

CIUDADES EN CONFLICTO.  
Poder local, participación popular y planificación en las  
ciudades intermedias de América Latina.



6 de diciembre 2309, 3er. piso  
telef. 543 972 Casilla 4629-A.  
quito, ecuador.



CENTRO  
DE  
INVESTIGACIONES  
CIUDAD

La Gasca 326  
Telf.: 230-192 Casilla 8311  
Quito-Ecuador

**CIUDADES EN CONFLICTO.** Poder local, participación popular y planificación en las ciudades intermedias de América Latina.

*Primera edición:* Editorial El Conejo-Ciudad, 1986 . 1986

*Copyright:* CIUDAD

*Colección:* ECUADOR/URBANO

Quito, Ecuador, 1986.

Este libro se publica en el marco de los acuerdos de cooperación que CIUDAD ha establecido con la Comisión de Desarrollo Urbano y Regional de CLACSO, el IIED Programa Buenos Aires, el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (CIID - Canadá) y con Editorial El Conejo.

352.008

C316c Carrión, Diego, Hardoy, Jorge Enrique, Herzer, Hilda, García, Ana, (Comp.)

CIUDADES EN CONFLICTO Poder local, participación popular y planificación en las ciudades intermedias de América Latina. Ecuador, enero 13-18, 1985. Quito, Ed. El Conejo, 1986, pp. 362: il., digrs., tbs., map., bibliografía.

/CIUDADES INTERMEDIAS/, /PODER LOCAL/, /PLANIFICACION URBANA/, /PROCESO DE URBANIZACION/, /DESARROLLO URBANO/, /ADMINISTRACION URBANA/, /ORGANIZACION POPULAR/, /ASENTAMIENTOS HUMANOS/, /AMERICA LATINA/.

Todos los trabajos publicados en este libro son ponencias presentadas al Seminario Internacional: «Poder local, participación pública, administración urbana en ciudades intermedias y pequeñas en el Area Andina», organizado por la Comisión de Desarrollo Urbano y Regional de CLACSO y el Centro de Investigaciones CIUDAD. Quito, enero de 1985.

## CIUDADES EN CONFLICTO

Poder local, participación popular y planificación en las ciudades  
intermedias de América Latina.

Diego Carrión, Jorge Enrique Hardoy, Hilda Herzer, Ana García  
(Compiladores)

Serge Allou, Fernando Carrión, Luis Chirinos, Jorge Enrique  
Hardoy, Samuel Jaramillo, Carlos Larrea, Raúl González, Jorge  
Martínez, Miguel Morales, Fernando Prado, Alex Rosenfeld,  
Rafael Sancho, Pedro Santana, David Satterthwaite, Patricio  
Velarde, Luis Verdesoto, Gaitán Villavicencio (Autores).

EDITORIAL  
EL CONEJO 



CENTRO  
DE  
INVESTIGACIONES  
CIUDAD

## INDICE

	Pág.
Índice . . . . .	7
Presentación . . . . .	9
Introducción. <i>Diego Carrión</i> . . . . .	11

### SECCION I

#### **Las ciudades intermedias en el contexto del desarrollo nacional**

*Jorge Enrique Hardoy y David Satterthwaite*

Planteamiento y administración de los centros urbanos intermedios y pequeños en las estrategias de desarrollo nacional. Localización y causas de crecimiento . . . . .	23
--	----

*Fernando Carrión*

Ciudades intermedias y poder local en el Ecuador: una aproximación analítica . . . . .	67
--	----

*Carlos Larrea*

Crecimiento urbano y dinámica de las ciudades intermedias en el Ecuador (1950-1982) . . . . .	89
---	----

*Gaitán Villavicencio*

Las relaciones campo-ciudad, proceso de urbanización y migraciones: el caso de Cañar - Ecuador . . . . .	127
--	-----

*Serge Allou y Patricio Velarde*

Desarrollo urbano, organización popular y nacimiento de los poderes locales en Santo Domingo de los Colorados - Ecuador .	147
---	-----

*Fernando Prado*

Las ciudades intermedias en la región de Santa Cruz, Bolivia. El caso de Montero . . . . .	175
--	-----

## SECCION II

### Centralización y descentralización del Estado de las áreas metropolitanas

*Alex Rosenfeld y Raúl González*

Estado, municipio y participación local . . . . . 201

*Luis Chirinos*

Gobierno local y participación vecinal. El caso de Lima Metropolitana . . . . . 223

*Luis Verdesoto*

Resultados electorales en las ciudades intermedias. Ecuador (1978-1979). . . . . 259

## SECCION III

### Participación política y movimientos sociales

*Samuel Jaramillo*

Apuntes para la interpretación de la naturaleza y de las proyecciones de los paros cívicos en Colombia . . . . . 269

*Pedro Santana*

La crisis urbana y el poder local y regional. El caso colombiano 283

*Miguel Morales*

Pobreza, participación de la población y costos sociales del crecimiento urbano en ciudades intermedias. Los casos de Quesada y Liberia. Costa Rica . . . . . 301

*Jorge Martínez*

El proceso de conformación de un sistema de asentamientos humanos y el desarrollo de la hegemonía popular: el caso de la Zona Especial III. Nicaragua . . . . . 333

*Rafael Sancho*

Un nuevo estilo de gestión en los gobiernos seccionales: la experiencia de Pastaza-Ecuador . . . . . 355

# ESTADO, MUNICIPIO Y PARTICIPACION LOCAL

Raúl González\*  
Alex Rosenfeld\*

## I. INTRODUCCION

Se ha expandido en Chile la valorización de los espacios locales como "lugares" políticos y sociales. En esto se combinan motivaciones distintas ancladas en fenómenos y preocupaciones políticas de universalidad temporal y espacial. Algunas de ellas, sin embargo, se ven incentivadas con particular fuerza por la situación autoritaria vigente.

