

Dictadura y municipio

Luis Alvarado

Lo municipal y la transición parece tener más relevancia para los opositores chilenos por su omisión que por su presencia. En efecto, respecto a lo municipal, nos encontramos ante una reflexión escasa y un conocimiento parcial; y en cuanto a la transición, directamente no existe (aún) como proceso político institucional concreto.

Sin embargo, vale la pena plantearse un problema que toda transición implica y que tiene que ver con la dinámica *continuidad-ruptura*. En este caso, preguntamos cuales son los elementos de continuidad y de ruptura que se darán en el ámbito de lo municipal. Veremos la cuestión desde dos ángulos: por una parte, cual es la percepción que tienen las comunidades locales (en tanto sociedad local) sobre el cambio sufrido en la institución municipal; y por otra, las bases conceptuales en que se funda el municipio actual versus una perspectiva municipal democrática.

Luego de casi quince años de dictadura, podemos afirmar que las comunidades locales tienen una percepción sobre el municipio que es radicalmente distinta a la que tenían en el pasado democrático. Son varios los factores principales que han pesado para producir esta modificación.

Podría considerarse un "éxito" del modelo autoritario el haber logrado crear la imagen de un alcalde que, por ser un delegado-representante político del jefe del Estado¹ y éste a su vez un dictador, es capaz de reproducir a nivel local, con sus comportamientos, las supuestas bondades del despotismo pinochetista. La imagen que se ha proyectado es la de la ejecutividad, que se contrapone con el municipio "politizado"; la eficiencia que sólo se logra con verticalidad en el mando, disciplina y orden; la de que mientras más identidad política-ideológica haya con el gobernante mejor le va al municipio; que

mientras menos conflictos existan en la jurisdicción local mayor apoyo se conseguirá del poder central; etcétera. Es evidente que en un proceso de democratización habrá que romper con estos elementos que se han arraigado en la conciencia de las comunidades locales.

A la inversa, en este plano de la percepción colectiva, será necesario recuperar positivamente el papel de la intermediación política a nivel local; reestructurar el municipio para hacerlo institucionalmente apto para ser solidario (y no autoritario) respecto a la comunidad; y por cierto, nosotros ser capaces de demostrar que la eficiencia de la gestión municipal depende más de la armonía del esfuerzo colectivo local que de la obsecuencia con el gobierno central.

Mayores recursos

En otro orden de cosas, el asunto de la continuidad-ruptura adquiere contornos diferentes. Veamos, por ejemplo, el problema de la capacidad de obtención de recursos financieros para el municipio. El régimen actual, mediante reformas tributarias, consiguió que la renta territorial se convirtiera en recaudo municipal primero en un 80% de su valor (Decreto-ley 3063, diciembre de 1979) y luego en un 100% (Decreto-ley 3574, septiembre de 1980). Junto a esto se estableció que, una vez recaudado tal

impuesto, la mitad se destina a la creación de un Fondo Común Municipal, al cual se postula con programas y proyectos, de manera que sirva además como sistema de redistribución de recursos entre municipios ricos y municipios pobres. Las otras fuentes de recursos provienen de los aportes fiscales centrales directos y de los traspasos de fondos asociados al traslado de servicios centralizados cuando pasen a manos municipales.

Todo esto ha significado que las municipalidades chilenas desde 1981 han dispuesto de recursos que históricamente no tenían. Parece pues interesante mantener y fomentar un tipo de legislación que consolide esta tendencia en un futuro sistema democrático. En el mismo sentido habrá que situar la discusión frente al tema del aumento de atribuciones y competencias ocurrido durante el período dictatorial, aunque es necesario señalar que ese aumento no marcha *pari passu* con una descentralización y desconcentración del poder, puesto que el municipio es concebido autoritariamente, y de allí la ausencia en la ley actual de criterios electivos para la designación del alcalde y la inexistencia de un cuerpo de concejales o regidores igualmente elegidos.

