





ALEJANDRO DÍAZ

EL MUNICIPIO EN CHILE:  
¿COMUNITARISTA O NEOLIBERAL?

SANTIAGO

*Escuela de Trabajo Social  
Facultad de Ciencias Sociales  
Universidad Central  
2007*

Facultad de Ciencias Sociales, Universidad Central  
Carlos Silva Vildósola 9783

Registro de propiedad intelectual N° 160.442  
© Alejandro Díaz  
I.S.B.N.: 978-956-7134-83-0

Primera edición, 2007

Edita, *Facultad de Ciencias Sociales, Universidad Central*  
*Diagramación y Diseño, Patricio Castillo Romero*  
Imprime, *Artes Gráficas Mt.*

Publicaciones Facultad de Ciencias Sociales, Universidad Central  
Carlos Silva Vildósola 9783  
Teléfonos: (56-2) 582 6514 - (56-2) 582 6503  
E. Mail: [alediazcl@gmail.com](mailto:alediazcl@gmail.com) - [mgolivo@ucentral.cl](mailto:mgolivo@ucentral.cl)

*A Mónica y Rodrigo, por acompañar pacientemente esta tarea.*

*A todos aquellos que han imaginado  
y construido un Municipio Democrático.*

*A los viejos pobladores, que con sus historias  
fortalecen identidad comunitarista desde abajo.*

*A los nuevos pobladores, que gestan el parto de la transformación social.*

*A los Trabajadores Sociales que en múltiples lugares co-inspiran  
para transformar situaciones... a pesar de las políticas sociales.*



## INDICE

Prólogo.....	9
Presentación.....	11
Cuando los pobladores se convirtieron en vecinos.....	15
Cuando los vecinos quisieron ser ciudadanos.....	39
¿Y cual Municipalidad para ser ciudadanos?.....	69
Los cuasi Mercados de Participación... casi participación.....	89
Y entonces... ¿que hacer con la municipalidad? ¿Comunitarista o Neoliberal?.....	113
Probables epílogos en el 2006: ¿Municipio neoliberal o Comunitarista?.....	137
Epílogo final: territorios sin municipio y municipios sin territorio.....	183
Bibliografía General.....	187

**Alejandro Díaz** es profesor de la Universidad Central.

Magíster en Asentamientos Humanos y Medio Ambiente del Instituto de Estudios Urbanos de la Pontificia Universidad Católica de Chile.

Egresó de la Escuela de Trabajo Social de la Universidad de Concepción y desde entonces se desempeña como Trabajador Social y Profesor universitario, realizando talleres y cursos de gestión pública local y regional, especializándose en el ámbito municipal y local. Ha desempeñado funciones de Dirección de Planificación y de Desarrollo Comunitario, en diversos municipios de Santiago y regiones. En la década del 80, participó activamente en el movimiento de pobladores y en la democratización de los Colegios Profesionales.



## PRÓLOGO

---

**R**esulta apasionante luego de un tiempo, mirar nuevamente al municipio, es al decir del profesor Carlos Matus “regresar al pasado y ver el futuro desde la historia del tiempo, con otros ojos, con la pausa que da la experiencia”.

El municipio, es esa institución que en los años 90” representó para el nivel local, el retorno a la democracia y donde se instalaron planes y proyectos de desarrollo territorial plenos de ideales, vitalidad y expectativas, para aportar al desarrollo humano de nuestra sociedad. Todo ello, siempre pensando en el contexto de espacios democráticos, pluralistas e innovadores; que representa la característica por esencia de los ciudadanos y de las comunidades. La historia demostró que esta institucionalidad local municipal, ha quedado en deuda con esas aspiraciones; y con ello el país ha perdido oportunidades plenas de democratización real y efectiva.

El libro “El Municipio en Chile: ¿Comunitarista o Neoliberal?”, escrito por el académico de la Escuela de Trabajo Social de la Universidad Central, profesor Alejandro Díaz, es un análisis crítico y hace referencia histórico-política respecto del municipio. El valor incuestionable está centrado en ello; pero además, en una profunda reflexión teórica, que integra con experiencia profesional, basada en una vida y trayectoria centrada en el trabajo territorial.

Nuestro destacado maestro, Trabajador Social y académico, deja de manifiesto con notable lucidez, la postura que el ha propiciado durante su trayectoria y de la cual, me siento orgullosamente partícipe, respecto de un trabajo social territorial con un enfoque tecno-político que sea capaz de poner fin a las limitaciones del tecnocratismo.

Voluntad de cambio, despojarse de los vestigios de autoritarismo encarnado en este sistema social llamado municipio, que a veces, muestra pequeños mundos tecnócratas, donde aún no hay espacio para la interacción armónica del pensar y hacer una Planificación de Gobierno local y donde el poder que está en juego se resuelve por sentidos de competencia, que envuelven y neutralizan a los sentidos comunitarios y naturales de colaboración y ayuda mutua: el resultado, es la expansión de las lógicas autoritarias que se proyectan institucionalmente hacia el ciudadano.

¿Es posible la participación de la ciudadanía? ¿Es posible el involucramiento de los actores en las decisiones? ¿Es posible la recreación de las juntas de vecinos como organizaciones de base democrática? ¿Es posible en definitiva el municipio comunitarista? A decir del profesor Díaz en su libro; opinión a la que me sumo, también basándome, en ese “venir de vuelta” de este apasionante mundo territorial, donde todo pasa y donde todo es posible; si es posible. Para ello es necesario reparar en diseños de planificación local con una mirada estratégica, prospectivos, integradores de lo técnico y lo político; creativos donde los equipos se planteen como tales, inspirados en el conocimiento, la comunicación y la acción; y no, en lo que el profesor Díaz ha denominado “rutinización estatal” como fenómeno imperante en la institución.

Es cada vez más evidente que se requiere del valor incuestionable de las fuerzas sociales, de la historicidad de nuestros municipios en la explicación de los fenómenos actuales, que les permitan emerger como las instituciones por excelencia del desarrollo humano a nivel local. Tengo la impresión que hoy, con el surgimiento de esta sistematización de reflexiones, plasmadas en este libro y “ con la

pausa que da la experiencia"; surge una oportunidad nueva, desde una propuesta académica que es severa en su crítica, pero que de fondo busca aportar a una tarea social pendiente como país: una verdadera experiencia democrática a nivel local, con grandeza y emociones que produzcan la articulación virtuosa entre naturaleza y ecología; lo global y lo local; personas y grupos sociales y Estudiantes con sociedad civil.

La mirada de esta publicación, es entonces dinámica, de futuro, con una concepción de la crítica, colaborativa y diversa que implica la idea de actores estatales, profesionales, políticos y ciudadanos, involucrados en una relación activa, sin prejuicios, solidaria y con una nueva forma de cultura y prácticas colaborativas, como elementos base para hacerse cargo de esa realidad que espera por su desarrollo y que está configurada por el mundo cotidiano de los territorios y su gente.

Quiero destacar y agradecer a nuestra Universidad Central y a la Facultad de Ciencias Sociales, de la que somos parte, por apoyarnos en esta iniciativa de publicación y brindarnos este espacio; también a Alejandro Díaz, autor de este libro, profesor de nuestra escuela, colega Trabajador Social y amigo; con quien durante años, hemos compartido inquietudes profesionales para la discusión respecto de la gestión territorial. Felizmente nos hemos encontrado en este nuevo desafío que representa la formación de Trabajadores Sociales, eso nos permite seguir cumpliendo con lo que consideramos la responsabilidad social principal, bajo nuestra condición actual de docentes, luego de una extensa parte de la vida, dedicada a la experiencia profesional en pro del desarrollo de las personas y que hoy motiva la misión, los principios institucionales y valóricos de la Escuela de Trabajo Social de la Universidad Central.

No tengo duda que este libro, será un aporte a nuestros colegas Trabajadores Sociales y a nuestros alumnos en la comprensión y estimulación de la reflexión crítica de la realidad social; todo aquel que este convencido, que hay tareas territoriales pendientes, caminos posibles y un futuro para transitarlos.

*Maria Gladys C...*  
Directora Escuela de Trabajo Social  
Universidad Central

## PRESENTACIÓN

---

**L**os Municipios en Chile representan una institución con un largo y conflictivo historial de manipulación por parte del Estado central. Este último, ha influenciado su estructura de manera recurrente, para adecuarlo a la funcionalidad de control y legitimación en todo el territorio nacional. También de manera permanente, las comunidades territoriales han insistido en desarrollar prácticas de ayuntamiento comunitarista, para satisfacer necesidades territoriales de convivencia comunitaria. Cuando éstas, han intentado transformarse en reivindicaciones políticas comunitarias, el Estado ha desarrollado prácticas de cercenamiento de esos desarrollos democráticos de base. El último gran cercenamiento, lo desarrolló la dictadura militar, cuando interviene los democratizados y politizados municipios del año 73 y cuando implementa una “política técnica de modernización”, que establece una institucionalidad de dominación y cooptación municipal, presente hasta nuestros días. Para oponerse a este intento se desarrollaron variadas acciones de resistencia. Una de ellas, fue la desplegada por los habitantes de las poblaciones de Santiago y el movimiento de pobladores.

Este libro expone las reflexiones desarrolladas en torno al municipio y los pobladores durante la última etapa del despliegue de esa resistencia, quizás la fase más institucional de aquella. Son reflexiones y artículos, desarrollados a lo largo de una práctica de acompañamiento de las acciones sociales del movimiento de pobladores, durante las décadas de los años 80 y 90 del siglo pasado. Están presentadas como documentos de trabajos, siguiendo el orden cronológico, en que fueron apareciendo y pretenden mostrar las discusiones temáticas, que sirvieron de contexto a los intentos que realizaron pobladores y profesionales, para tratar de conquistar un municipio democrático, el cual finalmente les fue negado por la “Democracia Transicional Chilena” de la Concertación.

Desde las posibilidades sociales y políticas, que en los finales de los años 80, se abrieron para la democratización social del movimiento social de pobladores y de las Juntas de Vecinos, se plantean aquí, reflexiones y sistematizaciones, que intentan indagar los caminos de construcción de democracia por la base y los diseños institucionales participativos, que puedan sostener esa democracia.

Muchos han sido los intentos por construir un tipo de institucionalidad, que consiga enhebrarse con los flujos de participación comunitaria y comunitarista, que desde los orígenes del pueblo chileno, se han ido desarrollando por abajo y desde abajo. La municipalidad, no ha sido la institucionalidad que más éxito ha tenido, para constituirse en conjunción comunitarista de las energías sociales en constitución histórica.

Por arriba, ninguna institucionalidad del Estado, ha pretendido nunca cesar en sus prácticas de imposición de gobernabilidad brutal y desnuda o de integración cooptada. Así fue en el siglo XIX y lo sigue siendo en el XXI. La municipalidad de los últimos tiempos, si ha tenido éxito, para representar esa gobernabilidad brutal y también ha desarrollado “buenas practicas exitosas” de manipulación clientelar.

Durante un tiempo de la década del noventa, con democracia transicional, se desarrollaron algunos intentos por cambiarle el carácter “fascio cívico militar” de los Municipios heredados de la dictadura. Ello nunca se logró. Entre otras cosas, por las políticas pusilánimes de la Concertación.

Tenían a su disposición la energía social del Plebiscito ganador del 88, para avanzar en la democratización real de país. Estaban en movimiento las cientos o miles de Juntas de Vecinos, que pretendían establecer una organización nacional, que compartiera esas tareas de democratización. Finalmente, se recibieron más las recomendaciones del Departamento de Estado, para neutralizar el fantasma todavía sobreviviente del “enemigo interno” y establecer una democracia encapsulada y moderada. En ese camino, quedaron aprisionados los Municipios como posibilidades imaginadas inconclusas, quedando hipotecada su democratización con sentido comunitarista. Al igual que en anteriores ocasiones de la historia de Chile, el proceso movimientista de tendencia municipalista, fue aprisionado en los mecanismos de la gobernabilidad estatal.

Este libro pretende dar cuenta de los comentarios, que en diferentes periodos de tiempo, escribimos sobre el movimiento poblacional y vecinal. El primer artículo, desarrolla una propuesta reformista para recrear la Junta de Vecinos como organización de base democrática.

En los tiempos de inicios de los noventa, imaginábamos un lugar y refugio comunitario entre las Juntas de Vecinos, para desarrollar democracia íntima comunitaria ¿será todavía viable esta organización social de base popular para construir y recrear los viejos comunitarismos del pueblo chileno? Nosotros creemos que si es posible y las conclusiones del II Congreso de Juntas de Vecinos del año 1991, revelaron en aquella época, la profundidad y calidad propositiva de las corrientes reflexivas, que transitaban por la interioridad del movimiento social poblacional. Aquel movimiento se combatiera contra la Dictadura en los años 80.

Naturalmente, gran parte de sus planteamientos, no eran funcionales a la necesidad de participación neoliberal, que requería la gobernabilidad concertacionista y en forma oportunista abortaba esas conclusiones alternativas. Por ello, presentamos aquellas discusiones, por la inevitable necesidad de desarrollar los juicios históricos, que contribuyan a la verdad sobre las violaciones de los derechos civiles del pueblo de Chile en “plena democracia”. No solamente los civiles de la Dictadura han estado involucrados en crímenes de lesa civilidad, sino que los mecanismos de gobernabilidad de la concertación, han impulsado mecanismos de cooptación y clientelismo populista, que han violado sistemáticamente los derechos sociales de las comunidades a la autodeterminación y a la gestión de sus regulaciones e instituciones comunitarias. Ese proceso comenzó tempranamente cuando se manipuló abiertamente para abortar la movilización nacional de las Juntas de Vecinos Democráticas del año 91.

Las ONG del periodo y el propio movimiento de pobladores, estimaban que la Municipalidad heredada de la Dictadura contenía mecanismos perversos, que de no extirparse, cooptarían todos los intentos de transformación democrática. Ese temprano diagnóstico, se fue paulatinamente adormeciendo y rápidamente emergió otro, el realista, que señalaba la necesidad de “hacer lo que se podía”. El diagnóstico realista, aceleró la imposición de la herencia dictatorial autoritaria en los municipios. Creemos que la historia de los últimos 15 años del municipio en Chile, refleja la ausencia profunda de expresión participativa comunitaria.

La municipalidad, que debería ser expresión de ayuntamiento comunitarista y conjunción democrática, no existe hoy en Chile y sigue siendo un proyecto democrático pendiente. El artículo Gestión en la Encrucijada, la política de participación en las municipalidades, pretendía dar cuenta de esa reflexión y la incluimos aquí, porque estimamos que sigue teniendo validez como diagnóstico del municipio chileno.

Sin embargo, trabajando desde el interior del municipio, aun albergábamos esperanza. Desarrollábamos diseños participativos para tratar de doblarle la nariz a las políticas co-optativas del Estado. De esta forma, imaginábamos, que equipos de profesionales orgánicos y co-inspirati-

podían establecer, en pequeños espacios estatales, diferencias significativas, en el modo de implementación de las políticas públicas, y que en alianzas con los sectores populares, podrían cambiar el sentido individualista, precario y mercantil de la acción estatal. Establecíamos, por tanto, en el artículo los Cuasi mercados de participación...casi participación, un develamiento de las claves neoliberales de implementación de las políticas sociales. Pensábamos, que tratando de explicar el comportamiento de las políticas sociales cooptadoras, podíamos estar en mejores condiciones para desarrollar los antidotos y anticuerpos, para tratar de proteger el núcleo comunitarista de los sectores y territorios populares de Chile. Hoy día, nos damos cuenta que el pueblo no necesita de ayuda externa para este tratamiento profiláctico de infecciones estatales. Con viejas paciencias, se las arregla solito para sanar con resiliencia, las también viejas prácticas de dominación del Estado de Chile. Pero, los profesionales que trabajan en el Estado, siguen siendo relativamente impermeables a estas discusiones o totalmente cínicos a las consecuencias sociales de sus actuaciones tecnocráticas.

Preocupados por este hecho, imaginamos a otros grupos de profesionales en la interioridad del Estado. A grupos, que se plantean en permanente contradicción con la cotidianeidad de las instituciones, para no entregarse a la rutinización estatal, y que requerirán de cartografías alternativas, para navegar por las sinuosidades de la maquinaria estatal. Por ello, imaginábamos un modo distinto de gestión en los municipios, en base a nuevas practicas de trabajo sinérgico, en alianza con el movimiento social. Ello, se tradujo en el artículo La gestión pública local, que pretendió avanzar en esa dirección. La discusión de un nuevo municipio, que incluya apelaciones a la teoría política, es prácticamente inexistente en Chile. Por ello, insistíamos en la necesidad de una teoría crítica del municipio en Chile, que incorpore un develamiento histórico, de su funcionalidad como producto puro de la institucionalidad estatal capitalista dependiente y no de prácticas cabildistas o forales desde abajo, de proveniencia española, como algunas expresiones románticas le han querido endilgar a este Municipio.

Finalmente, señalamos una apreciación final. Está atravesada por el convencimiento de que la municipalidad en Chile, necesita transformarse en un Municipio Comunitarista, que responda a su territorio local y que ese destino, la coloca en permanente contradicción con el "Estado del Valle Central" de la oligarquía dominante. Por ello, imaginamos, que la construcción de este Municipio, con fueros locales y regionales, solo podrá emerger por medio de una descentralización con sentido popular y que solo puede ser producto de la fuerza y de la presión de los territorios interiores de la profundidad del Chile social movilizado. Para ello, intentamos establecer reflexiones con el análisis de las fronteras y perspectivas del Municipio en Chile, a partir de la imaginación de su institucionalidad, como pendiente de una reforma democrática profunda.

La Florida, Jardín Alto, Junio del 2006.



CUANDO LOS POBLADORES  
SE CONVIRTIERON EN VECINOS...





## PREFACIO PARA UN CONTEXTO

---

**D**urante la década de los sesenta del siglo pasado, se consolidó una expresión del habitar en Santiago de Chile: emergieron los pobladores, que habían estado construyendo el Santiago de los márgenes. Sus herramientas eran la autoconstrucción, la ayuda mutua comunitarista y la organización militante, para desarrollar la ocupación del suelo comunitario por medio de las “tomas de terreno”. Después, venía la negociación con el Estado y la consolidación de la población, con las habilitaciones de agua y luz. Y desde allí, el largo recorrido por hacer de la casa y del barrio un lugar para vivir. Y con ello, la identidad poblacional, se incorporaba como identidad personal en miles de nuevos habitantes, que encima de su cuerpo campesino, se colocaban una identidad de poblador.

Y con el nacimiento de esta nueva identidad, se desarrollaban los primeros intentos explicativos de estas nuevas realidades en Chile y América Latina. La teoría de la marginalidad de la Desal, pretendía establecer la aparición de un marginal, que necesitaba ser incorporado a la sociedad del orden. Y para ello, se necesitaba una legalidad, que “ordenara” la participación de estos ex campesinos, para su desarrollo como “gente de bien”. Y surge la Ley 16.880 de Juntas de Vecinos y demás Organizaciones Comunitarias y los pobladores comienzan a participar de estos nuevos vocabularios participativos. La Revolución en Libertad de Frei, se opone como paradigma a la Revolución Cubana. Pero los pobladores no se transformaron en vecinos ni dejaron de ser pobladores ni campesinos. Y fueron más allá. Y se convirtieron en sectores populares, que demandaron nuevos tratos.

Con Salvador Allende, intentaron recomponer el Estado Capitalista y amenazaron las bases mismas de la propiedad, el mecanismo esencial del sistema. Y fueron derrotados. Pero siguieron siendo pobladores, cuando tuvieron que responder a la necesidad de sobrevivencia en la dictadura militar y desde esas necesidades, organizaron la resistencia. Y durante el año 1983, nuevamente emergieron como un peligro desestabilizador del mecanismo represivo militar de seguridad nacional. Las protestas de ese año, dejaron impresa en la retina de las clases dominantes, las posibilidades de una sublevación nacional, con despliegue de todas las formas de lucha, incluido el componente militar. Y fueron los hijos de los pobladores, los que participaron como milicianos, en el mayor despliegue militar de base ciudadana, en la historia del pueblo de Chile.

Pero todo ello, no fue suficiente para neutralizar la intervención de Norteamérica en el curso de democratización de baja intensidad, con contención social. Y los pobladores debían ser contenidos, en su radicalidad antisistémica. Y la negociación de los moderados”, estableció una democracia neoliberal. Y en esa situación, los pobladores adoptaron, una vez más, una estrategia de sobrevivencia organizacional: reincorporarse a las Juntas de Vecinos, democratizándolas y rescatándolas de manos de los dirigentes designados por la dictadura. Los pobladores se habían convertido en vecinos, obligados por las circunstancias de la transición “democrática” de la Concertación. Había que imaginar estrategias para afrontar este periodo. Corría el año 1990 y el país, iniciaba con esperanzas, lo que se pensaba sería una democratización profunda. Las juntas de vecinos, reconvertían las viejas reivindicaciones de los pobladores y las transformaban en aspiraciones para un Chile democrático.