Destacaremos esas distintas fuentes desde las cuales lo local adquiere significación sin limitarnos sólo a lo que, con mayor explicitación, se ha debatido en Chile. Cuatro son los aspectos a señalar: lo democrático-participativo, la relación Estado-sociedad civil, las escalas de la acción social y personal, y el lugar de residencia como espacio definidor de las condiciones de vida.

La democracia y la participación como ideario son, en Chile, conjunción de memoria histórica, de su negación radical en el orden presente y del fracaso del proyecto económico neoliberal (en cuanto mecanismo de cooptación social). Todo esto incentiva la reivindicación de canales institucionales para hacer fluir demandas de grupos. En ese marco es que se pone la cuestión de modelos políticos que vayan más allá de la mera recuperación del sufragio universal y que sienten bases institucionales para una participación más directa en la construcción de la realidad. Aquí se sitúan los espacios locales como factores

---

\* Investigadores de SUR.

de potencialización democrática al aumentar la estructura de oportunidades participativas de la sociedad.

En total relación con lo anterior se encuentra el tema del fortalecimiento de la sociedad civil. Conceptos como desarrollo de "capacidades propias", de movimientos sociales, autogobierno, etc., se inspiran en esta aspiración de hacer crecer la sociedad civil. Esto es la contraparte dialéctica de intentar un Estado que deje de producirse y reproducirse a gran distancia del acceso ciudadano. Lo local constituye un soporte territorial de la organización social de la sociedad civil y un objeto a ser construido en cuanto resultado de procesos y actores sociales.

La consideración de los espacios locales es también gestada desde la preocupación relativa a la escala de vida en que las personas se desenvuelven en la sociedad moderna. Surge la visión de que la dimensión cotidiana en que el hombre se desenvuelve está a una enorme distancia del lugar donde se ubican las decisiones que lo van condicionando. Ello va produciendo una enajenación respecto de las esferas de poder y aún de las propias determinaciones de la vida personal. Esto es más dramático aún cuando más pobres o marginados sean los sectores sociales en referencia.

En este sentido, la preocupación por multiplicar experiencias y escalas "más humanas", significa constituir ciudades para ser usadas(1); surge así la valoración por el barrio, el vecindario y, en general, los espacios locales para la "producción" de condiciones de vida en esferas productivas, de consumo, de recreación, de servicios y otras.

Por último interesa remarcar lo local en cuanto espacio en que se define una dimensión importante de nuestra calidad y condiciones de vida. El territorio circundante a nuestra residencia es pensado como objeto de análisis crítico y de proposición en tanto parte de las necesidades sociales y personales quedan satisfechas o insatisfechas

---

(1) Lefevre, Henri. *El Derecho a la Ciudad*, Edic. Península, Barcelona 1969; 170 páginas. En la misma línea de ideas, ver: Rodríguez, Alfredo *Por una ciudad democrática*, SUR Ediciones, Santiago, 1983, pp. 149.

según el desarrollo local que exista. La calidad ambiental, el ordenamiento urbano, el número de servicios, la diversidad de funciones existentes, los espacios públicos y recreativos, etc., definirán la calidad de vida de un espacio vital como el del lugar donde se posea la habitación.

Como puede observarse, en este inventario de aproximaciones hacia lo local, se nuclea preocupaciones de gran importancia respecto del funcionamiento de la sociedad. En este marco nos interesa examinar la realidad del municipio. Este es una expresión institucional referida al espacio local (comuna) y es de donde se ejercen el gobierno y la administración locales. En este sentido el gobierno local (municipio) es la parte constitutiva fundamental de otra más amplia que es la del poder local. Este resulta de la práctica y articulación conflictiva del municipio y los distintos grupos de presión locales. La magnitud de ese poder local tiene, a su vez, estrecha dependencia con el nivel de centralización o descentralización existente.

## II. EL MUNICIPIO CHILENO Y LA TRANSFORMACION AUTORITARIA

### 2.1 Antecedentes Históricos(2)

Los primeros antecedentes del municipio chileno se encuentran en los cabildos coloniales, institución proveniente de la España conquistadora. Los cabildos constituyen en un comienzo centros bastante efectivos de gobierno y administración no sólo local sino de amplias extensiones territoriales. Los cabildos tuvieron también en un comienzo, grados altos de autonomía del gobierno metropolitano aunque, claro está, bajo el dominio de los conquistadores españoles.

Esta autonomía se restringe rápidamente, en el siglo XVIII, con las Reales Audiencias, instancia representante del poder central. Poste-

---

(2) Esta parte es una versión resumida del capítulo respectivo del trabajo de Blas Tomic y Raúl González. "Estado y Municipio, dimensiones de una relación clave". *Documento de trabajo* -PREALC, Santiago, 1983 pp. 159.



riormente crece la voluntad de centralizar el poder en la metrópoli con el comienzo de las guerras europeas. Esto implicó la designación de los llamados corregidores y la ampliación de las facultades otorgadas a las Reales Audiencias. Así mismo disminuye su carácter democrático con el aumento del número de regidores "perpetuos" que eran designados. Sin embargo, y en conexión con los procesos de independencia americana, el cabildo logró expresar una reacción de los grupos "criollos" contra la dominación colonial.

Después de la época de la Independencia y de los conflictos posteriores entre grupos e ideologías acerca de la institucionalidad política que debía darse la nueva nación, se impone en Chile, desde la década del 30, un fuerte centralismo político, siendo derrotadas ideologías federalistas y grupos regionalistas. En ese período la discusión o demanda respecto de autonomías locales es prácticamente inexistente. Es importante sí, que se mejora la naturaleza democrática del municipio al eliminarse los regidores designados aún cuando siguió vigente el voto censitorio.

