

Viejo escenario, nuevos actores

**"Problemas y posibilidades
de la gestión municipal
en ciudades intermedias
en América Latina"**

*Luis Chirinos
Claudia Minoliti
Pedro Pérez
Humberto Vargas
Patricio Velarde
Fabio Velásquez
Darío Vergara*

Autores: Luis Chirinos, Claudia Minoliti, Pedro Pérez, Humberto Vargas,
Patricio Velarde, Fabio Velásquez, Darío Vergara

Primera Edición: CERES - CIUDAD- CIDAP - FORO - SUR - IIED

Copyright: CIUDAD

Quito, Ecuador, 1991

Portada: CIUDAD. Pieza de cerámica de Maite, Cuenca-Ecuador.

325.008

Ch 542p. Chirinos, Luis. Minoliti, Claudia. Pérez, Pedro. Vargas,
Humberto. Velarde, Patricio. Velásquez, Fabio. Vergara,
Darío.

Viejo escenario, nuevos actores. Problemas y posibilidades de la
gestión municipal en ciudades intermedias en América Latina.

Quito. Ed. Ciudad- Ceres- Cidap-Foro-Sur- IIED

1991.160 p.

/GESTION MUNICIPAL//CIUDADES INTERMEDIAS/
/ DESCENTRALIZACION// DEMOCRACIA LOCAL/
/ GOBIERNOS LOCALES// AMERICA LATINA/

INDICE

● Presentación	9
● Democracia local y participación política en el gobierno local de ciudades intermedias en el Perú: hacia la construcción de modelos de gestión municipal democrática-participativa.	
<i>Luis A. Chirinos S.</i>	11
1. Elementos para un marco teórico de la participación política	12
2. Una tipología de los conceptos de participación política	13
3. Algunas conclusiones	30
● La gestión municipal en ciudades intermedias en Argentina.	
<i>Claudia Minoliti</i>	
<i>Pedro Pérez</i>	37
1. Aspectos conceptuales	38
2. La gestión urbana local en los casos argentinos	41
3. Pensando en transformaciones	52
Bibliografía	56

● Un gobierno local municipal democrático: "No es necesaria la mano de un padrino"	
<i>Humberto Vargas</i>	57
1. Democracia y gobiernos locales: un nuevo escenario	57
2. Autonomía vs. redistribución administrativa territorial	59
3. Los modelos de gestión municipal	66
4. Los actores y la gestión municipal	79
5. Un modelo de gestión democrática	81
Bibliografía	86
● Entre la encrucijada estatal y el clientelismo político: la gestión municipal en ciudades intermedias ecuatorianas.	
<i>Patricio Velarde</i>	87
1. Introducción	87
2. Problemas y limitaciones de la gestión municipal	88
3. Algunas reflexiones en torno a un modelo de gestión más democrático	99
Bibliografía	102
● Democracia vs clientelismo hacia un nuevo modelo de gestión municipal	
<i>Fabio E Velásquez</i>	103
1. Descentralización y democracia	103
2. El clientelismo como modelo de gestión municipal	107
3. Las contradicciones del modelo	121
4. Hacia un modelo democrático de gestión municipal	126
5. Gestión municipal y proyecto democrático popular	131
Bibliografía	133

●. Ciudadanía local y la reforma municipal en Chile	
<i>Dario Vergara</i>	135
1. El municipio como forma de acción del Estado	136
2. La construcción política del municipio chileno	140
3. El modelo de gestión municipal	147
4. Los problemas del modelo de gestión municipal	150
5. Las formas de ciudadanía local	158

Darío Vergara S.¹

Ciudadanía local y la reforma municipal en Chile

El gobierno militar vigente en Chile durante 16 años, se propuso y realizó una modificación radical de la institucionalidad chilena. Parte de este proceso fue la transformación del rol y tareas asignadas al Estado, tanto en su nivel central como en el ámbito de los gobiernos locales. El análisis de estos últimos debe, por tanto, asumir la perspectiva de que sus cambios son expresión de una transformación del Estado en su conjunto, e incorporar el necesario ajuste que tanto los actores políticos como los funcionarios municipales y los ciudadanos han debido realizar en función de esa transformación.

El proceso de cambio que tuvo como resultado el modelo de municipio actual, aún habiéndose dado en el marco de una dictadura, no fue homogéneo desde el punto de vista político. Parte del análisis, de los gobiernos locales es, entonces, recomponer las distintas etapas de su construcción, y determinar las características específicas que ha asumido el fenómeno político local en el contexto de democratización y descentralización de algunas funciones del Estado.

1 Sociólogo, investigador del Centro de Estudios Sociales y Educación (SUR).

Finalmente, es necesario distinguir los problemas de gestión que persisten en el modelo de gobierno local chileno. Ellos dan cuenta del extenso camino que falta por recorrer por dar forma a gobiernos locales que sean verdadera expresión de desarrollo y democracia.

1. El municipio como forma de acción del Estado

El conjunto de estructuras, recursos y funciones que conformaban al Estado chileno hasta el año 1973, constituían una plataforma indispensable para que grupos políticos de distinto signo impulsaran sus proyectos y programas. De esta manera, el Estado siempre operó en Chile como constructor de economía y de sociedad.

Dicha modalidad se extendía desde los planos funcionales hasta los niveles territoriales de gobierno y, por tanto, daba forma a una matriz de Estado centralizado, con escasa relevancia de los niveles regionales y locales, ésto es, la provincia y la comuna.

La adopción de la política de subsidiaridad adoptada por el gobierno militar, modificó sustantivamente el cuadro antes descrito. El nuevo modelo proponía declinar en función de "la iniciativa privada y el mercado", la producción, distribución y asignación de importantes bienes y servicios de consumo, no sólo privados, sino también algunos de carácter colectivo. Quizás éste fue uno de los mayores cambios en la forma de redefinir la responsabilidad pública sobre necesidades de la sociedad.

Consecuentemente con esas definiciones, correspondía redimensionar y especializar la estructura, recursos y funciones del Estado, de modo que su funcionamiento tendiera a ser un factor coadyuvante de las iniciativas de los nuevos actores del desarrollo y la modernización: la iniciativa privada y el mercado.

En Chile nunca se logró implementar íntegramente esta "nueva utopía" neoliberal. En los hechos, el Estado se mantuvo siempre como un factor determinante de la medida en que el mercado o las regulaciones estatales intervenían en las distintas etapas del gobierno militar.