JUNTA DE VECINOS

Y

DERECHO A LA CIUDADANÍA<sup>1,2</sup>

---

<sup>1</sup> Originalmente este artículo se editó en el mes de Marzo del año 1991, como Documento de Trabajo del Equipo Poblacional del Servicio Evangélico para el Desarrollo y como material de apoyo a la realización del II Congreso de Juntas de Vecinos Democratizadas.

<sup>2</sup> En el año 2007, fecha en que será publicado este libro, es ciertamente difícil imaginar un papel antisistémico de las Juntas de Vecinos, dado los niveles de sometimiento y "aculturación participativa", a la cual han sido sometidas. Muchas de las reflexiones que aquí se plantean, nuevamente se corresponderán más con la acción libertaria y reivindicativa de organizaciones poblacionales populares, que de las institucionales Juntas de Vecinos actuales.



## HACIA UNA CONCEPCIÓN DE CIUDADANÍA DESDE LA PERSPECTIVA POPULAR

---

**L**a experiencia social acumulada en casi cuatro años de recuperación y democratización de las juntas de vecinos, hace posible plantearse hoy día algunas interrogantes, respecto de los sentidos y objetivos que tendría esta organización de base social y popular, en el actual contexto de transición a la democracia.

Una primera interrogante, se relaciona con la capacidad que tendría esta organización de base social y vecinal para, acoger las diferentes experiencias de acción social colectiva existentes en determinados territorios vecinales, que van desde los grupos y organizaciones de carácter reivindicativo político, hasta los grupos de corte comunitario o religioso. Pareciera, que en el ejercicio de este rol aglutinador y coordinador, se jugará parte del futuro social de la junta de vecinos, a riesgo de convertirse en una cáscara institucional, esta vez, del territorio vecinal.

Una segunda interrogante, dice relación con el tipo de ambiente institucional, con el cual se relacionan las juntas de vecinos, que acotadas por la institución municipal o instancias gubernamentales, señalan una diversidad de modos de relación, que no contribuyen a una clarificación de los roles de uno y otro actor, en relación a una junta de vecinos que tampoco percibe con claridad su repertorio de decisiones para una acción social vecinal efectiva. A partir de este escenario, la relación Estado-Actor (Junta de Vecinos), puede sufrir alteraciones perversas, que pueden traducirse en clientelismo, caudillismo y colaboracionismo para-estatal.

Una tercera interrogante, dice relación con el sentido estratégico, que podría adquirir la constitución de un Movimiento de Juntas de Vecinos, que traspasando las fronteras de los espacios del territorio y la comuna, se atrevan a identificarse con sus coparticipes de este proceso, en una dimensión provincial, regional o nacional. En este sentido, la interrogante apunta a señalar: ¿en torno de qué sentidos articuladores, ideas fuerzas o utopías se aglutina un movimiento nacional que rescate la noción de vecino, en una noción mas amplia que la de poblador?, y ¿cuales son las dimensiones de este sujeto social en construcción, que demanda reivindicaciones, anhelos y aspiraciones que se relacionan con su derecho al consumo y su derecho a vivir en una ciudad habitable?

A partir del enfrentamiento y cuestionamiento de la historia pasada y presente del movimiento de pobladores, estas tres interrogantes podrían formar una base de discusión para crear propuestas de acción social y política para la junta de vecinos, como expresión de base popular y social.

En este sentido, desde nuestra perspectiva, nos permitimos plantear una aproximación al tema, acerca del sentido y finalidad de las juntas de vecinos, señalando, que siendo la participación, una de las columnas vertebrales que atraviesa la discusión social, es preciso dotar a este concepto de una perspectiva popular, en donde lo popular no restringe, si no que amplía el campo de alianzas y relaciones de un Movimiento Vecinal. Y en esa ampliación, para integrar todo lo popular, se debería recuperar desde una nueva perspectiva, una concepción de ciudadanía, que supere cualitativamente, la concepción individualista liberal burguesa, que nos acompaña desde la revolución francesa.

En esta recreación del concepto de ciudadanía, el ciudadano no es un individuo abstracto, sino un actor social, que es portador de reivindicaciones, de aspiraciones, de derechos, condicionado

histórica y socialmente, que busca y conquista una participación para la decisión, autogestión y control sobre los recursos e instituciones que condicionan su vida cotidiana en los territorios vecinales y comunales.

Bajo los términos señalados, nos atrevemos a plantear que, el movimiento vecinal debería recuperar esta concepción de participación ciudadana, reinterpretando los conceptos y asignándoles nuevos contenidos desde una perspectiva popular. Para ello, es pertinente, acumular la experiencia de los movimientos sociales, que en el contexto de América Latina han ido explorando nuevas formas de relación con el Estado y con las mutaciones que este ha tenido.

## JUNTA DE VECINOS Y EJERCICIO REAL DE CIUDADANÍA

La recreación y asignación de nuevos contenidos al concepto de ciudadanía, debe significar necesariamente una recreación del Estado de Derecho en una democracia real y no solo formal. Se necesita una democracia sustantiva que permita el cambio social y la constitución de diversos sujetos políticos con capacidad de interlocución local y nacional.

En este ambiente, y solo así, la creación de una nueva junta de vecinos democrática, puede avanzar en la construcción de un ejercicio real de la ciudadanía. Si esta última, comprende elementos interrelacionados: los derechos civiles, los derechos políticos y los derechos sociales, la junta de vecinos sería un punto de confluencia, entre la cotidianidad diversa y a veces dispersa de los grupos e individuos, que constituyen familia, vecindario u organización, con un primer nivel de institucionalidad popular, que articula diferentes grupos de base constituidos y en transformación continua dentro de un territorio vecinal<sup>3</sup>.

## JUNTA DE VECINOS Y DERECHOS SOCIALES

Los temas recurrentes en los procesos de democratización de juntas de vecinos, han sido aquellos relativos a un mayor acceso a niveles de vida, los problemas de la vivienda, de la salud, el trabajo, unidos a los problemas de la habitabilidad del barrio y población. Cuando estas reivindicaciones, deben procesarse en demanda formalizada ante alguna institucionalidad estatal o municipal, se coloca en forma reiterada, la interrogante por la capacidad de acceso real, que tienen los sectores populares a las políticas sociales que reglamentan determinados aspectos del bienestar social.

Uno de los principios "teóricos" del bienestar social y de su legislación, es el establecimiento de una concepción legal, que establece como derecho básico el principio de protección igual y universal. Es decir, el acto de bienestar, es un derecho que faculta a una persona para recibir el apoyo de la sociedad. Derecho sancionado por un orden político que puede recurrir a los tribunales para su aplicación. Este es el principio teórico.

En la realidad social del país y de Latinoamérica, el acceso de los sectores populares a las políticas sociales, tiene un carácter extremadamente limitado, caracterizado básicamente por el acceso individual y por características de emergencia de las políticas sociales. En el país, las polít

---

<sup>3</sup> Utilizamos aquí las clásicas referencias a la noción de Ciudadanía y Clase social. Hoy día el concepto ha sido profusamente utilizado para denotar las características que debería poseer la democracia transicional en América latina. Otra discusión contemporánea, es aquella que se pregunta si la ciudad latinoamericana ha sido constructora de ciudadanía. O cuales de ellas están más cercanas de producir esa condición.

de focalización de la extrema pobreza y el tratamiento individual de los problemas sociales, señalan claramente estas características. De esta manera, el acceso a las políticas sociales, ya no es expresión de un derecho, sino que se convierte en una dádiva institucional, que coloca en una situación de mendicidad formalizada a los sectores populares.

En este sentido, el devolver su carácter colectivo a la satisfacción de necesidades básicas, para un pleno ejercicio de acceso a un bienestar social, debe convertirse en uno de los objetivos centrales de las juntas de vecinos. Al tratamiento individual, caso a caso, de los problemas sociales, la organización social debe oponer una concepción colectiva de los derechos sociales de los ciudadanos, que dependan simplemente del atributo de ciudadanía, residencia y participación en el colectivo, que demanda determinadas medidas de bienestar social. Así,... "la lucha por la transformación de las relaciones sociales tendrá que pasar necesariamente por la reflexión y revisión crítica de la legislación social, por la denuncia de su carácter represivo, de la forma como considera culpables a aquellos que necesitan o que requieren la ayuda de la asistencia social, por mostrar como la legislación está referida solo a acciones posteriores a aquellas situaciones límites, y la prevención es un elemento excluido..."<sup>4</sup>.

Reconstrucción de ciudadanía y conquista de derechos sociales, se transforma en una columna vertebral de la acción social y política de la junta de vecinos. Si existe una igualdad abstracta ante la ley y una desigualdad en las condiciones concretas de existencia, la lucha por los derechos sociales (constitutivos de un ejercicio real de ciudadanía), son y serán determinantes principales de la acción social y política, tanto de los organismos de base, que podrían llegar a concretarse y coordinarse, tanto en la junta de vecinos como de las uniones comunales, que entran en alianzas, negociación o conflicto con otros actores sociales. En este sentido, se convierten en un espacio político de lucha y reivindicación, que se refieren a todo aquel derecho... "que va desde el derecho de un mínimo bienestar económico e igualdad, al derecho de participar por completo de la herencia social y llevar una vida de ser civilizado de acuerdo a los patrones que prevalecen en la sociedad"<sup>5</sup>.

## JUNTA DE VECINOS Y DERECHOS CIVILES

La posibilidad de establecer una identidad de ciudadanía, requiere de condiciones ambientales, que permitan restablecer formas de relación social, ausentes de autoritarismo, represión, cooptación o clientelismo. Ello solo se logrará, si se construyen "ambientes vecinales", comunales, provinciales, regionales y nacionales, de pleno respeto a los derechos civiles de los ciudadanos. Quizás, el punto tensionante de esta aseveración, está en dilucidar, como se logra una relativa operativización del respeto irrestricto de los derechos de las personas, grupos y comunidades en los micro-territorios.

En la situación actual, la defensa de los derechos civiles colectivos, no posee una expresión orgánica en la sociedad civil, que pueda plantearse como reguladora y controladora de estos derechos. El defensor del pueblo, en los territorios vecinales, debería construirse con la junta de vecinos, como un ente legitimador, de un consenso ciudadano, basado en la aceptación de la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

---

<sup>4</sup> Tobon, Cecilia; El acceso de las mayorías al estado de bienestar social en América Latina ¿acceso o exclusión? Documento ponencia Seminario Porto Alegre, 1987.

<sup>5</sup> *Ibid.* Op Cit.

Una Junta de Vecinos, que en tanto colectivo vecinal, es defensora de los derechos y protector de la integridad física y mental de su territorio, puede regular el aseguramiento y control del derecho vecinal.

## JUNTA DE VECINOS Y DERECHOS POLÍTICOS

Si lo planteado anteriormente, se interrelaciona en forma permanente, podemos señalar como síntesis de esos procesos, se desarrolla o debería desarrollarse, un proceso de participación ciudadana, de participación popular como un proceso social a través del cual los distintos actores grupo, de género, etc., intervienen directamente o por medio de sus representantes, en la marcha de los distintos aspectos de la vida colectiva.

Así, es posible señalar, que una Junta de Vecinos, que intervenga con este tipo de participación, esta ejerciendo el derecho político de decidir, consultar, e informarse y promover formas de autogestión comunitaria, que avanzan a una participación ciudadana permanente.

## JUNTA DE VECINOS Y LA CREACIÓN DE UNA NUEVA COTIDIANEIDAD VECINAL

La Junta de Vecinos, es una primera forma de institucionalidad sectorial, que considera la necesidad de una institucionalidad buscada y exigida por los sectores populares urbanos, en una historia de conquista de espacios para sus reivindicaciones. La Junta de Vecinos, se recrea hoy en el escenario local, en el espacio de la vida cotidiana, que se despliega y configura la vida de manzanas y territorios constitutivos de una cierta unidad social e histórica, que puede o no, conformar en la actual noción jurídica geográfico de Unidad Vecinal.

En la cotidianeidad del territorio vecinal, se desarrollan un conjunto de prácticas, hechos, acciones, que pueden condicionar un cierto sentido común legitimador del orden societal más general. Una práctica primigenia, es aquella que realiza la familia cuando busca mantener la reproducción de sus miembros. Una visión de la cotidianeidad vivida por los sectores populares, da cuenta necesariamente de un descontento vivido y sufrido hacia ese conjunto de rutinas repetitivas, vida laboral, eventos diarios, vida privada y familiar, etc., que conforman como dice Gouldner, “...*aquella suma de rutinas siempre presentes, pero por conocidas nunca registradas. O, para destacar uno de los aspectos más importantes: la vida cotidiana es el ámbito de lo racional y natural...*”<sup>6</sup>. Todo ello conforma un ser y un orden real, que en el ámbito de lo cotidiano y local, es conflictivo, insatisfactorio por las carencias materiales y espirituales de esa propia normalidad.

Por tanto, cuando los seres, que allí habitan, son capaces de reconocer, que esas condiciones rutinarias no garantizan el cumplimiento de ciertos ideales y proyectos vitales de una mejor vida, se produce el conflicto y la rebeldía por la transformación de rutinas que no son satisfactorias para el bienestar material y espiritual. Como señala Hernán Vidal “...*la persona humana como sujeto de derechos civiles, políticos, culturales, sociales y económicos, queda constituido como una inestabilidad permanente entre el ser y el deber ser...*”<sup>7</sup>.

<sup>6</sup> Norbert Lechner citando a Gouldner, A., en Los patios interiores de la democracia. Subjetividad y política. FLACSO, Pág. 56. 1968.

<sup>7</sup> Vidal, Hernán; Redemocratización en Chile y poder Municipal. Comentarios a Taller de Estudios Municipales, ICAL, Pág. 4, 1990.



La transición entre uno y otro estado, alienta entonces, los proyectos vitales de vida de todos aquellos, que en los microterritorios se integran a grupos de base, de distinto signo y carácter como experiencias de rebeldía contra un ambiente de normalidad que puede y es alimentado mediáticamente por una sociedad de consumo. Y en donde la comercialización de los deseos inducidos, representa una de las últimas cooptaciones hacia la subjetividad de los individuos. Para desprenderse de las prisiones subjetivas, se requiere de esfuerzos anormales que hacen parir las conciencias de sujetos comunitarios y comunitaristas, que cuestionan las normalidades del sistema. Así, emergen las rebeldías que construyen nuevos sujetos y que expanden la rabia de las rebeldías, en suaves y violentas olas, que golpean insistentemente las regularidades del sistema social y de sus *habitus* establecidos.

Es en este ambiente, que se propone una organización solidaria de base, con un cierto grado de institucionalidad, para construir una nueva cotidianeidad vecinal, que articule ese “conjunto de rebeldías” a lo cotidiano, expresadas en diferentes organizaciones de base. Esa organización, puede construirse a partir de un conjunto de identidades, que confluyen al proceso de democratización de juntas de vecinos, provenientes de diferentes grupos de base de corte comunitario, reivindicativo, o propiamente político-contestatarios.

Es decir, lo que está en juego, es la construcción de una instancia de participación, que pueda captar la interioridad o el valioso “patio trasero” de la instancia formalizada que representa la junta de vecinos. En este sentido, un punto de referencia obligada para los dirigentes articuladores de esta organización, debería estar centrada en el tratamiento del modo de vida barrial, entendiendo que la vida cotidiana capitalista, es de la mas extraordinaria debilidad legitimadora y que no resiste el despertar de las conciencias críticas. Cualquier insatisfacción, puede afectar de manera fulminante el sistema. Lo extraordinario es constatar lo feble y a la vez poderoso, que es el sistema de vida cotidiana que amalgama la normalidad de las realidades precarias de los territorios populares. Cuando emergen nuevas normalidades, a partir de las prácticas colectivas y comunitaristas de los grupos, se puede estar construyendo nuevos microsistemas sociales, que acelerarán la toma de conciencia. Y hasta es probable, que el sistema pueda ignorar por algún tiempo, la profundidad cultural de esos cambios, hasta que ya sea demasiado tarde.

En esta perspectiva, la promoción de una rebeldía en contra de las perversidades de la cotidianeidad, promoviendo la formación de colectivos comunitaristas, que enfrentan problemas, constituyendo solidaridad e identidad de género, clase, etc., podría perfilarse con un objetivo de trascendencia de la junta de vecinos. Pero la transformación de las rutinas conformadoras de este “orden precario”, requiere a su vez, del ejercicio de conocimientos de aquel conjunto de cotidianeidades vecinales y barriales que dan forma a un sentido cultural de ver y percibir la vida. El modo de vida, es una fuente de sustentación para proponer la variación paulatina y ascendente de esa condicionalidad social, que limita la satisfacción de necesidades de todo tipo. Por cuanto las posibilidades de transito de una conciencia primaria a un primer nivel de conciencia política, solo pueden darse, a partir de los estímulos generados en la cotidianeidad en donde percibe y actúa el individuo (mente y cuerpo) durante las rutinas efectuadas en un período de veinticuatro horas.

Estas veinticuatro horas, del territorio de la unidad vecinal, son o deberían ser entonces, un espacio de consulta y reflexión para la junta de vecinos, para promover desde allí, los núcleos integradores de participación popular, que construyan en un primer nivel, el sujeto social, componente básico de un movimiento vecinal urbano.

Una de las preguntas centrales, que atraviesa el problema de construir una organización social vecinal, se refiere a si ésta ¿puede ofrecer un modelo distinto de hacer la vida en el barrio o la población? Aunque parezca una pregunta grandilocuente y poco pragmática para los tiempos que

corren, en esta cuestión se juega la posibilidad de vincular la motivación por la participación “alma” de la gente.

La transformación de un tipo de cotidianeidad que aplasta y que impide al individuo tomar conciencia, es en definitiva, postular a la posibilidad de relaciones sociales en los micros territorios vecinales, que no estén alienados. Como plantea Agnes Heller, para “la realización de una sociedad no alienada, no es la abolición de la vida cotidiana la que tenemos que formular conceptualmente sino la creación de una vida cotidiana no alienada”<sup>8</sup>.

En esta perspectiva, la recreación actual de la junta de vecinos, podría posibilitar la emergencia de un espacio de humanización de la vida cotidiana vecinal. Para ello, podrían confluír, varios esfuerzos sociales organizativos, que en la historia reciente del país, exploraron diversas alternativas de organización, para enfrentar las condiciones aberrantes de cotidianeidad implantadas por el régimen militar. Esa gestión social acumulada y corporizada en sus dirigentes, puede efectivamente proponerse la tarea de transformar radicalmente las condiciones de cotidianeidad vecinal, como sustento micro territorial de una profundización de las condiciones democráticas del país.

## LA GESTIÓN SOCIAL DE LA JUNTA DE VECINOS

La junta de vecinos, en tanto organismo de participación social, parece expresar hoy una tendencia central de participación de los pobladores y otras capas de la población. Potencialmente, las juntas de vecinos, democratizadas en su gestión, podrían adquirir un carácter masivo constituirse en instrumentos de convocatoria y participación local. En tanto organismo único de carácter territorial, estaría habilitada para ejercer la coordinación de las múltiples organizaciones poblacionales de base. Además de aquellas organizaciones con escasos márgenes de formalización e institucionalidad, que provienen de la cotidianeidad vecinal. La transición democrática y la vigencia de los “espacios locales”, llevan progresivamente a dirigentes y líderes poblacionales y vecinales a considerarlas como formas posibles de canalización de demandas y de formalización de sus propias organizaciones.

La junta de vecinos, se estaría constituyendo en gestora y promotora de una gestión social que es necesario describir y analizar, en función de su mejoramiento. Desde nuestra perspectiva visualizamos tres grandes áreas de gestión de la junta de vecinos, que señalamos a continuación.

## LA GESTIÓN COMUNITARIA

Con esta conceptualización, estamos aludiendo a la necesidad que tiene la organización vecinal, de recomponer el sentido de “comunidad” sobre el territorio en el cual su presencia es legítima. Es decir, implícitamente, estamos afirmando, que existe hoy día una pérdida creciente de conciencia comunitaria, en los territorios poblacionales y vecinales, y que esto se constituye en un obstaculizador para el desarrollo de procesos de participación real.

