987, (en prensa), FLACSO.

