

Democratización del Estado, gobiernos locales y cambio social. Experiencias comparativas en Chile y Nicaragua

Fernando Kusnetzoff

I. Política nacional y gobiernos locales: universalidad o especificidad según la situación de partida

Un rápido vistazo a la literatura reciente sobre la situación del desarrollo latinoamericano originada en instituciones tanto internacionales como académicas, muestra una creciente preocupación por la persistencia de problemas sociales y de desequilibrios regionales en el interior de la mayoría de los países. Lo anterior ocurre no obstante detectarse durante la década pasada sostenidos avances en el crecimiento económico de la región, inducido en parte importante por el comportamiento dinámico de las economías centrales en ese mismo período. Ahora, con la prolongación de condiciones recesivas y de tendencias inflacionarias en tales países, América Latina enfrenta un cierto colapso de sus modelos de crecimiento y desarrollo y, con ello, aparecen dudas en la anterior fe respecto de los mecanismos usuales de planificación. Se debaten entonces no sólo los efectos económicos y sociales de aquellos modelos, sino que es el propio desarrollo el que parece encontrarse “en capilla”, según la acertada caracterización de Fernando H. Cardoso (1981). Se avanza alternativas, “estilos de desarrollo”, los que concurren desde distintos ángulos ideológicos en la condenación del Estado centralizador, desde aquellas corrientes ecologistas y autonomistas hasta los tenaces sostenedores del neoliberalismo económico.

Este trabajo penetra en aquel debate por medio de una revisión comparativa de dos experiencias recientes en administración y gobierno local —los casos de Chile y Nicaragua—, en cuanto ellas aparecen formando parte de un marco mayor de planificación y desarrollo regional que se presume favorable a una estrategia de descentralización territorial y funcional del país. En este sentido, el tema de los gobiernos locales se conecta

con varios otros de importancia en la discusión sobre el desarrollo latinoamericano, a partir de distintas concepciones teóricas e ideológicas en torno a las escalas territoriales más propicias para la práctica democrática o, si se quiere, a la distribución espacial del poder (Flisfisch, *et al.*, 1982:25-52). Nos interesa, en particular, analizar el ente local en su doble intermediación frente a la comunidad —lo que nos lleva a la preocupación sobre los problemas y opciones de participación popular— y frente al gobierno central, con o sin delegaciones regionales y locales —lo que conduce al tema de su representatividad ante éste. Pero antes parece necesaria una breve exploración respecto del sustento teórico de las tesis municipalistas, así como de su crítica, a partir de una discusión sobre la universalidad o especificidad del sentido, funciones, competencia y estructura de los gobiernos locales.¹

El renovado interés por los gobiernos locales como instancias para el desarrollo y democratización institucional en América Latina se alimenta en diversas fuentes, de las cuales tres parecen destacarse en especial: por un lado, la tradición histórica que deriva del Cabildo colonial; en segundo lugar, y ya en términos contemporáneos, la teorización y normatividad propuestas por organismos especializados en planificación y gobiernos locales; por último, la apreciación del funcionamiento específico del sistema municipal en algunas democracias avanzadas, junto a algunas experiencias de renovación política a tal nivel. Revisaremos rápidamente estas tres fuentes, para ver hasta qué punto ellas pueden ser útiles en la evaluación y perspectivas del gobierno local en América Latina y, en especial, respecto de los dos países en discusión.

La consideración del Cabildo colonial y su transformación en municipio no pasa en realidad de ser una expresión un tanto ritual y académica postulada por algunos municipalistas extremos en defensa del principio de la autonomía local, sobre lo cual por lo demás se tiende a exagerar, al menos a partir de los comienzos del período republicano independiente (Ahumada *et al.*, 1981:9-14; Fernández Richard, 1981:11-27; Arauz, 1978:69-78; IFAM, 1979:25-35). La mayoría de los autores coinciden en reconocer la declinación paulatina de los municipios en la medida que los nuevos Estados independientes dan paso a gobiernos centrales y fuertes, con objetivos políticos, económicos y sociales de alcance nacional, para los cuales la autonomía municipal resultaba inconveniente. Así, los entes municipales van cediendo funciones y perfilando su carácter de simples organismos de administración a nivel local. Por lo anterior, las tesis restauradoras o autonomistas carecen de fundamento y viabilidad, pero ello no significa nece-

¹ La selección de los países comparados se origina en experiencias personales. En Chile, tuve una primera oportunidad de interiorizarme de los problemas municipales a raíz de mi participación en el estudio de varios planes reguladores, como miembro del Instituto de Vivienda, Urbanismo y Planeación de la Universidad de Chile, en la década de los años cincuenta. Respecto de Nicaragua, la oportunidad se presentó en 1981, por medio de un proyecto de asesoría de parte de la Universidad de California, Berkeley, al recientemente creado SAMU (Secretaría de Asuntos Municipales).

sariamente el fin del régimen municipal sino su adecuación a la estructura de los Estados modernos, que viene a ser la tesis de aquellos que identificamos como una segunda fuente, los organismos especializados en el sistema de gobierno local.

Aquí, en general se postula una complementaridad o interdependencia entre el poder central y los gobiernos locales, de modo de promover el desarrollo y bienestar de la población. Para ello, se afirma que el nivel local posee la condición básica de proximidad o contacto más inmediato con la población, y puede entonces facilitar la incorporación directa de ésta en diversas tareas de desarrollo de alcance nacional pero de expresión local, al mismo tiempo que aquellas otras acciones más propias de cada comunidad. Se presume que el ciudadano entra y contribuye en las tareas locales como elector, partícipe, supervisor y evaluador de la práctica de desarrollo y gobierno locales, lo cual supone una participación plena en un medio suficientemente democrático (Hill, 1975:10-17, 33-41) que dé cabida simultáneamente a estructuras formales, como concejos municipales, e informales, como asociaciones y grupos cívicos diversos (NU, 1972:70-86), y que garantice de este modo un proceso a la vez transaccional y creativo entre gobierno municipal y comunidad (Ahumada *et al.*, 1981:16-30). Sería difícil discrepar con los objetivos recién señalados, que han sido por largo tiempo formulados y refinados por prestigiosas organizaciones tales como la International Union of Local Authorities, o varias unidades del sistema de las Naciones Unidas. Sin embargo, subsisten dos problemas respecto del modelo nación-municipio-ciudadano participante que se ha expuesto, y que en su afán normativo estas organizaciones tienden a olvidar o al menos a subestimar. Por una parte, la realidad del marco político nacional característico en regiones en desarrollo como las de los países latinoamericanos, donde regímenes democrático-representativos no abundan y donde los gobiernos locales entonces pasan a cumplir funciones distintas, verticales, determinadas por el proyecto político del gobierno central; segundo, aun en aquellos países más cercanos a una estructura democrática, surgen fuertes dudas y críticas respecto de la competencia, honestidad y real representatividad de las estructuras de gobierno local, por lo cual la autoridad central se reserva importantes servicios y funciones de interés local, o los entrega a instituciones privadas o autónomas. Sobre estos problemas, las experiencias de Chile y Nicaragua pueden ser representativas de las tensiones en torno a la relación poder central-poder local, las que por lo demás también aparecen en aquellas sociedades democráticas avanzadas que hemos mencionado como modelo referencial, y que nos lleva entonces a plantear dudas sobre la universalidad de estos modelos, en función de situaciones de partida desiguales incluso en el interior de un mismo país y en el curso de breves períodos.

Por ejemplo, el sistema municipal anglosajón ha sido ampliamente postulado como un excelente modelo de gobierno local y de participación de la población. Una mirada más cuidadosa nos mostrará una creciente pugna político-económica entre tales gobiernos y la autoridad central, dependiendo

del estado general de la economía nacional y del proyecto específico del poder ejecutivo. Así, en el caso de Estados Unidos, una administración democrata como la de Johnson planteó una fuerte intervención en los asuntos locales por parte del gobierno federal de modo de quebrar en muchos casos el esquema de poder local y así dar oportunidad a los sectores más postergados y minorías en diversas ciudades; eran los tiempos de la *maximum feasible participation*, tiempos de corta duración pues el propio gobierno debió dar marcha atrás ante el surgimiento de fuertes movimientos comunitarios alternativos o desafectos al sistema bipartidista dominante. En las circunstancias actuales, la administración Reagan da la espalda a los problemas fiscales y a los programas sociales de las ciudades, confiando en que las fuerzas del mercado y la participación privada replacen al sector público en muchas funciones de nivel local. Si miramos al caso de Inglaterra, cuna de la vida democrática local, encontramos una situación en cierto sentido similar, en cuanto la presente administración tory ha planteado un conjunto de decisiones que implican disminuir la autonomía tradicional de los gobiernos locales en la prestación de diversos servicios a la población, tales como vivienda o educación, bajo la premisa ideológica de reducir la intervención del Estado y restablecer por lo tanto la libertad individual a través del mercado (Flynn, 1981:114-117). Tal vez convenga aclarar que parte de la argumentación privatista y su popularidad tienen una base sólida en cuanto se han fundado en una crítica a los excesos y deficiencias frecuentes de instituciones burocráticas y maleadas, frente a las cuales la población no ha tenido alternativas para escoger. Un tercer país, Francia, ofrece también aspectos de interés sobre las cambiantes posiciones del Estado respecto del poder local. En este caso, si bien los gobiernos locales han tenido por largo tiempo importantes responsabilidades y servicios a su cargo, no es menos cierto que se trata de un país con un gobierno fuertemente centralizado, donde la clásica institución del Prefecto disponía hasta la actual administración socialista de un enorme poder sobre los municipios, expresado en el apoyo calificado a aquellos municipios cuya conducción reflejaba las posiciones del gobierno (Preteceille, 1981:411-419) y en la hostilidad directa a aquellos otros bajo control de la oposición. Es interesante anotar el esfuerzo final de la administración Giscard conocido como la Nueva Política Urbana (Clegg, 1981:598-599) en el sentido de promover un mejoramiento calificado de la calidad de las áreas urbanas, de modo de incorporar integradamente a distintos sectores sociales en tareas de remodelación y programas comunitarios que, en el fondo, habrían tendido a resolver una crisis de representación mediante la creación de un escenario localista alejado de las pugnas estructurales de un capitalismo si no en crisis, al menos en serios apuros.