En las últimas décadas, en Chile y América Latina, se han desarrollado profundos procesos de “modernización” capitalista, que, con sus adjetivaciones de urbanización, secularización, industrialización acelerada, etc., dan cuenta de una reformulación de las relaciones sociales, que implica

---

<sup>8</sup> Heller, Agnes; *La Revolución De La Vida Cotidiana*, Ediciones Península, Pág. 18, 1982.

relativización de aquellos principios de integración que psicológicamente definen el término de comunidad. Ello significaría que “...la comunidad expresa un principio de integración fundado en relaciones precontractuales, es decir, en el reconocimientos entre sujetos, que comparten nexos afectivos o fines comunes...”<sup>9</sup>.

Así, se habla de un proceso de “secularización” en donde las relaciones sociales, expresan una tendencia progresiva a la institucionalización, en una lógica general de dominio del mercado sobre los sujetos y sobre estos mismos procesos de institucionalización.

La actual situación del país y en la cual se desarrolla el proceso de democratización y recuperación de la junta de vecinos, expresa también, una sedimentación cultural e histórica proveniente del autoritarismo fundacional de la dictadura, que contribuyó profundamente a la destrucción de las solidaridades comunitarias, sobre la base del miedo y la represión.

Se confirma así, un cuadro, en el cual los sectores populares, presienten que han perdido afectividad y solidaridad y que su vida es menos satisfactoria en relación, ya sea a un pasado o las ideas que se posea de una vida mejor. En primer lugar, en relación a un pasado, por cuanto a partir del mundo obrero, religioso o rural, se han construido imágenes e historias orales, que expresan la existencia de una tradición comunitaria que hoy día se siente ausente, y en segundo lugar, en relación a una vida mejor, por cuanto ha existido en la tradición histórico cultural, una presencia reiterativa de proyectos sociales políticos, como expresión de utopías a conquistar, que señalaban la posibilidad de una vida diferente.

En esta perspectiva, es posible afirmar que existiría en el interior del espacio local en Chile, un “lado oculto” de los micro territorios vecinales y poblacionales, que pugnarían por una demanda de restablecimiento de relaciones comunitarias, signadas por la solidaridad, el afecto y compromisos no contractuales. Esta “demanda comunitaria” constituida, hasta el momento en la acción de resistencia, cuyos orígenes pueden ser religiosos, proféticos, obreros, evangélicos o políticos. Todos, expresan un discurso elaborado para defender la comunidad entre los suyos. En este sentido, la historia antigua y reciente del movimiento poblacional, nos señala la existencia de centros de madres y ollas comunes que claramente no satisfacen solo los fines reivindicativos para los cuales habían sido creados, sino que también se desarrollan por la reciprocidad social íntima que logran solo por el hecho de estar juntos. De allí, entonces, que lo “comunitario”, se convierte en un tema cuestionador para la motivación de la participación, precisamente en este ámbito de los espacios cotidianos.

La recuperación del sentido de identidad comunitaria, a través de una intencionalidad organizativa de la junta de vecinos, que permita canalizar y potenciar esta energía social que circula, por así decirlo libremente, en el espacio vecinal, se convierte en una necesidad, en un doble sentido. Primero para efectuar una profundización cualitativa de los procesos de participación vecinal y en segundo lugar, para posibilitar la propia supervivencia de una organización vecinal, que esté firmemente enraizada en el sentir, cultural y modo de vida del territorio vecinal.

El asumir la dinámica de los grupos e informalidades comunitaristas, de tipo deportivo, religioso, de asistencia social, etc., en su propia lógica y con pleno respeto a sus ritmos internos, como entidades psicológicas de vinculación afectiva y solidaria, puede constituir un afluente generador de nuevas dinámicas de relacionamiento personal e íntimo, en la construcción de una nueva junta de vecinos democrática.

---

<sup>9</sup> Saball, Paulina; Valenzuela, Eduardo; La Acción Comunitaria, SUR, documentos de trabajo, 1985.

Con esto, estamos proponiendo, una gestión comunitaria de la junta de vecinos, que mire al interior de las demandas sociales íntimas del territorio vecinal, desarrollando procesos graduales de vinculación efectiva y afectiva, con los barrios, manzanas, calles y pasajes, descubriendo las pistas y claves que permitan potenciar la participación y la solidaridad de un vasto proceso educativo para la toma de decisiones.

Uno de los actuales puntos tensionadores de las juntas de vecinos democratizadas, está referido al qué hacer después de la elección democrática. Pareciera que este hacer no se agota en el enfrentamiento de los problemas concretos, que generalmente son definidos como de infraestructura comunitaria y de servicios. Es más, las pocas probables soluciones exitosas, que logren gestionar, no van a producir de manera automática una mayor o mejor calidad de la participación de la gente en el territorio vecinal.

Entonces, habría que ir más allá de la relación mecánica y positiva, que se establece entre la solución del problema concreto y aumento de la participación vecinal. Este ir más allá, estaría dado por el enfrentamiento de una gestión comunitaria, que suponga la movilización del capital simbólico cultural, que posee el territorio vecinal, en términos de historia, costumbres y vida cotidiana.

Para un dirigente de junta de vecinos, que se proponga cualificar un nuevo tipo de gestión comunitaria, ampliando los círculos concéntricos de participación comunitaria, hasta llegar al interior oculto de los micros territorios vecinales, la tarea principal surgirá de enfrentar esta cuestión comunitaria con una perspectiva decididamente antropológica. Leonardo Boff, plantea que una acción, en la vida cotidiana, debe partir “por contribuir desinteresadamente al fortalecimiento de las relaciones de solidaridad de la cultura de los desposeídos, tomando parte u organizando los llamados Ministerios Carismáticos en medio de la comunidad, afincándose profundamente en ella, llegando a ser parte integral de su cotidianeidad...”<sup>10</sup>.

Así, entonces, el universo de cotidianeidad comunitaria, en donde, actúan mujeres, clubes deportivos, niños, ancianos, comerciantes, jóvenes, delincuentes, etc., se convierte no en un pretexto discursivo al momento de las elecciones vecinales, si no en un punto central de referencia para organizar participación con un respecto irrestricto a los símbolos culturales de la cotidianeidad comunitaria vecinal.

## LA GESTIÓN REIVINDICATIVA

Existe en la memoria colectiva de los dirigentes vecinales y poblacionales, una matriz ordenada, que generalmente seguía un camino poco alterado, desde la organización de la demanda, la presión, negociación y obtención parcial o total de lo reivindicado. Ello en un “Estado de Compromiso pre-73, en donde la democracia negociaba la reivindicación.

Este esquema de acción histórica reivindicativa, hizo crisis en el periodo del régimen militar en donde la lógica del Estado autoritario no suponía ni admitía la negociación ni la movilización y por otro lado la propia refundación del Estado, lo transforma en un ente “subsidiario” de aquello (y solo eso) que el gran regulador del mercado no controlará.

Conviene, de manera esquemática tener presente estas dos aseveraciones, para intentar descubrir las posibilidades de la acción reivindicativa de las juntas de vecinos, en el actual contexto social e institucional. Es este contexto, el cual coloca una serie de condiciones para el despliegue

---

<sup>10</sup> Cartilla de Comunidad Cristiana de Base, 1987, sin pie de imprenta.

una acción reivindicativa, con algunas posibilidades de éxito y sub-secuente legitimación para los dirigentes que la emprenden.

En primer lugar, en las nuevas condiciones sociales y políticas se erigen en una nueva institucionalidad comunal, que dota al municipio de un fuerte poder de mediación autoritaria entre el aparato estatal y la población. El proceso de municipalización, que comprende una ampliación de las atribuciones de este órgano de gestión político-administrativo y que se formaliza en la Ley Orgánica de Municipalidades N° 18.695 del 31 de Marzo de 1988, establece su carácter de corporaciones de derecho publico, con personalidad jurídica y patrimonio propio, encargadas de la administración de la comuna, de las satisfacción de necesidades de la comunidad local y de asegurar su participación en el progreso económico, social y cultural de la comuna.

Así, el tema social o de participación social, adquiere finalidad administrativa en estas instituciones. Asimismo, el sentido de las reformas institucionales propuestas en el Poder Legislativo de la Nación, apunta a fortalecer y mantener este poder de mediación autoritaria, incorporando el elemento sustantivo de ser gobiernos locales representativos, los que administran esta institucionalidad comunal. Y por añadidura, se dice tener de manifiesto una vocación del Estado por los temas de la participación social.

Todos estos elementos, obligan a los actores sociales y políticos a plantearse de manera distinta la comprensión del ámbito local, revalorizándolo en tanto se convierten en lugares de enfrentamiento y satisfacción de necesidades y mejoramiento de la calidad de vida.

Habida consideración de los elementos anteriores, se comienza a configurar la idea de un espacio local comunal, como un espacio social en movimiento que está en relación con el conjunto de la ciudad y que ésta a su vez, materializa determinadas relaciones con lo regional y nacional. A este espacio local, concurren diferentes actores sociales y políticos, cada cual tratando de implementar la satisfacción de intereses y proyectos, que a menudo son contradictorios. En este sentido, los pobladores, concurren al plano de interlocución social con una desigualdad de poder, para participar de las decisiones que le permitan mejorar sus condiciones de vida.

En particular, ello se manifiesta, cuando deben acceder a esta institucionalidad comunal, presente en los proyectos de reforma del actual gobierno, que los obliga a plantearse el tema de la participación con contenidos propositivos, de una demanda calificada y con obligaciones nunca antes planteadas. Se hace visible, entonces, la necesidad de especializar y tecnificar sus demandas, sobre la base de incrementar las capacidades de sus dirigentes para elaborar diagnósticos, establecer prioridades, estudiar factibilidades, establecer propuestas y representarlas formalmente al Municipio actual y futuro. Municipio, cuyo denominador común, es la tendencia a la tecnificación programática de las políticas sociales, que se desarrollan en el espacio comunal. Es decir, la gestión reivindicativa de los pobladores y vecinos se llena de nuevas especificaciones, que son colocadas por este nuevo actor comunal, que es la Municipalidad, rediseñada bajo impronta neoliberal.

A este conjunto de condicionantes, se enfrenta la gestión reivindicativa de la actual junta de vecinos. Ellas señalan, un camino bastante complejo, para el enfrentamiento de las múltiples necesidades, para la cual son requeridas.

En general, puede plantearse que una junta de vecinos democrática, deberá recoger hoy día, una historia de acciones reivindicativas y propuestas, que los pobladores han intentado desarrollar en los últimos años. A la construcción de esta organización de base territorial, deberían concurrir, entonces, diferentes experiencias y prácticas sociales.

Quizás, esta posibilidad de real coordinación de diferentes actores, proveniente tanto de la cotidianidad vecinal como de la acción política contestataria, presentes en un territorio vecinal, sea

el principal elemento a asumir por esta organización. Así, cada sector, tendría una importancia por sí mismo, en términos de cualificar la participación social vecinal por su diversidad y pluralidad. Conociendo los intereses de jóvenes, mujeres pensionadas, niños, allegados, derechos humanos, etc. Es decir, los intereses particulares de cada grupo, con los intereses generales de la población, por lo que se hace factible la construcción de una junta de vecinos, humanizada, y comunitarizada.

Esta junta de vecinos, siendo una referencia básica para la organización y el quehacer cotidiano de los habitantes, debería convertirse en el principal organismo reivindicativo de la población. Así, el repertorio tradicional de reivindicaciones urbanas, relativas a la pavimentación, alcantarillado, basura, locomoción, distribución de alimentos, etc., deberían consolidarse en una suerte de "sindicalismo vecinal" con capacidad para organizar colectivamente las motivaciones, necesidades, intereses, demandas y propuestas de los vecinos. Este aprendizaje de los beneficios de la acción colectiva transforma hoy día, en un asunto de capital importancia, por cuanto el régimen militar diseñó una forma individual e individualista de accesos a los escasos beneficios sociales.

Hoy debería oponerse, la preeminencia de la organización colectiva, como alternativa a un sistema individualista, que exige el cumplimiento de derechos sociales, económicos y políticos. Es capaz de profundizar la democracia en el ejercicio permanente de estos derechos. El acceso al bienestar, objeto de la acción reivindicativa de la junta de vecinos, debe posibilitar una educación colectiva, respecto de que ese bienestar es ejercicio de una ciudadanía superior y no solo del derecho a voto. Una ciudadanía que es construcción colectiva y que se organiza en base a la solidaridad social, de los que han estado excluidos y sometidos, en la estructura social de Latinoamérica, de carácter clasista y segregadora.

Entonces, esta junta de vecinos, puede realizar, con la demanda de un acceso a los bienes y servicios cotidianos de la vida del barrio, un aporte fundamental a la construcción de un movimiento popular, que lucha por una ampliación de sus espacios políticos y de los beneficios del desarrollo.

## LA GESTIÓN POLÍTICA

En nuestra concepción, la junta de vecinos, esta llamada a ejercer altas atribuciones políticas que provienen precisamente de su rol, atribuciones y funciones que en la Ley 16.880 de 1968 y en el actual proyecto de ley, se reestablecen como aquellas que dicen relación con la participación, integración y desarrollo de los habitantes de la Unidad Vecinal, así como con la promoción y defensa de sus derechos constitucionales, espíritu de comunidad, cooperación y respeto a la diversidad y el pluralismo entre los habitantes de la Unidad Vecinal<sup>11</sup>.

Es decir, de la concepción del Proyecto de Ley actual, fluye la noción del establecimiento de un gobierno vecinal, que planifica, decide y actúa en función de un desarrollo pleno y participativo de los habitantes del territorio vecinal. El gobernar con democracia, es un ejercicio político democrático por tanto, a nuestro entender, se diseña así un atributo fundamental de la junta de vecinos, cual es la gestión política.

Sin embargo, el lenguaje, siendo también una construcción histórica-social, ha colocado sobre la política, una serie de contenidos "demonizadores", que es necesario despejar y que aunque

---

<sup>11</sup> Recordamos que este Artículo fue escrito en el año 1991, momento en el cual se estaba discutiendo en el congreso la normatividad de las Juntas de Vecinos, después que la anterior Ley 16.880, fuera suspendida y reemplazada por el esbozo del Decreto Ley de Pinochet N° 349, que designaba dirigentes vecinales, con acuerdo del Alcalde, también designado por el Intendente Militar.

determinadas ocasiones haya correspondido y se corresponda con una práctica social realmente existente, respecto de la instrumentalización política en los organismos sociales, ello no debería ser argumento para “despolitizar” las microsociedades vecinales. Cuando ello sucede, se deja un espacio vacío de acción política ciudadana, que rápidamente es ocupado por los mecanismos clientelares caudillistas.

Si, de manera general, analizamos, la “demonización” que realizó el régimen militar sobre la acción política, existe consenso teórico, que ésta alcanzó, al conjunto de la población y que por tanto, hoy día, existirían valorizaciones negativas que provendrían del subconsciente colectivo poblacional. De esta forma, hacer política en lo cotidiano, sería una práctica de grupos maquiavélicos de elegidos, en función de instrumentar la sociedad civil para objetivos partidarios. Si bien este hacer política en lo cotidiano ya no sería una práctica clandestina, poseería una carga negativa para el conjunto de la población, condicionada por el discurso militar y por el escaso reaprendizaje de ejercicio político democrático realizado en el régimen político “democrático”. Hacer política como forma sancionada societalmente, solo estaría restringida a las elecciones nacionales de Diputados y Senadores, etc. y la elección del dirigente de base, dada su adscripción de izquierda, sería una intolerable politización de las organizaciones sociales, en función de quizás qué objetivos inconfesables.

A nuestro juicio, en este primer nivel de análisis, se juega un problema de fondo y que dice relación con el derecho a ejercicio político real, cotidiano, concreto y permanente del conjunto de los habitantes de un Estado Democrático. Cuando a la democratización de las juntas de vecinos, por ejemplo, concurren mayoritariamente los pobladores, es lícito preguntarse por el real papel político que poseen los pobladores o en otros términos, ¿que capacidades de ingerencia pueden tener en la sociedad civil y en el poder?

En este problema, esta incluida, por cierto, la visión que la sociedad global “nacional”, tenga respecto del papel de la participación y de los pobladores en particular. Muchos planteamientos, pretenden entregarles desde un rol fundamental hasta influencias condicionadas paternalmente. Tanto uno como otro, parten de una visión “desde afuera”. Existen algunas posiciones solapadas de determinados intelectuales, de negarles capacidad real de hacer política, como diciendo... nosotros podemos pertenecer a partidos políticos, pero cuando estos sectores hacen política, entonces existe manipulación, es impuesta. Existe “politización instrumentalizada”.

Así, en forma directa o encubierta, existe una crítica respecto del como se hace política en los organismos sociales y en nuestro caso particular, en la junta de vecinos. A nuestro juicio, en esta crítica hay que quitar la paja del trigo y concentrarnos en lo fundamental.

Y lo fundamental, a nuestro entender, pasa por señalar que esta crítica tiene una historia. Según ésta, la participación popular, y los sectores sociales que la alimentan, solo podrían ejercer protagonismo, si estos sectores eran capaces de despojarse de las formas tradicionales de “hacer política” y que accederían a una nueva forma, mediante un aprendizaje nuevo, con metodologías democráticas y participativas. Y solo sería posible mediante la acción de partidos nuevos y renovados. Una tesis, que teniendo atractivos teóricos, cabalgaba, sin embargo, con un jinete que repartía descalificaciones a la relación sectores populares y partidos populares de izquierda. Algo de eso, todavía está presente en la crítica actual a la “politización” de las juntas de vecinos.

Por otro lado, hay que decir, que existiendo objetivamente los fenómenos de sectarización política de la acción social de la organización popular, ello se resuelve sobre la base de democratizar la acción política, otorgándole a esta, legitimidad social y cultural. Y no, pretendiendo aislar la organización social de los “males perversos de supuesta “contaminación política”.

Con estos antecedentes, puede pensarse que un rol legítimo de la junta de vecinos, es proponerse una gestión política vecinal que suponga, que junto a su gestión comunitaria y reivindicativa, concurren diversos proyectos políticos de cuantos actores políticos estén presentes en el territorio vecinal, sobre la base de que estos proyectos y propuestas, no son intentos maquiavélicos para “controlar” tal o cual junta de vecinos, si no que servirán, sobre la base del respeto mutuo, pluralidad y unidad en la diversidad territorial, para contribuir al bienestar popular de los habitantes del territorio vecinal.

## EL TERRITORIO DE LA JUNTA DE VECINOS

El proyecto de ley de juntas de vecinos y demás organizaciones comunitarias, señala en el artículo 2 que: “...Para los efectos de esta ley se entenderá por: a) “Unidad Vecinal: El Territorio determinado en conformidad con esta ley, en que se subdividen las comunas, para efectos de centralizar asuntos comunales y promover la participación ciudadana y la gestión comunitaria, en el cual se construye y desarrolla sus funciones una junta de vecinos...”<sup>12</sup>.

Es a partir de la noción de territorio, es que nos permitimos señalar algunas apreciaciones respecto del territorio vecinal, como espacio de acción de la junta de vecinos. Espacio y Territorio han sido conceptos que han estado siendo utilizados para caracterizar una situación de anclaje ambiental, social y psicológico y cultural, que crea unas determinadas relaciones sociales en ciertos asentamientos humanos.

Ha habido intentos para colocar estos conceptos a disposición del análisis de los pobladores de sus acciones reivindicativas, demandas y propuestas. Sin embargo, la idea y concepto de desarrollo local, hoy día profusamente utilizada, junto con realizar aportes sustantivos para la comprensión del ámbito comunitario, también han oscurecido muchos caminos de análisis y pareciera que en esta moda avasalladora, crea una suerte de totalitarismo conceptual que impide cualquier manifestación alternativa a ella.

Nuestra intención en estas notas, es colocar ciertas nociones y conceptos para un uso más obligado a la práctica social y que es el que desempeñan los dirigentes de pobladores, obligado referirse en los análisis y propuestas para la discusión del tema comunitario. Nuestra idea, apunta a resaltar el conflicto social y político en las relaciones sociales, que se configuran en un determinado espacio local. La caracterización del desarrollo local enfatiza la noción de concertación social de actores locales. Estimamos que siendo ello cierto, la dimensión de conflicto es un aspecto que aparece relegado e ignorado y que inevitablemente tenderá a aparecer por nuestra genética fragmentación de las clases sociales.

Para el tiempo histórico que viene, el conflicto social adquirirá, inevitablemente, significación nacional, pero teniendo en cuenta las condicionantes institucionales de regionalización y desconcentración, que norman la estructura política administrativa del país, se expresará fundamentalmente en conflictos de mayor o menor magnitud en los territorios locales.

---

<sup>12</sup> Se refiere al primer proyecto de Ley que envía la Concertación para reestablecer la elección directa de Juntas de Vecinos y otras modificaciones.