Así, por ejemplo, el período en que se produjo la reformulación político-administrativa del aparato estatal (1975 a 1979), coincidió con la etapa más ortodoxa y fundacional de los postulados neoliberales en lo económico. Pero también es cierto que dicho modelo se demostró incapaz de enfrentar los agudos desajustes que en materia de desarrollo económico y social generó en distintos sectores laborales, así como tampoco demostró eficacia para enfrentar el impacto de la crisis internacional en el sistema productivo nacional. Muy por el contrario, la recesión internacional se hizo más fuerte en nuestro país, precisamente por la poca influencia que el Estado podía tener en la articulación de respuestas ante coyunturas del tipo de las descritas.

Como resultado de esta mala experiencia, se rediseñaron los grados de intervención del Estado, y desde el año 1981 se ampliaron nuevamente sus grados de participación, principalmente a través de una expansión del gasto público y de la toma de iniciativa en una serie de políticas sociales.

Este ajuste, sin embargo, no se tradujo en un incremento del aparato del Estado, sino más bien en una combinación de confianza total en la empresa privada y un pragmatismo intervencionista que garantizara la vigencia del modelo. Y fué esta conjunción entre elementos neoliberales y una alta capacidad de intervención, lo que vino a dar fin al Estado benefactor que había estado vigente en Chile por más de cuarenta años.

Existen dos campos del quehacer estatal chileno donde se manifiestan con nitidez las consecuencias que estas transformaciones han tenido para la sociedad civil, sobre todo para aquellos que hasta hace 16 años dependían absolutamente de las políticas de integración social y económicas del Estado.

Nos referimos al ámbito de las políticas sociales y al rol del municipio.

El concepto de política social que operó en Chile hasta 1973, se definía en sus rasgos más esenciales como parte integrante de un modelo de desarrollo global, que asumía la necesidad de generar y garantizar condiciones de acceso a los beneficios sociales a toda la población nacional. Era el Estado, como principal motor del desarrollo y la industrialización, el que además garantizaba la reproducción de las capacidades de trabajo y el ensanchamiento de la modernización hacia todos los sectores de la nación. Esta definición de política social se sustentaba en dos principios:

El primero era la creencia de que el camino hacia el progreso era ininterrumpido y ascendente y por tanto operaba por sucesivas incorporaciones de distintos sectores sociales. El segundo, suponía que un esfuerzo nacional de tales magnitudes solo podía ser ejecutada a niveles de "Estado mayor" y por tanto, con un alto protagonismo de estructuras técnicas y políticas de niveles centrales, en detrimento de las esferas regionales o comunales.

En esta concepción la pobreza, era abordada como un desajuste (transitorio o estructural, dependiendo de la orientación) entre lo tradicional y lo moderno, entre un modelo de desarrollo retrasado y los nuevos sistemas de producción, que terminarían incorporando a toda la sociedad. En cambio el concepto de pobreza con que operaba el gobierno militar, expresaba muy bien el dualismo neoliberal e intervencionista a que hemos aludido más arriba, pues incorporaba como condición necesaria de las políticas sociales el que las políticas sociales debían ser diferenciadas sobre la base de una distinción entre aquellos sectores "viables", es decir que cuentan con capacidad de pago para autoproverseer sus beneficios sociales en el mercado, y aquellos que se encuentran excluidos del sistema y se ubican en los márgenes de la pobreza crítica.

Para los primeros (los grupos sociales que están incorporados), el Estado privatizó los sistemas de salud, previsión, educación, vivienda. Para los segundos, en cambio, definió una "red social" que distribuye "subsidiariamente" un conjunto de beneficios según los criterios de necesidad e ingreso de los hogares populares. Esta línea de recursos fue diseñada para que tanto su administración como su "focalización" fuese implementada de manera descentralizada a través de las municipalidades.

La caracterización de la pobreza en este nuevo concepto es excluyente y segmentada, pues se hace una clara distinción entre "extrema pobreza" o pobreza permanente, y "pobreza transitoria". Esta última es entendida como la condición de un segmento de la población trabajadora que, en condiciones de restricción económica, se suma temporalmente a la población con ingresos insuficientes para la sobrevivencia básica.

El Estado, en consecuencia, pasó a definir políticas sociales permanentes para el segmento de extrema pobreza. Para diferenciar entre ambos tipos de

pobreza, se diseñó una metodología de estratificación de pobreza a nivel comunal que, con algunas modificaciones se ha mantenido hasta ahora, incluye los siguientes indicadores: Tipo de vivienda, condiciones de hacinamiento, sistemas sanitarios y equipamiento. Con base en esta información y disponiendo de los recursos necesarios, se encargará al sistema municipal el hacerse cargo de quienes sean favorecidos por esos beneficios.

Para aquellos que temporalmente traspasen los umbrales de la línea de pobreza transitoria, el Estado, (también a través del municipio), contempla medidas de emergencia que se extenderán en el tiempo mientras la autoridad considere que subsisten las restricciones que provocaron su marginación del mercado de trabajo.

Es justamente esa articulación entre SUBSIDIARIEDAD AUTORITARIA, como principio de relación entre este Estado con los distintos sectores sociales y la DESCENTRALIZACION DE LA GESTION, como mecanismo institucional y territorial que organiza las funciones del Estado, lo que define al municipio chileno.

En Chile, la descentralización se ha referido a procesos de desconcentración y privatización de la funciones del Estado, y como es evidente no se ha relacionado con la potencialidad de producir o fortalecer otros procesos generalmente asociados a ella como la democratización y/o la autonomía.

La dictadura, tempranamente incrementó de forma sustantiva las atribuciones y recursos de la institución municipal, en otras palabras descentralizó eficazmente parte importante de su aparato administrativo, con prescindencia absoluta de eventuales procesos democratizadores.

Desde esta perspectiva, así como la descentralización no produce necesariamente democracia, tampoco produce autonomía, pues como ha quedado demostrado, la descentralización puede funcionar perfectamente reemplazando autonomía por segmentación del ejercicio de la autoridad. Combinando la modernización del aparato funcionario con el ejercicio oligarca de la autoridad por parte del Alcalde.

2. La construcción política del municipio chileno

Antes de hacer un análisis funcional acerca del municipio chileno es necesario conocer el proceso de construcción política que operó durante los 16 años del régimen militar. Esto porque lo acontecido con el municipio desde entonces se expresa tanto a partir de la práctica política de todos estos años, como a través de un proceso de reforma legal.

El marco institucional no necesariamente define todo lo que ocurre en el "municipio real". Este es también el resultado de una serie de etapas que lo fueron constituyendo y que reflejan las tensiones políticas que el modelo expresado en la ley tuvo al interior del propio Gobierno. Pero, sobre todo, revisten gran significado en la medida en que reflejan la sedimentación de distintos rasgos que tendieron a permanecer en la gestión municipal y que en último término le dieron su perfil definitivo.

Se pueden distinguir cinco etapas en las cuales el municipio —en el marco general de sus atribuciones legales— asume un determinado rasgo distintivo, que es conjuntamente una ruptura con el modelo histórico y cristalización de uno de los componentes del municipio actual.