Las experiencias urbano-municipales de los tres países mencionados, así como también las de Italia y España, han dado lugar a la formulación de estudios e hipótesis respecto de la emergencia y posibilidades políticas de lo que se ha dado en llamar "movimientos sociales urbanos", a través de los conocidos trabajos de un grupo de sociólogos a partir de mediados de la

década pasada (Borja, 1975 y 1981; Castells, 1974, 1978 y 1981), los que tienen particular interés para nuestro estudio por cuanto incluyen diversas experiencias latinoamericanas, entre otras las de Chile en vísperas de la dictadura. Baste aquí indicar que esta nueva perspectiva, que en esencia plantea un camino alternativo hacia la descentralización y democratización del Estado por medio de alianzas urbanas anticapitalistas, y eventualmente un avance hacia el cambio político, ha generado un enorme interés más allá de su contenido polémico, incluyendo críticas desde sectores de izquierda (Clegg, 1981; Alvarado, 1981; Evers, 1981), que llevan a calificar cuidadosamente las condiciones necesarias para que tales movimientos puedan contribuir realmente al cambio social deseado. Se desprende de lo anterior la necesidad de especificar las situaciones o puntos de partida para una sociedad y períodos concretos, de manera de incluir y comprender las contradicciones y límites presentes en la formulación de estrategias democratizadoras con base en esquemas de descentralización y gobiernos locales. Los casos recién comentados, así como las experiencias de Chile y Nicaragua, podrían representarse así en el siguiente esquema, el cual especifica el nivel de desarrollo de cada sociedad y la orientación de su modelo político:

NIVEL DE DESARROLLO <i>Tendencia política en situación de partida</i>	SOCIEDADES AVANZADAS	AMÉRICA LATINA
<i>Conservadora</i>		
Menor consumo colectivo y participación local a través de <i>centralización</i> y privatización <i>nacional</i>	Inglaterra (Thatcher) 1978- Francia (De Gaulle-Pompidou) dec. 60-70	Chile (Pinochet) 1974-1976 Nicaragua (Somozas) 1967-1979
Menor consumo colectivo y participación local a través de <i>descentralización</i> y privatización <i>local</i>	USA (Reagan) 1981-	Chile (Pinochet) 1976-
<i>Reformista</i>		
Mayor consumo colectivo y participación local a través de <i>centralización</i> y ampliación sector <i>público nacional</i>	USA (Johnson) 1964-1968	Chile (Frei) 1964-1970 Chile (Allende) 1970-1973
Mayor consumo colectivo y participación local a través de <i>descentralización</i> y ampliación sector <i>público municipal</i>	Inglaterra (Labour Party) dec. 60-70 Francia (Mitterrand) 1981- España (Juan Carlos) Italia (municipios de izquierda) 1975-	Nicaragua (FSLN) 1979-

Por supuesto, el cuadro propuesto no hace justicia plena, por su carácter esquemático, a la situación real de cada país. Pueden señalarse, por ejemplo, algunos intentos de descentralización y refuerzo municipal en las administraciones chilenas anteriores a Pinochet, o en algunos aspectos de los programas de Johnson en Estados Unidos. Pero aquí hemos tratado de subrayar el efecto más notorio en cada caso, y al margen de la retórica oficial de cada gobierno.

II. Gobiernos municipales en Chile y en Nicaragua: paralelismos formales y diferencias reales en contenidos y experiencias

Se ha comentado en líneas anteriores la debilidad de los sistemas democráticos latinoamericanos. Lo dicho no ha impedido, sin embargo, la existencia y funcionamiento formal de gobiernos municipales así como de instituciones parlamentarias, con funciones legislativas y representativas de variable efectividad. Paradójicamente, cuando el régimen parlamentario ha funcionado con consistencia, ello ha significado las más de las veces una disminución de las funciones y poder de los ediles y alcaldes municipales, por cuanto el representante congresal hábilmente ha asumido la gestión de las aspiraciones locales como parte de su quehacer. Para ello, recurrirá a los mecanismos de su partido o, si se trata de las bancas de gobierno, a los contactos directos con altos funcionarios del régimen. En este caso, la autoridad municipal aparece por lo general en una posición de doble subordinación ante los organismos de gobierno y las jerarquías político-partidarias, y su éxito depende tanto de su genio personal en lograr el apoyo parlamentario suficiente, como de las prioridades de los diversos ministerios y otras reparticiones públicas respecto de su particular comuna o municipio. Escapan a la anterior situación aquellas comunas integradas en áreas metropolitanas, en especial la capital nacional, en razón de su importancia demográfica, económica y, en última instancia, política; por lo mismo, estos casos no serán considerados por nuestro estudio dada su fuerte dependencia del gobierno central.

Se desprende de lo anterior el desinterés parlamentario por reforzar los gobiernos locales, en la medida que ello significa desprenderse de una cuota de poder e influencias, lógicamente con miras en la siempre próxima renovación de representantes. Del mismo modo, el edil o jefe municipal muchas veces hará uso de su experiencia y contactos locales para ensayar una posible promoción al nivel parlamentario. Todo lo anterior no se opone a que, de vez en cuando, parlamentarios y miembros del ejecutivo declaren solemnemente su apoyo a la vigorización del sistema municipal y se nombren frondosas comisiones de estudio para reformar la legislación vigente. Por

ello, en estos países lo más que se pretende en el fondo es lograr una mayor eficiencia en la administración municipal, pero en ningún caso un cambio sustancial en sus funciones y capacidad de decisión. Si a lo anterior agregamos la desarticulación tanto espacial como económica, y también cultural, de vastas regiones en los países latinoamericanos respecto del foco modernizador e industrializado de éstos, resulta fácil explicarse la falta habitual de prioridad para el tema de gobierno y desarrollo municipal.

Sin embargo, cuando sobreviene una crisis de fondo en alguna de estas sociedades y, entre otras consecuencias, ello trastorna o cancela el modelo de funcionamiento parlamentario comentado, se da curiosamente la oportunidad para replantear la cuestión municipal por varias razones que pretendo explorar a continuación. Para ello, utilizaré los casos de Chile y Nicaragua que representan, dentro de la pasada década, cambios tan drásticos para sus respectivas sociedades como lo fuera la revolución cubana en 1959, si bien cada caso con orientaciones distintas a partir del derrocamiento armado de los gobiernos de Allende y Somoza² en septiembre de 1973 y julio de 1979 respectivamente.

¿Qué razones concurren en ambos casos respecto de la resurrección del tema municipal? De partida, se presentan en ambos países algunas causas similares al menos en su imperativo, y que pueden resumirse del siguiente modo: a] la necesidad inmediata al término de las acciones armadas —rápido golpe militar en un caso, guerra civil prolongada en el otro— de extender el control político y administrativo del nuevo régimen mediante la intervención de las estructuras de poder locales, aun cuando ellas no fueran como hemos visto particularmente sólidas; b] la presión evidente por normalizar las principales funciones públicas y económicas en todo el territorio, para lo cual las estructuras propias de la jerarquía golpista o del frente revolucionario resultaban inadecuadas o insuficientes; c] las tareas excepcionales —especialmente en Nicaragua— de reconstrucción física y económica, que requieren del concurso de gran parte de la población; d] la conveniencia de llenar rápidamente el vacío político creado por la supresión del sistema parlamentario como interlocutor válido entre gobierno central y ciudadanía, a la vez que la búsqueda de mecanismos con los cuales legitimar ante el pueblo al nuevo gobierno, por medio de algún grado o apariencia de representación; e] problemas tanto de seguridad interior

² No deja de resultar por demás irónico para el que escribe, el mencionar conjuntamente a dos gobernantes con trayectorias tan opuestas, así como más adelante comparar la gestión de Pinochet con las estrategias del gobierno sandinista. En realidad, me he interesado en una comparación por contraste a partir de procesos históricos que comparten su ruptura traumática. Quede entonces claro que no se asume aquí neutralidad valorativa, que tampoco comulga con aquello de que dictaduras de izquierdas (que por lo demás no se dieron en los casos en estudio) y de derechas son lo mismo, y que por lo tanto mantengo una invariable solidaridad con el proyecto político de Salvador Allende, así como una gran esperanza en el cumplimiento de los postulados básicos de la revolución nicaragüense. Lo dicho no me impide emplear un espíritu crítico sobre tales experiencias, de modo de identificar aquellos posibles errores con miras a evitar su repetición cuando y donde se diere una ocasión similar.

como la presencia de tensiones fronterizas que recomiendan reforzar el funcionamiento de organismos locales de confianza del gobierno a lo largo y ancho del territorio; f] por último, el paso gradual de una situación de excepción posrevolucionaria hacia la consolidación de un nuevo régimen y proyecto político nacional, lo que implica en cada caso descartar una vuelta al pasado reciente y, por el contrario, proyectar transformaciones sociales revolucionarias, apoyadas en visiones globales o ideológicas de una sociedad distinta, lo cual requiere nuevamente de instrumentos a nivel local para su mejor penetración y práctica.