Así pues, en este ángulo básico del tema, habrán de introducirse modificaciones sustantivas a la concepción ac-

Ponencia presentada al seminario *¿Es posible la transición en Chile?*, organizado por la Fundación Salvador Allende y la Fundación Rafael Campalans en Barcelona, 4 al 6 de abril de 1988.

¹Desde julio de 1974 con el Decreto-ley 573, los alcaldes son designados directamente por Pinochet; ésto hasta la entrada en vigencia del articulado permanente de la Constitución del 80, en marzo de 1990, en que se designarían por otro mecanismo.

tualmente vigente de municipio en tanto mera representación jerárquica del gobierno central y como simple capacidad administrativa de servicios a nivel local, sustituyéndola por una concepción democrática del poder local con aptitudes para representar, en sus diferentes órganos, la diversidad de la realidad social en ese nivel.

Nuevas competencias

La Constitución de 1980 se refiere al tema de la siguiente forma: Art. 107: "La administración local de cada comuna (...) reside en una municipalidad, la que está constituida por el alcalde, que es su máxima autoridad y por el consejo comunal respectivo. Las municipalidades son corporaciones de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuya finalidad es satisfacer las necesidades de la comunidad local..." Art. 108: "El alcalde será designado por el consejo regional de desarrollo respectivo a propuesta en terna del consejo comunal..." Art. 109: "En cada municipalidad habrá un consejo de desarrollo comunal por el alcalde e integrado por representantes de las organizaciones comunitarias de carácter territorial y funcional y de las actividades relevantes dentro de la comuna, con excepción de aquellas de naturaleza gremial o sindical y de la administración pública..." Art. 110: "El consejo de desarrollo comunal tiene por objeto asesorar al alcalde..."

Las citas son más que suficientes para mostrar las bases conceptuales con que la dictadura define al municipio. Pero tan importante como estas menciones son las prácticas concretas ocurridas al respecto en los últimos siete años. Los decretos-leyes aprobados con anterioridad a la Constitución, permitieron desarrollar lo que se conoció como proceso de "municipalización" y que consistió en trasladar a este nivel la administración casi total de la educación pública y la administración parcial de servicios de salud.



Para ello se ampararon en el inciso segundo del art. 107 y se creó la figura de Corporaciones privadas de administración (educacional o sanitaria según el caso) a las cuales la municipalidad aportaba los patrimonios (establecimientos escolares o consultorios y postas) ya entendidos como propios, luego del traspaso hecho por los Ministerios respectivos (Educación y Salud).

La tuición municipal sólo se mantiene en tanto poner atención al buen uso de los bienes y la tuición ministerial se mantiene para garantizar que tales Corporaciones cumplan con las normativas generales. Es evidente que detrás de este proceso de "municipalización" estaba el propósito de ir trasladando a manos privadas las funciones de educación y salud, en concordancia con el espíritu que domina toda la concepción del régimen dictatorial, en cuanto el Estado debe entenderse como un ente subsidiario. Para poder llevar a cabo este proceso fue necesario traspasar y dotar de nuevas atribuciones y competencias a los municipios.

La eficacia proselitista

Este principio de subsidiariedad del Estado en un sistema extremista de libre competencia, reduce el ámbito de acción del Estado a cuestiones propiamente políticas, de ejercicio del poder y a funciones de seguridad nacional. De esta manera, se justifican todas las "privatizaciones" de las funciones públicas. Así ha ocurrido, además de la educación y la salud, con la seguridad social, y con los servicios de electricidad, de teléfonos, de alcantarillado y agua potable, o a nivel municipal con la extracción de basura, mantenimiento de jardines y áreas públicas de recreación, etcétera.

En el caso del nivel municipal, este proceso de "municipalización-privatización" se ha extendido tanto más, cuantas más comunas se van creando. Por ejemplo, en el área metropolitana de Santiago, de 16 comunas que existían en 1973, se ha pasado a 32.