Dicho tema adquiere relevancia a fines del siglo pasado, con la formulación en 1891 de una nueva ley de Municipalidades que se llamó de "Comuna Autónoma", por la gran independencia y responsabilidad de diversos servicios que se les otorga a los municipios(3).

Sin embargo, en términos concretos, las acrecentadas atribuciones y funciones municipales promulgadas después de la lucha civil no implicaron una respuesta efectiva de la institución. Los municipios no tuvieron la capacidad técnica ni financiera para brindar los servicios estipulados, produciéndose un importante desprestigio de su eficacia e importancia.

La Constitución de 1925 recoge, en parte, una nueva reacción centralizada, aunque manteniendo algunas ideas de descentralización ad-

---

(3) Esta formulación obedeció centralmente a presiones de grupos conservadores-oligárquicos. Estos reaccionaron ante un Estado centralizado que se comenzó a orientar en un sentido industrialista y nacionalista durante la presidencia de J.M. Balmaceda (1886-1891).

ministrativa que formaban parte de un sentido común republicano. En general, el municipio chileno desde allí hasta 1973 careció de importancia mayor en tanto institución productora de servicios públicos y de motor del desarrollo local. A pesar de esta situación siempre conservó un cierto relieve político a raíz de las elecciones locales que, cada vez más se vincularon, y eran una cierta medida a la vez, de las grandes opciones y corrientes políticas nacionales.

Esta escasa incidencia, se reflejaba en los pocos servicios públicos que dependían de ellos, en los pocos recursos que manejaban y en la falta de capacidad técnica y administrativa. Ello tuvo como consecuencia una pobreza en los planteamientos políticos que estuvieran, en sentido estricto, vinculados a planes de desarrollo local, a objetivos locales, etc.

## 2.2 El Municipio al momento de la instauración del Régimen Militar

La escasa relevancia que tenían los municipios chilenos a comienzos de la década del 70 era en buena medida resultado de la insuficiencia de recursos, así como el que éstos estuviesen concentrados en gastos de operación y no de inversión(4). A estas características de magnitud y estructura de gastos se sumaba otra: el sistema de ingresos municipales altamente regresivo. La Ley de Rentas Municipales asignaba directamente a cada comuna las contribuciones sobre bienes raíces, impuestos sobre sitios eriazos, los estudios y aprobación de planes de construcción, sin que existieran mecanismos de distribución intercomunales. Las transferencias del gobierno central se distribuían en un 80% según el avalúo urbano, lo cual beneficiaba a las comunas más ricas del país.

El nivel de ingresos de los habitantes de las comunas influye también de manera regresiva sobre los ingresos municipales, al modo de un

---

(4) Vega H.; Sánchez D.; Durandean M. "Intento de caracterización de la estructura de Ingresos y Egresos de las Municipalidades del Area Metropolitana de Santiago". *Cuadernos de Desarrollo Urbano y Regional* No. 10 CIDU, P.U. Católica de Chile, Santiago, 1969.

círculo vicioso. Los ingresos que perciben las familias otorgan una importante fuente de recursos con las patentes de automóviles y licencias de conducir. Podemos contabilizar, además, un porcentaje de facturación por ciertos servicios básicos (gas, agua potable, teléfono). Las comunas más ricas, por último, tienen mayores cantidades de servicios profesionales y comercio (en valor), lo que también influye desigualmente en los ingresos municipales.

La escasez de recursos se ve acentuada por el hecho de que alrededor de un 70% de los ingresos que percibía el municipio chileno tenía un carácter pasivo, es decir, sin que haya mediado gestión alguna por parte de éste. Las diferencias de ingresos provocadas por la situación antes descrita, por tanto, no pueden ser alteradas por los municipios, ya que éstos no controlan ni pueden afectar las variantes pertinentes. Además, frente a esta realidad de montos de ingresos mayoritariamente pasivos, los municipios nunca mostraron una capacidad de reacción y se limitaban a vivir con la comodidad de niveles de ingresos previamente asegurados(5).

Por último, como se señaló antes, la estructura de gastos municipales se caracteriza por su intensa concentración en gastos de operación, a lo cual debemos sumar una carencia de programación de los limitados proyectos de inversión. Las técnicas presupuestarias y la programación de gastos estaban marcados por la inercia y la rutina más que por la creación de planes y proyectos de mediano y largo plazo(6).

La baja capacidad para fomentar el desarrollo local hacía del municipio, entonces, un "sistema político cerrado"(7). Esto incluso se expresaba en el hecho de que alrededor de la mitad de las demandas o

---

(5) Ver: *Análisis de la Estructura financiera del Municipio chileno*, Pablo Trivelli, CIDU, P.U. Católica de Chile, Santiago, 1971, pp. 188.

(6) Ver: "Presupuestos por programas en las municipalidades Chilenas". G. Schlesinger. *Cuadernos de Desarrollo urbano y regional* No. 11; CIDU; P.U. Católica de Chile. Santiago, 1969, pp. 76.

(7) Ver al respecto, Martínez Gustavo: "El Municipio Chileno como sistema político". *Cuadernos de Desarrollo urbano y regional* No. 12; CIDU; P.U. Católica de Chile, Santiago, 1970.

reivindicaciones que recibía un municipio, provenían de sus propios empleados o funcionarios. No existían, a su vez, mecanismos eficaces que permitieran la apertura del municipio a la comunidad organizada; al contrario, las escasas demandas locales existentes eran peticiones de carácter individual. Esto ocurría en un marco de acumulación de déficits sociales y de una dinámica política, donde las organizaciones territoriales y sus demandas crecían bajo el impulso de la Ley de Juntas de Vecinos. Sin embargo la irrelevancia municipal hacía que el horizonte de las reivindicaciones populares no fueran los municipios, sino más bien organismos e instituciones de carácter nacional con real capacidad de resolver problemas.