La aparente coincidencia en estas y probablemente otras causales respecto de la preocupación por lo local en estos dos países —así como también ha ocurrido en otras sociedades que han pasado por similares procesos revolucionarios— no debiera llamar mayormente la atención, pues corresponde necesariamente al tipo de ajustes estructurales resultantes de una acumulación de tensiones no resueltas y que desembocaron en situaciones revolucionarias, ajustes que tienden a consolidar el proyecto político del nuevo equipo gobernante. Pero dejemos hasta aquí el paralelo motivacional entre ambos casos. Hemos caracterizado el proceso de cambio en los dos países como revolucionario. Se puede, por cierto, discrepar de su uso indistinto, si se considera la naturaleza reaccionaria del modelo vigente en Chile. Sin embargo, Webster en mano, si entendemos por revolución “un cambio fundamental en la organización política o en un gobierno o constitución” (Webster, 1958:727) y no necesariamente una visión de clase o progresista de la historia, tal vez sea el caso chileno el que hasta ahora presente mayores características revolucionarias respecto del más reciente proceso nicaragüense, en parte debido a su mayor período de aplicación y en parte también por la necesidad de modificar o desmontar estructuras que tenían un mayor grado de complejidad y sofisticación y, lo que resulta más decisivo, de legitimidad acumulada en un largo período de ejercicio democrático. Veamos primero la experiencia chilena.

III. El nuevo régimen municipal en Chile: un camino hacia la desmovilización política y hacia la privatización del sector público

De acuerdo a las causales sugeridas en los párrafos precedentes, el régimen militar establecido a fines de 1973 ha mantenido una constante preocupación por la naturaleza y funcionamiento del sistema de gobierno local, lo que puede dividirse para fines de análisis en dos etapas principales: primero, y en nombre de la preservación del sistema democrático y de las tradiciones nacionales, se atenta contra ambos postulados por medio de una drástica congelación de la vida municipal, en cuanto ella era parte

importante de la práctica política y electoral vigente. Segundo, se inicia una reestructuración a fondo del sistema municipal anterior, a partir del Decreto ley número 573 dictado el 8 de julio de 1974, el que al mismo tiempo que determina la sumisión del cuerpo municipal al poder ejecutivo, ofrece un leve potencial de activación de la comunidad local, aun bajo las presentes condiciones autoritarias y represivas que caracterizan al país.³

La primera etapa se abre a pocos días del golpe militar, por medio de sucesivos decretos que junto con declarar la suspensión de todos los partidos políticos y la clausura del Congreso Nacional, dan término también a las Corporaciones Edilicias que eran integradas por regidores electos cada cuatro años y de entre los cuales se designaba alcalde por acuerdo entre éstos (con la excepción de las municipalidades de Santiago, Valparaíso y Viña del Mar, donde éstos eran nombrados directamente por el presidente de la República). En forma reiterada, el ataque a cada uno de los niveles de representación popular se fundamentó en la necesidad de eliminar de raíz la politización imperante, madre de todos los problemas nacionales según los ideólogos del nuevo régimen. Sobre la represión en el nivel nacional y local existe suficiente documentación, lo que me excusa de agregar aquí mayores elementos. Baste señalar que en las últimas elecciones municipales los partidarios del gobierno allendista alcanzaron prácticamente la mitad del electorado (abril de 1972) y más del 42% de los alcaldes de un total de 286 municipalidades, integraban las filas de la alianza política gobernante en el momento del golpe (Valenzuela, 1977: 222). Este esfuerzo, por lo demás muy tradicional en las filas militares por reducir el papel de los partidos políticos en los asuntos tanto nacionales como locales, tenía como precedente el previo régimen dictatorial del general Ibáñez, quien entre 1926 y 1932 hiciera cuanto estuvo a su alcance por despolitizar el sistema municipal y limitar la autonomía local.

Como se mencionara en un comienzo, el municipio chileno nunca dispuso de autonomía total, con excepción del período llamado "de la Comuna Autónoma" entre 1891 y 1925, si bien la Constitución de este último año mantendrá tanto la elección popular de los regidores como una cierta fiscalización por parte de asambleas provinciales que en la práctica no funcionaron. En los años siguientes, los municipios fueron acumulando problemas tales como un financiamiento insuficiente y una participación

³ Mi análisis del caso municipal chileno recurre a diversas fuentes, pero debo destacar en particular el excelente libro de Arturo Valenzuela, *Political Brokers in Chile: Local Government in a Centralized Polity*, 1977, que resulta inapreciable para una perspectiva histórica del sistema municipal hasta los comienzos del régimen militar, y el libro de José Fernández Richard, *Régimen jurídico de la administración municipal*, 1981, que junto con contener una detallada exposición de la legislación pertinente a partir de 1974, constituye un articulado esfuerzo apologético de la escalada autoritaria del nuevo régimen. En lo que sigue, se hará frecuente uso de ambos textos, así como de material adicional que me fuera enviado desde Chile y que aquí agradezco.

de la población reducida por lo general a los períodos electorales, lo cual va a su vez abriendo camino a las limitaciones de algunas atribuciones municipales y a su absorción por organismos especializados del Estado (sanidad, tránsito, abastecimientos, etcétera). Por ello, las autoridades locales, y en especial los alcaldes, hubieron de recurrir a sus contactos con parlamentarios zonales y con funcionarios ministeriales para atender el cúmulo de problemas y demandas locales, desde situaciones personales hasta necesidades colectivas. Por supuesto, en tal proceso que se fuera perfeccionando por casi cincuenta años, muchos de los problemas y vicios propios del parlamentarismo afloraron. Transacciones y compromisos, promesas no cumplidas, demandas excesivas para un presupuesto siempre insuficiente, decretos y leyes de excepción y favoritismo, malversaciones y derroches, proyectos iniciados y nunca terminados, etcétera, son algunas de las muchas situaciones que afligían considerablemente al sistema municipal anterior. Sin embargo, debe reconocerse (*ibid.*, 1977:cap.7) que en este constante juego de transacciones entre individuos, autoridades locales, parlamentarios y funcionarios de gobierno, radicó el éxito del sistema democrático chileno —similar en muchas instancias a la práctica municipal de las sociedades democráticas avanzadas— a lo que se agregó la singular condición, para América Latina, de un sistema político con partidos organizados en torno a programas e ideologías muy articulados, y que no confundían sus objetivos nacionales con las necesidades más inmediatas y puntuales de las comunas representadas por sus ediles y parlamentarios. La propia dinámica social del país, consistente con la profundización de la crisis de sus estructuras básicas, especialmente en los períodos de los presidentes Frei y Allende, explica la creciente introducción en el nivel local de aquellos temas y procesos de importancia nacional, el surgimiento de fuerzas y organizaciones alternativas, y la dinamización de la vida política del país hasta en las comunidades más remotas del territorio, lo que aparece como inaceptable para un régimen visceralmente opuesto a toda expresión política, salvo la propia.

Por Decreto número 25, la Junta de Gobierno suprimía el cuerpo de regidores y destituía a la totalidad de los alcaldes del país, remplazando a estos últimos por miembros de las fuerzas armadas o, en ciertos casos, por políticos claramente comprometidos con el golpe. Los nuevos alcaldes se encontraron a su vez subordinados estrictamente a gobernadores e intendentes, de modo que la práctica anterior de gestionar problemas locales ante las autoridades centrales o miembros del Congreso, se redujo ahora en forma rigurosa a su presentación ante el superior directo departamental o provincial. En especial en aquellos municipios que eran a la vez sede de tales estructuras administrativas, los alcaldes se vieron frecuentemente desautorizados, supeditados o en competencia sobre materias locales por decisiones tomadas por funcionarios militares. Del mismo modo, las finanzas locales fueron drásticamente intervenidas. Esta situación comienza a modificarse, una vez que el nuevo régimen se estima ya asentado y en la

necesidad de avanzar desde una situación de emergencia hacia un período y estructura más permanente.