Ahora bien, este proceso no sólo ha sido funcional para exacerbar la concepción privatista dominante, sino tam-

OFERTA ANTERIOR

"... de cada siete chilenos, uno tendrá automóvil; de cada cinco, uno con televisión; y de cada siete, uno dispondrá de teléfono."

Augusto Pinochet, 12 de septiembre de 1980; *Análisis* núm. 227, Santiago de Chile, 16 al 22 de mayo de 1988.

bién se le ha asignado un rol político concreto para pretender solventar la continuidad del régimen. Así es como los municipios manejan una decena de programas de subsidio a los sectores más marginales. Entre otros tenemos, los programas de empleo mínimo, llamados PEM y POJH que no son más que mecanismos de reclutar mano de obra sub-asalariada para obras de progreso elemental (limpieza de las vías públicas, reparación de veredas, etcétera) sino que además ahora se ha agregado el programa denominado PIMO (Programa Intensivo de Mano de Obra), que es una manera burda de enganchar trabajadores a bajo precio para las empresas privadas que existan en la jurisdicción del municipio que administra el programa.

Existen múltiples testimonios y denuncias de como a todos estos trabajadores se les obliga a participar en las actividades propiamente políticas gubernamentales y se les presiona y "soborna" como clientela política. Esto último es particularmente odioso pues algunos subsidios tienen que ver con becas escolares, becas de alimentación para niños desnutridos, etcétera, y en el mismo sentido opera el apoyo en recursos que los alcaldes otorgan a las mujeres del llamado "voluntariado", una red de algo así como cien mil mujeres identificadas con Pinochet y su régimen.

Vale la pena decir que los sectores democráticos no poseen una evaluación sobre la eficacia "proselitista" de todo este sistema que funciona articulado a nivel local.

Ausencia de intermediación

Otra dimensión del concepto de municipio de la dictadura también se colige de la lectura de los artículos de la Constitución que se han citado. No hay ningún órgano colectivo originado soberanamente. El llamado consejo de desarrollo comunal no sólo no tiene funciones ejecutivas o fiscalizadoras, pues actúa nada más que como organismo asesor del alcalde, sino que es restrictivo de la representación social a nivel local cuando prohíbe la presencia de sectores sindicales y gremiales: El menguado concepto de participación que maneja el régimen es tan obvio que ahorra comentarios mayores.

Pues bien, creo que, sin que los partidarios de la dictadura en Chile lo

hubiesen concebido "estratégicamente", las municipalidades han ido jugando diversos papeles, todos en función de consolidar formas concretas de apoyo social al régimen pinochetista. Veamos de manera sintética tres dimensiones de este rol político.

En primer lugar, los municipios se han convertido en empleadores de mano de obra, a través de diferentes programas. En un contexto generalizado de desempleo crítico, ésta acción pasa a ser crucial. En muchos casos, en los municipios pequeños, la principal fuente de empleo es la municipalidad.

En segundo lugar, por medio de los alcaldes se ha intentado proyectar la imagen de un gobierno "realizador". En este sentido, existe la práctica de trasladar alcaldes considerados o calificados como "buenos alcaldes", de un municipio a otro, hacia cualquier región del país, para mejorar la imagen del gobierno en zonas donde esa imagen es definida como mala.

En tercer lugar, el municipio ha ido convirtiéndose en el mecanismo de penetración política más importante que la dictadura utiliza para acercarse a la sociedad, pero a la vez con un déficit enorme de organización política. En los hechos, los actuales partidos de derechas en Chile, han usado de manera privilegiada las estructuras municipales para coseguir sus adherentes.

Esta ausencia de intermediación de partidos políticos pro-gobiernistas, ha inducido a la práctica de la relación di-

recta de Pinochet con los alcaldes. Así, el Congreso anual de alcaldes ha pasado a ser uno de los eventos político-organizativos más importantes del régimen. En esos eventos se han señalado y conocido las más diversas pretensiones políticas de los estrategas de la dictadura, con los más variados resultados.