El municipio y el rasgo autoritario

En una primera etapa de la dictadura militar, se procedió a la destitución de todos los alcaldes elegidos democráticamente. En su reemplazo se designaron alcaldes militares que asumieron las funciones de control sobre la población de la comuna. Esta situación se extendió hasta el segundo tercio de la década del setenta.

El municipio adquirió una significación nueva para los habitantes de la comuna. El alcalde, que dependía del Intendente cabeza de gobierno regional comenzó a aparecer como la expresión visible de la ocupación territorial y de la subordinación de la sociedad civil local a las directrices del gobierno central. Esta percepción de una autoridad edilicia que abruptamente asume funciones de última línea en la rígida máquina de control militar significó una ruptura radical respecto a un municipio sin mayores atribuciones funcionales, con una autoridad edilicia carente de peso significativo.

La práctica de este período -puesto que todavía no existía una propuesta político administrativa de gobierno interior- marcó no sólo a la población, sino también al propio municipio. Allí encontramos la matriz de las relaciones de autoridad que se desarrollaron al interior en la estructura municipal, desde y hacia los niveles superiores y los modos de relación entre el personal del municipio y el alcalde con los distintos grupos locales.

El diseño institucional del municipio chileno

Una segunda etapa en la construcción del municipio actual se desarrolló a partir de lo que fue el proceso de reestructuración de los sistemas de gobierno y administración interior, entre los años 1974 y 1977, que perseguía refundar los roles y funciones del aparato del Estado en la vida nacional. Este fué el período donde se definen las base políticas e institucionales derivadas de la concepción de un Estado subsidiario, que ya aludimos anteriormente. En consecuencia fué un momento prolífico en la dictación de cuerpos legales atinentes a las formas de generación de la autoridad comunal (Decretos Leyes 573 y 574, de 1974) que definieron al municipio como una entidad territorial e institucionalmente descentralizada, dependiente directamente del Presidente de la República, quien decide el nombramiento de los Alcaldes. Se promulgó una nueva definición territorial, la ley de regionalización, que dividió el territorio nacional en trece regiones que antes no existían, 51 provincias (anteriormente 25) y 335 comunas (antes 296). Fue también fundamental la dictación de una Ley Orgánica Municipal, que modificó la anterior legislación, vigente desde 1927.

En esta fase, el municipio quedó preparado institucional y orgánicamente para asumir las nuevas funciones que se derivaron del retiro del Estado desde muchas áreas en las que antes había jugado un papel protagónico.

Con todo, esta etapa institucionalizadora no se tradujo en una puesta en funcionamiento de muchas de esas atribuciones, debido a que distintos sectores en el seno del gobierno militar discrepaban respecto del carácter o los grados de profundidad que esta reforma debía asumir. Esto implicó que algunos de los aspectos relevantes de la ley, como es el caso de la fórmula de participación de agentes de la comunidad en el gobierno local (El Consejo de Desarrollo Comunal, Codeco) no será aplicado sino hasta doce años después.

Entre mediados de 1977 y 1981, los postulados doctrinarios neoliberales y sus aplicaciones alcanzaron plena hegemonía en el gobierno. Hasta ese momento, los altos mandos militares habían tendido más bien a una suerte de proteccionismo sobre muchas áreas de la producción y de servicios. Esta visión, nutrida por los criterios de la logística militar, desaconsejaba los arriesgados procesos de privatización y pérdida de influencia directa de parte del Estado sobre diversas líneas consideradas estratégicas para el país, y había impedido la privatización e incluso la descentralización de diversas prestaciones públicas.

Pero ya a fines de los setenta, se consolidó el diseño institucional municipal prefigurado en la etapa anterior. El cuadro general fue el de una práctica desestatizadora llevada hasta los extremos y sin ningún tipo de contrapesos, la racionalización de las funciones del Estado, la desconcentración de algunas de las funciones etc. Este proceso se dio en momentos en que la política de libremercado había tenido como efecto inmediato fuertes incrementos de los niveles de desocupación y cesantía, producto de la profunda transformación de la estructura productiva nacional.

Este contexto incidió sobre el municipio en dos sentidos. En primer lugar, porque esta institución se transformó en pieza clave para enfrentar los desajustes antes descritos, por la vía de la ejecución de una serie de programas de subsidios al empleo (PEM, Programa de empleo mínimo; y POJH, Programa de ocupación para jefes de hogar). Iniciaba así el municipio una práctica que hasta ese momento le era desconocida, como es la de ser ejecutor de políticas sociales para la población de extrema pobreza.

En segundo término, el municipio debió crear nuevas estructuras internas para gestionar las atribuciones que le fueron traspasadas, lo que se tradujo en una mayor complejización orgánica y una mayor profesionalización de la planta.

Funcionalmente, el municipio recibió además otras atribuciones relacionadas con servicios colectivos hasta ese momento centralizados, como la educación preescolar, básica y media, y la atención de salud en los niveles de primer y segundo grado.

En concordancia con el nuevo marco institucional, en este período (1979) se dictó la nueva Ley de Rentas Municipales, que ajustaba los mecanismos de

financiamiento de tal manera que el municipio pudiera asumir sus nuevas atribuciones.

En el transcurso de los cuatro años y un poco más que duró este período, operó del modo más puro el concepto neoliberal de Estado, en un contexto autoritario y con total hegemonía en los niveles de decisión política. Se realizó así un complejo proceso que combinaba privatización, desconcentración y descentralización como lógicas coherentemente articuladas y funcionales, tendientes a reducir al máximo posible el aparato y tareas del Estado. Un buen ejemplo de lo anterior es el traspaso de administración de escuelas y colegios públicos a los municipios. Por las nuevas modalidades de financiamiento (Unidad de subsidio por alumno que asiste regularmente a clases) la responsabilidad por mantener equilibrados los niveles de financiamiento del servicio, se tradujo en la necesidad de reducir, desligarse o privatizar aquella parte de la infraestructura o personal traspasado al municipio a fin de prevenir déficits futuros que, en todo caso, desde ese momento pasaban a ser de responsabilidad municipal. Por esta vía se llegó a la licitación privada de muchos colegios y escuelas, o a la reducción de plantas municipales. De esta manera el proceso de privatización de los servicios pasó en estos casos por una etapa previa de municipalización.

Es importante rescatar el “espíritu de la época” para entender los rasgos que fueron constituyendo el municipio chileno de estos tiempos, y sobre todo para descubrir las implicancias concretas de la descentralización operada por el régimen militar. Poderosas estructuras centrales, con un proyecto político muy preciso en combinación con un contexto autoritario, tuvieron en sus manos las condiciones para imponer a la sociedad y en el Estado, una reestructuración global de sus atribuciones.