En julio de 1974 —a diez meses del golpe militar— se dicta el mencionado Decreto número 573, denominado “Estatuto de Gobierno y Administración Interiores del Estado” (Fernández, 1981:188-198), que establece una nueva estructura por la cual la administración y gobierno del país se asimilan a una jerarquía regionalizada con fines específicos de descentralización. Se oficializa así una división del país en regiones, provincias y comunas, aparte de reservarse la creación de áreas metropolitanas especiales. Los artículos 14 al 20 fijan las nuevas características de la administración comunal, pero antes resulta interesante reproducir un considerando inicial de contenido democrático que resultara invalidado por los propios artículos específicos de este Decreto; en efecto, el considerando 2-b expresa que el proceso de integración nacional debe lograrse “a través de una participación efectiva de la población en la *definición de su propio destino*,* contribuyendo y comprometiéndose, además, con los objetivos superiores de la región y el país”. ¿Cómo concurre la población a definir su propio destino? La única forma prevista en el Decreto se establece en su artículo 17, el que crea Consejos de Desarrollo Comunal del cual forman parte los jefes de oficinas municipales y los representantes de las principales actividades de la comuna (no especificadas). En realidad, el poder se encuentra concentrado en el alcalde, designado por el “jefe supremo de la nación” y “oyendo al intendente regional”.

El mencionado decreto sin duda resultó algo parsimonioso en lo que respecta a las municipalidades, por lo cual se nombra una comisión encargada de redactar una nueva Ley Orgánica de Municipalidades, la que será aprobada por el Decreto Ley número 1 289, “Ley Orgánica de Municipios y Administración Comunal”, de fecha 14 de enero de 1976 (*ibid.*, 1981:198-238). Esta ley refuerza las disposiciones anteriores al tiempo que contiene algunos cambios. Ya en su artículo primero, deja en claro que las municipalidades “forman parte del sistema de administración interior del Estado” y que sus funcionarios se registrarán por las normas de los funcionarios públicos. Se acentúa esta integración al señalarse las formas de relación con las autoridades y organismos de planificación regional, todo lo cual aleja cualquier pretensión autonomista municipal, así como se borra aquello de la definición del destino propio. La ley confirma el modo de designación del alcalde y su superioridad respecto de los Consejos de Desarrollo Comunal, así como su dependencia política del gobernador provincial.

Por último, en 1980 se dicta la nueva Constitución Política, donde se subraya el nivel regional y se ajustan las funciones municipales (*ibid.*:183-187). El alcalde pasa ahora a ser designado por el respectivo “Consejo Regional de Desarrollo a propuesta en terna del Consejo Comunal. El intendente (regional) tendrá la facultad de vetar esa terna por una sola

* Las cursivas son mías.

vez" (art. 108). Los Consejos Comunales se integran a su vez "por representantes de organizaciones 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. 109). * Se precisa más adelante el carácter simplemente asesor de estos consejos, restringiéndose así toda capacidad de decisión otorgada antes por el Decreto 573. Volviendo a la ley orgánica de las municipalidades, ella contiene entre otras materias, dos áreas de particular importancia para la caracterización del nuevo régimen municipal: las formas permitidas de participación local y los mecanismos previstos para la absorción de diversas funciones públicas por parte de los municipios. Se advierte en el primer caso un cuidadoso y deliberado esfuerzo por borrar todo tipo de participación directamente política, así como en el segundo una clara expresión de las concepciones privatistas y del Estado subsidiario que caracterizan al régimen chileno.

La participación local se canaliza entonces a través de un organismo municipal, el Departamento de Desarrollo Comunitario, que tiene por funciones tanto dar asesoría al alcalde y su Consejo, como promover la organización y funcionamiento de diversos organismos comunitarios en estos municipios socialmente reminiscentes de la ciudad capital de Amaurot que nos describiera Moro.⁴ En especial, este Departamento debe preocuparse por la vitalidad de la nueva Unión Comunal de Juntas de Vecinos, así como estimular organizaciones locales como "centros de madres, centros de padres y apoderados, centros culturales y artísticos, organizaciones deportivas, organizaciones corales, etcétera". La Unión Comunal merece un artículo especial como organismo máximo de las Juntas de Vecinos (art. 69) y en ese carácter las representa ante el Consejo Comunal, debiendo entonces concurrir a las tareas de éste, incluyendo estudios presupuestarios y comisiones de trabajo. Igualmente, la Unión puede convenir con la Municipalidad la atención de ciertos servicios públicos de interés local. En todo momento, el alcalde será quien resuelva cualquier discrepancia que surgiera en o con el Consejo, a los cuales la citada Unión Comunal concurre con un cuarto de sus miembros. Los otros tres cuartos se integran con la unión comunal de centros de madres y otras instituciones similares, con las actividades económicas predominantes, y con los jefes municipales, por partes iguales. Resulta sugerente el cuidado empleado

* Las cursivas son mías.

⁴ En realidad, muchas de las concepciones sobre el desarrollo y vida municipal sugeridas por los ideólogos del régimen implican una concepción de la sociedad sin clases, formada por individuos felices y en mutua armonía, o en todo caso con clases consagradas a la mutua colaboración, ideas que reiteradamente aparecen en la tradición clásica utópica de un Tomás Moro o un Fourier. Por ninguna parte aparece la posibilidad de intereses antagónicos, de pugnas de poder, de conflictos en la distribución o consumo entre clases sociales. Una vez más, el ambiguo concepto de *comunidad* cumple sus funciones manipulatorias.

por el legislador en la estructura de los consejos en términos de un aparente predominio de las organizaciones de base frente a la burocracia municipal que sólo dispone de un cuarto de sus miembros, cuidado que en el fondo no es tal, si se atiende a los mecanismos restrictivos por los cuales se margina a gremios y sindicatos, y a la obvia composición de la representación de las actividades económicas (vale decir el sector patronal) si recordamos las exclusiones específicas del artículo 109. Todo este esfuerzo, para cautelar el funcionamiento de un organismo simplemente asesor.

La segunda materia de interés en la nueva legislación concierne a la expansión de las áreas de competencia municipal, a partir de su artículo 3º que agrega a las funciones "privativas" municipales varias atribuciones "compartidas" con otros servicios del Estado en áreas tales como obras de urbanización y viviendas sociales, comercio e industria, alfabetización y capacitación, atención de situaciones de emergencia resultantes de "calamidades públicas", atención de poblaciones en situación irregular, etcétera. Además, por medio del artículo 4º se agregan competencias "supletorias" para asumir en el territorio municipal funciones y atribuciones que corresponderían legalmente a otros organismos, cuando éstos no los hubieran establecido y hasta tanto ellos no se instalen. Por cuanto muchas de estas actividades demandan gastos adicionales, se dictó en diciembre de 1979 el Decreto ley 3 063 que establece los mecanismos generales de la nueva Ley de Rentas Municipales (*ibid*:247-277); en su título VI se precisa la participación municipal del impuesto territorial y en el artículo 38 se da origen a un Fondo Común Municipal que capta un 55% del citado impuesto, para repartirse entre los municipios según una precisa fórmula, y con la finalidad expresa de crear y mantener servicios, así como de tomar a su cargo otros atendidos tanto por el sector público como privado. Lo anterior se relaciona directamente con las atribuciones otorgadas a las municipalidades para la creación de empresas municipales. De nuevo, aquí se trata de una función subsidiaria, en este caso específicamente respecto del sector privado, ya que a la letra se expresa en el artículo 55: "En casos calificados, cuando se trate de atender necesidades imprescindibles que no puedan ser satisfechas por particulares,* podrán establecerse empresas municipales". Más adelante, el artículo 59 establece perentoriamente que estas empresas municipales no podrán prestar servicios gratuitos, debiendo cubrir con sus ingresos los gastos corrientes de operación. Asimismo, se prevé la creación de empresas mixtas con el sector privado y también con el Estado. Sin embargo, en la práctica el mecanismo que ha resultado hasta ahora más relevante es el generado por el artículo 38, que ha permitido el traspaso de servicios públicos a las municipalidades, "ateniéndose al principio de subsidiaridad". Si bien la idea inicial pareciera haber sido esperar en cada caso la iniciativa municipal cuando ésta estimare conveniente tomar a su cargo algún servicio previamente atendido por otros organismos del sector público, a partir del año 1980 el gobierno

* Las cursivas son mías.

optó por el traspaso masivo de la administración de los establecimientos públicos educacionales de niveles primario y medio a las municipalidades de todo el país, proceso por demás espectacular y controvertido que refleja muy bien el trasfondo ideológico del régimen y que analizaré con cierto detalle al término de este análisis del nuevo sistema municipal chileno.