Este cuadro general en torno al régimen municipal bajo la dictadura hace posible desarrollar una amplia y exhaustiva crítica al desempeño de los municipios en este período.

Pero más importante es que tal realidad, así constatada, deja también el campo despejado para que las fuerzas democráticas puedan levantar un programa municipal de nuevos contenidos.

Evitar tentaciones

Cualquiera sea el ángulo crítico que se adopte para evaluar el desempeño del sistema municipal bajo la dictadura, me parece que las fuerzas opositoras han percibido potencialidades democráticas en el ámbito de lo local y, por ende, en algunos aspectos de la vida cotidiana y su impacto en lo político, que estas fuerzas no captaban con anterioridad.

En un período de transición, las fuerzas democráticas podrían caer en una de las siguientes dos tentaciones: por un lado, la de aplicar la ley orgánica de municipalidades (promulgada a principios de abril) tal cual está, usando toda la discrecionalidad del poder central ejecutivo para asegurar el control de los



organismos de poder local, designando alcaldes y consejos comunales de entre los militantes de los partidos democráticos; y por otro lado, la tentación menor y evidente de que cualquier cosa que se proponga será necesariamente más democrática que lo existente.

Frente a estas tentaciones, es imprescindible discutir y proponer un programa político de democratización municipal, que debe basarse en un conjunto de criterios que aseguren el compromiso de la sociedad con las instituciones democráticas. Entre otros, propongo poner atención a los que siguen.

Programa democrático

1.- Soberanía popular. Esta debe ser una demanda radical de las fuerzas democráticas, en el sentido de asegurar que los alcaldes y los concejales o regidores serán elegidos por voto directo. Incluso una estrategia opositora podría proponer que éstas sean las primeras elecciones libres a desarrollarse una vez abierto el período de transición: tendría la ventaja de crear de inmediato un clima de participación política extendido y desagregado, lo que permitiría desarrollar un verdadero cerco social a las amenazas desestabilizadoras típicas de los procesos de transición.

2.- Autonomía. Será necesario replantear el tema de las autonomías del régimen municipal, tanto para superar las deficiencias existentes en este plano (antes de 1973) como para desvirtuar el equívoco concepto de autonomía que se ha creado en este período. Aunque es cierto que hoy día los municipios tienen más competencias y recursos financieros, tienen también menos autonomía.

3.- Organización democrática de la gestión municipal. Es evidente que la autonomía, más que un concepto abstracto,

tiene que ver con la práctica concreta de la gestión. Sólo puede establecerse la autonomía del régimen municipal cuando la gestión es realizada como articulación de los intereses de la comunidad local.

En el plano de la organización de la gestión relativa al campo de las competencias propias y privativas del municipio, deberán ensayarse fórmulas diversas que garanticen la representación de todos los intereses de la comunidad local. Así, es posible que algunas funciones sean concebidas para realizarlas por órganos de administración directa municipal, como así mismo pensar en formas de asociación entre el municipio y entidades privadas.

4.- Coordinación. Este criterio es fundamental para desarrollar un programa municipal democrático. Es evidente que existe un rango de competencias compartidas entre el nivel institucional local y otros niveles de la organización estatal.

Podemos decir que históricamente en Chile esta relación ha sido de subordinación del nivel municipal al poder central. Será en este campo de competencias compartidas donde se podrán lograr asentar los elementos de autonomía con que deberá funcionar el régimen municipal democrático.

Además, será necesario plantear formas de coordinación entre municipios en las áreas metropolitanas, cuestión que no se ha logrado durante el período dictatorial y que tampoco existió antes. El tema es relevante pues, es en estas zonas donde existen el mayor clivaje producido por la segregación social-espacial y, por tanto, donde deberán operar mecanismos de redistribución de ingresos entre áreas territoriales.

Criterios complementarios

5.- Regulación de las competencias municipales. Este criterio o principio a desarrollar en una concepción democrática del municipio, tiene que ver también con el problema de la autonomía.