Municipio y red social

La crisis económica del año 1981 encontró a nuestro país con su economía y mercados extremadamente abiertos y liberalizados, con poca capacidad para enfrentar las restricciones que la situación demandaba. La iniciativa privada estaba lejos de asumir el rol que el modelo neoliberal preconizaba, y quedaba en evidencia lo lejos que se había llegado en el intento de jibarizar el papel del Estado en las cuestiones relativas al bien común.

Se inició en estas circunstancias una cuarta etapa, que vino a ser de gran importancia para los perfiles definitivos que adquirió el municipio chileno.

Este período se caracteriza por la incorporación de un componente de pragmatismo en las relaciones entre el Estado y la Sociedad. Un primer signo de esta tendencia fué la implementación de un conjunto de medidas de carácter social, conocidas como la "red social de gobierno". Estas implicaban de cierta manera un reasumir la noción de estado subsidiario, en el sentido de la necesidad de una presencia más permanente de la acción estatal tanto en materia de políticas sociales para población de extrema pobreza, como en el desarrollo local.

Estas redefiniciones no fueron tan sólo un ajuste coyuntural para la emergencia recesiva, puesto que perduraron una vez que los efectos de la crisis se hicieron relativamente manejables (1984 en adelante) y superada esa situación, el gobierno evaluó como necesario incorporar un modelo de políticas sociales para los más pobres que expresara de un modo permanente, el rol social que le compete al Estado.

La gestión de esas políticas fué definida como atribución de los municipios, sumada a las que ya se le habían traspasado (programas de empleo, administración de los servicios de salud y educación): básicamente, ellas implicaban la incorporación a las tareas municipales de un conjunto de nuevas líneas de acción y de financiamiento relacionadas con el mejoramiento de equipamiento familiar o comunitario (casetas sanitarias, programa de mejoramiento de barrios etc.).

Fue en esta etapa, también que surgió la movilización social en torno a las protestas (1983-1986), y que el gobierno interior se vio nuevamente exigido en las tareas de control y subordinación de la población. Tal situación llevó al municipio a reeditar parte de sus antiguos roles interventores en la vida social y política de la comuna; esta vez, sin embargo, los mecanismos de control y represión estuvieron revestidos de la experiencia acumulada, y por sobre todo se tradujeron en el uso discriminatorio de la red de mecanismos de subsidios y beneficios a su cargo. Los municipios perfeccionan así los mecanismos de manipulación y cooptación de los ciudadanos de la comuna. La protesta social tenía principalmente bases territoriales y fue allí donde el gobierno autoritario trabajó para desarticularla. El municipio jugó en esta estrategia un papel de agente divisor de los pobladores, para lo cual hacía

uso de su poder de otorgar o negar beneficios sociales, de alta significación para la sobrevivencia de la población más pobre. Esta práctica, usada por los municipios de un modo defensivo durante el período de las protestas, no fué abandonada, y volvió a transformarse en un factor clave de control en los tiempos del plebiscito de 1988 y las elecciones presidenciales y parlamentarias de 1989.

El modelo de participación del municipio autoritario

La última etapa constitutiva del municipio chileno operada durante la dictadura se refiere a la puesta en práctica de un mecanismo de participación de la comunidad en el ámbito del gobierno local. Esta modalidad se da a través del Consejo de Desarrollo Comunal (Codeco) organismo que se conforma mediante la asignación de cuotas de representación a distintos sectores de la comunidad; fueron creados en las distintas comunas mediante un complejo mecanismo que, en síntesis se traduce en la nominación de una terna de postulantes por sector que aspiran a representar en el Codeco tanto a organizaciones comunitarias como a las organizaciones "relevantes" (sic) de la comuna. Esta terna concursa ante un organismo de similares características pero que opera a nivel regional denominado, Consejo Regional de Desarrollo, (Corede) que determina el nombre del representante que participará definitivamente en el Codeco. Una vez constituido, éste tiene una duración de cuatro años.

Este organismo estaba ya considerado en la Ley Orgánica Municipal dictada en 1976, pero se postergó su puesta en marcha hasta la dictación de una segunda ley de municipalidades en el año 1988, este cuerpo legal que contiene el modelo definitivo institucionalizado por el gobierno militar.

Resulta evidente que la participación política fue un tema permanentemente postergado. Los lineamientos básicos del Codeco y sus atribuciones se encuentran ya definidos en la primera Ley Orgánica Municipal dictada en 1976, sin embargo, ésta no podía operar, pues no contaba con los mecanismos de nominación y calificación de sus integrantes. Al margen de lo anterior, lo cierto es que el régimen no consideró pertinente enfrentar esta situación sino hasta doce años después. En el intertanto, el alcalde sólo fundamentaba su autoridad sobre la base de la designación por parte del Presidente de la República, y gozaba de una discrecionalidad sin ningún tipo de contrapesos en tanto única autoridad comunal.

El estreno de los Codeco marca una etapa en el proceso de constitución del municipio puesto que significó las primeras experiencias de gobierno municipal con algún grado de incorporación de entes provenientes de la comunidad local. Según la ley, este cuerpo resolutorio tiene atribuciones sobre la aprobación del plan comunal de desarrollo, el presupuesto municipal y la confección de una terna de nombres propuestos al Corede para la nominación del alcalde por un período de cuatro años. Bajo la ambigua definición de éste como una entidad que persigue "asesorar al alcalde y hacer efectiva la participación de la comunidad en el proceso económico social y cultural de la comuna", se pretende generar una forma de participación corporativa que intermedie en los conflictos estructurales y sustituya la democracia representativa.

Como era de prever, en el primer ejercicio del Codeco fue dar legitimidad electoral a 310 de los 315 alcaldes de todo el país (los 15 restantes son designados por el Presidente de la República). Por ese acto, estos alcaldes quedaron habilitados para continuar a la cabeza del gobierno comunal aun después de que se eligiera por voto universal al Presidente de la República y a la casi totalidad del Congreso Nacional (el gobierno militar instituyó la modalidad de algunos senadores designados). Esta realidad no es pintoresca, confirma la regla ya sabida: también el retorno a la democracia se realiza desde las estructuras superiores del Estado hacia abajo, desde el centro a la periferia.

En el período observado, los Codeco han hecho uso de sus facultades, y a pesar de todas las reservas relativas a la dudosa legitimidad de su mandato, se puede afirmar que la introducción de un mínimo de fiscalización sobre las acciones del alcalde ha resultado positiva.

De los distintos elementos que fueron constituyendo el municipio heredado de la dictadura, el intento por consolidar el modelo de participación política expresado en los Codeco es el que menos impacto real ha tenido en el perfil de la institución municipal. En un sentido temporal, su puesta en práctica fue demasiado tardía; desde la perspectiva de la cultura política, aparece definitivamente como un mecanismo extraño e injusto que debe ser reemplazado por el sistema de votación libre y democrática.