## ¿CUAL TERRITORIO PARA LA JUNTA DE VECINOS?

Conceptualizamos al territorio como un sector o sectores de una comuna, localidad o asentamientos humanos, que expresan intereses más o menos homogéneos, según identidad cultural, de clase o segmentos de clases a la cual pertenezcan. Exploraremos en esta primera idea, señalando que ella es insuficiente para caracterizar la complejidad que se expresa en los territorios locales. Pero aún así, nos permite un primer acercamiento para la definición de lo local.

Queremos asignarle a este concepto, un sentido más específico, que la noción tradicional de comunidad. Es de uso frecuente denominar comunidad, tanto a grupos pequeños como a grandes conglomerados de personas, denotándose que entre ellos, establecerían relaciones de cooperación en un tiempo y espacio determinado. Así, ha sido usado indistintamente para significar el concepto de comuna como formulación jurídica institucional o para designar sectores o grupos humanos, con límites geográficos comunes y una supuesta unidad de intereses y aspiraciones.

Si la década del 60 y las formulaciones desarrollistas cepalinas, hicieron de este concepto de comunidad, una meta y un camino, a través del desarrollo de la comunidad, la década de los 80 y sus organismos especialistas, colocan y proponen a la planificación de lo "local" como una nueva utopía a conquistar. Y al igual que en el desarrollo de la comunidad (cepalina y "made alianza para el progreso"), se va llenando el concepto de desarrollo local, con finas sugerencias de contenidos sicosociales, culturales, etc., que apuntan (nuevamente) a resaltar la participación de los actores locales, la concertación entre ellos y la adecuada concepción de "desarrollo", etc. No está ausente tampoco, una cierta "nostalgia", por rehumanizar las relaciones humanas al interior de estos espacios locales.

En nuestra concepción, en estas comunidades y comunas, soporte eco-espacial y base material para el desarrollo de lo local y "del desarrollo de la comunidad" han tenido existencia ayer y la tienen hoy día, realidades interiores que dan cuenta de una heterogeneidad de segmentos de clases sociales y estamentos, con acentuados grados de diferenciación y también con sus heterogéneas visiones de mundo. Estos asentamientos humanos son diferenciados y recogen estas categorizaciones. Si queremos ser estrictos con los términos, debemos decir que los hombres que habitan un sector determinado, no establecen de manera automática y natural, relaciones de cooperación y de ayuda mutua. Aunque miradas desde afuera, si lo parezcan.

En una mirada a un sector poblacional cualquiera, podemos distinguir que la heterogeneidad es consustancial y correspondiente a estas categorizaciones: obreros, trabajadores informales, empleados, jóvenes cesantes y mujeres incorporadas al trabajo productivo, mediante relaciones laborales domiciliarias, etc., dan cuenta de esta heterogeneidad. Entonces, en un sector poblacional, podemos afirmar que este rasgo de heterogeneidad, se expresa en varios planos. Por ello, entre todos no puede existir comunidad en forma apriorística. Existe un desarrollo, que es diferenciado de la organización social y de los grupos que la constituyen y que es posible, que esta organización aparezca y se desarrolle en ciertos puntos de esa comunidad.

Es decir, lo que queremos señalar, es que dentro de la concepción jurídico político de la "comuna" o de la amplia concepción de "comunidades" que se ha tenido, existen territorios con estamentos culturales afines, que desarrollan con mayor fuerza la organización social de base y por tanto están mejor dotados para establecer relaciones de cooperación y ayuda mutua.

Los grupos humanos en condiciones materiales de existencia más o menos similares, expresan la tendencia a tener necesidades e intereses comunes. Organizan su espacio de vida cotidiana,

con un sentido de identificación con el mismo. Allí hay objetos físicos y sociales, que conforman el espacio territorial y están sujetos a un determinado nivel de vida.

Lo territorial, es entonces no solo un espacio geográfico, "...es una delimitación específica de la sociedad, expresa unas relaciones de producción, una forma de aplicar la tecnología a la naturaleza, una tradición cultural, una red de relaciones de poder, una historia una práctica cotidiana. Pero el conjunto de esas expresiones nos es la reproducción (en pequeño) de lo que es la sociedad global grande. Es una expresión específica, según el desarrollo histórico del conjunto de los procesos, en un ámbito local determinado..."<sup>13</sup>.

Esa realidad territorial, que se organiza en grupos de comunidad efectiva, en grupos de base por intereses, demandas y reivindicaciones, desarrolla un conjunto de procesos, que colocan en un plano de relevancia, su espacio de vida cotidiana en forma completa y total.

Este modo de entender el telón de fondo de los asentamientos poblacionales en lo social, político, cultural, no es para demostrar que existen "culturas" poblacionales, sino para destacar que existe una suerte de micro relaciones sociales, que dan forma al barrio, a la población y crean estructuras llamadas "tramas comunitarias", que expresan en su interior un micro mundo de múltiples relaciones de las cuales no están ausentes toda una suerte de conflictos endógenos y exógenos, provenientes del particular modo cultural, de cómo sus habitantes se integran y se relacionan con lo global en términos económicos, sociales y políticos.

Este territorio, es en primer lugar, un asentamiento humano con mayores grados de homogeneidad interior, que lo habilita para construir una visión consensual, respecto de su entorno físico y social. La noción de barrio, es adecuada para caracterizar esta especie de unidad elemental de un conglomerado de poblaciones, edificios y servicios que conforman la ciudad. En torno de ciertos puntos de campos gravitacionales, se condensa la vida comunitaria. El espacio cuando se habita se vuelve territorio.

Cuando en este territorio, se activa la organización de base, apareciendo y transformándose pero siempre en desarrollo, aparece en nuestro criterio una acción territorial de organizaciones de base, que desafía la normalidad a este lugar. En la situación de Chile de la dictadura de los últimos años, una de las normalidades impuestas, estaba dirigida a la anulación, control y/o transformación de esta organización.

Esta acción territorial, que generalmente en el caso de los pobladores, tiende a desarrollar reivindicaciones urbanas por bienes y servicios demandados al centro de la ciudad y al poder político, establece una suerte de movimiento de acción social con fines que son compartidos por varios grupos de base en forma coordinada. Para algunos, esto es caracterizado como un movimiento reivindicativo urbano:

"...Consideramos como movimiento reivindicativo urbano, las acciones colectivas de la población en tanto que usuarios de la ciudad, es decir de viviendas y servicios, acciones orientadas a evitar la degradación de sus condiciones de vida, a obtener la adecuación de éstas a las nuevas necesidades o a perseguir un mejor nivel de equipamiento. Estas acciones se enfrentan a la población, en tanto que consumidora, con los agentes actuantes sobre el territorio y en especial con el Estado y dan lugar a efectos urbanos (modificación de la relación de la población con el poder en el sistema urbano) y efectos políticos específicos, pueden llegar a modificar la lógica del desarrollo urbano... como movimiento social e

---

<sup>13</sup> Castell, Manuel; Crisis Urbana y Cambio Social Editorial Siglo XXI, Pág. 220.

acciones no son si no la manifestación de contradicciones generadas en el mismo desarrollo de la sociedad...”<sup>14</sup>.

Este conjunto de prácticas colectivas de los usuarios de la ciudad, tienen una expresión básica en su espacio de vida diaria: el barrio, la población, etc. Estas prácticas colectivas referenciadas a un territorio, implican un desarrollo organizativo, con efectos de estructuración interna, con sistemas de tomas de decisiones, etc. Pero esta práctica colectiva de habitantes organizados, están envueltos y potenciados por su realidad básica y en consecuencia intentan también, colocar como reivindicación sus modos de relación social y una cierta cultura de lo “popular”, tal como es percibida y vivida por ellos en su micro territorio sectorial.

Entendemos, entonces, al territorio como un concepto dinámico, que comprende una o varias poblaciones o sectores poblacionales, en donde la organización social es mas activa o desarrolla interacciones con mas frecuencia entre si y al exterior de ellas. En este territorio encontramos organización social, que ya configuran, al menos embrionariamente, identidad como actores sociales y existe una cierta conciencia de construir “movimiento vecinal territorial”, de cualquier grado o naturaleza.

Generalmente, estas organizaciones poseen memoria histórica de trabajo colectivo, por experiencia de sus dirigentes o por la propia actividad de la organización, que reviste permanencia y continuidad en el territorio. Además, es probable que existan o hayan desarrollado coordinaciones y organizaciones sectoriales, en torno a actividades que involucran, en mayor medida a la población.

## JUNTA DE VECINOS Y DESARROLLO DEL TERRITORIO VECINAL

En este escenario territorial vecinal, es donde se recrea un concepto de organización de base popular, conceptualizada como junta de vecinos. Desde su gestación como noción jurídica mediante la ley 16.880, en 1968, concurren a su construcción dos grandes afluentes: una práctica social de orden comunitario-reivindicativo urbano y una intencionalidad social de la sociedad global, por legitimar, integrar institucionalizar una progresiva conflictividad social de los llamados pobres urbanos.

A 23 años de la institucionalización de esta organización vecinal, el nudo problemático de su ser actual, es el mismo al del momento de su nacimiento. Por un lado, teniendo que responder a una tradicional noción de colaboración con el Estado y por otra, siendo portadora de las reivindicaciones urbanas-sociales de determinados territorios, que se conflictúan, a poco andar, con su rol de colaboración legalmente establecida por la ley.

Así, pareciera necesario hoy día establecer, que si el territorio vecinal, no es un conjunto homogéneo de intereses, la relación que este territorio y su junta de vecinos establezca hacia el “exterior” tampoco será homogénea, ni uniforme. Así la tensión colaboración y conflictos por demandas urbanas no satisfechas, podría ser resuelto en ambientes socio-políticos de clientelismo, negociación, colaboracionismo para-estatal y/o conflicto social y político, dependiendo del tipo de relaciones establecidas.

En este sentido, el desarrollo del territorio vecinal que pretenda realizar una junta de vecinos, debería establecer una serie de escenarios probables, que colocando en primer lugar los intereses vecinales, les permita llegar al conflicto y/o negociaciones exitosas de sus demandas y reivindicaciones. Y todo ello, a condición, de que estas juntas de vecinos democratizadas, junto a la constitución

---

<sup>14</sup> Borja, Jordi; Movimientos Sociales Urbanos, 1975, Buenos Aires, Argentina.

de coordinaciones y referentes regionales y nacionales, se conviertan en reales instrumentos convocatoria y participación local. Para este objetivo, es básica la mantención de su carácter organismo único de carácter territorial, que le permita procesar todas las demandas y reivindicaciones urbanas del territorio vecinal, establecer las prioridades respecto de su resolución o enfrentamiento sobre la base de la decisión democrática de una Asamblea Vecinal, único cuerpo resolutorio de junta de vecinos y de territorio vecinal.

Si en el territorio conviven diferentes intereses, con diferentes grados de poder, devenidos en objetivos distintos y contrapuestos, que al no resolverse democráticamente en una sola Asamblea Vecinal, producirán en forma ineluctable procesos de anarquía, atomización, cooptación de intereses, conflictos, colaboracionismo, clientelismo, y en definitiva, una domesticación de la participación social.

Por otra parte, si colocamos analíticamente, en relación a esta junta de vecinos y su territorio con la comuna y la municipalidad, se puede observar un conjunto de tensiones derivadas de nuevas formas que adquiere la institucionalidad Municipal y Estatal, ya reseñadas, cuando describimos las condicionantes de la gestión reivindicativo de la junta de vecinos.

Con estos antecedentes, el desarrollo del territorio de la junta de vecinos, se convierte en un punto especialmente complejo y tensionador para los dirigentes vecinales que deben enfrentar esta tarea. Pero sin lugar a dudas, en el territorio vecinal, se juega parte importante y sustancial, de profundización de las condiciones democráticas para Chile actual.

## A MODO DE CONCLUSIÓN

La acción y presencia de los pobladores han sido objeto de variados análisis. En general se han considerado ligados a la construcción del espacio urbano y en forma particular a la construcción de asentamientos humanos, configurados por barrios y poblaciones. Quizás esta ligazón a la ciudad como un proceso de constitución de ciudadanos, sea la que identifica con mayor nitidez, el itinerario de encuentros y desencuentros con la ciudad y su condición de ciudadanía. La posibilidad de ejercer en forma permanente esta condición de ciudadanía, no solo como ejercicios de derechos políticos sino como ejercicio permanente de sus derechos económicos y sociales; es un punto crucial que condiciona la acción colectiva de los pobladores y del movimiento vecinal. En el, está en juego el derecho al mejoramiento de su calidad de vida y la posibilidad de ejercer soberanía en su hábitat y reivindicar sus derechos sociales, civiles y políticos ante la ciudad.

La posibilidad de reinsertar social e institucionalmente las reivindicaciones de consumo colectivo de las organizaciones sociales poblacionales y vecinales, en un contexto de recuperación y profundización de la democracia, es hoy día, uno de los problemas tensionantes para la institucionalidad gubernamental y el movimiento vecinal social comunitario.

El como se realiza esta operación, requiere de una imaginación socio-política, para construir un conjunto de identidades vecinales y poblacionales; reivindicaciones de consumo colectivo y mandatos de participación popular, que consigan crear un actor social vecinal con presencia propia local y nacional. En esta búsqueda, que debe estar adecuada a un determinado contexto socio-histórico, es necesario reinventar un conjunto de sentidos articuladores para conceptualizar la demanda vecinal de mayor participación.

En este sentido, la propuesta de dotar de nuevos contenidos el concepto de ciudadanía, parece una búsqueda pertinente, en el movimiento actual de rearticulación del movimiento vecinal poblacional.

La nueva Junta de Vecinos Democrática, que surge a partir del ya generalizado proceso de Democratización Vecinal, puede tener la posibilidad y potencialidad para vehicular una propuesta actual de real participación popular de los sectores populares urbanos.

Esta Junta de Vecinos Democrática puede recoger hoy día, realizando una síntesis superior, una historia de acciones reivindicativas y propuestas que los pobladores han intentado desarrollar en los últimos años. La concurrencia de diferentes experiencias y prácticas sociales presentes en un territorio vecinal, pueden convertir a esta organización en el punto clave de la organización popular de la Unidad Vecinal. Quizás, esta posibilidad de real coordinación de diferentes actores que están presentes en un territorio vecinal, sea el principal desafío a asumir, en esta nueva junta de vecinos. Es decir, si se combinan los intereses particulares de cada grupo, con los intereses generales, se podrá avanzar en la creación de una organización vecinal más humana, más cerca de los problemas y cotidianidades reales de la gente.

A partir de esta acción vecinal, que hemos caracterizado como comunitaria, reivindicativa y política, debería proyectarse una sistematización de experiencias, que permitieran delinear una organización de base popular, que reivindicando los derechos de la ciudadanía, realice una interlocución con el Estado y con el conjunto de la sociedad civil, en sus diferentes niveles y expresiones.

La construcción de condiciones democráticas para la comuna, se juegan en importante medida, en la consolidación de organizaciones de base popular que permitan ejercer soberanía popular.

SEPADE, Calle Passy, Providencia, 1991.



CUANDO LOS VECINOS  
QUISIERON SER CIUDADANOS...





## PREFACIO PARA UN CONTEXTO

---

**Y** las Juntas de Vecinos se democratizaron en las calles de barrios y poblaciones. Con urnas y votos autoconstruidos y libros de registros artesanales, que se paseaban de casa en casa, las votaciones elegían a dirigentes poblacionales de acción social contestaria efectiva y demostrable. Los agentes sociales de las Municipalidades, solo podían mirar desde lejos las votaciones vecinales. Y en el principio de todo, el plebiscito del 5 de octubre, que desarma la estrategia de la Dictadura y rearma la estrategia del continuismo neoliberal bajo la bandera de la concertación.

Los pobladores, ahora vecinos, desarrollan ahora una nueva esperanza: la de convertirse en habitantes de la ciudad de Santiago en una nueva calidad de ciudadanos. Aquella calidad, que la ciudad de los encomenderos-burgueses, históricamente siempre les había negado y que solo pudieron hacer suya en propiedad por escaso periodo de tiempo, desde 1968 a 1973.

Esta vez, los discursos de la transición democrática, les anunciaba, que ahora era posible “empoderarse con desarrollo local” y con “nuevas formas de hacer política”, lograr una “participación sustantiva”, en una “sociedad postmoderna”, con “nuevas cartografías” en donde los antiguos discursos clasistas de raíz marxista, estaban obsoletos. Y el nuevo “paradigma”, era hacer de los espacios locales, un lugar de “nuevo desarrollo”. Y todo ello junto y envuelto, se lograba con participación en una “nueva institucionalidad descentralizada” de un “nuevo tipo de Estado con igualdad y protección social”.

Y los ahora “vecinos” se lanzaron a recrear en clave poblacional, los nuevos argumentos con la cual estaba emergiendo la nueva democracia, con tantos y buenos anuncios. Y en esa tarea, se congregaron en miles de reuniones a lo largo del país y finalmente se convocaron en un Congreso Nacional, para establecer un nuevo actor vecinal de presencia nacional y con capacidad de movilización y de real interlocución con la nueva democracia de la Concertación. Al menos eso se pretendía

El lugar elegido fue Viña del Mar. Se desplegaba el año 1991 y las negociaciones con la derecha transitaban trabajosamente para modificar la Constitución del 80 y permitir la libre elección de Alcaldes y Concejales. El poder militar se retiraba ordenadamente, vigilando atentamente la permanencia de los muros de contención político de la seguridad nacional. Ciento setenta y siete presos políticos aun permanecían en las cárceles y ahí estarían ahí por mucho tiempo más.

El Congreso Vecinal, era una amenaza para la estabilidad del Régimen transicional. Transgredía la cláusula de fondo empeñada con el departamento de Estado, respecto de la neutralización de los “comunistas”. Se desplegaban muy tempranamente, lo que serían todas las estrategias de desmovilización de la Concertación. La Dirección de Organizaciones Sociales del nuevo régimen transicional, se empleaba a fondo para anular la capacidad de convocatoria y los esfuerzos por la neutralización de esta movilización, eran incesantes. En este Congreso, los vecinos sospecharon que la tan prometida “ciudadanía vecinal” tardaría en llegar.



II CONGRESO NACIONAL  
DE JUNTAS DE VECINOS<sup>15</sup>

**Viña del Mar, 31 mayo al 2 junio 1991**

---

<sup>15</sup> Este apartado, sintetiza la publicación elaborada en la coordinación de ONG, colaboradoras del II Congreso Nacional de Juntas de Vecinos Democratizadas. Edición a cargo de Cecilia Díaz y Alejandro Díaz, 1991.



# INTRODUCCIÓN

---

**E**l proceso de democratización de Juntas de Vecinos, en tanto reinstalación democrática de dirigentes, parece haber culminado en todo el país. En este organismo de participación social de la base vecinal y comunitaria, se depositan expectativas y aspiraciones para convertirlos en instrumentos de convocatoria y participación local. En otra perspectiva, la transición democrática y el redescubrimiento de los espacios locales, ha colocado sobre las Juntas de Vecinos, la responsabilidad de actuar en la canalización de demandas y en una cierta formalización institucional de la participación popular.

Sin embargo, estas expectativas y responsabilidades, son también motivos actuales de tensiones y desafíos para los dirigentes y habitantes que participan de este tipo de organización vecinal comunitaria. La posibilidad de hacer de la Junta de Vecinos, un real organismo de participación popular, es un desafío aún no resuelto. La importancia que ello tiene para la consolidación de un régimen democrático es trascendente, precisamente por la necesidad de unir, por medio de una gestión política democrática, los grandes temas del desarrollo con una democracia real y efectivamente participativa.

Es en este sentido, que tiene vigencia y lo tendrá por mucho tiempo, el debate efectuado por el II Congreso Nacional de Juntas de Vecinos. Este evento, en el cual participaron 732 dirigentes vecinales con carácter de delegados oficiales y 300 dirigentes en calidad de delegados fraternales, son, en lo sustantivo, expresión, de un poderoso afán de participación social. La trascendencia histórica de la presencia de aproximadamente mil dirigentes vecinales, reunidos en un evento de discusión y construcción de propuestas, seguramente marcará un hito en el largo proceso de la historia social del Pueblo de Chile y de sus luchas reivindicativas.

La presencia en el proceso de democratización de Junta de Vecinos de varias organizaciones no gubernamentales, se expresó en un sostenido esfuerzo de apoyo técnico y metodológico, que viabilizado por la acción de diferentes profesionales, ha integrado este esfuerzo profesional a una vertiente de movilización popular, tan significativa como ha sido la protagonizada por los pobladores.