Esto había dado origen, alrededor de los años 70, a un debate y a una literatura sobre el tema, que se centró en las deficiencias del municipio chileno. En ello hay presencia de fuerzas políticas, de técnicos municipales y de académicos preocupados en proponer modificaciones.

La idea y ejecución de la reforma municipal del régimen militar, si bien adquiere un significado particular que le dan el marco, racionalidad y sentido vigente, tenía por tanto, en cuanto a precedentes generales, aquella sensación de que el municipio chileno no funcionaba y que se encontraba, como se ha dicho, en crisis.

### **2.3 El diagnóstico crítico y la transformación del Régimen Militar**

El régimen militar desarrolla una evaluación específica de la realidad municipal, que le da mayor concreción a la crítica del municipio y una explicación a los fundamentos de las transformaciones municipales.

Una primera crítica que se formula es respecto de las atribuciones municipales. Se dice que el municipio bajo la legislación y práctica anterior carecía de un rol significativo en materia de desarrollo integral, cuestión que efectivamente ocurría y, aún más, era creciente a través del tiempo.

Respecto de la participación se dice que no existía una normatividad

y un mecanismo operativo práctico que estableciera la participación de la comunidad local. Junto a esa inexistencia y transformándola en una crítica medular a la vez, se habla de la politización en que habían caído los municipios, haciendo de él más un lugar de enfrentamiento y favoritismo político que una instancia planificadora del desarrollo local.

Se critica, además, su no integración y no coordinación con otros niveles de administración, como el provincial, restándole eficiencia y racionalidad a su accionar.

Otro aspecto que se señaló crítico y que es visto como una causa importante de las limitadas facultades y funciones municipales es la escasez de recursos financieros que tenían las municipalidades.

Por otro lado se señala también, la carencia de reales "potestades de mando reglamentarias y ejecutivas" por parte del alcalde, que diluían su responsabilidad y su figura como primera autoridad comunal.

Por último, se critica la inexistencia de técnicas presupuestarias, administrativas, programáticas y, en general, planificadoras en los municipios. Esto, en alguna medida, era la resultante de un municipio que no tenía horizontes para su accionar.

En verdad, la mayoría de estas críticas, como hemos señalado, representan una cierta percepción generalizada acerca de la situación que tenía el municipio chileno hasta antes del proceso de reformas últimas. Sin duda que las críticas relativas a la "excesiva politización" de la institución municipal así como la de la necesidad de su mayor vinculación a los programas de desarrollo nacional y regional a través de una pertenencia orgánica al sistema de gobierno y administración interior, se demostraron parte de una ideología del control social del régimen militar. Sin embargo, más allá de ello, la imagen de "crisis municipal" que se desprende de la evaluación militar confirmaba una realidad aceptada.

Es sobre la base de estas críticas que desde 1974 se comenzaron a formular reformas profundas al régimen municipal. Sin embargo es im-

posible entender dichas reformas por sí mismas; éstas forman parte de un conjunto más general que ha afectado al Estado Chileno y dentro del cual encuentra su racionalidad última(8). A su vez las reformas que se vinculan directamente con el municipio, han sido presentadas como de importancia específica, en cuanto éste sería el lugar donde con mayor propiedad se concretarían algunos principios del régimen vigente, como la descentralización, la participación, y la privatización de recursos e iniciativas.

De acuerdo al D.L. No. 573 (12 de julio, 1974) se estableció un "estatuto de Gobierno y Administración Interior del Estado", al cual se asimila el régimen de Administración Municipal, conformando un sólo sistema. Ello implica que la administración local queda jerárquicamente vinculada al jefe del poder ejecutivo. El alcalde pasó a ser designado por una autoridad superior, que en el período de transición es el propio Presidente de la República. Posteriormente serán los Consejos Regionales de Desarrollo los que designarán al alcalde en base a una terna presentada por los CODECOS(9).

Pero no sólo respecto a la estructura del poder político local existen modificaciones. También el rol del municipio en la satisfacción de las necesidades públicas, la relación con los vecinos y las organizaciones comunales; las capacidades financieras que presentan y otras materias, han sido motivo de cambio y de definición. Ello se refleja en una nueva Ley de Rentas Municipales, en el traspaso de servicios de educación y salud y en la constitución de mecanismos de participación comunal.

---

(8) La lectura del régimen suma la crítica del carácter interventor ("ineficiente") en lo económico y del carácter de compromiso o negociador ("ingenuo e inerte") en lo político. *El marco de las Transformaciones Municipales*, Raúl González. SUR *Doc. de Trabajo* No. 19, Santiago, 1983.

(9) Los CODECOS y COREDES son órganos constituyentes del "sistema de participación" establecido por el régimen. El COREDES está presidido por el Intendente y participan los Gobernadores de las provincias, representantes de las FF.AA., y miembros designados de los principales organismos públicos y privados de la Región. Los CODECOS están integrados por representantes de organizaciones funcionales, territoriales y actividades relevantes de la comuna.