Se requerirá de un cuerpo de concejales o regidores con capacidad fiscalizadora sobre la gestión municipal y que debe responder ante la comunidad que los habrá elegido. Dicho de otra forma, éste es un campo donde el compromiso entre la comunidad y el poder local, puede llegar a ser más dinámico y positivo, con el objeto de convertir el sistema de regulación en un mecanismo de democratización del poder a nivel local.

6.- Participación. Este es un criterio básico para edificar una concepción democrática del municipio. En Chile las formas de participación deben capturar las experiencias de solidaridad, que ocurren en muchos barrios y poblaciones. La riqueza de las experiencias de las organizaciones de solidaridad y sobrevivencia, anuncia también que las propuestas democráticas tienen un contenido nuevo.

La extensión y capilaridad de los organismos sociales de base que desarrolla las acciones de solidaridad (ollas comunes, comprando juntos, talleres productivos, etcétera) significa que serán los municipios quienes lograrán captar su riqueza, por la cercanía institucional entre municipalidad y barrio.

7.- La función municipal como campo para las profesiones. En Chile, históricamente, la función municipal ha sido más *amateur* que profesional. Un programa democrático deberá crear condiciones para profesionalizar las diferentes funciones del municipio.

Esta profesionalización puede or-

ESPERANDO LA BICICLETA

“También, señores y señoras, he dispuesto que la DIGEDER estudie la posibilidad de venta, a valor de costo, de bicicletas para aquellos trabajadores que se interesen por adquirir este medio de transporte desde su domicilio a sus lugares de trabajo. Mayores detalles se entregarán en el curso de la semana.”

Augusto Pinochet en celebración del Día del Trabajo; APSI núm. 251, Santiago de Chile, 9 al 15 de mayo de 1988.

La anónima ciudadanía cotidiana

Clarisa Hardy

ganizarse a dos niveles: uno, creando escuelas para técnicos en administración local de nivel intermedio y, otro, abriendo cargos para profesionales jóvenes (abogados, arquitectos, ingenieros, economistas) en los casi cuatrocientos municipios, lo que tendería a resolver los problemas críticos de desempleo en las promociones de profesionales una vez egresados de sus escuelas.

8.- Seguridad ciudadana. Es evidente que uno de los temas más socorridos por la dictadura ha sido el de crear la imagen de que el actual gobierno garantiza el orden y la seguridad de los ciudadanos para protegerlos de la delincuencia.

Pero la realidad objetiva es la contraria. Existe un aumento en la tasa de delincuencia y más bien se vive un clima de inseguridad e indefensión, sobre todo en las poblaciones populares, a lo que se agrega la inseguridad que provocan las operaciones represivas en esos barrios.

Un programa democrático municipal debería crear mecanismos de prevención con participación colectiva de los ciudadanos a nivel de barrio. La organización de estos mecanismos debería quedar en manos de las municipalidades.

Capacidad de entender

Finalmente, es necesario decir que en Chile se produce una paradoja interesante a destacar.

En las organizaciones sociales de barrio nos encontramos con una sociedad civil ya democratizada, que vive cotidianamente las experiencias democráticas que ellas mismas articulan, en circunstancias que el régimen político general sigue siendo dictatorial.

Este tipo de vivencia democrática a nivel local debe ser aprovechado para irrumpir en el sistema municipal con propuestas que incluyan una relación muy positiva entre tales experiencias y el futuro cuadro institucional democrático del municipio.