Esta participación de apoyo técnico e institucional de las ONG, ha significado la movilización de importantes recursos humanos técnicos y financieros. Y ello de por sí, se expresó, en un mutuo enriquecimiento crítico, entre los referentes vecinales que convocaron a este Congreso y las ONG a cargo de estas asesorías.

Es por ello, que el documento que presentamos, sus notas y resoluciones, reflejan un esfuerzo de varios meses, no exento de dificultades y obstáculos. En este sentido, la discusión previa, desarrollada en muchas Juntas de Vecinos y Uniones Comunales, la articulación de diversos esfuerzos organizativos de los referentes nacionales por expandir la convocatoria a todo el país y la búsqueda de recursos financieros, etc., señalan a vía de ejemplo, la magnitud del esfuerzo desplegado.

Estimamos que las resoluciones, discursos y notas aquí presentadas, pueden sustentar una base de acumulación de un cierto pensamiento social vecinal, que como producto de la acción democratizadora, han ido desarrollando cientos de dirigentes vecinales.

Entregamos pues este documento para el debate de Juntas de Vecinos, Uniones Comunes y otras instancias de coordinación provincial y regional. Estimamos que las resoluciones y planes de los municipios del II Congreso de Juntas de Vecinos son, en lo sustantivo, un avance cualitativo en la perspectiva de construcción de un movimiento vecinal con presencia e interlocución a nivel nacional.

## SI NO PODEMOS SER POBLADORES... SEREMOS VECINOS<sup>16</sup>

A veces las personas y las cosas más próximas a cada uno de nosotros no están cotidianamente presentes. Aquellas personas que se ubican territorialmente más cerca, constituyen nuestro paisaje humano inmediato, son nuestros vecinos.

Ser vecino es ser próximo a alguien, es ser cercano a otro. El vecino es ese otro que puede ser nuestro interlocutor, con quien podemos, si así lo deseamos, establecer vínculos. Sin embargo, no es lo mismo hablar de los vecinos, de lo vecinal, o de las vecindades en el campo o en la ciudad, en la gran ciudad, así como en las ciudades intermedias o pequeñas. Lo vecinal tiene un valor propio en cada lugar, sin que por ahora hablemos de “buenos” y “no tan buenos” vecinos.

Los territorios vecinales, como los barrios, poblaciones, pueblos y localidades, son espacios plenos y llenos de mitologías, de símbolos, de signos, de alegrías y de tristezas, de historias y sueños. Estos territorios simbólicamente percibidos, son los lugares de la vida misma con sus diversas y plurales expresiones cotidianas.

Lo vecinal tiene raíces históricas, desde las comunidades indígenas como vecindad precolombina y de la minga, entre otros ejemplos, como expresión de solidaridad. Con el paso del tiempo, desde la fundación de la ciudad de Santiago, es significativa la presencia de los vecinos ante el Cabildo, como emergente institución colonial. Pero más allá o acá de tan larga mirada retrospectiva, uno encuentra sucesos de la historia vecinal contemporánea hacia los inicios del siglo XX, cuando los acontecimientos en torno a la revolución del 91 y de las luchas pro o contra la comuna autónoma impactaban a la sociedad nacional.

La historia de las organizaciones vecinales, corre en paralelo con la cuestión social, con el déficit de viviendas que sufren los sectores sociales más pobres a inicios del siglo XX. Esto comienza a ser centro de preocupación –como lo asume la ley de Habitaciones Obreras de 1906– como primer eje de la ley social de Chile. El derecho a una vivienda digna comienza a ser parte de la historia social y política. Está “fuera de lugar”, el hecho que las primeras Ligas de Arrendatarios fuese una de las expresiones organizativas de los sectores populares.

En Valparaíso, El Chileno, el día 11 de Septiembre de 1914, se publica la siguiente inserción:

“...La Liga de Arrendatarios de Valparaíso invita a firmar los registros a todos los arrendatarios de ambos sexos de esta localidad, que desean pertenecer a esta corporación. Podemos en conocimiento de la clase asalariada en general de esta ciudad, que se ha fundado esta institución que tiene por objeto defendernos de los abusos que constantemente cometen los dueños de propiedad y tomando la cuenta la grave situación por que atravesamos debido a la enorme escasez de trabajo...”<sup>17</sup>.

<sup>16</sup> Este texto fue preparado por Jorge Gajardo, actual Asesor de la Municipalidad de El Bosque y que participó en el Congreso de Juntas de Vecinos como miembro de la Comisión de Apoyo programático en representación de la ONG Canelo de Nono.

<sup>17</sup> Citado por Vicente Espinoza. Para una historia de los Pobres de la Ciudad. SUR-Santiago de Chile, 1983.

En Valparaíso y en Santiago del 90, estas primeras organizaciones vecinales, dan expresión a la cuestión de la vivienda y los arriendos, a las condiciones de insalubridad de habitaciones y conventillos así como a las críticas condiciones de sobre vivencia. Estas eran –y son– reivindicaciones sentidas y asumidas.

De la historia social y de la historia de cada una de las organizaciones vecinales, hay que recoger sus enseñanzas; los éxitos y los fracasos que en el proceso marcan y demarcan estilos de acción y formas de organización de la vida vecinal. Es la historia de miles de mujeres y hombres que colocaron energía creativa y esperanza.

Después del “cielito lindo”, de la crisis salitrera, de la gran depresión de los 30 en los tiempos de la guerra y la posguerra, Chile inicia un proceso de industrialización para sustituir importaciones, en que se destaca la acción de CORFO. Todo esto, en una sociedad en que también es notable el deterioro de la agricultura y las pésimas condiciones de vida del campesino, muchos de los cuales prefieren emigrar hacia los centros urbanos más importantes, especialmente hacia Santiago.

Santiago en los años 50, con un millón y medio de habitantes, concentraba el 40% de la población urbana del país. La falta de vivienda concita las ocupaciones de terrenos. La mayoría de las más históricas poblaciones santiaguinas y de otras grandes ciudades, emergen a partir de una “toma”. La Victoria surge de grupos poblacionales que hacia 1945 habían ocupado los bordes del Zanjón de la Aguada.

Los campamentos de pobladores son parte del paisaje urbano de los años 60. En los análisis de las ciencias sociales, como en las prácticas de intervención social, algunos investigadores sociales argumentan que: “los campamentos de pobladores, constituyen al mismo tiempo una experiencia única de lucha política y organización urbana y el pretexto constante para una mitología multiforme”. Llegando a las interrogantes de si estos campamentos ¿son guarida de lumpen y caldo de delincuencia? ¿Se trata de la marcha de la toma del sitio a la toma del poder, o más simplemente, de un medio de presión de las masas urbanas chilenas por obtener el derecho de pisar un suelo propio? Porque en último termino, en la base de todo el proceso está la incapacidad estructural del capitalismo dependiente a subvenir, incluso en forma deficiente, a las mínimas necesidades habitacionales de las clases populares...”<sup>18</sup>.

Existían, por cierto, otras opiniones y otras formas de mirar los aconteceres sociales. Sin embargo, lo significativo que nos lega el pasado, es que en Chile las organizaciones vecinales son una instancia de superación de condiciones de pobreza, una instancia de representación de necesidades colectivas, un espacio de encuentro y también una escuela de democracia.

La creación, durante la Presidencia de Eduardo Frei, de la Consejería Nacional de Promoción Popular, junto con concitar debates en los sectores opositores a dicho gobierno, permitió “desde el Estado” –desde un Estado benefactor de políticas sociales de amplia cobertura- activar la promoción y la organización de los sectores populares urbanos: los marginales.

El principal programa de vivienda, la “Operación Sitio”, estuvo estrechamente asociada a los programas de Promoción Popular. La membresía a una organización vecinal, era a veces condición de acceso para postular a un sitio o vivienda. Tras una larga discusión parlamentaria, sólo a fines del Gobierno de Frei, en agosto de 1968, se promulga la ley 16.880, que reconoce y norma jurídicamente a las organizaciones comunitarias. La ley sólo vino a reconocer una práctica organizativa vecinal. La derecha chilena –opositora al gobierno de Frei– en la discusión parlamentaria puso énfasis en el carácter apolítico de las juntas de vecinos y con un ámbito de organización exclusivamente de base. Mientras que

---

<sup>18</sup> Manuel Castells y otros, Campamentos de Santiago: Movilización Urbana, Véase en Manuel Castells (ed) Imperialismo y Urbanización en América Latina. Editorial Gustavo Gili-Barcelona, 1973.

la izquierda, que no se oponía a dar un marco institucional para las organizaciones vecinales, rechazó el carácter proselitista que pudiese tener la acción desde el Gobierno y la Promoción Popular.

“...Las Juntas de Vecinos son expresión de solidaridad y organización del pueblo en el ámbito territorial para la defensa permanente de los asociados y como colaboradoras de las autoridades del Estado y de las municipalidades...”<sup>19</sup>.

Durante el gobierno del Presidente Allende, el sentido de la acción vecinal asume nuevas orientaciones, algunas ya manifiestas y emergentes en los dos últimos años del gobierno anterior. Se habla tanto de marginales pasivos, sino de protagonismo del movimiento poblacional. La idea fuerza era que la participación popular –poder popular– involucra la necesidad transformación de la economía para satisfacer las demandas sociales.

Desde la dramática ruptura de la institucionalidad democrática en 1973, el régimen autoritario interviene en la vida comunal mediante la designación de Alcaldes en los municipios y de directivos vecinales, en las Juntas de Vecinos. En este contexto, las Juntas de Vecinos, con dirigentes autoritariamente designados, pasaron a ser los ojos del régimen en la unidad vecinal. La gente y las nuevas organizaciones de sobrevivencia que se crearon, prefirieron caminar por otra vereda. Una historia reciente, por todos vivida y duramente percibida.

Sólo poco tiempo antes y sobre todo después del Plebiscito del NO en 1988, se comienza a retomar el camino de participación en las Juntas de Vecinos. El proceso de democratización comenzó –y no se agota– con las elecciones de directivas de Juntas de Vecinos y de Uniones Comunitarias, es un camino a seguir paso a paso.

En el gobierno del Presidente Aylwin, este proceso de democratización de las organizaciones vecinales, se enmarca en el ambiente de democratización de la vida comunal, especialmente por el hecho de hacer del Municipio una institución de gobierno local democrático y eficiente, donde la presencia de la participación vecinal sea real.

El II Congreso Nacional de Juntas de Vecinos de Viña del Mar fue –pese a su disenso de carácter organizacional– un espacio de debate en la perspectiva de participación ciudadana y vecinal. Hay muchas interrogantes, lo importante es ir entregando en este proceso de participación social respuestas socializadas desde el seno de las organizaciones vecinales. La construcción de una sociedad democrática plural y tolerante es una tarea de cada uno de nosotros en cada día.

Si bien cada día tiene sus afanes, en cada día hay que dar sentido al quehacer vecinal.

## LA CONVOCATORIA AL II CONGRESO

La organización del Congreso, constituida por Dirigentes de Pobladores y profesionales de ONG se reúne y elabora una propuesta de convocatoria para este congreso. Algunos textos de ella señalaban:

“...Las organizaciones sociales firmantes convocan al II Congreso Nacional de Juntas de Vecinos del país, a realizarse los días 31 de mayo, 1° y 2 de junio. El II Congreso se regirá por un reglamento, el que daremos a conocer...”<sup>20</sup>.

<sup>19</sup> Ley 16.880, Ley de Juntas de Vecinos y demás Organizaciones Comunitarias.

<sup>20</sup> Convocatoria al II Congreso de Juntas de Vecinos, Documento de Resumen y Conclusiones, 1991.



La organización se planteaba la trascendencia de los momentos sociales que se comenzaban a vivir y se preparaban para cumplir con ese objetivo. La interrupción de la Dictadura, había sido eso, una interrupción en el largo camino de democratización del país y por medio de este Congreso se expresaba la voluntad de tomar posición de nuevo en la historia:

“...El II Congreso, se realizará en un momento diferente, no sólo en nuestro país sino en el mundo. Pese a las dificultades y tropiezos que ponen las fuerzas regresivas, la humanidad avanza en pos de democracia, paz y justicia social. En nuestro país, estamos viviendo una etapa de transición hacia la democracia y sus actores determinantes fueron y serán mayoritariamente los más postergados. Después de haber resistido 16 largos años de una cruel dictadura, aún hoy seguimos conociendo impávidos algunos de sus crímenes, escándalos y negociados. El gobierno democrático del Presidente Alywin avanza con dificultades, no exento de peligros. Sin embargo, consideramos que hechos relacionados con la deuda social, los Derechos Humanos, entre otros, son incomprensible para un pueblo que luchó por ganar espacios de libertad y participación...”<sup>21</sup>.

Se planteaba el diagnóstico de las dificultades que se deberían enfrentar, no solo a nivel de las localidades, ciudades y pueblos, que mantenían una municipalidad designada por el mecanismo dictatorial, sino que se detectaban y denunciaban todos los amarres de la constitución de Pinochet:

“...Dificultades y trabas para avanzar las hay. Por ejemplo desde los municipios, cuyos Alcaldes prepotentes son la herencia de la dictadura; desde el Poder Legislativo, son los senadores designados; desde el Poder Judicial son los fallos aberrantes con respecto a los Derechos Humanos, se continúa disparando contra el pueblo. En este sentido los pobladores en el II Congreso deberán analizar, opinar y tomar medidas orgánicas para conquistar más democracia, en particular a nivel comunal. De tal modo que sea la sociedad con todos sus componentes –las Juntas de Vecinos y las Uniones Comunales– las que resuelvan con diferentes iniciativas –como por ejemplo los Plebiscitos Comunales– la pronta elección de concejales y que estos elijan al alcalde. Por lo tanto, es necesario apoyar al gobierno para que pronto haya elecciones municipales. También nos urge que el parlamento legisle sobre la nueva Ley de Juntas de Vecinos y Organizaciones Comunitarias, que interprete a los pobladores y que derogue la actual 18.893, ley de amarre dejada por Pinochet, que divide y atomiza al movimiento poblacional...”<sup>22</sup>.

La discusión, por esa vez, pasó por dentro de cada una de las reuniones de constitución en asambleas poblacionales y barriales y las reivindicaciones, no solo eran urbanas, sino del más alto contenido reivindicatorio de la dignidad atropellada por la dictadura:

“...En materia de Derechos Humanos, la necesidad de que haya verdad y justicia, así como castigo a los culpables de tantos crímenes cometidos. No habrá reconciliación mientras no sean respetados los Derechos Humanos y no queden en libertad hombres y mujeres que aún continúan detenidos y que ayer en democracia lucharon por abrir espacios de Libertad y Democracia...Convocamos a discutir sobre las siguientes materias, las que proponemos podrían ser las Comisiones de Trabajo que constituiríamos durante el desarrollo del Congreso: Políticas sociales, demandas y movilización; Vivienda, trabajo, salud, educación, sa-

---

<sup>21</sup> Ibid. Pág. 7.

<sup>22</sup> Convocatoria al II Congreso de Juntas de Vecinos, Documento de Resumen y Conclusiones, Pág. 8, 1991.

neamiento, urbanización, transporte, deporte y recreación; Acción comunal: democracia y municipios; Presupuesto municipal y Ley de Reforma Municipal; Rol, desarrollo y participación de la Junta de Vecinos para este tiempo; Ley de Juntas de Vecinos, co-gestión y participación de los organismos comunitarios en las decisiones del Municipio; Incentivos para la incorporación y participación de la familia en las organizaciones sociales: la mujer, el hombre, el niño, el joven y la tercera edad; Estructura y desarrollo de la organización vecinal y sus diversas actividades: departamento urbano, departamento de capacitación, talleres comunitarios, niveles de articulación orgánica de las Juntas de Vecinos; problemas ecológicos, medio ambiente y derechos humanos; Defensa del usuario y del consumidor; Problemas sociales regionales, provinciales, comunales a nivel urbano y rural ...”<sup>23</sup>.

Nada quedaba fuera de la discusión. El país completo se debía discutir en cada una de las comisiones:

“Para avanzar hacia una mayor justicia social, es necesario que los pobladores ganemos espacios de participación en todos los niveles, partiendo por la población, la comuna, la provincia, la región y el país. Este avance social del pueblo es una garantía para afianzar la democracia, la que no está aún totalmente asegurada. Los peligros existen y lo que hemos conquistado tenemos que defenderlo realizando acciones conjuntas con el gobierno democrático. Iguales acciones deberemos realizar para que las soluciones a los problemas sociales sean lo menos demorasas...”<sup>24</sup>.

Las esperanzas, evidentemente también eran desproporcionadas. Se repetía un largo ciclo de demandas al Estado, que los viejos municipalistas podían recordar como repetidas y recurrentes hasta los primeros años del siglo XX y que habían tenido poco éxito. Pero la esperanza también era grande:

“...En estas acciones mancomunadas se fortalecerá la organización poblacional, la democracia y el gobierno. En este sentido, el gobierno y los pobladores organizados no son fuerzas excluyentes sino poderes convergentes... El actual periodo obliga a la participación de todos los sectores sociales, como forma de garantizar la construcción de una democracia sólida, estable y al servicio de los intereses populares. El actual momento exige de los vecinos participar y decidir sobre el futuro de su organización, en la amplitud y profundidad del espacio que deben ocupar en la institucionalidad. Deben asimismo definir las estrategias de acción e inserción en el gobierno local y en el desarrollo de la comuna...Para insertarse con éxito en el proceso democratizador de la sociedad comunal y nacional, debemos capacitarnos más, estudiar más nuestra realidad, ser cada vez mejores dirigentes...”<sup>25</sup>.

También se imaginaban un largo camino de progreso ininterrumpido de participación y elaboración de caminos para transitar. Se desplegaba un mundo que querían recorrer:

“...Es necesario seguir avanzando, pensar el país, pensar nuestra ciudad, pensar el barrio, pensar la población. Ser actores de verdad de lo que pasa en nuestro medio, en nuestra vida cotidiana. El país se ha ido democratizando en gran medida con nuestro aporte. Hemos par-

<sup>23</sup> *Ibíd.* Pág. 9.

<sup>24</sup> *Ibíd.* Pág. 11.

<sup>25</sup> Convocatoria al II Congreso de Juntas de Vecinos, Documento de Resumen y Conclusiones, Pág. 12, 1991.

pado activamente en la democratización de las Juntas de Vecinos. Pero todo esto, es aún insuficiente; es necesario incentivar más la participación de cada uno de los vecinos, fortalecer la organización, buscar soluciones a los problemas...”<sup>26</sup>.

Para eso y mucho mas se planteaba un Congreso que actuará casi como un parlamento del pueblo, Era la expresión de un cabildo abierto a las comunidades del país, que deseaban expresarse en su condición de vecinos:

“...Porque queremos y tenemos que avanzar, es que nos hemos propuesto convocar a la realización del II Congreso Nacional de Juntas de Vecinos, evento que debe ser muy participativo, profundamente democrático, pluralista y sobre todo útil en la búsqueda de caminos que beneficien la acción vecinal...Será un Congreso con delegados vecinales que vendrán en Arica a Magallanes, que caminará por cada uno de los rincones de nuestra Patria, será un nexo de comunicación y hermandad vecinal, canalizará los ávidos deseos de participación, nos permitirá alcanzar una acerada Organización Nacional de Juntas de Vecinos, que será interlocutora válida ante la comunidad nacional, que representará nuestras fuerzas y conducirá la lucha por la solución de las juntas demandas sociales. La organización, la participación y la movilización son las herramientas indispensables para generar los cambios necesarios y conquistar una sociedad más justa, que elimine definitivamente el drama de los cinco millones de pobres. Debemos luchar por conseguir para las generaciones del año 2000 un mejor nivel de vida, de paz y democracia...”<sup>27</sup>.

Las posteriores discusiones, en las seis comisiones de trabajo del Congreso, durante dos días en un Liceo de la Ciudad de Viña del Mar, no solo reafirmaron estas reflexiones, sino que las elevaron en calidad, por la mención pormenorizada de los hechos sociales que las fundamentaban. Desde cada uno de los lugares, desde donde procedían los delegados vecinales se levantaba la capacidad propositiva, que daba cuenta de la absoluta madurez política de los pobladores, ahora convertidos en vecinos por la fuerza de las circunstancias. Eso aumentaba el nerviosismo de la pacificación estratégica de la concertación.

## INFORME DE INAUGURACIÓN AL II CONGRESO<sup>28</sup>

Cerca de 1.000 dirigentes de Junta de Vecinos, llenaron los asientos del Teatro municipal de Viña del Mar. La Municipalidad con el Alcalde designado por Patricio Aylwin, recién electo Presidente de la Republica, había proporcionado el local para la inauguración del Congreso de Juntas de Vecinos. Todos los dirigentes políticos del país, se desplegaban en la platea. En la testera del escenario, el Dirigente Atilio Gaete, comenzaba el discurso de inauguración:

“...Compañeros, vecinos, amigos, invitados y delegados del Congreso, tanto titulares como fraternales, reciban el saludo de la Comisión Nacional de Juntas de Vecinos Democratiza-

<sup>26</sup> *Ibíd.* Pág. 13.