3. El modelo de gestión municipal

Del conjunto de rasgos antes descrito surge el modelo de gestión expresado en el municipio chileno actual. En él se conjugan rasgos empresariales y autoritarios, una combinación articulada de absoluta dependencia de las líneas de mando centralizado por una parte; y por la otra, de una gran autonomía técnica para gestionar los servicios comunales a su cargo mediante sistemas gerenciales similares a los de la empresa privada. En esta línea el municipio está obligado a optimizar al máximo la gestión de los recursos a su cargo, e incluso debe competir con otros municipios por recursos complementarios a los que él mismo genera.

El modelo de gestión antes descrito plantea algunas interrogantes sobre algunos temas que, en la discusión sobre los municipios se dan por supuestos.

Uno de estos temas se relaciona con la discusión acerca de si efectivamente se traspasó poder decisorio o solo funciones administrativas, esto es, si solo se trató de un proceso de desconcentración. Esta discusión si bien tiene su fundamento, se centra en aspectos secundarios, ya que lleva a definir la descentralización como un proceso que se realiza sí y sólo si se cumple un conjunto de requisitos que varían de acuerdo al observador.

En términos prácticos, una simple desconcentración funcional también conlleva traspaso de poder. El punto importante es que este proceso de descentralización administrativa del gobierno central y de fortalecimiento del gobierno o administración local, se realizó en el marco de un régimen autoritario. Esto lleva a disociar el supuesto presente en gran parte de la literatura municipal, respecto a la consustancialidad entre descentralización y democratización.

Ambos procesos no guardan entre sí una relación necesaria. Se pueden presentar disociados, lo cual lleva a consecuencia políticas importantes: una primera lectura nos indicaría que como lo demuestra el caso chileno, la descentralización de los gobiernos locales no tiene necesariamente un papel determinante en la democratización de la sociedad.

La experiencia chilena de antes de la reforma municipal llevada a cabo por el régimen militar nos muestra otra alternativa de funcionamiento del poder

local democratizado. Este se caracterizaba por la supeditación de los gobiernos locales a un sistema político partidario centralizado, para el cual la comuna era el inicio de carreras políticas que tenían como objetivo llegar a los órganos centrales del gobierno (ejecutivo o legislativo), lo que conlleva estilos caciquistas o clientelistas de política local.

En el caso anterior, la democratización no era acompañada de descentralización; por tanto, las autoridades comunales no contaban con los instrumentos y atribuciones necesarios para ejercer tareas de desarrollo local como así tampoco de los electores como para poder controlar a dichas autoridades.

Otra línea de análisis surge cuando nos preguntamos acerca de los muchos contenidos que puede tener la noción de democratización local. Es así que, en algunos casos, se tiende a sobrevalorizar la idea de participación social como único camino democratizador, y se fomenta el corporativismo a través de propuestas de participación directa (que no incluyen a toda la población), por sobre la participación política a través de la representación formal.

En un segundo orden de cosas, existe el riesgo de sobrevalorar las funciones políticas del alcalde, tendiendo a ignorar o minimizar las dimensiones gerenciales, de fomento y de promoción social que se requiere estén presentes en la gestión del gobierno local, a fin de enfrentar los problemas de las comunas.

Es claro que la descentralización política y administrativa pone exigencias ineludibles de eficiencia y eficacia de los municipios para administrar dichas atribuciones y recursos. Es bueno tener presente que el punto central al cual se orienta una parte sustantiva de la gestión del alcalde, sigue siendo la capacidad que éste demuestre para enfrentar y resolver los problemas sentidos o estructurales de la comuna. De la forma en que la ciudadanía local evalúe este desempeño, depende gran parte de la suerte del político local.

Lo anterior nos lleva a la reflexión sobre el tipo de problemas que el municipio está en condiciones de enfrentar y resolver adecuadamente. ¿Cuál es el contenido de la función de promoción de desarrollo local que le compete a esta institución?

Las funciones municipales se pueden resumir en cuatro campos de gestión.

- i) La planificación del desarrollo comunal.
- ii) La generación de canales de integración y participación de la comunidad.
- iii) La administración y gestión de los servicios sociales y comunales.
- iv) La promoción del desarrollo económico en la comuna.

En estos campos, el alcalde debe desplegar su capacidad para gestionar eficiente y eficazmente el conjunto de responsabilidades que han sido transferidas al municipio, entre ellas:

- La red social de apoyo a la extrema pobreza , compuesta por más de 15 líneas de subsidios;
- La administración del servicio de educación pre-escolar, básica y de enseñanza media;
- La administración de todo el sistema de atención primaria, postas, policlínicos y consultorios;
- La clásica función de servicios comunales de aseo, iluminación pública, parques etc;
- El plan regulador comunal;

Además, esta autoridad comunal debe gestionar recursos complementarios a los que recibe ordinariamente del gobierno central. Para ello debe desarrollar capacidad de diseño de "proyectos" y concursar, en competencia con otros municipios, ante el nivel de gobierno regional, e inclusive ante los propios ministerios, para la obtención de programas extraordinarios de mejoramiento en su comuna.

Las líneas antes reseñadas configuran lo que podría denominarse la "función gerencial" del alcalde, que está regida por el uso efectivo y racional de los recursos humanos, materiales y financieros que tiene a su cargo para lograr un buen rendimiento en ambas áreas.

Esta modalidad de gestión tuvo la posibilidad de introducirse e implantarse con diversos grados de éxito en un contexto político autoritario. Pero en un contexto democrático, el rol del alcalde antes descrito se abre a un nuevo campo de preocupaciones, como es el de la generación de una base de

respaldo político que le permita reproducirse en el poder. Esta nueva exigencia plantea un dilema nuevo, pues no siempre son correspondientes la racionalidad de maximización económica con la racionalidad del rendimiento político; es más, sus lógicas casi siempre terminan oponiéndose, sobre todo en períodos preeleccionarios.

4. Los problemas del modelo de gestión municipal

El sistema de gobierno local chileno se encuentra aún en transición, no sólo en sus aspectos institucionales y políticos, sino también en cuanto al logro de capacidad para desempeñar el conjunto de funciones y responsabilidades que se le asignan. La descentralización, la regionalización y la democratización son procesos todavía por llenarse de las formas y contenidos posibles de ser aplicados en nuestro país.

La posibilidad de un municipio descentralizado también debe tener en cuenta que bajo la misma asignación de funciones y contando en teoría con similares instrumentos para llevarlas a cabo, en la práctica existen diversos tipos de municipalidades. Un municipio de una comuna empobrecida de la metrópolis de Santiago tiene una función pública diferente del municipio de una comuna rural y ambos a su vez se diferencian sustantivamente del rol que juega un municipio de una ciudad intermedia.