Municipalización y privatización de la enseñanza

Ya en marzo de 1979 el gobierno mediante una directiva presidencial informaba de su decisión de alterar sustancialmente la estructura tradicional del sistema de educación pública. El instrumento para ello ha sido el traspaso acelerado de los establecimientos públicos primarios y medios a las municipalidades y, muy significativo, aquellos de carácter técnico-profesional en forma directa a entidades privadas. Es importante tener presente que por largo tiempo el profesorado dependiente del Ministerio de Educación se ha caracterizado por su organización, unidad y combatividad. Por ello, resulta muy importante el cambio de su condición jurídica, así como la expresión directa de control ideológico sobre la educación que se expresa por su sumisión al marco estricto de lo que el gobierno entiende por "humanismo cristiano". Desde el punto de vista de los derechos del profesorado, en especial su estatus profesional, laboral, económico y sindical, los cambios implican una pérdida radical de posiciones; en efecto, su paso de funcionarios públicos a privados, rigiéndose así por el Código del Trabajo, significa pasar de la propiedad del cargo a las manipulaciones propias de un empleador privado, dando término virtual a un real concepto de carrera docente. Ello ocurre en el caso municipal por cuanto sucesivos decretos a partir del citado 3 063 de 1979 han especificado las formas por las cuales se permite la creación de personas jurídicas de derecho privado —corporaciones— para la administración de los establecimientos educacionales traspasados a las municipalidades, incluyéndose el uso de bienes raíces y edificios previamente de propiedad fiscal. El resultado de esta legislación ha sido desde el punto de vista cuantitativo por demás masivo: en enero de 1982 se habían traspasado ya 4 696 establecimientos educacionales a 210 comunas de un total nacional de 317, representando ello un 65% de los colegios públicos del país, con más de 1 380 000 alumnos y 57 500 profesores (*Solidaridad*, 1982:10-11). Ello explica que el presupuesto municipal para todo el país se cuadruplicara de 17 mil millones de pesos a 69 mil millones (*El Mercurio*, 28 de enero, 1981:5), incluyendo aquí traspasos menores en servicios de salud y otros. Se carece de cifras detalladas sobre el porcentaje de administración municipal o privada de aquellos establecimientos educacionales.

Un cambio tan considerable ha levantado críticas y resistencias diversas. Así, el propio profesorado ha señalado numerosos problemas derivados del

apresuramiento de los traspasos, y arbitrariedades en las modalidades de contratación (*El Mercurio*, 1 de abril, 1982:5). En un documento de la Academia de Humanismo Cristiano de fines de 1980, se anticipaban críticas de fondo, indicándose que la “diferente calidad de los servicios educacionales que las municipalidades garantizan por su insalvable disparidad económica y cultural... permitirá que se reduzca la presión por más y mejor educación” (Bravo, 1980:4) y más adelante se expresa: “Difícilmente se pudiera encontrar una instancia más efectiva de control político que las municipalidades. Éstas son hoy día una ficción de comunidad, reducido a un funcionario incondicional del Ministerio del Interior, carente de toda representación comunitaria y cuyas organizaciones vivas se reducen a secciones de organizaciones oficiales” (*ibid*:4). Por su parte, el Comité Permanente del Episcopado emitió una Carta Pastoral sobre la Reforma Educacional, en que se critica la desmovilización del profesorado, la mentalidad orientada hacia el individualismo y la competencia, la omisión de sentido crítico en los programas, y los peligros de un control ideológico, agregándose:

El traspaso de las escuelas a las municipalidades supone, para ser realmente positivo, que las autoridades municipales representen en verdad a la comunidad local y que ésta tenga cauces para hacerse presente con eficacia en dichas escuelas. La participación libre e institucionalizada de los profesores y los padres de familia a nivel escolar, municipal y nacional es así una exigencia ineludible para que el proceso de municipalización dé sus frutos. Llamamos la atención al hecho, no prohibido en la Ley, de que las municipalidades optaran por someter las escuelas recibidas a un sistema de pago, renunciando a la subvención del Estado. Si esto ocurriera, quedarían negativamente afectados sectores de bajos recursos económicos. (Conferencia Episcopal, 1981:12-13.)

Para entender mejor el sentido de esta “municipalización” de la enseñanza, sería necesario un examen a fondo de la orientación general del régimen, lo que escapa a esta ponencia. Pero al menos debe señalarse que ella ocurre en el contexto de lo que el gobierno ha dado en llamar “las siete modernizaciones”, a saber: plan laboral, reforma previsional, directiva educacional, reforma de la salud, modernización judicial, reordenamiento de la agricultura y reforma administrativa, “modernizaciones sociales que constituyen un requisito crucial para configurar una nación moderna y que representan una etapa decisiva de esta verdadera revolución silenciosa que se está produciendo en Chile”, según las palabras de un ex ministro del Trabajo (*El Mercurio*, 1980, 3 de abril:2).

Al respecto, varios autores han esbozado interpretaciones de lo que básicamente ha sido el paso desde un conjunto de medidas estrictamente económicas, inicialmente destinadas a combatir la inflación, hacia una

estrategia de largo plazo de la cual forma parte central el concepto de subsidiariedad del Estado antes mencionado y, consecuentemente, una máxima libertad económica basada en un funcionamiento irrestricto del mercado. Foxley (1982:75-88) analiza agudamente este proceso en términos de la extensión del concepto de mercado al ámbito político, para lo cual deben reducirse al máximo las instituciones públicas —salvo en lo que respecta a la fuerza de la autoridad— de modo que “las decisiones sean adoptadas allí donde existe ‘libertad para elegir’. Esa instancia no es otra que el mercado” (*ibid*:80). En otros términos, la atomización de las decisiones en miles de actos individuales. Aquí se plantea, sin embargo, la duda sobre la “racionalidad” de tales decisiones individuales, lo cual obliga a la mantención de un sistema autoritario de modo de defender el sistema de mercado de las veleidades humanas. Se trata entonces de la conciliación entre liberalismo económico y autoritarismo político (Moulián y Vergara, 1981:895) que ha caracterizado al régimen hasta comienzos de 1982, cuando una creciente crisis económica obliga al gobierno a revisar su postura e intervenir aceleradamente para rescatar al sector privado del colapso que se originara en el optimismo oficial de años anteriores. Esto ha tenido por consecuencia inmediata el reducir el ritmo de la municipalización, donde a la fase ya cumplida de la educación comenzaban a agregarse servicios como los de salud, mantención de caminos, viviendas de bajo costo y, por último, cementerios (*El Mercurio*, 7 de enero, 1982:5). En mayo de 1982, algunos de estos problemas entraban al debate en el IV Congreso Nacional de Alcaldes, donde desde las propias filas de los partidarios del gobierno se levantaron voces tendientes a revisar en general el sistema municipal, incluyendo el estudio de una nueva Ley de Municipalidades, necesidad de mayores recursos, clarificación de las funciones de los alcaldes y de los consejos de desarrollo, así como de las organizaciones comunitarias. En otros términos, el tenor del debate oficial refleja la necesidad de responder a la presión creciente que sienten los jefes comunales de parte de la población, debido tanto a la crisis económica como a la acumulación de mayores responsabilidades en sus manos, respuesta difícil frente a una ciudadanía que a pesar de la ideología desmovilizadora impuesta, va encontrando cada día formas nuevas de utilizar las arenas posibles de expresión de su insatisfacción, problemas y aspiraciones.

IV. El nuevo régimen municipal de Nicaragua: tensiones y límites coyunturales en torno a la descentralización como camino para una real democratización

La reciente revolución nicaragüense ha tenido amplia cobertura en los medios de expresión internacionales, en especial respecto a la situación prevaleciente bajo la larga dictadura somocista y a las difíciles condiciones en que se desenvuelve el nuevo régimen sandinista. Gran parte del actual debate se centra entonces en torno al modelo elegido por el FSLN (Frente Sandinista de Liberación Nacional), para efectuar transformaciones de fondo en la sociedad nicaragüense, y en los obstáculos resultantes del contexto y la coyuntura internacionales, en particular la crisis centroamericana. Este capítulo analiza principalmente el marco institucional en que las nuevas políticas de desarrollo se han canalizado, en lo que respecta a las dimensiones del poder y la participación popular en el nivel local y, al igual que en la previa discusión sobre la experiencia chilena, se pone énfasis en las relaciones del gobierno municipal tanto con el poder central como con las organizaciones de base locales. El período en revisión es relativamente breve, poco más de dos años a partir de julio de 1979, y a su término se advierten junto a un claro progreso en la consolidación de un sistema municipal renovado y más participatorio, diversas dificultades e incertidumbres respecto de su posible perfeccionamiento.⁵

Un primer elemento evidente en nuestro análisis de las transformaciones del sistema municipal de Nicaragua, tiene que partir de contrastar el carácter popular de su revolución con el caso recién presentado, en cuanto se refiere a la forma de integración inicial de sus municipios. En efecto, en plenas hostilidades y en la medida que municipios y comarcas eran liberados por las fuerzas insurgentes, un embrión de lo que sería el nuevo estilo y forma del nuevo gobierno municipal aparece ya en aquellos territorios; se trata de autoridades transitorias, generadas entre las organizaciones populares y encargadas en lo principal de algunas tareas políticas y de servicios, de manera de consolidar los avances de la lucha antisomocista al mismo tiempo que intentar una relativa normalización de la vida local. Ello significó en muchos casos la concurrencia a las tareas municipales de personas sin ninguna experiencia previa —sobre lo que volveré más adelante— pero que al mismo tiempo poseían una motivación

⁵ Mis anotaciones se basan principalmente en los detallados trabajos preparados juntamente con el planificador urbano-regional Charles Downs, cuya contribución a mi mejor comprensión del sistema municipal de Nicaragua fuera indispensable, y que se incluyen más adelante. Sin embargo, los juicios de valor son de mi personal responsabilidad. Debo agregar que mi revisión de este caso comprende avances hasta principios de 1982; no cubre entonces algunas nuevas resoluciones sobre planificación y desarrollo regional anunciadas en julio de este año, y que afectan al sistema municipal, sobre las cuales carezco de antecedentes suficientes.

excepcional, resultante del compromiso revolucionario. Por lo demás, no existía otra alternativa posible toda vez que la casi totalidad de los jefes y funcionarios municipales anteriores, designados o partidarios directos del somocismo, no sólo escaparon del avance insurgente sino que además destruyeron materiales o vaciaron las arcas municipales. Lo anterior debe entenderse respecto de un sistema municipal excepcionalmente arcaico, sobre todo en aquellos municipios con predominio de población y actividades rurales, según diversos estudios (INCAE, 1973; SAMU, 1981), y que básicamente funcionaba como una extensión del aparato personalista de control del régimen anterior.