<sup>27</sup> Convocatoria al II Congreso de Juntas de Vecinos, Documento de Resumen y Conclusiones, Pág. 14, 1991.

<sup>28</sup> Versión resumida del discurso, preparado por Atilio Gaete, Presidente de la Comisión Nacional de Juntas de Vecinos Democratizadas, quien fuera un histórico Dirigente de Junta de vecinos de la Comuna de la Granja. Este es también un homenaje a su trayectoria y consecuencia como dirigente comunitarista, siempre orientado por los quehaceres territorialistas de los pobladores y vecinos.

das, de la Comisión Organizadora de este II Congreso y de los equipos operativos de Santiago y Viña del Mar, que han trabajado abnegadamente para asegurar el éxito de este importante torneo vecinal... Tal como lo señala el reglamento, este es un Congreso de Juntas de Vecinos y Uniones Comunales democratizadas... En este evento participan delegados municipales y fraternos, tenemos la presencia de delegados de las Juntas de Vecinos y Uniones Comunales desde Arica a Punta Arenas. Por el esfuerzo de llegar hasta Viña del Mar y la entrega que cada uno de ustedes harán en los trabajos del Congreso, les damos nuestros más cálidos saludos y una más cálida felicitación... Contamos con el invalorable apoyo y cooperación de las organizaciones no gubernamentales SEPADE, QUERCUM, PAS, CORDILLERA, KAIR, SOINDE, ECO, JUNDEP, CESOC, PRED, IGNACIO ELLACURIA, TIJERAL, CIDE, COMUPEHUEN, CANELO DE NOS, FUNDACIÓN FRIEDRICH EBERT. A sus representantes expresamos nuestros más sinceros agradecimientos... Este es un Congreso que cuenta con la convicción y participación de todas las organizaciones que de una u otra manera están vinculadas al mundo social y poblacional. Es así como en la preparación de este Congreso, han participado de manera franca y leal, la Coordinadora Metropolitana de Pobladores (METRO), Coordinadora Metropolitana de Dirigentes de Juntas de Vecinos (COMEDEJ), Pobladores Unidos de Chile, Movimiento Poblacional Pedro Aguirre Cerda y Comisión Nacional de Juntas de Vecinos Democratizadas y de diferentes Uniones Comunales del país... En nuestro trabajo con las Juntas de Vecinos y Uniones Comunales creemos que debemos poner énfasis en lo social y trabajar con la mayor amplitud, porque si bien en las poblaciones existe un amplio pluralismo en ideas políticas filosóficas o creencias religiosas, nos une la realidad, los problemas y legítimas aspiraciones que todos organizadamente debemos resolver. Por lo tanto consideramos que el movimiento social y poblacional debe ser independiente de todos los partidos políticos, y de todos los gobiernos. En su independencia reside la razón de su fuerza y el éxito en la solución de sus urgentes demandas. Las organizaciones que no comprenden este accionar pluralista, caen en posiciones sectarias y contribuyen en su atomización y posterior fracaso... Llegar a la realización de este II Congreso no fue fácil. Diversas dificultades tuvimos que vencer, sobre todo desde el punto de vista económico... Recordemos que la solicitud de las autoridades del gobierno, fue suspendido en dos oportunidades, ocasionándonos un serio perjuicio y no se respondió por los costos de esas postergaciones. Hay documentos firmados al respecto... Sin embargo, a pesar de las dificultades, hemos avanzado adelante, y la presencia de Ustedes así lo demuestra. Las delegaciones de diversas Uniones Comunales, han realizado actos económicos, han solicitado apoyo a sus municipalidades, han vendido bonos de cooperación, han hecho colectas, de una u otra manera estamos aquí presentes, esto es de extraordinario valor. Es un verdadero mérito pues han sido los vecinos, pobladores, los que han contribuido a financiar este su Congreso..."

El dirigente agradecía la presencia activa de varios equipos de profesionales de las ONG y partidos políticos, que apostaban por una democratización por la base y señalaba la necesidad de esta movilización social:

"...Este Congreso se realiza como una necesidad; las Juntas de Vecinos y Uniones Comunales tienen mucho que decir con respecto a su realidad, a sus éxitos, a sus dificultades y a los numerosos problemas que cada una de las Unidades Vecinales (territorios) y Comunales tienen, así como los obstáculos que en el proceso democratizador vamos encontrando y que sabremos superar... Es así como entre un primer Congreso que se realizó en febrero de 1990 y el actual, luego de un periodo de un año y tres meses, vemos que la cantidad

Juntas de Vecinos y Uniones Comunales democratizadas ha tenido un enorme salto. En el primer Congreso participaron 272 delegados y no había más de 150 Juntas de Vecinos, y sólo una Unión Comunal democratizada. Este es un importante momento para la realización del II Congreso. En 15 meses han aumentado enormemente las organizaciones vecinales democratizadas y creemos que en este Congreso se debe formar y elegir democráticamente una nueva organización unitaria con dirigentes que cuenten con el apoyo y el respaldo de las bases del país...Actualmente el Poder Ejecutivo, envió un proyecto de una nueva Ley de Junta de Vecinos, muy superior en contenido a la actual. Principalmente en lo que se refiere a que exista una sola Junta de Vecinos por unidad vecinal y una sola Unión Comunal por comuna. Sin embargo, esta forma de organización tan sentida y necesaria para tener éxito en nuestras demandas, derechos y obligaciones, se ha visto frustrada por la actitud de 31 diputados pertenecientes a los partidos Renovación Nacional y la Unión Democrática Independiente, que, recurrieron al Tribunal Constitucional y éste, en un fallo insólito, ha declarado inconstitucionales diferentes artículos del Proyecto. No aceptaremos que burdamente en nombre de la "libre asociación" se pretenda debilitar y dividir a las organizaciones vecinales y se afecte la participación de las Juntas de Vecinos y las Uniones Comunales. La participación real de las organizaciones vecinales, es una herramienta necesaria para contribuir y acelerar el proceso democrático en el país. El propósito de la mayoría de los dirigentes sociales, en el sentido de que la vida democrática se desarrolle con la participación e interlocución de organizaciones sociales amplias, pluralistas, democráticas y con poder de convocatoria ha sido anulado por un acuerdo político..."

Advertía de los peligros del futuro inmediato y planteaba las posibilidades de convertir a las Juntas de vecinos en organismo amorfos y sin contenido:

"...Estamos ante una situación difícil y complicada. Se quiere hacer de las Juntas de Vecinos y Uniones Comunales, organizaciones sociales amorfas, sin contenido, disminuidas, politizadas, atomizadas y débiles. Esto no lo podemos aceptar. Este Congreso debe tomar resoluciones efectivas en defensa de la Organización. Estamos seguros de tener la razón y con ella debemos iniciar desde ya una gran movilización nacional, por hacer más numerosas, más organizadas, más pluralistas, más cohesionadas, más luchadoras, más democráticas todas las organizaciones sociales...Dentro del proyecto de Ley sobre Junta de Vecinos en trámite en el Parlamento, no podemos dejar de expresar nuestra preocupación ante la escasa comunicación y consulta a los que más les interesa esta Ley: las Juntas de Vecinos. Considerando que la mayoría de los pobladores aportamos con nuestro trabajo y decisión para conquistar un gobierno democrático, lo que corresponde, a nuestro juicio, es que se legisle de un modo distinto, consultando a los interesados y recibiendo de ellos las iniciativas y sugerencias..."

Gaete explicaba que se hacia imprescindible legislar de manera distinta, Expresar la diferencia con la Dictadura y expresar la voluntad de legalizar el accionar de los dirigentes vecinales:

"De esta forma se legislaría de un modo diferente a como lo hacía la dictadura con sus leyes inconsultas...Valoramos lo positivo de este Proyecto y los mejoramientos introducidos por la Comisión de Gobierno Interior de la Cámara, tales como la creación de los Consejos Ecológicos Comunales y los de Deporte y Recreación; el fuero laboral, al menos para los

presidentes de Juntas de Vecinos y Uniones Comunales...Sin embargo, vemos que en el texto aún subsisten limitaciones e insuficiencias, ante lo cual proponemos:

“...Que se amplíe el Fuero Laboral a todos los dirigentes vecinales. Establecer el deber del Municipio de otorgar una subvención anual para el funcionamiento de las Uniones Comunales. No restringir a una sola vez la reelección de los dirigentes. Que el Alcalde consulte la opinión de los propios vecinos en la determinación de las unidades vecinales. Terminar la pena aflictiva que se aplica a los presos políticos inhabilitándolos para ser elegidos dirigentes, lo que discrimina a quienes lucharon contra la dictadura. Igualmente proponemos establecer el derecho de las JJ.VV y UC de participar en el debate y aprobación del presupuesto municipal, en la distribución del Fondo de Desarrollo Regional, en la asignación de subsidios y asignaciones municipales. Proponemos consagrar el derecho de las JJ.VV a elegir directamente sus representantes al CESCO, así como el derecho a convocar a asambleas vecinales abiertas y con carácter resolutivo, sobre todas las materias que atañen a la comunidad, y a elegir sus representantes a los Cabildos Comunales. Es necesario establecer los Consejos de Salud y Educación en cada comuna con la participación de los vecinos. El derecho a fiscalizar la correcta aplicación de las funciones municipales. El derecho de la JJ.VV a participar y decidir en el proceso de otorgamiento de patentes de bebidas alcohólicas y a organizar los comités de Defensa de las Personas y la Familia, así como los Comités de Defensa del Consumidor con una clara orientación antimonopólica...”.

Y por supuesto, proponía la idea de la unidad de las fuerzas sociales poblacionales, respetando el espíritu de la ley 16.880:

“...Pretendemos avanzar, dar pasos importantes en el proceso unitario de las organizaciones sociales, las Juntas de Vecinos y Uniones Comunales del país. Como Uds. saben el Proyecto de Ley sobre la materia limita el techo de la organización sólo hasta la Comuna con la Unión Comunal. Y ¿qué pasa en la provincia, en la región y a nivel nacional? En este sentido la Ley dictada en 1968 interpretaba más y mejor la organización poblacional. Creemos que el ejemplo dado en la provincia de Concepción, al reunirse y crear el Consejo Provincial de Uniones Comunales y el que ha contado con el apoyo del Gobernador provincial es el camino correcto. Pensamos que a nivel regional también puede estructurarse una organización que tenga el carácter de Federación Regional. A nivel nacional se debería crear con un ente orgánico generado democráticamente y participativamente, y cuyo nombre proponemos que sea una de las materias que resuelva este II Congreso...”.

Y colocaba el acento en los problemas de fondo de las Juntas de vecinos, cual era cuestión del principal organismo interlocutor impuesto por la Dictadura; la Municipalidad:

“...Otro gran tema para el Congreso es la democratización de los municipios, en que permanecen los 310 alcaldes designados, que gobiernan comunalmente al 78% de la población chilena. Se trata de una batalla relacionada con la efectiva transición democrática del país...Planteamos que estamos por un verdadero poder comunal democrático. Que se establezca mediante un sistema electoral proporcional, a través del cual se exprese el realismo real de la sociedad y se respete el derecho proporcional de las minorías...Creemos que es necesario el término del sistema electoral binominal impuesto por la dictadura, ser un sistema absolutamente antidemocrático. El Alcalde debe representar a la mayoría de la comunidad y debe ser nominado entre los concejales...De igual manera, pensamos

se debería ampliar la cantidad de concejales a elegir en cada Municipio, con un mínimo de 7 en las comunas pequeñas, hasta 19 o 21 concejales, escalonadamente, para aquellas que tienen sobre 300 mil habitantes...Respecto del Proyecto de Ley, al cual ya nos hemos referido y que ustedes analizaran en profundidad en la comisión respectiva, somos contrarios a que la autoridad máxima siga siendo el Alcalde, sino que lo sea el Consejo Municipal como órgano colegiado. Planteamos que el Concejo de Desarrollo Económico y Social (CESCO) no sea un órgano meramente consultivo y asesor, sino que esté revestido con capacidad de iniciativa y atribuciones resolutorias en todas las materias y políticas municipales. Porque si se va a constituir el CESCO con la comunidad organizada, no se puede pensar en participación verdadera sin acceso a la toma de decisiones. Igualmente respecto del Consejo Municipal y los Concejales, que deberían contar con facultad resolutoria y fiscalizadora, con capacidad real de gobierno en la comuna...Resulta conveniente que la edad requerida para postular a Concejal sea rebajada a 18 años de edad y que sea eliminada la proscripción y discriminación a los presos políticos...”.

Y la idea de fondo: democratizar el país, permitiendo que una nueva territorialidad pudiera emerger, para acoger a la diversidad de los pueblos y localidades presentes en el país:

“...Las tramitaciones interminables que la oposición ha impuesto a la democratización municipal, deja en claro que pretenden seguir dilatando y escamoteando el derecho de los ciudadanos a elegir sus gobiernos locales. Lo que no puede seguir ocurriendo es que en las negociaciones pesen más los intereses electorales que la urgencia de democratizar...A propósito, nos parece completamente justa la propuesta de convocar a que el pueblo se exprese soberanamente respecto de reformar la Constitución Política, superando las amarras institucionales, a través de un plebiscito. No podemos transar con los Alcaldes y senadores designados, tribunal constitucional y las cuotas de poder paralelo y antidemocrático...Respecto a las nuevas comunas y la implementación de sus municipios, aspiramos a que el gobierno las implemente de un modo realmente participativo por parte de la comunidad y que no se traduzca en el sólo método de designaciones por arriba, como lo hacía la dictadura, garantizando además, el adecuado financiamiento...Respecto de la regionalización, consideramos necesaria la descentralización, pero con un firme carácter democrático. No podemos hablar de verdadera descentralización sin la generación democrática y proporcional del poder regional y el acceso directo de la gente a las políticas regionales, a través de varios mecanismos de participación directa...Aspiramos a que la mayor parte del poder regional sea generado directamente por la gente y que la participación social tenga un carácter resolutorio. Que este signifique mayores posibilidades para el desarrollo autónomo de las regiones, dentro del Estado Unitario chileno. Así también, que el pueblo incida en los cambios sociales y en la política democrática de desarrollo regional, en las que se articulen los sectores públicos y privados, y que se tenga en cuenta la debida autonomía comunal...La regionalización requiere de una reflexión más a fondo, colocando en primera línea los intereses populares y la profundización de la democracia...”.

Y levantaba una vieja aspiración del movimiento de pobladores y de los viejos municipalistas de siempre: establecer la actoría de un movimiento poblacional, en directa interlocución con el Estado:

“Proponemos al Congreso la elaboración de una plataforma en la que estén consideradas las grandes demandas del numeroso sector poblacional...Que este documento sea com-

plementado con las demandas propias de cada Junta de Vecinos, de cada Unión Comunal y de las organizaciones provinciales y regionales. Que sea el Documento Madre por el que nosotros guiamos en la lucha por una vida mejor a la que tenemos derecho todos los vecinos. Este conocimiento, divulgación, realización y éxito de éste, debe adecuarse a una organización mucho mejor que la que hoy tenemos. Es indispensable aumentar la base social de nuestras instancias, en particular la Junta de Vecinos. No hay relación entre las personas mayores de 18 años y que viven en el territorio de la Unidad Vecinal y los que están inscritos como socios en el libro de registros, y tampoco hay relación entre el número de socios y los que participan en la asamblea de la Junta de Vecinos; actualmente la participación es creciente en vez de ser decreciente. Esto tiene que ser revertido a la brevedad...”.

Pero también advertía de los problemas de la participación y en como el sistema neoliberal había redundado numerosas relaciones sociales:

“...Hay que saber, estudiar el porque la organización vecinal no atrae a los vecinos. Esto es un desafío para los dirigentes poblacionales. A veces las formas de trabajo que empleamos no son las mejores, nuestros locales sociales no son lo suficientemente acogedores. No atraen a los actuales y futuros socios en particular a los jóvenes, que como ellos dicen no están ni ahí con la Junta de Vecinos! Para superar esta apatía, hay que revisar las formas de los contenidos, poner en primer lugar los problemas y aspiraciones más sentidos por los pobladores. Los locales deben ser atractivos, con bibliotecas, mesas de ping-pong, juegos de ajedrez, como una manera de atraer tanto al joven como a las personas de la tercera edad. El coro, el folclore, el teatro, la danza, la charla, el video, la conferencia, deben ser elementos de atracción hacia nuestros locales y de ahí ir ganando las voluntades e ir aumentando la conciencia y la lucha por mejores condiciones de vida...En la Junta de Vecinos debe haber una gran preocupación por organizar todo lo no organizado, y esto es mucho: por ejemplo, están los allegados y sin casa, los comités de pavimentación, los centros culturales, las organizaciones femeninas, los comités de derechos humanos, la gente de la tercera edad, los niños, los comités de salud, el comité de capacitación, los comités de vigilancia, la comisión biblioteca, la comisión ecológica, los deportistas, los cesantes, los retornados, los alcohólicos, los diabéticos, los exonerados, los pensionados. En fin, un mundo por organizar después de esta prolongada oscuridad que duró 17 años y donde todo se nos negó y se primió, atentándose contra la vida y el desarrollo de miles de pobladores...”.

Y proponía la densificación de la red social, que expresara la multivariación de identidad de temáticas emergentes, que daban cuenta de los nuevos fenómenos de la hibridación social y cultural:

“...Se trata de una enorme tarea que no la vamos a realizar de un día para otro. Pero sí debe ser una tarea constante y no sólo el trabajo de una directiva, sino de toda la sociedad. Para ello hay que trabajar colectivamente; proponemos crear a nivel de los territorios de las Juntas de Vecinos los Consejos Vecinales, y otra instancia compuesta por delegados representantes de todas las organizaciones sociales existentes y las que se crean a futuro...En estos años ecológicos son muchos y graves los problemas que se han ido acumulando en los últimos años, configurándose una crisis de vasta repercusión social. La catástrofe ecológica que sufrimos es resultado directo de la explotación irracional y la salvaje depredación de nuestros recursos naturales, vinculada de modo orgánico a la esencia del modelo económico neoliberal...”.



beral...La demanda por un ambiente sano en toda su importancia, debemos integrarla al conjunto de la lucha por la vida y por los cambios sociales...Potencialmente existe un amplio arco en defensa del medio ambiente: por la descontaminación, la reforestación, por conseguir en las comunas el medio adecuado para la vida, luchando activamente por terminar con los focos que constituyen una amenaza para la salud de la comunidad, como son los basurales...Respecto de ideas para una plataforma ecológica estimamos valiosa la creación de un Instituto de Control de la Calidad Ecológica de Productos y Alimentos. Que se apruebe una Ley normativa sobre el desarrollo del medio ambiente. Que se garantice la reforestación. Promover las investigaciones científicas y tecnológicas orientadas a resolver los diferentes problemas de contaminación. Reducir los riesgos de basura y deshechos. Prohibir la transferencia de tecnologías contaminantes. Prohibir el depósito en nuestros suelos y aguas de deshechos tóxicos. Prohibir el uso de plaguicidas y herbicidas prohibidos en los países de origen. Propiciar el uso de energía no contaminante, favoreciéndolo con una política adecuada de precios. Una adecuada política de transporte. Medidas tendientes a mejorar la limpieza y aseo públicos. Establecer la compensación por daños ecológicos, en estricta aplicación del principio de quien contamina paga. El aumento de la delincuencia es una de las tantas secuelas heredadas de la dictadura y que proviene de la marginación social...No estamos de acuerdo en la forma con la que se ha encargado este grave problema que afecta y preocupa a la población. Creemos que no se puede dar el gusto a la oposición en cuanto a legislar en perjuicio de los sectores populares. Demandamos que se proceda a un análisis objetivo y profundo sobre el tema, con participación social, y que se acometa un conjunto de medidas a que apunte a resolver de un modo complejo y efectivo la situación...La vivienda es un derecho y necesidad humana fundamental, cada familia necesita vivir con dignidad y disfrutar del legítimo derecho a la vivienda. Sin embargo, la dictadura lo ha atropellado gravemente con su modelo neoliberal, con su desigualdad social y económica, configurándose en déficit habitacional de un millón 130 mil viviendas en el país. Bajo este sistema la vivienda es una mercancía inalcanzable para importantes sectores nacionales...”.