Queda pendiente la pregunta sobre el papel efectivo que estos distintos tipos de municipios pueden jugar en sus propias realidades como agentes de desarrollo y participación local.

Existen cuatro áreas de gestión que representan el conjunto de funciones de mayor relevancia desarrolladas por el municipio, y donde se detectan sus principales dificultades:

- i) El sistema de representación y participación de la ciudadanía en la comuna. Esta área de gestión municipal hace referencia a los particulares componentes del sistema político en el nivel local.
- ii) La disponibilidad de recursos financieros tanto de operación como de inversión con que cuenta el municipio para ejecutar las distintas tareas asignadas a su responsabilidad.

- iii) Los límites y potencialidades del municipio para involucrarse en la promoción del desarrollo económico de la comuna.
- iv) El papel que cabe al municipio en la ejecución de programas de desarrollo social. Esta área de gestión se relaciona con sus posibilidades reales de hacer un aporte a los sectores más empobrecidos que residen en la comuna.

Los sistemas de representación y participación

La participación social es entendida aquí como la posibilidad y capacidad que tienen los distintos sectores sociales de la comuna para influir de modo determinante en las decisiones de los gobiernos locales que los afecten.

Si bien existen instrumentos legales que facilitan el funcionamiento de diversos tipos de organizaciones de nivel local, es necesario considerar que con frecuencia estas instancias no siempre son útiles como canales de expresión organizativo de los sectores más empobrecidos. Estos a menudo carecen de estructuras de representación, o -cuando éstas existen- son muy frágiles y presentan requerimientos que por su urgencia y magnitud trascienden los medios y posibilidades de organizaciones como las Juntas de Vecinos o Centros de Madres, que son las que tienen existencia legal. Por último, es apropiado considerar que distintos grupos sociales requieren a su vez de diferentes fórmulas orgánicas para expresarse como organizaciones.

Esta complejidad en materia de organización y participación se traduce, en el caso de los barrios más pobres, en una diversidad de conductas asociativas. Entre ellas, la participación de algunos pobladores en una diversidad de experiencias de organización con tiempos de duración muy cortos y, en el caso más exitoso de convocatoria, la participación masiva de la población en campañas que reivindican una necesidad sentida por la población y que muchas veces no puede ser procesada por los niveles municipales.

La conclusión es que, si bien las diferentes modalidades de organización formal actualmente operantes en la legislación contribuyen a la expresión institucionalizada de los pobladores, en muchos casos resultan demasiado rígidas o insuficientes para la diversidad de necesidades y estilos organizativos que operan realmente en los barrios populares. Es necesario, por tanto simplificar y diversificar las formulas legales de organización territorial y

funcional existentes, de modo que permitan la expresión de la diversidad de estilos de participación y de organizaciones que existen en los barrios. Los mecanismos legales a disposición de la población deben ser ágiles, gratuitos y sencillos de gestionar, de tal manera que, junto con aportar efectividad en tanto instrumentos de representación y participación, sean accesibles a las a veces restringidas condiciones de ejercicio de sus derechos ciudadanos por parte de los sectores populares.

Otro componente importante relativo al mejoramiento de las condiciones de la participación social, se refiere a las serias limitaciones que existen en materia de comunicaciones e información entre los niveles ejecutivos del gobierno local y la población. Es evidente que se debe realizar un trabajo de revisión crítica del tipo de mensajes que se emiten; los canales y códigos que se utilizan, y el tipo de personal a cargo de entregar dicha información. Como es de suponer, los problemas de las comunicaciones entre usuarios y municipio no sólo se reducen a la ausencia de información; en muchos casos, la dificultad proviene de un exceso de la misma. Esto último se genera al perder de vista la noción de que la información persigue un fin y, por tanto, debe buscar generar un impacto sobre la toma de decisiones del que la recibe.

Es necesario entonces desarrollar un modelo de comunicaciones municipal que sea útil como herramienta de integración y ampliación de los márgenes de participación de la ciudadanía. Los contenidos y canales de ese modelo de comunicación serán apropiados si son capaces de articular eficazmente a beneficiarios, municipio y Estado, abriendo así caminos para la participación de los primeros en los distintos niveles de gobierno.

Sus posibilidades de participación, sin embargo, no se reducen a una apertura de las comunicaciones. Factor esencial son los mecanismos de representación en el ámbito local, esto es, las fórmulas que el sistema institucional define para la delegación de cuotas de soberanía o de poder en representantes o delegados que vienen a constituir las autoridades del gobierno comunal.

El ámbito municipal hasta ahora ha estado determinado por la gestión sin contrapesos que la dictadura ejerció en el pasado sobre la comuna, lo que impide tener una imagen precisa de los rasgos que asumirá la democratización de los municipios en el futuro próximo.

Los rasgos del municipio actual (ampliada su capacidad de respuesta a muchas de las demandas políticas de los ciudadanos), transforman sustantivamente la significación política de las autoridades de la comuna (alcalde y consejales), que cuentan hoy con más atribuciones y recursos que sus antecesores hasta 1973. Pero, junto con el aumento del peso específico de estas autoridades políticas, es evidente que se verán aumentadas las exigencias de idoneidad técnica y capacidad de gestión de quienes resulten electos. Ambos factores constituyen, desde el punto de vista práctico, el núcleo del problema de la representación política en la comuna.

En este ámbito se presenta una disyuntiva de mucha relevancia para los diferentes grupos políticos locales; esto es, la necesidad de compatibilizar las exigencias propias de la sobrevivencia y reproducción política, con el ineludible desafío de efectividad en la operación de los recursos y atribuciones municipales. Y ello en un plazo y un territorio en que la evaluación de los impactos de las decisiones de las autoridades es bastante acotada.

La necesidad de profundizar el análisis de los aspectos políticos de los gobiernos locales, se hace cada vez más urgente. La marcha cotidiana del gobierno local se ve mejor reflejada en el despliegue de los distintos intereses en torno sobre algún problema concreto. Hasta ahora, el grueso de los estudios se limita a la descripción de los aspectos administrativos, institucionales y hasta burocráticos de la forma en que se enfrenta un determinado problema comunal, obviando el análisis del conjunto de presiones, conflictos y negociaciones que se producen antes de arribar a la definición de planes, programas, proyectos y procedimientos.

Municipio y recursos financieros

Las coordenadas principales para abordar el tema del financiamiento municipal son principalmente dos. Una primera relativa a la voluntad política del gobierno central para aumentar y diversificar los recursos disponibles para la gestión municipal. La segunda que se vincula a las posibilidades de optimizar las capacidades de gestión descentralizada de esos recursos de parte de los municipios.

a) Los fondos, y sus criterios de asignación.