### III. EVALUACION DEL MUNICIPIO ACTUAL

La regionalización del país y, consecuentemente, el proceso de "municipalización" del gobierno militar, ha sido realizada, entre otros, con el objetivo de descentralizar el Estado. La principal vía usada para poder quitar poder al Estado ha sido la privatización de la economía obsequiando, en este plano, gran parte del poder estatal a aquellos que dominan el mercado; dominio frente al cual, justamente, se explicaba parte de la intervención económica del Estado chileno, que obedecía a la presión de grupos populares y medios. Esta privatización ha sido posible, por una alta represión política que ha hecho omnipresente al Estado. Esta mezcla de privatización y mercantilización de la vida, con un autoritarismo político y cotidiano, no ha dado como resultado un proceso de descentralización del Estado y robustecimiento de la sociedad civil.

Hoy existen mayores competencias y recursos en niveles más bajos del Estado sin embargo, todo el Estado se conforma como una pirámide que hace depender fuertemente a cada nivel territorial de los superiores. La mayor autonomía municipal que pudiese desprenderse de acceder a mayores recursos y atribuciones se ha visto amortiguada por las fuertes dependencias políticas, lo que la transforma en una autonomía medrosa y cuidadosa de la autoridad superior de la cual se depende absolutamente. A ello se agrega la presión por no limitar al mercado en su libre desenvolvimiento también en los espacios locales, con lo que se inhibe la acción municipal(10).

De esta experiencia también extraemos el que una democratización y socialización del poder no sólo implica el traslado de poder desde esferas centrales a locales del Estado, sino paralelamente la asunción de la comunidad organizada de esa mayor cuota de poder. Hasta ahora, en las pocas comunas donde existe un cuerpo colegiado (Consejos de Desarrollo Comunal), éste ha funcionado sólo como organismo asesor.

---

(10) "... no puede el Municipio crear o mantener una situación estatizante a nivel local, puesto que ello burlaría la acción subsidiaria que el gobierno central está empeñado en realizar", Sergio Fernández. Ministro del Interior; 2o. Congreso de Alcaldes 1980.

En cuanto a los recursos financieros municipales, la modificación de la Ley de Rentas Municipales permitió que éstas, que representaban en 1979 un 2.6% del gasto público, alcanzaran a un 5.3% en 1981. Además, en esos dos primeros años de aplicación de la nueva ley aumentaron 2.5 veces en términos reales(11).. Conjuntamente al incremento de fondos financieros se traspasaron a los municipios la administración de algunos servicios públicos, principalmente las escuelas (básicas y secundarias) y servicios médicos de atención primaria.

Esta mayor dotación de recursos (a excepción de la ligada al traspaso de servicios) se hizo sobre la base del traslado de impuestos a beneficio local, como el de contribución de bienes raíces y el de patentes y licencias de conducir. Ello tiende, naturalmente, a favorecer a las comunas más ricas por razones ya expresadas anteriormente. La acentuación de las grandes desigualdades intermunicipales que han existido históricamente, han sido parcialmente enfrentadas con la constitución de un Fondo Común Municipal, que redistribuye el 55% de los ingresos totales por impuesto territorial (contribuciones) a lo cual se sumarían las patentes de automóviles. En términos generales estos dos efectos han tendido a mantener las diferencias de ingresos entre los municipios, en desmedro de aquellos de las comunas más pobres.

La elaboración y presentación de proyectos de rentabilidad social al Fondo Presidente de la República es otra manera que tienen los municipios para captar recursos destinados a inversión. Estos aumentos en el origen de los ingresos y un gasto más enfocado de la inversión se complementan con una mejor información estadística y la creación de oficinas de planificación comunal (Serplac), las cuales han logrado conformar en varias comunas "bancos de proyectos" de desarrollo comunal; con las limitaciones que impone el modelo de mercado.

Sin embargo, esta transformación de la estructura financiera de los municipios chilenos, si bien apunta en una dirección adecuada, ado-

---

(11) González, R., y Tomic, B., *op. cit.*



lece de varias insuficiencias que relativizan la bondad de los cambios.

En primer lugar, un conjunto o suma de proyectos no significa la constitución de una estrategia de planificación y desarrollo local, y esto último ha estado limitado por la hegemonía dada al mercado en la asignación de recursos, lo que también se ha expresado a nivel local. Esto se manifiesta en una realidad de proyectos aislados e incluso al desuso de instrumentos como los planes reguladores. Una segunda limitación importante es el problema de la autonomía de los programas; la mayoría de ellos están determinados por políticas diseñadas a otros niveles jerárquicos (Intendencia de Región), cuestión que define también la asignación de recursos para los proyectos de inversión que mencionáramos antes. En tercer lugar, en la formulación de programas y proyectos no participa la comunidad organizada y, por ende, su origen y sentido se impone verticalmente.

Por último, en los pocos casos en que se aceptan demandas, de acuerdo a la política de "subsidiariedad" del Estado, la municipalidad prioriza proyectos en lugares donde la comunidad realiza esfuerzos económicos complementarios a los recursos edilicios. En estos proyectos, se termina beneficiando a los sectores con alguna capacidad de ahorro entre los más pobres.

La desconcentración de facultades operativas en estas condiciones, más que un efectivo traspaso de poder hacia ámbitos locales queda reducida a factores de mayor eficiencia, aún cuando existe el razonamiento complementario de posibilitar ciertos niveles de participación de parte de los usuarios.

Al contrario, en la línea de mando que llega desde el gobierno central a la comunidad, pasando por el municipio, encontramos como último eslabón gubernamental a las organizaciones territoriales de carácter legal: las Juntas de Vecinos. Intervenidas, depuradas y "despolitizadas", forman parte de una cadena institucional que conforma un modelo de "participación". El concepto de participación que se maneja a nivel de gobierno comunal, en el desarrollo social, es fundamentalmente entender a la gente como objetos de información: la

gente participa porque está informada(12). Complementariamente, se entiende por participación la libertad para elegir en el mercado o la libertad de iniciativa económica, cuestiones ambas difíciles de practicar por parte de los más pobres.