Un segundo elemento determinante del carácter del nuevo gobierno municipal, sobre todo respecto de las zonas más afectadas por el enfrentamiento armado, consiste en la considerable destrucción y pérdidas producidas, a lo que se agrega una situación crítica acumulada en los últimos años del somocismo. Datos preparados por CEPAL indicaban para 1979 una caída en el PIB superior a 500 millones de dólares respecto de 1978 y de 700 millones respecto a 1977, si se toma este último año como normal (CEPAL, 1979: núms. 301-302). La deuda externa en esos años creció sin control hasta un orden superior a los 1 500 millones de dólares, para un país con sólo dos millones y medio de habitantes. La destrucción material de edificios, equipo y productos diversos a su vez subió por encima de los 500 millones de dólares. Frente a la magnitud de esas cifras, el nuevo gobierno apeló y logró un apreciable grado de colaboración internacional para los esfuerzos de reconstrucción, factor que a su vez pondrá énfasis en la necesidad de reestructurar rápidamente los gobiernos locales de modo de canalizar eficientemente tal ayuda.

En tercer término, interesa señalar que al subir al poder el nuevo gobierno, denominado justamente Gobierno de Reconstrucción Nacional, se indica entre otros temas prioritarios una firme voluntad de desarrollo regional y de descentralización, en un marco más igualitario y que tiende a revertir el proceso histórico de concentración de población e inversiones en la zona del Pacífico y, en especial, en la capital, que en 1979 absorbía más del 43% del total de población urbana del país (Kusnetzoff, 1981:7). Al respecto, el nuevo régimen planteará un modelo político que se propone un cambio de la sociedad a fondo mediante "una transformación popular, democrática, gradual y nicaragüense, a un ritmo de marcha coherente, que maximice el bienestar social a los desposeídos de acuerdo a las realidades objetivas del país (MIPLAN, 1981:15). En términos regionales, esta transformación se ha propuesto un juego de medidas descentralizadoras paralelamente a una mayor intervención del Estado en los siguientes términos:

A. Un proceso de *centralización interna* en el sentido de fortalecer la dirección unificada de la economía, para impulsar el proceso de centralización de excedentes y de acumulación productiva, y aumentar el control fiscal-financiero, lo que requerirá de un alto grado de disciplina y eficiencia.

B. Un proceso de *descentralización*, que se expresa en el fortalecimiento de la capacidad operativa de los departamentos y gobiernos locales para realizar tareas en el campo social a través de pequeñas obras de infraestructura, así como en el campo de la producción y el abastecimiento (Downs y Kusnetzoff, 1981:16).

La anterior formulación se especifica en líneas más concretas de acción en lo que respecta a inversiones, remuneraciones, créditos, etc., así como de expandir las responsabilidades "departamentales" en términos de "administración de centros de salud, escuelas, viviendas confiscadas, tiendas populares, abastecimientos, centros productivos, programas de producción y sociales; priorizar en el programa de servicios sociales a los departamentos y, en especial, al campo" (MIPLAN, 81:168-169). Puede observarse en las citas anteriores cierta ambivalencia entre departamentos y municipalidades, lo que persiste a lo largo de estos dos primeros años del nuevo régimen y que se origina en distintas perspectivas de parte de algunos personeros de gobierno respecto al grado de competencia municipal, lo cual se explora más adelante.

El nuevo sistema de gobierno local en Nicaragua

En octubre de 1979, a tres meses de su inicio, la Junta de Gobierno de Reconstrucción Nacional (JGRN) emite el Decreto núm. 106 por el cual se crea una Secretaría de Asuntos Municipales (SAMU) con la finalidad expresa de coordinar y dirigir las nuevas Juntas Municipales de Reconstrucción (JMR) a lo largo del país. Estas juntas, que habían surgido en varias formas en los meses anteriores y posteriores a la caída del somocismo, fueron oficializadas por un nuevo Decreto —Ley Creadora de las Juntas Municipales de Reconstrucción— en el mes de enero de 1980, lo que permitió estructurar los 136 municipios del país, agrupados a su vez en 16 departamentos. Conviene tener presente que, salvo contados artículos, gran parte de las disposiciones de esta Ley reproduce casi textualmente la anterior legislación, definiendo así un marco bastante estrecho y convencional de prestación de servicios locales por parte de las JMR. Esto, que se explica tal vez por la premura impuesta por la emergencia en su dictación, ha causado problemas entre los miembros de las JMR, discutiéndose las necesidades de nuevas modificaciones de manera de ajustar la Ley a las reales y más complejas funciones que de hecho ya cumplen diversas juntas.

En su primera fase, las juntas, como se ha dicho, asumieron de algún modo la representación del gobierno central al mismo tiempo que de la población local, en un intenso esfuerzo unitario de reactivación de cada municipio, remplazando aquellas autoridades transitorias de los primeros días tales como los comandantes regionales del FSLN, o algunos comités de defensa civil —posteriormente conocidos como Comités de Defensa San-

dinistas (CDS)—, los que en plena insurrección habían tomado a su cargo las tareas básicas del momento, como provisión de alojamiento y distribución de alimentos (Downs y Kusnetzoff, 1982:7). A partir de 1980, se entra en una nueva fase propiamente de reconstrucción, mediante la aplicación de los fondos destinados a tal efecto, en especial en las llamadas “ciudades mártires” de Chinandega, Estelí, León, Matagalpa, Rivas y Masaya, las que junto con la capital, Managua, sufrieran los mayores daños. SAMU se encarga de la instalación de las nuevas JMR, confirmando o reemplazando a algunos de sus miembros, en consulta por medio de asambleas públicas —caras al pueblo— con las principales organizaciones de base. Cada junta, de acuerdo con lo dispuesto en la ley creadora, se compone de tres miembros (cinco en las cabeceras departamentales), uno de los cuales preside en carácter de coordinador municipal, estructura que se mantiene hasta el presente.

En esta segunda fase, la naturaleza de las tareas de las JMR cambia apreciablemente, pasando de la atención de situaciones de emergencia hacia una mayor normalización, activada por los citados programas de reconstrucción. Ello colocó a muchas de estas juntas, que como se ha dicho antes se integraron con personal sin experiencia técnica o administrativa, ante una difícil situación en términos de solvencia, lo que fuera parcialmente atendido y resuelto por SAMU mediante diversas acciones de capacitación a miembros de las juntas y al personal administrativo. Pero importa aquí agregar que al peso de estas tareas —con los miembros de las juntas impagos, a excepción del coordinador— debe sumarse la dinámica social que ha caracterizado a la revolución nicaragüense en el sentido de un alto grado de participación popular en el nivel local. Esto ha colocado a muchas juntas frente a una sobrecarga de actividades y demandas, a veces en discrepancia con otros organismos de representación local como los CDS, y sobre todo frente a una población que ha visto en las juntas la expresión más directa del nuevo régimen, ante la cual exponer sus problemas y sus iniciativas. Todo esto, en un medio caracterizado por una escasez crítica de recursos materiales y humanos. Conviene a esta altura agregar una distinción necesaria entre municipios muy heterogéneos respecto de sus características y posibilidades: por una parte, los mencionados en el párrafo anterior y que por su importancia o grado de destrucción recibieron los mayores recursos; por otro lado, una situación especial la constituyen los municipios agrupados en la Zona Atlántica, donde razones históricas y culturales han determinado una región menos integrada al país y a su nuevo proceso. Pero tal vez la diferencia principal se advierta entre aquellos municipios que a la vez son cabeceras departamentales y el resto de ellos, generalmente de un menor desarrollo, con población primordialmente dispersa en actividades agrícolas y con menor experiencia respecto a la temática municipal.

Para atender estas diferencias, la JGRN ha ensayado varios mecanismos, de modo de facilitar tareas de planificación y ejecución en los niveles

regional y departamental, mediante la creación de dos instrumentos principales: a] los Comités Programáticos de Coordinación Regional (CPCR) con representación del gobierno central, de los municipios y de las organizaciones de base, y con responsabilidades en los sectores de agricultura, industria, comercio, infraestructura y servicios sociales. El objetivo explícito de estos CPCR de buscar una mayor coordinación y cooperación entre las agencias de gobierno en el nivel regional, y entre éstas y los entes municipales, no siempre ha funcionado, en la medida que algunos funcionarios ministeriales han visto en lo anterior trabas a sus funciones y proyectos específicos. Por otra parte, b] se han creado consejos de coordinación entre las JMR de un mismo departamento, denominados intermunicipales, compuestos por los coordinadores de los varios municipios que componen cada departamento, con el objeto de coordinar y apoyar las tareas de las juntas, en especial de las más débiles, mediante reuniones mensuales y otras acciones, en lo cual ha sido muy determinante el respaldo de SAMU.