Un detalle de los fondos que actualmente existen para financiar la gestión municipal, es el siguiente:

Recursos de fondos nacionales:

FCM, (Fondo Común Municipal)

FNDR (Fondo Nacional de Desarrollo Regional)

- Programa de mejoramiento de barrios.

- Programa de mejoramiento urbano

Fondo sectorial del Ministerio de Vivienda

- Programa de equipamiento y emergencia urbana.

- Programa de mantención vial urbana.

Recursos por servicios traspasados o administrados vía municipio:

Educación: pago de subsidio por asistencia de alumnos.

Salud : Asignación de un techo de atenciones por comuna.

Diversos subsidios para población de extrema pobreza.

Recursos por recaudación propia:

Patentes comerciales.

Permisos de construcción.

Derechos de aseo.

Arriendo de propiedades municipales.

Impuestos de permisos de circulación de vehículos.

Licencias de conducir.

Un análisis de la operación de estas modalidades de financiamiento nos indica que la tendencia general no es hacia la descentralización. El grueso de los recursos que el municipio puede canalizar para su quehacer existen y/o son operados desde instancias externas a él, ante las cuales debe negociar los términos de referencia y los montos y plazos en que se debe ejecutar esos presupuestos. En estricto rigor, el único margen de autodeterminación municipal en términos presupuestarios, se da en los fondos autogenerados.

A ese límite se le suman otros. Es el caso del Fondo Común Municipal (FCM), en el que subsisten insuficiencias en cuanto a la ponderación de indicadores sociales para calificar a los distintos municipios en los diversos rangos redistributivos.

Una dificultad adicional proviene de los bajos niveles de objetivación de los criterios de distribución con que operan los fondos. Los mecanismos de asignación no son discutidos ni conocidos por el municipio, y tampoco se contempla la posibilidad de apelación formal respecto del encasillamiento municipal en cualquiera de las fuentes antes aludidas.

Un ejemplo paradigmático de las relaciones financieras del municipio con el Estado central, es el de las modalidades de gestión del gasto social del Gobierno. Este utiliza al municipio como canal de asignación para la colocación de un conjunto de beneficios dirigidos hacia las familias más pobres de la comuna. El municipio, además, realiza la tarea de clasificación de la población potencialmente beneficiaria de esos recursos, mediante la aplicación de un instrumento de recolección de antecedentes denominada ficha CAS², identificar y clasificar a los más pobres de la comuna. Realizado este trabajo, el Gobierno financia un conjunto de acciones sociales, y utiliza nuevamente al municipio para la entrega de recursos. En la práctica, el municipio sólo es un administrador de fondos públicos. Este sistema no permite al municipio influir respecto a la orientación de esos gastos sociales que administra.

Lo que se quiere hacer notar, es el hecho, de que el tipo de fondos como los descritos anteriormente, constituye una parte sustantiva del presupuesto municipal. Los casos de municipios con capacidad de sostener programas sociales con fondos propios, son limitados.

Esta afirmación nos liga con la pregunta acerca de la capacidad real que tienen los municipios para gestionar recursos y programas sociales.

El problema de las limitaciones en la gestión tiene al menos tres componentes que explican las diferencias entre distintos tipos de municipios. Uno relacionado con el tipo de municipio (rural, urbano, metropolitano etc.), que indica la cantidad de recursos disponibles y las posibilidades de contratar personal calificado. Otro surge de la composición de las actividades relevantes que se desarrollan en la comuna (función residencial, comercial, industrial, centro de servicios etc). Y por último, la ubicación geográfica de la comuna respecto a núcleos centrales de dinamismo técnico, político o económico (capital nacional, de región, puertos, universidades, etc.).

Estas características definen el conjunto de condiciones que determinan la gestión de las tareas ubicadas al interior de la propia comuna.

2 La ficha CAS debe su nombre a la instancia municipal que usaba la información que dicha ficha contenía, el Comité de Acción Social. Es un índice de estratificación de pobreza destinado a calificar a potenciales beneficiarios de la red de subsidios estatales.

Algunas líneas de solución para estos problemas indican que es necesario elevar la capacidad de los actuales recursos humanos y profesionales que posee el municipio. El papel de la capacitación en materias de planificación y gestión local es imprescindible para que, sin mayores costos operativos, se pueda elevar el impacto de la acción municipal.

En otro plano, corresponde simplificar los sistemas de obtención de recursos externos al municipio y algunas exigencias de registro de información que, por lo engorrosos de gestionar, se constituyen en factores de marginación de las comunas más pobres, precisamente las que más necesitan ser efectivas en este tipo de circuitos:

Pero los límites de la gestión municipal también provienen del entorno regional en que se ubica la comuna. Un buen ejemplo de lo anterior es la ausencia de atribuciones para generar organismos intermunicipales; esto redundaría en que problemas comunes, a un grupo de municipios (por ejemplo, referidos a la educación o la prestación de salud), no puedan ser enfrentados a una escala que permita organizar mejor la oferta de tales servicios (recursos humanos, infraestructura etc.).

Municipio y desarrollo económico y social

¿Cuál es el campo de acción posible para los municipios en materia del desarrollo económico en su comuna?

La definición formal del municipio le adscribe como una de sus finalidades, "satisfacer las necesidades de la comunidad local y asegurar su participación en el progreso económico, social y cultural de la comuna". (Constitución Política de la República de Chile, 1980). Sin embargo, un análisis de sus funciones y recursos indica que no siempre cuenta con las condiciones para realizar tal objetivo. Un signo de esta situación es la inexistencia de una unidad específica dentro de la municipalidad, que esté encargada del desarrollo económico de la comuna.

En este contexto, lo central es que los volúmenes de inversión que manejan los municipios son insuficientes para lograr un impacto significativo sobre los niveles de desarrollo económico apropiados para la comuna. Las posibilidades efectivas de incidencia en esta materia recaen en la actividad de algún sector del Estado por la vía de la inversión en infraestructura,

caminos, urbanización, o definitivamente en las decisiones de inversión del sector privado.

Los elementos de planificación que podrían incidir en la orientación de las decisiones de mediano plazo para la inversión, en sus aspectos más centrales están en manos del sector privado o de otros niveles del sector público.

Lo que el municipio puede hacer, es cooperar para atraer y fomentar iniciativas económicas en el espacio geográfico de la comuna, esto es, realizar una actividad de carácter indicativo que le permita orientar la inversión pública o privada.

Otro factor que sí podría optimizar la acción de desarrollo comunal, radica en la superación de la descoordinación que existe entre el sector público y el municipio. Un municipio puede tener iniciativa sobre determinados recursos presentes en su comuna (por ejemplo, terrenos aptos para formar un área industrial), impidiendo que sean ejecutadas por la acción de un ministerio (en el ejemplo anterior, el Ministerio de Vivienda puede decidir usar este sitio para sus programas habitacionales).