El nivel de participación es evaluado, entonces, por el grado de adscripción que muestran las organizaciones a los programas municipales. Esto es la síntesis del control político. El fracaso de los Consejos de Desarrollo Comunal (CODECOS) se explica en gran parte porque la participación comunal es reducida a un papel meramente asesor.

#### IV. HACIA UNA ESTRATEGIA DE DESCENTRALIZACIÓN DEL ESTADO

Al formular una estrategia (sus líneas fundamentales) de descentralización del aparato estatal, las relaciones entre poder y gobierno central y poder y gobierno municipal quedan definidas en medio de este proceso. Este proceso no incluye sólo a la comuna o al municipio. Ni siquiera es sólo una descentralización de tipo territorial, sino también funcional. Dicha estrategia de descentralización debería contemplar las siguientes afirmaciones:

- a) . La mayor importancia de los gobiernos municipales reflejado en recursos, competencias y participación debe ser entendida y planteada en un marco más amplio de descentralización que incluye otros niveles territoriales como provincias, regiones, etc.
- b) La voluntad de descentralizar el Estado no conduce necesariamente al planteamiento de un Estado Federal. Dicho en términos más generales, la discusión sobre la concepción y organización del Estado no queda encerrada entre la opción de un modelo unitario, centralista o el modelo federal. Resulta oportuno anotar en este punto que el planteamiento de la descentralización del Estado se hace en un período histórico que tiene en diferentes realidades y latitudes, algunas características como las siguientes:

---

(12) Ver: Espinoza, Vicente. "Poder, Poder Local y Participación". En *Gestión Local y Descentralización (Ocho Reflexiones)* SUR. Doc. Trabajo No. 25, Santiago, 1984.

- i) Una crisis del sobrecentralismo desde el punto de vista de la democracia, la participación y la eficiencia.
  - ii) Una dificultad del federalismo para seguir existiendo como tal, en tanto la inevitable tensión entre los estados federados y el estado central ha mostrado, en los hechos, una tendencia a privilegiar el poder central.
  - iii) La existencia de procesos históricos que siguen poniendo en cuestión a las formas en que están "resueltas" en distintas partes, las relaciones entre poderes locales, regionales y centrales en favor desmedido de estos últimos.
  - iv) Por último, la propuesta de mayores poderes locales, coincide en tiempo y espacio con propuestas y procesos de mayores atribuciones a los niveles inter-países (federaciones internacionales), es decir, a los niveles territoriales máximos. Lo local y lo "planetario" son así tendencias que se justifican por razones correspondientes que plantean un difícil dilema de armonización.
- c) Tanto a nivel local como regional deben coexistir representaciones del poder central como representaciones de las comunidades territoriales. Estas últimas podrán cobrar distintas formas como asambleas, especies de parlamentos, cuerpos de regidores, representantes sociales, etc. Entre ambos tipos de representaciones deberá existir una relación permanente y clara respecto de autoridades, competencias y complementariedades. Debe, a su vez buscarse la forma en que la organización "inferior" influya en la constitución y ejercicio de la "superior".
- d) A nivel comunal las autoridades máximas deben ser, claramente, de naturaleza representativa y no delegativa. Esto, aún cuando no la asegure, es un requisito indispensable de autonomía local y supone eliminar la dependencia del alcalde respecto de autoridades superiores.
- e) Debe existir un conjunto de funciones amplias que sean de competencia local y sea en forma privativa o compartida. Sin embargo no se trata de una mera enumeración de atribuciones, por largas que ellas sean, sino de que ellas sean la materialización de una idea matriz que le reconoce al municipio el carácter de organismo central en el desarrollo comunal. Lo anterior supone una contraparte adecuada de recursos financieros y técnicos que permita una acción amplia y flexible.
- f) Las obligadas racionalidades y correspondencias que deben existir

tir en los proyectos y uso de recursos entre los distintos municipios fronterizos y de éstos con el gobierno central y las regiones, deben ser resueltas sobre la base de instancias intermunicipales y no sólo apelando a la coordinación y planificación desde el gobierno central.

g) La adquisición por parte de los municipios de nuevas responsabilidades y derechos (así como de las regiones) debe ser entendida en los hechos, como un proceso en parte inducido y en parte conquistado. Esto significa que ese objetivo no se agota en un momento ni es concebido como un mero acto jurídico (ley orgánica). Lo que se gesta es una voluntad de avanzar al máximo en esa dirección sin olvidar que no es un proceso fácil y que existe una enorme heterogeneidad por parte de las comunas y territorios.

En este punto cabe señalar dos cosas interesantes respecto de Chile:

- i) No existe en el caso chileno una gran tradición regionalista.
  - ii) Por otro lado, no ha existido por parte de las organizaciones territoriales una historia antigua de reivindicaciones (y menos de ejercicio) de un gobierno local.
- h) El gobierno central, las instancias regionales y las coordinaciones intermunicipales deben desde un inicio crear las condiciones (instrumentos y mecanismos) que hagan consistente el proceso de mayor poder regional y local, es decir, procurando una distribución territorial (dado que la segregación es a la vez social) más justa del ingreso y la riqueza.

Dos cosas resulta interesante acotar al respecto:

- i) Lo primero es que todo esto supone afirmar que la descentralización es un efectivo aporte a la democratización, si es que es un proceso dirigido por intereses sociales mayoritarios.
- ii) Lo segundo es que las autonomías locales no pueden transformarse en la forma de defender privilegios.