Y finalmente, los llamados a desarticular los vejámenes a los luchadores por la Patria:

“...Solidarizamos con los exonerados, con los 177 presos políticos que han iniciado una huelga de hambre para obtener su libertad...Nuestro saludo y reconocimiento a las iglesias, en especial la Católica, por su valiosa decisión por defender la vida de miles de chilenos...Es grande la responsabilidad que asumimos con este Congreso los dirigentes sociales, lo que nos obliga a elevar nuestra Capacitación y entrega, trabajando de una manera franca, fraternal y colectiva. En las Comunas y Regiones esperan con mucho interés nuestras conclusiones...No pretendemos abarcar todos los temas con este informe. Nos volcaremos al trabajo en las seis áreas temáticas y a la parte más creadora y participativa del Congreso. Cada área se subdividirá en cuatro subáreas; ahí todos podemos participar activa y responsablemente...”.

“...Vuestra importante presencia hace que el Congreso sea un gran logro en cantidad y calidad, demostrando la madurez que ha adquirido el movimiento poblacional en Chile...”.

“¡Avanzar en unificar a todas las juntas de vecinos del país, el anhelo de las bases es unidad, no los defraudaremos!”

## LA HISTORIA TEMÁTICA DE ESTE CONGRESO

Con fecha 8 de marzo de 1991 y requeridos por las organizaciones convocantes al II Congreso Nacional de Juntas de Vecinos, se reúnen 15 Organismos no Gubernamentales con el objetivo de prestar apoyo y asesoría técnica a las organizaciones y desarrollo del Congreso.

En esta etapa se discute y reformula la convocatoria al Congreso. A partir de ella se diseña un programa temático y de contenidos, con el cual se intenta delinear los marcos de discusión y propuestas de las Juntas de Vecinos y Uniones Comunales de Juntas de Vecinos –organismos hacia los cuales va dirigida la convocatoria y que tendrían que desarrollar una discusión previa. Finalmente, el congreso, durante tres días, discute por comisiones y las conclusiones, son finalmente reagrupadas como condensación de un proceso de movilización social intenso y pleno de esperanzas. En cada una de las áreas de discusión se elaboran síntesis temáticas y conclusiones. Las más importantes fueron:

### JUNTA DE VECINOS Y PARTICIPACIÓN POPULAR

La elaboración temática de esta área, estuvo referida al desarrollo de los debates respecto a la participación social como una construcción de toda la ciudadanía, con la más amplia y plural participación de la ciudadanía vecinal. Y en como esta participación, es una contribución ciudadana a un proceso de democratización, tarea aún pendiente en los ámbitos locales.

La historia de las organizaciones vecinales, desde la Liga de Arrendatarios hasta las actuales Juntas de Vecinos, muestran experiencias de participación social, que es necesario recrear a la luz de los nuevos tiempos de la transición democrática. Asimismo, se plantearon interrogantes en relación a la real capacidad, que poseería la Junta de Vecinos, para acoger la diversidad de experiencias de acción social colectiva y comunitarias presentes en el territorio vecinal. Una segunda interrogante se refería al tipo de relación que establecería la junta de vecinos con la institucionalidad estatal, colocándose atención en algunas “alteraciones perversas” de la participación como el clientelismo, el caudalismo y el colaboracionismo. Y una tercera interrogante, decía relación con el sentido estratégico que podría adquirir la constitución de un movimiento de juntas de vecinos que, traspasando las fronteras de los espacios del territorio vecinal, se atreviera a identificarse con sus coparticipes de este proceso, en una dimensión provincial, regional o nacional. De igual forma se colocó énfasis en la necesidad de dimensionar adecuadamente la noción del territorio vecinal, como el espacio de participación colectiva y cotidiana, susceptible de potenciar un concepto amplio de participación social, que se exprese en un espacio de descentralización organizada hacia el interior del territorio vecinal<sup>29</sup>.

Este periodo de transición a la democracia que vivimos es consecuencia, sin lugar a dudas, de una valerosa participación que tuvieron variados sectores sociales y políticos de nuestro país. Vastos sectores poblacionales hicieron también un importante aporte para reponer la democracia en Chile. Sin embargo, la organización natural y jurídica que es la Junta de Vecinos, fue privada de cumplir con su papel, que la Ley 16.880 le confería. Es así como hoy se hace indispensable asumir la democratización como un proceso vital, capaz de retomar la experiencia histórica y democrática de las Juntas de Vecinos, como también impulsar su desarrollo y proyectarlas a ser entes representativos de los vecinos, capaces de afianzar el sistema democrático mediante formas de participación de la gente. Promover el concepto de autonomía e independencia frente a los órganos de gobierno y partidos políticos, en lo que respecta a las decisiones del quehacer y rol de la organización.

<sup>29</sup> Como puede observarse en esta Comisión se discutió el texto Junta de Vecinos y Derecho a la Ciudadanía y se adoptó algunos de sus planteamientos.

## COMUNA Y MUNICIPALIDAD DEMOCRÁTICA

La elaboración de esta área estuvo referida a la idea de comunicar la relevancia que tiene la comuna como un lugar clave para la democratización. Se señaló que el proceso democratizador emerge a nivel de barrios, una de cuyas expresiones más importantes ha sido la democratización de Juntas de Vecinos que mantiene una “asincronía” con la institucionalidad municipal continuistas del régimen militar. Tal institucionalidad no favorece los esfuerzos de participación de la base, no entregando recursos, información, ni canales de participación de decisiones en torno a materias que afectan su calidad de vida.

En este sentido, no obstante, se coloca de manifiesto que las reformas municipales realizadas por el Gobierno Militar, dotan de nuevas atribuciones a las municipalidades, incorporando un sustancial aumento de los recursos municipales y estableciendo un nuevo gobierno y autoridad comunal, con un sistema de participación diferente. Se plantea que aquí estamos en presencia de una profunda transformación, que establece una municipalidad y una administración municipal con un poder importante y creciente. Se desarrolla en rigor, una desconcentración, un traslado del poder dictatorial hacia la comuna. Se coloca así el acento, en la ausencia de generación democrática del actual municipio, que durante 16 años de autoritarismo se caracterizó por la designación del ejecutivo, al cual debían no solo confianza sino que también obediencia. El gobierno militar coloca a la Municipalidad como paradigma de la eficiencia. Pero tal eficiencia no resiste un análisis en términos cómo se responde a la satisfacción de las necesidades de la población, ni al grado de participación democrática en las decisiones, acciones y proyectos de ese municipio. En este aspecto, se discutió la gestión presupuestaria del Municipio, entendiendo que es uno de los principales instrumentos de planificación, en el cual también debería intervenir la Comunidad.

Finalmente, el área, planteó, un esquema de modelos de gobiernos municipales en Chile: pre-73 el del gobierno militar, el que propone la Reforma Municipal y un marco para una municipalidad democrática y participativa. Este último, se define a partir de una generación democrática, que en términos presupuestarios, permita, un desarrollo continuo y financie en forma principal los proyectos presentados por la comunidad organizada. Un lugar privilegiado debería tener la constitución y diseño de un sistema de participación ciudadana, que permita la elección de autoridades y contemple mecanismos de decisión en la planificación y ejecución de las actividades municipales. La comuna democrática, a través de sus representantes, debería conocer y sancionar el estado político, económico y social de la comuna y el desarrollo de sus planificaciones.

## MEDIO AMBIENTE Y CALIDAD DE VIDA

Las propuestas para el debate consideraron cuatro grandes temas. Estos fueron: Derechos humanos y calidad de vida, Juntas de Vecinos y Defensa de medio ambiente, el desarrollo nacional y su impacto en el medio ambiente, urbanismo y derecho a la ciudad. El tema invitó a pensar los problemas ambientales, como problemas de derecho, ante los cuales los ciudadanos, como sujetos activos de una sociedad civil, podían presionar por una legislación en torno a ellos.

Considerar los derechos ambientales como derechos del pueblo, por los cuales exigir respeto, que obliga a la organización a discutir e identificar el conflicto en una propuesta de protagonismo, en la cual ésta asume responsabilidad en la elaboración y discusión de estrategia de defensa jurídica del ambiente. Todo ello, en estrecha relación con lo local con la realidad en su vida cotidiana.

De la misma forma, el tema pone relieve a la responsabilidad del individuo en el deterioro ambiental, en cuanto consumidor y productor de basura e invita a una reflexión desde una perspectiva micro, a la solución de este problema. Y este problema, se debe discutir como organización vecinal y como organización local, para convocar desde una perspectiva de vecindad, a una estrategia que motive al sujeto a tomar conciencia frente al problema.

El tema del deterioro ambiental, es producto de un sistema económico que prioriza el crecimiento a costa de la indiscriminada explotación de materias primas. Versus un crecimiento sustentable, que permita un desarrollo más participativo y respetuoso de los recursos no renovables y calidad de vida. Frente a ello se cuestiona el papel protagónico del movimiento popular en cuanto organización responsable; en cuanto trabajador, vecino, y actor local, de la situación denunciada propone discutir el tema desde la perspectiva del poblador, como organización y entidad política que tiene derecho frente al desarrollo local.

## ACTORES SOCIALES Y PARTICIPACIÓN POPULAR

La propuesta del área es promover la participación de los actores sociales más marginados del quehacer vecinal como son los jóvenes, las mujeres y la tercera edad. Por esto, es el área temática menos técnica y quizás más humana. No pretendía señalar caminos únicos de "que hacer" o "cómo hacerlo", sino más bien escuchar y dejar que los propios actores hablen de sus particularidades, necesidades, valores y urgencias.

El trabajo consiste básicamente en una motivación respecto de la participación, colocándose algunas preguntas claves respecto de los actores sociales y el quehacer de la Junta de vecinos. Luego se trabajó en las tres comisiones: jóvenes, mujeres y tercera edad. También la propuesta de las comisiones estuvo marcada por el trabajo de grupos y exposiciones de los diferentes actores.

Se ha reconocido ampliamente que los sectores populares urbanos, fue uno de los más golpeados en tiempos de dictadura, por la aplicación de un nuevo modelo de desarrollo y por la presión activada sobre ellos. Los cambios económicos, sociales y políticos vividos en las últimas décadas, han provocado profundos cambios y búsquedas en las identidades populares. Ello ha sido particularmente perceptible entre las mujeres y los jóvenes, que puestos ante una situación social nueva, han protagonizado diversas iniciativas organizativas. Todo esto es muy expresivo de la capacidad de nuestro pueblo para gestar autónomamente organizaciones y movimientos sociales de diversa naturaleza.

La participación es siempre más un hecho práctico que legal. La organización popular, en nosotros, siempre ha sido más una iniciativa social de base, que la acción institucionalizada por el Estado. La participación debe ser entonces protagónica, so pena de convertirse en un actor formal. Necesitamos compartir una noción de democratización que recoja las formas democráticas tradicionales de elección directa de representantes y las formas que surgen de la organización social como el reconocimiento y participación activa de las organizaciones populares en el gobierno local.

La participación social popular no avanzará significativamente, sino reconocemos a los diversos sujetos populares, con sus particularidades y si al mismo tiempo no compartimos un proyecto de democratización comunal, que asegure la participación protagónica de los diversos grupos populares. Los jóvenes deben tener capacidad de decidir, tanto en las organizaciones vecinales como en las decisiones gubernamentales. Trabajar con la juventud, sin discriminación y con especial preocupación hacia aquellos jóvenes de mayor marginalidad económica, cultural y social.

## DESCENTRALIZACIÓN, REGIONALIZACIÓN Y PARTICIPACIÓN POPULAR

Las sugerencias temáticas para el debate, estuvieron dirigidas a reconocer que las aspiraciones nacionales de democratización, participación y mayor justicia social, no sólo puedan tener una expresión a institucionalización a nivel del país en su conjunto, sino que requieran de una expresión regional y local, como único mecanismo para hacerlas estables y que incluyan a todos los habitantes del país. En este sentido, se postula la necesidad de que existan movimientos regionales, que reivindicuen el cese de las desigualdades de distribución nacional de recursos humanos, financieros y de infraestructura. Esto puede tener profundas repercusiones positivas hacia el interior de los espacios subnacionales.

Se plantean condiciones para un desarrollo regional, que pasan por construir un creciente proceso de autonomía en las decisiones para la región, por establecer capacidad de capacitación y reinversión del excedente económico regional, por una mejoría sistemática de la distribución del ingreso per cápita al interior de la región. Y en definitiva por crear una cierta identidad regional que establezca mecanismos formales de participación política, en donde se desarrolle una conciencia respecto de los estilos de desarrollo, acordes a los patrones culturales del territorio.

En este cuadro, se propone que las juntas de vecinos, siendo sostenedoras de una participación de base, deberían estar disponibles para la elaboración de las políticas regionales. Para este efecto se propone el reconocimiento de las dimensiones provinciales, regionales y sectoriales de las organizaciones vecinales; generar una institucionalidad que permita a la Junta de Vecinos la formulación de propuestas de desarrollo local y regional, posibilitando los instrumentos técnicos y financieros para el ejercicio de tal acción.

## MOVILIZACIÓN Y PARTICIPACIÓN EN LAS POLÍTICAS SOCIALES

Esta área consideró pertinente, establecer prioridad de análisis sobre tres variables de profundo impacto en la calidad de vida de los habitantes. Estas fueron: salud, vivienda y educación. Fueron trabajadas en forma simultánea y de manera de favorecer la profundización y el tratamiento específico de cada tema.

En educación, las propuestas llevadas a discusión, estuvieron referidas al análisis de las posibilidades y limitaciones de la participación de los pobladores en la política educacional actual, que propone el gobierno de la Concertación.

Se sugiere que las limitaciones dicen relación con la herencia jurídica legal que proviene del Régimen Militar, relativo a la municipalización y privatización de la educación que incapacita al Ministerio de Educación, para realizar o implementar directamente programas educacionales, otorgándosele sólo derecho a ejercer funciones de supervisión y control técnico-pedagógico. Además de la limitación que proviene de la incapacidad de cambio y remoción de funcionarios, lo que implica mantener una planta de personal inamovible y muchas veces desafecta de los principios y postulados de las nuevas orientaciones de la política educacional.

Entre las posibilidades, se plantea que la participación ciudadana debería revertir la tendencia actual a dejar en manos de las autoridades y profesionales de la educación, los problemas del sector. Para ello deberían operar dos condiciones generales: la primera, que las organizaciones sociales consideren que es un legítimo campo de acción y la segunda, que se construyan los espacios institucionales en las propias organizaciones y en el Estado, que hagan posible tal participación.

En salud, el análisis propuesto a la discusión, se refirió a un cuestionamiento del modelo de salud imperante, caracterizándolo como un modelo autoritario, que deposita el saber y la gestión en forma exclusiva en los técnicos. Desde esta perspectiva, se aborda el tema de la municipalización de los servicios del nivel primario planteándose interrogantes respecto de salud, participación de la comunidad, formas de la organización poblacional en salud.

En este último sentido, se coloca énfasis en la participación de los llamados “grupos de salud”, que en diferentes periodos de la historia reciente del país, han desarrollado variadas experiencias de participación popular en salud, que permiten una sólida base de sustentación para proponerse futuras experiencias de gestión y participación. En Vivienda se optó por producir un panel con participación de ONG, dirigentes vecinales con experiencia en el programa de autocuidado y construcción y un representante del Ministerio de la Vivienda.

## LAS ONG Y SU PARTICIPACIÓN: VISIÓN CRÍTICA Y PERSPECTIVAS<sup>30</sup>

### Antecedentes previos

Para hacer posible una evaluación crítica del II Congreso, desde la perspectiva de las ONG es necesario plantear que éstas, han ido desarrollando una involucración paulatina hacia el tema de la participación social vecinal, que se estaría expresando en las Juntas de Vecinos y en su acción colectiva comunitaria. En este sentido, cada una de las ONG involucradas en el proceso de apoyo técnico-metodológico a la realización de este Congreso vecinal, participó expresando sus propias perspectivas y análisis respecto de lo vecinal.

En las primeras reuniones de coordinación de ONG, llevadas a cabo, con el objetivo de definir el apoyo a la realización del II Congreso, existía consenso respecto de que éste evento y acciones previas y posteriores, representaban una continuidad natural de una larga relación de las ONG con sectores populares urbanos, expresadas en múltiples acciones de trabajo conjunto: acciones de capacitación, educación, apoyo a actividades de sobre vivencias, etc.

En este sentido, se tenía presente, que un antecedente inmediato a este II Congreso, estaba la realización –en febrero de 1990– del Primer Congreso Nacional de Juntas de Vecinos Democráticas con la presencia aproximada de 257 delegados de casi todo el país, lo que representaba, en esa fecha, a 17 Agrupaciones Comunales Democráticas existentes en el país. Este encuentro nacional, había representado de alguna manera, la importancia y vigencia de la junta de vecinos. Se reclama el derecho a la expresión de las comunidades organizadas, lo que implica tener derecho a opinar y debatir en forma amplia y pública la Reforma Municipal y a la modificación de la ley de la junta de vecinos. Además insistía en el reconocimiento y valorización de las múltiples organizaciones sociales, que subsistieron a pesar de los embates y atomizaciones por parte del régimen militar. En forma embrionaria, se aunaron voluntades e ideas que se expresaron en el compromiso de futuras tareas, lo que indicaba claramente la emergencia de un proceso que no se detendría y que por el contrario, se estaba articulando una fuerza social que podría alimentar las bases de una democratización sustantiva.

En esta perspectiva, se enfrenta la tarea de organizar el II Congreso de Juntas de Vecinos como un proyecto que permitiera profundizar un proceso emergente de articulación de las organ

<sup>30</sup> Este apartado, ha sido elaborado a partir de las evaluaciones y reflexiones, realizados por las ONGs, participantes en el apoyo metodológico al Congreso. Las opiniones expresadas, tenían la intención de sugerir probables temas de discusión sobre el tema poblacional y vecinal.

ciones vecinales, permitiendo una cierta acumulación de propuestas para la construcción de un Planteamiento Social Vecinal.

### **Las tensiones de la preparación del congreso**

Desde su inicio, hasta los días previos a la realización del Congreso, se observó la aparición de tensiones sociales y políticas, que daban cuenta de las dificultades de trabajo colectivo de los referentes poblacionales y vecinales, convocantes a este evento. Estos convocantes iniciales (Metropolitana de Pobladores, Movimiento de Solidaridad de Pobladores, Comisión Nacional de Juntas de Vecinos Democratizadas, Comisión Metropolitana de Dirigentes de Juntas de Vecinos y Pobladores Unidos) evidenciaron experiencia de desarrollo desiguales en el trabajo vecinal y con visiones políticas distintas, que obstaculizaron reiterativamente, la construcción del debate, del diálogo y de una negociación política que cautelara la construcción del Encuentro-Congreso.

Bajo este clima organizacional se hace presente el actor Gobierno, el cual coloca exigencias al desarrollo y culminación de este Congreso. Estas exigencias relativas a la realización de un evento amplio, pluralista y democrático –no eran extrañas a los objetivos profundos que estaban ordenando la preparación del Congreso. Cuando ya se había logrado un acuerdo protocolar con el representante del gobierno, para otorgar un apoyo significativo a este evento, se desprenden dos referentes del grupo de convocantes. Uno es el Movimiento Solidaridad de Pobladores, y el otro, el Movimiento Liberal, situación, que en opinión del gobierno es indicativa de falta de pluralismo, y por tanto retira su apoyo y se interrumpen las conversaciones entre la Comisión Organizadora del Congreso y los representantes del gobierno.

En una segunda etapa de las acciones preparatorias del congreso, emergen nuevas tensiones. Esta vez surgen de instancias orgánicas intermedias de Juntas de Vecinos, como son las Uniones Comunales (Viña del Mar, Valparaíso y la Federación Provincial de Juntas de Vecinos de Concepción) las cuales reclaman el derecho a incorporarse como representantes y convocantes en igualdad de condiciones a la Comisión Nacional Organizadora del Segundo Congreso. Traen consigo reivindicaciones propias de las regiones y de carácter descentralizador.

Este último hecho, coloca en el proceso de Congreso, un debate relativamente nuevo para los pobladores, como es la voluntad descentralizadora en la gestión vecinal local, provincial y regional.

### **Acerca del rol asumido por la ONG en la preparación y desarrollo del Congreso**

Para explicar alguna de las motivaciones que tuvieron las ONG para ser partícipes del “proceso Congreso”, habría que señalar, que para todas ellas la cuestión vecinal, expresaba la referencia social, que había dado sentido a la constitución de identidad primaria de las propias ONG. En este sentido, lo vecinal era visto como un proceso en desarrollo, que podría aportar a la muy permanente necesidad de reconstitución de un actor social poblacional. Se estimaba por tanto, que la construcción de protagonismo de este actor, requería de fortalecimiento metodológico, técnicos y financieros, en procura de su consolidación como sujeto social.