Además, este nivel se podría constituir en el campo privilegiado para conectar las demandas inmediatas de la población con las demandas generales de democratización del sistema político. La ruptura entre la concepción autoritaria de municipio y su concepción democrática, reside en la capacidad de entender esa realidad. (X)

Años atrás me conmovió un dramático testimonio formulado por uno de los primeros detenidos para el golpe militar. Violentamente apresado en algún domicilio y encerrado en el carro celular que lo transportaba a un incierto y angustioso futuro de tormentos vio, desde la pequeña ventana enrejada del furgón, a un colega de trabajo que se desplazaba a paso tranquilo con una bolsa de mercaderías en una mano, mientras con la otra sujetaba cariñosamente a su hijo menor. Sintió, entonces, el horror de la situación que estaba viviendo y que habría de enfrentar como horizonte previsible: una parte importante del país retomaba su normalidad cotidiana, al tanto que millares de ciudadanos eran despojados de tal condición y permanecerían, quien sabe por cuanto tiempo, restados de sus hábitos, rutinas y cotidianeidad.

El Chile del modelo capitalista autoritario reproduce, para el conjunto del país, una situación como la descrita. Aunque existen múltiples cortes que discriminan a la población según niveles de ingresos, tipos de ocupación y accesos al mercado, lo cierto es que la sociedad está polarmente dividida entre incluidos y excluidos. Es decir, no obstante una generalizada condición de subordinación al poder autoritario y demarginalización de las decisiones que afectan la marcha del país, una parte de la sociedad conserva mecanismos de inclusión social, económica y cultural (ya sea por la legitimidad que históricamente les ha sido conferida a determinados actores sociales, por su participación en ciertos estratos socio-ocupacionales o, finalmente, por valoraciones culturalmente adscritas a ciertas pertenencias en la composición clasista de la sociedad), mientras que otra progresivamente la ha perdido.

Volviendo a nuestro relato inicial, una parte importante del país está encerrada en un opresivo furgón militar, desde el cual puede mirar retazos de su entorno, pero ocultos de la mirada de los demás.

La política pasa, inevitablemente, por este fenómeno. Vivimos en un país en el que coexiste una población que percibe la lucha por la condición ciudadana desde ópticas diferentes, en tanto sus experiencias y prácticas sociales cotidianas están marcadas por hechos también diferentes. Mientras el mundo social de los incluidos visualiza la cons-

trucción de la ciudadanía como un proceso garantizable por un sistema político institucional y, por lo mismo, orienta sus acciones en tal dirección, el mundo social de los excluidos percibe la conquista de la ciudadanía casi exclusivamente como la recuperación de una humanidad amenazada, material y simbólicamente, día a día.

No entender este fenómeno de segregación social que genera, a su vez, expectativas y orientaciones de comportamiento distintos, explica la escasa resonancia de muchas iniciativas políticas que, aunque no premeditadamente pero sí de manera casi excluyente, se promueven para los actores sociales visibles e incluidos de la sociedad.

Mientras tanto, cotidiana y anónimamente una masiva proporción de la población reconstruye, con grandes dificultades, sacrificios, esfuerzos las más de las veces frustrados y ocasionalmente coronados con algunos éxitos que mantienen sus expectativas en alto, su destruida condición ciudadana, como habitante de una sociedad que lo ha marginado hasta de las esferas visibles de la ciudad donde reside. Las miles y miles de familias populares que, más allá de las adversidades impuestas por los rigores del modelo económico y político vigente, son capaces de enfrentarse a las restricciones y construir respuestas alternativas de sobrevivencia material y simbólica, son expresión de una silenciosa ciudadanía que se ejerce cada día y de la que, salvo sus protagonistas, nadie parece querer dar cuenta.

Si el mundo social de los incluidos pasa sordo, ciego y mudo frente a esta realidad, cómo sorprenderse por la escasa capacidad de convocatoria política que pueden ejercer ante quienes, relistamente desde su exclusión, han construido algunos caminos propios y distantes de los que les ofrecen aquéllos.

Tarea decisiva por delante será la de romper esta inaceptable división de la sociedad y lograr crear un puente comprensible, realista, viable y creíble entre la lógica político-institucional y las necesidades y respuestas que cotidianamente experimentan vastos sectores nacionales. El desafío sigue presente: se necesita construir el nexo entre la democracia política o ciudadanía cívica y la democracia social o ciudadanía cotidiana de la gente. (X)