Por último, y recogiendo afirmaciones anteriores, el actual traspaso ya realizado de servicios públicos (salud y educación) no debe ser revertido en tanto constituye un avance en dotar de significado al municipio. De lo que se trata hoy es de presionar por la democratización en la gestión de dichos servicios y por la creciente igualación en sus disponibilidades de recursos y poniéndolos más bien en relación

con los niveles de insatisfacción de necesidades básicas que se prestan en las distintas comunas.

## V. PARTICIPACION Y GESTION LOCAL

De acuerdo con el capítulo anterior, la descentralización realiza su potencial democratizador sólo si existe una participación real, sólo en donde la cercanía respecto a las autoridades permite convertir al municipio en un lugar accesible, con incidencia, y control por parte de la población.

Anteriormente, en la crítica a la participación bajo el régimen militar nos referimos a una forma de "participación", ceremonial o autoritaria. Otro enfoque considera que se participa en la medida que se adquieren habilidades o se desarrollan canales para la integración al "sistema". Esta perspectiva, que se desarrolla a partir de la identificación de un sector "*marginal*" a la sociedad, parece también insuficiente para concebir la participación.

Por estas razones, parece importante discutir los criterios de participación como requisito para el diseño de los procesos o mecanismos de participación; cuando se define la participación en términos operacionales se deja afuera un elemento muy importante como es la definición de los fines. Lo que interesa resaltar es justamente la participación de la población en la determinación de estos fines.

Tampoco ejercer influencia para contribuir a generar una voluntad colectiva, legítima, basta para definir una participación efectivamente sustancial. Esta debe incluir la intervención directa en las principales etapas del proceso decisonal.

En este sentido, la existencia y extensión de la participación es función de la estructura de oportunidades que caracteriza a la sociedad. Es decir, depende de la organización política y social que son permitidas en la sociedad —marco institucional y transferencia de decisiones del ámbito público al social— y, concomitantemente, de los tipos de acción colectiva que se manifiestan en el espacio local.

En otro plano, es difícil pensar en un desarrollo amplio de la participación en condiciones de aguda desigualdad social. El grado de aprovechamiento de las oportunidades de participación está condicionado, en parte, por la capacidad de los ciudadanos y sus organizaciones de disponer de recursos financieros con suficiente libertad y en un volumen compatible con sus objetivos.

Por último, la participación es función también de los mecanismos o modelos que se constituyen.

En cuanto a éstos, existen distintos marcos institucionales o formas de participación territorial democrática, lo cual permite afirmar "que no es posible postular el recurso mecánico y universal de ciertas categorías instrumentales de democratización, sino que el uso de éstas aparece condicionado por procesos históricos. . ." (13).

En torno a esta problemática de la participación, no sólo está envuelta una discusión sobre modelos o mecanismos de gestión local; también aparecen temáticas pertinentes a lo descrito antes: la relación entre movimientos sociales y Estado, el problema de la descentralización y las atribuciones del gobierno local que ya hemos tratado, y la forma de democracia, directa o representativa. Tomando en cuenta estos factores, se pueden describir algunos "modelos" de participación y gestión existentes.

a) La forma más usual de participación es la representación de tipo "formal". Aquí el Alcalde y los Consejeros (regidores) son elegidos principalmente en base a una afiliación política mediante el voto secreto y universal. En estos casos, el Consejo formado por dichos representantes, conforman el aparato decisonal del municipio o gobierno local. Aunque con diversos grados de influencia, en algunos países suelen existir mecanismos anexos de participación de los vecinos.

En Francia, por ejemplo, se han desarrollado las llamadas Comisiones Extramunicipales, lugar donde se canalizan los distintos problemas que

---

(13) Kusnetzoff, Fernando. *Democratización del Estado, Gobiernos locales y cambio social. Experiencias comparativas en Chile y Nicaragua*. Ponencia. Congreso Mundial de Sociología, México, agosto, 1982, pp. 22.

afectan la vida cotidiana de las personas (sanidad, deporte, educación, recreación, etc.), y donde participan Consejeros Municipales y organizaciones de barrio o vecinos. De la misma manera nada impide la participación ciudadana en el municipio francés, en torno a definir el plan de ocupación del suelo comunal, aunque ello, al igual que toda toma de decisión final es prerrogativa sólo del Consejo de regidores(14). Una variante interesante de esta manera de participar, constituye la recién creada Oficina de Participación Vecinal del Municipio de Lima; que tiene el objetivo de canalizar, coordinar, promover, apoyar y realizar programas en conjunto con las organizaciones vecinales.

b) Una segunda manera de entender la participación a nivel local se da cuando estos gobiernos territoriales están en una situación de doble subordinación. Por una parte dependen de organismos centrales de administración estatal, los que proporcionan marcos normativos, presupuestarios, metodológicos y, por otra parte, los miembros de la Junta o Asamblea Municipal —normalmente colegiada— que representan y/o responden a organizaciones de masas populares territoriales, ya sea de manera directa o elegidos. En estos casos, que usualmente han sido precedidos por situaciones de transformación revolucionaria, se produce una integración mayor del aparato estatal con la sociedad civil. Más allá de la evidente participación e influencia de los ciudadanos y sus organizaciones en determinar importantes aspectos de sus condiciones materiales de vida, se cuestiona en estos casos, la evidente pérdida de autonomía de la sociedad civil, en la medida que tienda a predominar una absorción de la organización social por el aparato estatal(15).

c) Un tercer mecanismo de participación contemplaría el sufragio universal, pero, a su vez, se implementarían formas directas de participación, manteniendo la autonomía del movimiento y organizaciones populares ("contrapoder"). Entre las razones para pensar en una propuesta de esta naturaleza, está la de que la participación limitada al

---

(14) Nuñez, Ricardo, "Introducción a la política municipal francesa". *Centro de Estudios Económicos y Sociales VECTOR. Programa de Desarrollo Local*. Avance de investigación, Santiago, 1984.