Esta segunda fase ha sido, por cierto, muy rica en experiencias. En especial, si se piensa en la situación histórica anterior de letargo municipal, el período 1980-1981 ha significado, entre otras cosas, un importante ejercicio de participación popular, tanto en el nivel de toma de decisiones como en la ejecución de diversos programas. Así, junto a la realización de numerosas tareas y proyectos locales en áreas de abastecimiento, pavimentación, construcciones, etcétera, en las que ha sido determinante la contribución del vecindario a las iniciativas de las juntas o de organismos ministeriales, la población ha practicado con frecuencia la acción democrática a través de reuniones públicas, designación de sus representantes en los consejos, cuestionamiento de sus personeros locales o de funcionarios de gobierno, etc. (*ibid.*, 1982), en un marco de logros y frustraciones en el cual las JMR han adquirido conciencia de sus problemas y posibilidades.

Se entra así a la fase actual, o tercera, que en cierto sentido se define a partir del Decreto de Emergencia Económica y Social dictado en septiembre de 1981, y que señala en el nivel nacional dos situaciones críticas y combinadas entre sí: por una parte, la agudización de una crisis económica derivada tanto de condiciones del mercado internacional como de tensiones y fallas internas y, por otra parte, las necesidades de defensa como consecuencia del escalamiento de agresiones desde el exterior y el debilitamiento de la unidad interna previa que se había generado en las etapas antisomocista y de reconstrucción. En trabajos anteriores he explorado con algún detalle los problemas que ambas situaciones presentan al gobierno y modelo nicaragüense, respecto del papel y perspectivas del sistema de gobierno local. Parece lógico suponer que en un período de crisis las prioridades de defensa y producción desplacen el interés central del gobierno por la profundización del experimento municipal, por razones que van desde los costos y recursos que éste demanda frente a un presupuesto nacional muy estrecho, hasta la necesidad de movilizar la población hacia objetivos nacionales; que a veces no son compatibles con lo que se

percibe como más urgente o necesario a un determinado nivel local. En tales condiciones, y con el objeto de evitar un estancamiento o deterioro de lo hasta aquí logrado, y estimado en general como muy positivo en cuanto al apoyo y aprovechamiento de las energías de la población local, parece necesario dar pasos que tiendan a una máxima eficiencia del funcionamiento de las estructuras locales dentro de las nuevas restricciones y sin demandar mayores gastos, en tres áreas principales: a] los propios gobiernos municipales; b] las relaciones de éstos con las organizaciones locales; c] su articulación con las agencias de gobierno.

Respecto al gobierno municipal, hemos observado una situación que perjudica su funcionamiento y que consiste en la rotación excesiva tanto de los integrantes de las juntas como del personal administrativo. Parte de este problema surge de la confusión y simultaneidad de funciones que aparecen cuando se pertenece a la junta —función política— y se es también funcionario municipal —función administrativa—, lo que se ha dado en un alto porcentaje respecto de los primeros, y como consecuencia de la falta de recursos y personal municipal. Por cumplir tareas administrativas, muchos integrantes de las juntas han descuidado en la práctica sus principales funciones respecto a la comunidad y a los organismos centrales, que resultan ser a la larga los dos canales para reforzar el desarrollo local y, de paso, mejorar el funcionamiento del ente municipal.

En cuanto a las relaciones entre juntas y organizaciones de base, deben también perfeccionarse, sobre todo en un período en que no se han fijado normas precisas de renovación de las primeras, de manera de asegurar en todo momento la legitimidad de las actuales juntas mediante un sostenido diálogo con la población y obtener así su contribución a las tareas locales con recursos y trabajo directo, como hasta ahora ha sido el caso general. Para esto, las juntas debieran reforzar los mecanismos de intercambio con sus organizaciones de base, los que se han practicado habitualmente a base de contactos informales o personales que a la larga no garantizan la suficiente continuidad o equilibrio entre sectores y tipos de problemas en determinadas localidades. Este problema se complica cuando se observa la composición de muchas juntas, donde al predominar miembros del sector urbano del municipio se puede desatender las demandas y oportunidades de las comarcas rurales, dándose a veces el fenómeno contrario. Se trata entonces de formular mecanismos más formalizados para responder a estos problemas, mejorando las formas de comunicación para que el conjunto de la población de un municipio conozca y responda a las carencias así como a las iniciativas que les proponga su junta. En este sentido, los Consejos consultivos locales, creados en varios municipios, pueden ser uno de esos caminos si —recordando lo apuntado respecto del caso chileno— ellos garantizan una representación genuina de los distintos sectores sociales que coexisten en el municipio, y si su función no se limita a una simple emisión de opiniones sino que se les da suficiente peso a la hora de las decisiones. Lo anterior implica, probablemente, una posible

proliferación de críticas y discrepancias entre miembros de las juntas y sectores de la población, las que a veces erróneamente son tomadas por aquéllos como contrarias al proceso global de cambio, cuando de lo que se trata es de normales desacuerdos sobre aspectos puntuales o personales de la gestión de una junta. Se trata entonces del clásico dilema entre la eficiencia buscada por la estructura de poder o burocrática, y la distinta percepción de parte del ciudadano común respecto de una situación concreta, dilema del que no tiene por qué presumirse se escape el sistema municipal nicaragüense, pero que tiene en este caso caminos abiertos y posibles para su justa solución.

Parecida es la situación que se ha creado algunas veces entre las juntas y las delegaciones departamentales y locales de ministerios y corporaciones del gobierno central. Aquí hay varias situaciones que concurren a crear potenciales problemas. Por un lado, cierta tendencia en algunos organismos de gobierno a concebir sus programas en escalas regionales o departamentales, con insuficiente información o percepción de situaciones propias a determinados municipios, lo que lleva a un tipo de imposición desde arriba sobre éstos. Por otro lado, las oficinas departamentales o locales de aquellos organismos, y que son quienes disponen de la parte sustancial de recursos de inversión, equipo y personal especializado, consideran lógicamente como su responsabilidad principal el cumplir con las instrucciones centrales, aun cuando ello pueda implicar desajustes o desaprovechamientos de recursos locales. Finalmente, cuando se ha avanzado, por ejemplo por medio de los mencionados mecanismos de coordinación, en el sentido de complementar esfuerzos o recursos de tales agencias entre sí o con las juntas y organizaciones de base, ocurre que ellas carecen de atribuciones de decisión para disponer los cambios que aparecen como convenientes en cada caso; de este modo, se postergan o descartan resoluciones que beneficiarían simultáneamente a la población, a la junta local y a los fines de la propia institución central, sin gastos o esfuerzos extraordinarios sino simplemente como resultado de una mejor coordinación y capacidad de decisión descentralizada.

Como se puede desprender de esta rápida revisión de la experiencia nicaragüense en gobierno y desarrollo local, con sus avances y problemas, me parece que se trata de un caso muy valioso en el contexto latinoamericano y que ha evidenciado trazos originales respecto de tres temas de importancia: primero, ha sido un medio conducente a la democratización de las instituciones del país en un difícil período posrevolucionario; segundo, ha concurrido a una mayor eficiencia y economía en la ejecución de programas y proyectos de alcance local; y, tercero, ha operado incorporando recursos e iniciativas nuevas mediante la participación de amplios

sectores de la población. Lo anterior ha ocurrido en un marco muy distante de una imagen idealizada de armonía y consenso generalizado; por el contrario, ha sido el producto de una constante y a veces tensa interacción entre los sectores interesados o afectados por distintas iniciativas, pero coincidentes en los lineamientos globales del proceso en marcha, donde la práctica crítica de la población respecto a su gobierno local resulta ser condición indispensable para el éxito de tal proceso. Pienso que si a la larga se afianza el contenido originario de la revolución nicaragüense, la que ha despertado tantas expectativas, ello se deberá en parte importante a la maduración de la democracia en el nivel local que hemos analizado.

V. Algunas precondiciones para un proceso de democratización a través de los mecanismos de gobierno local

En el punto II se anticipaba la necesidad de avanzar más allá de ciertas coincidencias formales respecto de la implementación de medidas de regionalización, descentralización y estructuración de gobiernos locales, si se quiere atribuir a tales instrumentos un valor *per se* para la afirmación de una sociedad efectivamente democrática. He analizado dos casos en los que se dieron similares razones para la aplicación de los instrumentos descritos, pero que corresponden a situaciones de partida con signo ideológico absolutamente opuesto. En un caso, se trata de etapas cada vez más audaces en el sentido de desmovilizar una sociedad por largo tiempo habituada a una vida política intensa, en un marco de agudas contradicciones y que condujera a una crisis no resuelta por la imposición de un régimen represivo; en el otro caso se trata del ensayo, no siempre explícito o consecuente, de un proceso de transición hacia un nivel de democratización masiva en una sociedad tradicionalmente sometida a un sector, diríamos a una casta, dominante. Así, en el primer caso, Chile, se va delineando un discurso ideológico que postula el desmantelamiento progresivo de las funciones sociales del Estado y su absorción por un desbordante liberalismo económico; en el segundo caso, Nicaragua, se sostiene que corresponde a un Estado de base popular el corregir las distorsiones e injusticias propias de un sistema de mercado amparado por una dinastía corrupta, mediante una suficiente hegemonía del Estado en todos los niveles. La consideración de ambos casos permite afirmar entonces que no es factible postular el recurso mecánico y universal a ciertas categorías instrumentales de democratización, sino que el uso de éstas aparece condicionado por procesos históricos concretos, debiendo entonces evaluarse cuidadosamente el carácter real de ciertas situaciones básicas o determinantes, entre las cuales se debieran observar las siguientes:

En el nivel político-ideológico

1. Esencia del proyecto político del poder ejecutivo, en un marco que para el caso latinoamericano se presenta necesariamente conflictivo y donde se plantea la necesidad de precisar estrategias más o menos inclusivas respecto de la acumulación y distribución del producto social;

2. Grado de legitimidad-representación que presenta la estructura política nacional, a partir del modo de gestación del poder ejecutivo y sus formas de renovación, así como de los demás niveles del sistema de gobierno;

3. Estabilidad del sistema y régimen político, con base en su experiencia histórica reciente y en el grado de solidez de sus estructuras económicas y sociales, respecto al futuro inmediato y, en especial, a las demandas potenciales de los diversos sectores sociales;

En el nivel instrumental-normativo

4. Modelo y grado de desarrollo de los sistemas y procesos de planificación, orientados hacia la operacionalización del proyecto político del poder ejecutivo;

5. Articulación de las estrategias sectoriales de planificación con las estructuras regionales y locales en que se descompone la vida nacional, mediante la existencia de instancias reconocidas de coordinación y, eventualmente, de decisiones compartidas;

En el nivel local-popular

6. Grado de desarrollo, ámbito y funciones del sistema de gobierno local, tanto respecto a los niveles anteriores como a las actividades propias del territorio y comunidad local;

7. Institucionalización de la participación social mediante la presencia activa de organizaciones de base en niveles de consulta, decisión y ejecución de programas y funciones de interés local, así como contribución de éstas a las metas generales de desarrollo nacional;

8. Recursos humanos, técnicos y materiales de las municipalidades para cumplir con las funciones y programas aprobados, así como potencialidad de éstas para la generación de nuevos recursos y oportunidades;

9. Cobertura territorial y social efectiva de la acción municipal, en especial respecto de los grupos postergados o desposeídos, tanto en los centros poblados urbanos como en las áreas rurales.

El listado propuesto podría, por supuesto, extenderse y afinarse considerablemente. Sin embargo, aparece como suficiente para los propósitos de esta discusión sobre las relaciones entre poder ejecutivo, municipios y

comunidades. No obstante, cabe observar que la mayoría o tal vez la totalidad de las situaciones sugeridas como determinantes comparten una condición central, que es la de ser en distinto grado dependientes de políticas y decisiones que en su origen y capacidad de institucionalización competen al sistema de poder dominante, a través de la iniciativa del poder ejecutivo. En parte ello aparece como natural respecto de los dos casos estudiados, donde el período histórico cubierto se caracteriza por la emergencia de gobiernos centrales dotados de una apreciable acumulación de poder, suficiente como para aventurarse por los escabrosos caminos de la participación formal, simbólica, o real, de parte de la población. Sin embargo, y aun en estos casos, debe tenerse presente la capacidad de otros actores sociales, tales como organizaciones partidistas o movimientos de masas a veces de carácter puntual o reivindicativo, y a veces con objetivos contestatarios más profundos, que implican una presión por la reforma, democratización y conquista del Estado. Esta situación alternativa, donde el poder ejecutivo en especial es colocado de algún modo a la defensiva respecto de fuerzas sociales y políticas que disienten de su proyecto político, encuentra un cauce fructífero y posible en el nivel local, en particular en las aglomeraciones metropolitanas estudiadas por los autores citados en un comienzo. Observando la evolución reciente de los procesos políticos chileno y nicaragüense, nos parece que en ellos también se da un imperativo para intensificar la práctica de la democratización local o municipal, por medios y vías a veces distintos o adicionales a los que el actual sistema en ambos países haya creado, y ello tanto respecto de sus centros poblados principales como en las extensas áreas de predominio rural. Esto es necesario en un caso para recuperar aquello que fuera arrebatado al pueblo por el uso ilegítimo de las armas, así como, en el otro caso, para consolidar y avanzar en lo logrado inicialmente por un pueblo en armas, de modo de enfrentar en toda oportunidad —recurriendo a los términos de Borja— tanto a la lógica del capitalismo como a la del Estado burocrático.

Bibliografía

- Ahumada, Jaime, C. Fuensalida y E. Morales (1981), "El proceso de planificación municipal: actualidad y futuro de lo local", ILPES, Doc. E/CEPAL/ILPES/R.36, Santiago, Chile.
- Alvarado C., Luis (1981), "Notas sobre las perspectivas teóricas en el análisis de las luchas reivindicativas urbanas", *Revista Mexicana de Sociología*, 4/81.

- Arauz, Armando (1978), *El municipio y el desarrollo nacional*, Cuadernos CEDAL núm. 9, San José, Costa Rica.
- Borja, Jordi (1981), "Movimientos sociales urbanos y cambio político", *Revista Mexicana de Sociología*, 4/81.
- Bravo, Alfonso y H. Quesada (1980), *Municipalización: efectos para la educación y el magisterio*, Sexto Encuentro, Círculo de Educación, Academia de Humanismo Cristiano, Santiago, Chile.
- Cardoso, Fernando H. (1981), "El desarrollo en capilla", *Boletín de Planificación ILPES*, núm. 12, Santiago, Chile.
- Castells, Manuel (1981), *Community Participation, Planning, and the State in the Metropolitan Areas of Developing Countries*, Working Paper núm. 368, Inst. of Urban and Regional Development, University of California, Berkeley.
- (1978), *City, Class and Power*, MacMillan, Londres.
- (1974), *Movimientos sociales urbanos*, Siglo XXI, México.
- Clegg, Thomas (1981), *Book Reviews* de textos por J. P. Garnier y D/ Goldschmidt, en *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 5/4, Londres.
- Comisión Económica para América Latina-CEPAL (1979), *Notas sobre la economía y el desarrollo de América Latina*, núms. 301-302, Santiago, Chile.
- Comité Permanente del Episcopado sobre Educación (1981), *La reforma educacional*, Carta Pastoral presentada en Conferencia Episcopal de Chile, 25 de mayo, 1981.
- Downs, Charles y Fernando Kusnetzoff (1981), *Decentralization from Above and Below: The Case of Local Government in Nicaragua*, University of California, Berkeley.
- (1982), "The Changing Role of Local Government in the Nicaraguan Revolution" en *International Journal of Urban and Regional Research*, Londres.
- Empresa *El Mercurio*, S.A.P (1980-1982), *Diario El Mercurio*, Santiago, Chile.

- Evers, Adalbert (1981), "Social Movements and Political Power: A Survey of a Theoretical and Political Controversy" en *Comparative Urban Research*, vol. 8/2, New Brunswick, N.J.
- Fernández Richard, José (1981), *Régimen jurídico de la administración municipal*, Editorial Jurídica de Chile.
- Flisfisch, Ángel, R. Franco y E. Palma (1982) "Planificación con participación: dimensiones, viabilidad y problemas", en ILPES, *Boletín de Planificación* núm. 14, Santiago, Chile.
- Flynn, Tosh (1981), "Local Politics and Local Government" en *Capital & Class*, primavera de 1981, núm. 13, Londres.
- Foxley, Alejandro (1982), *Experimentos neoliberales en América Latina*, Colección Estudios CIEPLAN núm. 7, Santiago, Chile.
- Hill, Dilys M. (1975), *The Planning and Management of Human Settlements with Special Emphasis on Participation*, IULA, Países Bajos.
- Instituto Centroamericano de Administración de Empresas-INGAE (1973), *Estudio de las municipalidades en Nicaragua*, Managua, Nicaragua.
- Instituto de Fomento y Asesoría Municipal-IFAM (1979), *El régimen municipal de Costa Rica*, IFAM, Departamento de Planificación, San José, Costa Rica.
- Kusnetzoff, Fernando (1981), *Rol del desarrollo municipal en una estrategia de desarrollo regional: el caso de Nicaragua*, IPGH, Seminario sobre métodos de información y análisis urbano regional, San José, Costa Rica.
- Ministerio de Planificación-MIPLAN (1981), *Programa económico de austeridad y eficiencia*, Managua, Nicaragua.
- Moulián, Tomás y Pilar Vergara (1982), "Estado, ideología y políticas económicas en Chile", *Revista Mexicana de Sociología*, 2/81.
- Naciones Unidas (1972), *Aspectos administrativos de la urbanización*, ST/TAO/M/51, Nueva York.
- Preteceille, Edmond (1981), "Left-wing local governments and services policy in France" en *International Journal of Urban and Regional Research*, 5/3, Londres.
- Secretaría de Asuntos Municipales-SAMU (1981), *El sistema municipal nicaragüense*, Managua, Nicaragua.

Valenzuela, Arturo (1977), *Political Brokers in Chile: Local Government in a Centralized Polity*, Duke University Press.

Vicaría de la Solidaridad (1982), *Solidaridad* núm. 129, Santiago, Chile.

Webster (1958), *Webster's New Collegiate Dictionary*, C. & G. Merriam Co., USA.