En los hechos, se anula el papel normativo que juega el Plano Regulador de la comuna, (que está dirigido a coordinar los distintos usos del espacio), en la medida en que las decisiones de agentes públicos externos al municipio pueden afectarlo, al imponer sus prioridades sobre las definidas por el municipio.

Otra forma de incidencia negativo sobre el rol de agente de desarrollo del municipio, radica en el hecho que, las decisiones de inversión de la iniciativa privada están muy lejos de incorporar criterios de desarrollo comunal; en general, los criterios de ubicación de sus proyectos se definen mas bien por variables que pueden controlarse a nivel regional.

La cuestión importante de considerar, es cuán relevante es la comuna como unidad territorial de desarrollo económico significativo. Es importante conocer más al respecto, pues se pueden crear expectativas desmedidas sobre el papel de los municipios en esta materia.

Los municipios pueden incidir sólo sobre algunas dimensiones coadyuvantes del desarrollo económico; entre ellas, la calidad de los servicios comunales,

el fomento de ventajas comparativas locales por la vía de generar áreas de interés para la inversión y, por sobre todo, mediante la corrección de factores limitantes al desarrollo, como es el caso de las condiciones de vida de los habitantes más pobres de la comuna. Con ello nos referimos a programas de fomento social orientados a la promoción de ciertas capacidades o especializaciones de mano de obra, para la población económicamente activa de la comuna.

En el mismo plano, se ve como potencialmente importante el papel que el municipio pueda jugar respecto de la coordinación y legalización del trabajo que desarrolla el sector económico informal. En la actualidad, este está impedido de tener relaciones con el municipio, dado lo restrictivo de las exigencias para la obtención de patentes comerciales, permisos sanitarios, etc.

5. Las formas de ciudadanía local

La presencia del Estado en la comuna, con canales de interlocución definidos, con atribuciones y recursos de gran impacto en la producción y distribución de bienes y servicios de importancia para la población, y la proximidad de elecciones democráticas para elegir autoridades comunales, repone al Estado como centro de expectativas de la población.

Es bastante probable que las expectativas que la población tenga acerca de eventuales mejoramientos en sus actuales condiciones de vida, ahora que se ha recuperado la democracia, no guarden relación con la composición de las atribuciones y posibilidades que este Estado tiene hoy en día.

El Estado chileno difícilmente podrá reponer, siquiera en parte, su antiguo rol benefactor, que es el que la memoria ciudadana tiene en mente. Cada vez es más difícil conciliar la función benefactora y su lógica redistributiva, con las exigencias de mantener los grandes equilibrios macroeconómicos en los que hoy se basa el desarrollo nacional.

El municipio, entonces, con su rediseño funcional y presupuestario, forma parte de la respuesta que el Estado genera para enfrentar este dilema.

¿Cómo se puede caracterizar lo que un ciudadano espera de su municipio?

La respuesta no es fácil. La segmentación de la sociedad chilena se ha agudizado, más aún cuando la pobreza y la exclusión socioeconómica se han dado también en términos de segregación espacial, expresadas en la existencia de "municipios libres de extrema pobreza" y el surgimiento de nuevas comunas que fueron creadas con el propósito expreso, de recibir población erradicada desde sectores urbanos con alta rentabilidad del suelo.

Es posible postular que al menos existen dos tipos de comportamiento político en el plano local. Para aquellos sectores como los grupos medios, sus espacios políticos radican fuera del ámbito local y, por tanto, la gestión del alcalde tiene para ellos una significación diferente, ligada más a signos de estatus residencial que al mejoramiento de la calidad de vida.

En cambio, parece ser que quienes dependen de modo importante de las redes de negociación y reivindicación local, tienden a privilegiar en su comportamiento político electoral la factibilidad en la conquista de ciertos beneficios tangibles, por sobre propuestas abstractas relativas a la participación o la democratización.

La pregunta para los ciudadanos que forman parte del grupo definido como de "extrema pobreza", es dramáticamente concreta: como usar el sistema político, para mejorar sus condiciones de vida? Como es dable suponer, estamos hablando de un tipo de ciudadanía extremadamente pobre, y que está en un nivel de absoluta dependencia y subordinación respecto del municipio, el cual administra el grueso de los recursos relacionados con sus necesidades más urgentes.

Esta noción de carencia es el **motivo político** más fuerte que este tipo de ciudadano tiene y, como ya ha quedado demostrado, no necesariamente es productora de conductas políticas orientadas al cambio de "condiciones estructurales".

En las comunas con alta concentración de población en situación de "extrema pobreza", se puede observar una diversidad de respuestas políticas.

Algunas comunidades no muestran interés por la acción política; en cambio, otras tienen alto nivel de organización para solicitar mejoramientos en su barrio. Algunas localidades se han caracterizado por representar verdaderas subculturas de oposición política; en cambio, otras zonas se comportan

invariablemente "oficialistas". Esta diversidad de respuestas políticas, entre las cuales habría que incluir la apatía y el individualismo muestra, al fin de cuentas, la gama de estrategias que distintos sectores hacen de su ciudadanía local. Son el signo más palpable de las consecuencias que las transformaciones institucionales tienen sobre las conductas políticas de la sociedad.

Hoy, como nunca, esta institución "frontera" entre el Estado y la sociedad civil está directamente relacionada con las necesidades, e incluso la sobrevivencia, de una enorme masa de ciudadanos. Estos, por las transformaciones operadas a nivel global, han sido empujados hacia los márgenes de la sociedad, restringidos o erradicados hacia estos pequeños Estados locales, donde intentan reponer sus viejas prácticas reivindicativas o clientelísticas.

Desde esta perspectiva, los procesos políticos locales se nos abren con inusitada complejidad. En el ámbito del poder local, se expresa más de un tipo de ciudadanía, porque el municipio representa algo distinto para quien tiene sus referencias políticas fuera del ámbito local, a diferencia de aquéllos cuya posibilidad de sacar partido de su ciudadanía depende casi exclusivamente de los eventuales beneficios que pueda canalizar del propio municipio.

Este doble juego entre la "ciudadanía abstracta", universal para todos los que tienen derecho a voto, y las formas que adquiere la "ciudadanía concreta", referida a los niveles de inclusión o exclusión de los beneficios del desarrollo que cada ciudadano tiene, marca un núcleo de gran interés en el juego político a nivel comunal. Cuestión que no puede ser ignorada por quienes se interesen efectivamente en la participación de la ciudadanía en los gobiernos locales y en la posibilidad efectiva de la democracia en los municipios.

Este libro se terminó de imprimir
en los talleres del Centro de
Investigaciones CIUDAD,
en Junio de 1991. .