(15) Ver: "O Estado, os movimentos sociais, o partido" (última entrevista con Nicos Poulanzas) En: *Revista Espaço o Debates* No. 9, Neru, São Paulo, 1983.

sufragio universal es vista críticamente incluso por el propio pensamiento liberal, desde el cual se han buscado formas de perfeccionamiento, como la creación de los Consejos Económicos Sociales en varios países europeos occidentales. También bajo el influjo de ideas socialistas, se levanta una crítica radical a las formas democráticas (parlamentarias). Esta crítica tiene como componente no sólo que la democracia es formal cuando se asienta sobre relaciones económicas de explotación, sino que su "forma" institucional misma es parcial, inadecuada, incompleta y fuente de división entre dirigentes y dirigidos. De esta manera, nace el objetivo de hacer confluír la representación política elegida democráticamente a través del voto universal con la participación directa.

Retomando las temáticas mencionadas anteriormente y que están expresadas en la discusión sobre modelos y mecanismos de gestión local, se pueden apreciar dos discusiones relevantes sobre el problema del poder y gobierno locales. La primera está referida a la cuestión del carácter de la democracia, y la segunda respecto a la relación movimiento social y Estado.

La primera discusión, como dijimos, está referida al carácter de la democracia política postulada. El razonamiento, es que una visión dicotómica y antagónica entre democracia parlamentaria y democracia directa es un planteamiento altamente cuestionable. Un trayecto teórico más fértil es más bien el de la búsqueda de las complementariedades y, en función de ello, fomentar permanentemente los mecanismos y materias de gestión directa de la comunidad. El carácter de la democracia queda así definido en un "intermedio" entre el planteamiento liberal clásico (democracia parlamentaria-representativa) y el planteamiento marxista clásico (poder dual Estado-proletario).

La segunda discusión ha estado presente con gran énfasis en las reflexiones teóricas sobre democracia-socialismo del último período. El gobierno local o municipal, pensamos, debe adquirir la capacidad de desarrollar una estrategia democratizadora (instancia gubernamental que sin perder su calidad de aparato de Estado, adquiere otra tan fuerte como ella: la de un aparato gestionando para la comunidad); estrategia que depende en gran medida, de la relación que se establezca entre el movimiento social o la organización territorial con el Estado.



En primer lugar, se debería evitar la cooptación en base a una política oficial, y en cambio, se debe reconocer y permitir el pensamiento y la acción independiente de la comunidad organizada. En segundo lugar, una relación así establecida permitiría que la organización territorial esté —indistintamente— en conflicto, en colaboración, o en apoyo condicionado con respecto a la gestión local. Esto significa, que la organización asume el problema del poder, "disputando" el espacio de la política al Estado. La organización social, de esta forma, no es concebida en la marginalidad respecto del Estado ni disuelta al interior de su organización político-administrativo.

En el caso chileno, además, hay dos problemas que han estado en la preocupación política por lo local. Uno primero está referido al planteamiento que ve en el aumento de los poderes locales un factor de estabilidad política en una democracia futura, al descomprimir el aparato central del Estado del conjunto de conflictos nacionales. Se argumenta que en el pasado un factor de inestabilidad fue la excesiva concentración de conflictos a ese nivel.

Una segunda preocupación está referida a una cierta condición que se le asigna e impone a la participación local a fin de constituir un proceso social "virtuoso". Esto es que no se produzca una ideologización que penetre los procesos y los agentes locales de tal forma de no transformar el escenario local en uno de lucha ideológica determinado por las grandes opciones y corrientes políticas nacionales.

Como se observa, ambos planteamientos están cruzados por el análisis que se hace acerca de las causas de la "ruptura institucional" chilena en 1973 y hacen como centro de su preocupación el problema de la inestabilidad política y el de la sobreideologización.

Sin embargo, parece útil diferenciar entre lo que es una "excesiva" ideologización de los problemas, de la necesidad de que en el espacio y gobiernos locales se discutan y se pongan en práctica programas con sentidos políticos explícitos. Estos últimos no son sólo necesarios sino naturalmente vigentes como realidad cultural en una sociedad de necesidades reprimidas así como de agudas desigualdades sociales. Ello produce una realidad conflictiva que sólo puede ser

enfrentada, en un sentido profundo, a través de transformaciones en el carácter y contenido de las distintas políticas. La necesidad de transformación se impone así como un objetivo de canalización positiva de energías colectivas lo que, por obvia consecuencia, supone el desarrollo del conflicto social. La pretensión de una línea absoluta de ruptura entre la problemática local y nacional (estilos de desarrollo, tipos de propiedad, estrategias de intervención estatal, etc.) olvida el condicionamiento objetivo de la primera por la segunda y el que los agentes intervienen en planos simultáneos.

A pesar de ello, se debe aceptar que la definición de un campo claro de atribuciones municipales que establezca, a su vez, un campo de negociaciones de nivel local, junto con producir una socialización del poder, puede desconflictuar positivamente el aparato central del Estado de presiones innecesarias. Junto a ello, los distintos agentes sociales (locales) deberían ser capaces de asumir y vivenciar sus opciones ideológicas nacionales no como sistemas cerrados que además se juegan en cada movimiento.

Pero, como hemos señalado, el fuerte conflicto social no puede ser unilateralmente descrito como el resultado de la ideologización de actores más allá de lo deseable, para cualquier situación. Es necesario reconocer la existencia de ciertas bases materiales sobre las cuales aquel se gesta. Y esto, desde un punto de vista democrático, se resuelve, principalmente, no por la vía de la desideologización sino por la de los cambios sociales que favorezcan a una mayoría social que así lo hace explícito.