En esta perspectiva, cada una de las instituciones llegaba a esta coordinación con una experiencia decantada a partir de su gestión en múltiples procesos y proyectos de trabajo social popular. Lo cual contribuía a generar la común opinión de valorar altamente la realización de un congreso vecinal, por cuanto este hecho social y político, podría posibilitar la emergencia y afirmación de un

actor social poblacional, con interlocución en variados planos de la sociedad civil. Como telón de fondo, se afirmaba que el proceso podría arrojar interrogantes y respuestas creativas respecto al tema de la participación.

A partir de estas consideraciones y cautelando los propios requerimientos que hacía la Comisión Organizadora del Congreso, las ONG diseñaron un primer planteamiento organizativo para el apoyo metodológico y técnico financiero. Desde un punto de vista metodológico, se recogía la aspiración expresada por los dirigentes de los referentes poblacionales convocantes, relativas a la necesidad de construir un pensamiento social vecinal, que diera cuenta de los procesos y acumulaciones efectuadas por el movimiento de pobladores en su historia reciente y principalmente en el proceso de democratización de las juntas de vecinos. De esta forma, se diseñó un conjunto de seis grandes bloques temáticos definidos de la siguiente manera: Junta de Vecinos y participación popular; Comunidad y municipalidad democrática; Medio ambiente y calidad de vida; Actores sociales y participación popular; y Movilización y participación en las políticas sociales.

Estas áreas recogían en lo fundamental los elementos planteados en la Convocatoria al Congreso, efectuada por la Comisión Organizadora. Tanto en la convocatoria, como en la estructuración de las áreas temáticas, se desarrolló una fructífera discusión entre ONG y dirigentes, proceso que fue decreciendo en forma proporcional al incremento de las tareas operativas del Congreso, cuestión que consumió finalmente todas las capacidades de los dirigentes.

Desde la perspectiva de la estructuración de una estrategia de apoyo técnico-financiera, las ONG se abocaron a trabajar en forma conjunta con los dirigentes involucrados, a fin de programar los escenarios posibles del Congreso. Ello involucra la definición de planes flexibles de financiamiento que tuvieran en cuenta la aparición de los obstáculos coyunturales, los cuales efectivamente hicieron presentes, teniendo su origen en factores internos o externos provenientes del campo social o político. Es decir, las ONG, centraron su aporte en organizar una estrategia de Congreso, teniendo como objetivo prioritario, que este efectivamente se desarrollara. En este sentido, el estricto apoyo financiero de las ONG, se dimensionaba como un elemento coadyuvante y de ninguna manera central.

Habida cuenta de estas precisiones respecto del papel cumplido por las ONG, que obviamente, pretendían apuntar a los procesos centrales de su desarrollo, resulta pertinente emitir algunas reflexiones y evaluaciones respecto a desarrollo y resultado del II Congreso de Juntas de Vecinos.

### **Aproximaciones para una evaluación del Congreso<sup>31</sup>**

No se puede desconocer que el Congreso constituyó un hecho social y político relevante que su realización también se produjo en un período importante en el país. Producida la democratización de las Juntas de Vecinos y, estando en discusión el marco jurídico que regularía su funcionamiento, se daba la posibilidad de realizar un encuentro con una gran representatividad social pluralista, desde la perspectiva popular, que podía tener un impacto político institucional significativo.

La presencia numérica y cualitativa de los delegados, sumado al interés y participación en la discusión de contenidos y propuestas, hacía presumir que el Congreso podía arrojar elementos

---

<sup>31</sup> Los comentarios que aquí se desarrollan pretenden reflejar las opiniones vertidas por las ONG implicadas en el proceso del Congreso, durante una Jornada Evaluativa de ésta. Las ONG participantes fueron Eco, Sepade, Tijeral, Cordillera, Querretlán, Pas, entre otras.



significativos para la estructuración de un movimiento vecinal con capacidad propositiva y de interlocución social.

Sin embargo, conforme se desarrollaba el proceso-congreso, se advertía que paulatinamente, el interés de los organizadores apuntaba cada vez, a relevar las condicionantes políticas para hacer de este evento un “Congreso Político”. Así los objetivos de fortalecimiento del movimiento vecinal, se vieron relativizados por la presencia creciente de una relación partido político-movimiento social de claros sentidos tradicionales, en donde el segundo, se ve en última instancia doblegado por el primero. Hay consenso en afirmar que los partidos políticos privilegiaron mucho más su problemática interna y sus posibilidades de crecimiento, que la afirmación de un movimiento con capacidad de influencia estratégica en lo social.

De esta forma, los referentes poblacionales, mayoritariamente de izquierda, son incapaces de construir consensos respecto de la constitución de un organismo nacional único y representativo del movimiento social vecinal. De esta manera de despilfarra la presencia de amplios colectivos de dirigentes vecinales, representativos de una amplia variedad de procesos democratizadores en la base social. La conducción orgánica y política, demostró no tener capacidad para rendir en términos sociales y políticos.

Por otra parte, probablemente sucedió, que quienes formaron parte del proceso del Congreso, traían intereses y aspiraciones distintas. Es una realidad que en el mundo social existen dirigentes que se han formado en distintos períodos del acontecer nacional. Están los dirigentes históricos, tradicionales, formados antes y durante la Unidad Popular, que también trabajaron en el contexto de la dictadura, como también los dirigentes que más bien han surgido en el período de democratización. El Congreso fue una oportunidad de encuentro y confluencia de estas distintas experiencias. Pero es probable que se requiera de una suerte de reacomodo de estas distintas experiencias vitales, a fin de internalizar, los objetivos comunales y prioritarios en lo vecinal.

Desde otro ángulo, se puede afirmar que el congreso fue un evento que superó las capacidades orgánicas y políticas de los referentes convocantes. En consecuencia, parecía que se llegaba a un evento nacional mediante un salto, sin etapas previas de coordinación a nivel comunal y regional. Este hecho queda de manifiesto cuando, por comparación, se observa que aquellas Uniones Comunales o Federaciones Regionales que sí han desarrollado estas etapas previas de coordinación, presentan al Congreso resoluciones y planteamientos que evidencian capacidad de convocatoria y trabajo colectivo, más allá de las naturales inserciones políticas de sus dirigentes.

De manera general, es posible plantear que –aunque las resoluciones finales sean muy importantes y sirvan para continuar analizándolas– en la base social quedaron temas que no fueron profundizados y que cruzan el trabajo cotidiano de las Juntas de vecinos. Entre otros, el tema del enfrentamiento desde la organización social, de los conflictos políticos a nivel local; la relación organización social-partidos políticos; las bases fundamentales para el desarrollo del movimiento vecinal; la importancia de las Uniones Comunales en el gobierno local, etc.

De igual forma, una vez más, queda al descubierto la relativa incapacidad de los partidos políticos para captar la serie de sensibilidades nuevas que han surgido en el plano local. Es reiterada la tendencia al copiamiento cupular de las organizaciones vecinales, en detrimento de una tarea más profunda de formación de cuadros para una gestión colectiva al interior del territorio vecinal y comunal. Y ello dice directa relación con el tema de la real participación comunitaria y popular y que sin lugar a dudas plantea entonces, desafíos a la organización vecinal, a los partidos políticos y a las ONG.

Como ONGs también tenemos un déficit para asumir una discusión sobre temas de política popular a nivel nacional. Por lo tanto, del mismo modo nos cabe una responsabilidad en la falta de

propuestas y perspectivas más estratégicas de desarrollo local y comunal, que pudieran someterse a una discusión entre los distintos actores sociales y políticas en las comunas.

Esta experiencia, nos ha hecho revisar nuestro rol en la relación establecida con la organización social y en términos del futuro del movimiento social vecinal, nos surgen algunas interrogantes para profundizar una discusión desde los distintos actores involucrados.

## **Sobre el proceso de democratización vecinal**

El proceso de democratización de las Juntas de Vecinos está marcado por el periodo de transición democrática. “Democratizar las juntas de vecinos” significó desbancar de las esferas de dirección de estas organizaciones a dirigentes que habían asumido mayoritariamente una tarea de instrumentalización política de la organización y de necesidades básicas individuales ante el Estado.

Al momento de la realización del Congreso, en el ámbito local, las Juntas de Vecinos y su relación con la municipalidad, son el instrumento y el escenario de una transformación democrática en proceso.

La elección democrática de los dirigentes vecinales y el accionar de la Junta de Vecinos como organización, no alcanza a recoger y proyectarse al resto de organizaciones y sectores sociales (organizaciones de subsistencia económica, culturales, jóvenes, mujeres, etc.), existentes a nivel poblacional.

La democratización de las Juntas de Vecinos es un proceso en el cual los partidos no sólo involucran, sino que los conducen. Por otro lado, es un fenómeno esencialmente político, del cual grupos y partidos políticos –incluso los de derecha– no pueden desentenderse.

La existencia de alcaldes designados por el régimen militar, ha significado una relación básicamente reivindicatoria ante los gobiernos locales, realidad que tampoco deja de darse en las comunas con alcaldes designados por el gobierno de la Concertación Democrática.

Al momento de realizar el Congreso, la coyuntura política estaba tensada por una serie de fenómenos que son necesarios de tener en cuenta a la hora de interpretar la organización del evento, su desarrollo y desenlace. Por ejemplo, la crisis de la izquierda y la situación de sus partidos más importantes a nivel de debate nacional. Sus propias dinámicas internas –que se expresan en las sensibilidades puestas en juego en las mesas de negociación durante el Congreso. Y por otro lado, la legitimidad de sus referentes para asumir roles de conducción nacional del movimiento social poblacional.

## **Sobre el II Congreso Nacional**

La asistencia de alrededor de un millar de delegados al Congreso, demuestra una capacidad de convocatoria que sorprende a sus propios organizadores. Se evidencia, además, una potencia de desarrollo organizacional del movimiento, que sus propios convocantes no sabrán capitalizar. Desarrollo organizacional que hubiera colocado al movimiento vecinal en un estadio superior de propio crecimiento.

En la convocatoria del Congreso están presentes, una parte no despreciable de los dirigentes que condujeron el proceso que provocó la derrota –en la práctica– del modelo de control social de dirigentes designados. Configura –para los dirigentes sociales que dieron forma y realidad al proceso de democratización vecinal– un espacio de participación y discusión a nivel nacional, sobre

demandas y expectativas en torno a las necesidades de desarrollo y de un nuevo modelo de nación. Lo anterior tiene un efecto educativo de importante significación.

El Congreso evidenció esas ansias de participación, expresadas por los dirigentes vecinales, en el debate de materias como: la configuración de nuevas formas de organización social reconstruidas sobre parámetros democráticos; la restauración del gobierno local y su relación con la sociedad organizada; la superación de las carencias básicas y elevación de calidad de vida de los pobres y pobres extremos; el mejoramiento de los entornos urbanos y calidad del ambiente.

El grado de madurez expresado por los dirigentes vecinales participantes del Congreso en el esfuerzo de elaboración de un pensamiento social vecinal, que vitalice el movimiento, contrasta con la inmadurez, para encontrar las formas de superar las tensiones políticas que condujeron al quiebre del Congreso.

Si los dirigentes que convocaron al Congreso, no tuvieron la madurez y generosidad para encontrar la salida al laberinto que condujeron las tensiones políticas, los convocados tampoco tuvieron la audacia para “tomarse” el Congreso y evitar la ruptura.

De esta forma, el desenlace de la reunión, evidencia que la principal insuficiencia que deberá superar el Movimiento Vecinal para configurarse y elevar su estatura como movimiento social, es su capacidad para compatibilizar lo social y lo político en su desenvolvimiento.

## **Algunas perspectivas**

Con posterioridad al Congreso, las organizaciones que configuran el movimiento vecinal deben asumir tareas y desafíos insoslayables. Proyectar el proceso de democratización de las Juntas de Vecinos y Uniones Comunales, desde la elección democrática de sus dirigentes hasta el diseño de un modelo de gestión de la organización vecinal.

Participar con un discurso propio en el debate sobre las reformas de la Ley de Municipalidad y Juntas de Vecinos. Estas son por ahora los instrumentos mediante los cuales se abordará la reorganización de la relación sociedad-Estado, sobre bases democráticas en el espacio local.

Ocupar con eficacia los espacios que el proceso arriba descrito abre a la participación de las juntas de Vecinos, diseñando propuestas de solución responsables y eficientes a los problemas y demandas de sus representados. El hito más significativo de este desafío, será por cierto la participación de sus organizaciones y dirigentes en la próxima elección de alcaldes y concejales.

De la forma como se aborden estas tareas y desafíos dependerá, en una medida importante, la capacidad de las organizaciones vecinales para superar las influencias vistas en el Congreso; para materializar en la realidad las potencialidades allí evidencias y para llevar el movimiento vecinal a un nuevo momento cualitativo.

Finalmente esperamos que el análisis, estudio y discusión de este documento que ahora difundimos, pueda posibilitar el enriquecimiento de una perspectiva de desarrollo del movimiento vecinal y poblacional, como parte de un proceso más amplio de búsqueda de formas de participación popular. Así, deberían encontrarse opciones y formas para abordar los desafíos presentes y futuros que la democracia demanda a los movimientos sociales.



¿Y CUAL MUNICIPALIDAD?

PARA SER CIUDADANOS



## PREFACIO PARA UN CONTEXTO

---

**L**as conclusiones del Congreso de Juntas de Vecinos, eran también las propuestas de otros actores sociales y políticos y por supuesto también de los partidos políticos. Por tanto, el paso siguiente, era diagnosticar el estado y los procesos que se desarrollaban en la principal institucionalidad disponible: la municipalidad. Ella, que iba a servir de nuevo interlocutor estatal al interior de los territorios comunales y debería probarse si ésta estaría dispuesta, a soportar la construcción de soportes participativos.

La relaciones de fricción entre gobernabilidad, desde arriba, y gobernanza, desde abajo, en condiciones de débil representatividad electiva de Alcaldes y Concejales, dejaron al descubierto los presentimientos ya anunciados: la municipalidad del “fascio cívico militar” dictatorial<sup>32</sup>, como institucionalidad, no pretendía ningún rediseño ni organizacional ni cultural, para allanar los caminos de participación e integración comunitaria, que se planteaba en el Congreso de Juntas de Vecinos.

La Municipalidad, que el pueblo había dejado en septiembre del 73, era un municipio con una muy alta legitimidad política, por la presencia de los partidos políticos nacionales en cada una de las comunas, pero altamente desprovista de atribuciones y responsabilidades por la Constitución del año 25. La Municipalidad con la cual se encontraban ahora, era también otra Municipalidad, refundada para cumplir con el rol de garante de la contención social, en la interioridad de cada Comuna de Chile.

Así las cosas, los primeros diagnósticos resultaban desalentadores para la movilización de los actores sociales y políticos. No solo, eran aparatos de ordenación de las políticas sociales asistencia-listas, con características clientelares, sino que también eran estructuras, que habían desarrollado mecanismos de rutinización autocrática, que perfectamente la identificaban con su rol de haber sido la Municipalidad del “fascio cívico militar” de la Dictadura.

Por tanto, las explicaciones diagnosticas, comenzaron a construir distintas realidades del municipio. Para algunos, solo se requería modernizarlos y adecuarlos a la informatización de la gestión pública moderna. Para otros, se debían trasplantar modelos de gestión privada empresarial, para acercarlos a las normas de calidad imperantes en el mercado. Para los organismos dirigentes de la Concertación, esta discusión termino resultándoles en extremo beneficiosa, por cuanto con ella, se alejaba el fantasma de la participación y de los peligros de una inflación movilizadora de demandas.

Así, las municipalidades del antiguo fascio cívico militar, acogieron y succionaron las iniciativas de cambios alternativos y desarrollaron múltiples estrategias de cooptación, que finalmente terminaron sepultando iniciativas de modificaciones estructurales para establecer espacios comunitaristas o de participación autónoma de sus comunidades territoriales. Pero este diagnóstico, fue ocultado a la escrutabilidad democrática. Terminaba siendo, al igual que el sistema binominal, un sistema funcional a la Concertación y a su estrategia política de democracia de baja intensidad con neoliberalismo extremo.

---

<sup>32</sup> Ver Alejandro Díaz, La Municipalidad del Fascio Cívico Militar, 1973-2002, en Revista digital [www.sepiensa.net](http://www.sepiensa.net), construcciones sociales, 2006.





# LA GESTIÓN EN LA ENCRUCIJADA: LA POLÍTICA DE PARTICIPACIÓN EN LAS MUNICIPALIDADES<sup>33</sup>

---

<sup>33</sup> Este artículo se publicó originalmente en la Revista Propositiones N° 28 Sociedad Civil, Participación y Ciudadanía Emergente, SUR Ediciones, Septiembre 1998.



## LA POLÍTICA DE PARTICIPACIÓN EN LAS MUNICIPALIDADES

---

**L**a participación de los habitantes de la urbe parece estar en una encrucijada. Desde la década de los sesenta y setenta, habíamos tenido la imagen de una cierta irreversibilidad de la formación de movimientos sociales urbanos estructurados, los que conforme aumentaba la densificación de la ciudad, empujaban en forma irremediable hacia una cada vez más densificada armazón de los componentes internos sociales de las ciudades.

Transcurridos los momentos de las dictaduras y de las transiciones inconclusas, el tema de la participación en torno la ciudad se debate entre dos polos: por un lado, la nostalgia y las posibilidades truncadas de los deseos movimientistas; y por otro, las igualmente frustradas expectativas de los modernistas que apostaban a la desregulación social por medio de la inflexibilidad del mercado y de sus propias reglas.

Hoy en día, una serie de fenómenos de desencanto, efervescencias latentes y propuestas de contrahegemonía pugnan por salir y abrirse paso, colocando en la encrucijada el discurso modernizador de la reestructuración capitalista en la versión globalizada. La transición inconclusa de Chile ha puesto de manifiesto las posibilidades fagocitadoras de los sistemas de transición sobre los movimientos sociales, en especial de aquellos que requieren de una interlocución del Estado para su reproducción. Con todo ello, el tema de la participación social de los habitantes de la urbe sigue estando en interdicción, sujeto a los particulares deseos de los gobernantes locales que abren o cierran proyectos, y de los organismos financieros estatales y privados que dependen de los fondos de las agencias internacionales para probar “proyectos pilotos participativos”.

En este contexto, parecen necesarias algunas consideraciones sobre la participación urbana en el marco del ambiente creado por la institucionalidad municipal, depositaria por años de las esperanzas participativas de nuestra actual democracia transicional. Existen algunos componentes escasamente investigados respecto del fenómeno municipal chileno, los que por un lado están cercenando la escasa institucionalidad creada para el fortalecimiento de la sociedad civil local, y por otro alimentan una cierta ingenuidad municipalista que busca un desarrollo local comunitarista, artificialmente construido por los discursos alcaldicios y sostenido por cada vez menos convencidos funcionarios gubernamentales.

A nuestro juicio, en el contexto de autoritarismo en que se llevó a cabo la reorganización municipal durante el régimen militar se estableció una política de corte asistencialista y clientelista que consolidó una estructura municipal de dominación y control territorial. Esta condición, a pesar de la democracia, no ha podido ser desarraigada y constituye un importante escollo estructural a los intentos de democratización reorganización actuales.

# LA ESPERANZA EN LA ENCRUCIJADA: LA MUNICIPALIDAD DEMOCRÁTICA COMO GESTORA DE ESPACIOS PARTICIPATIVOS

## El contexto autoritario de emergencia del nuevo municipio

Los actuales modelos municipales, reseñados en un sinnúmero de literatura localista, están centrados en las posibilidades que supuestamente estarían presentes en el municipio como espacio operativo y catalizador del desarrollo local. Desde ese paradigma moderno se le atribuye al municipio una serie de funciones y roles, los que cada vez resultan más alambicados si se tiene una mínima dosis de realismo respecto de la exacta dimensión de estas instituciones. En este sentido, se precisa una visión que permita ubicarlo en el contexto real de su desarrollo como institución en el plano nacional, y entender cómo ese proceso estaría permitiendo el desarrollo de sus actuales potencialidades.

Las miradas optimistas han puesto énfasis en la dotación de capacidades y recursos asignados a los municipios en función de la ola descentralizadora, los que habrían hecho de ellos una institución especialmente dispuesta y sana para hacerse cargo del ideal de una democracia local cotidiana participativa y anticipadora de la sociedad moderna que emergería después de la dictadura. Muchos dirigentes vecinales y profesionales del desarrollo local que han asumido cargos como concejales y funcionarios municipales, diseñaban modelos de desarrollo local que vaticinaban la realización del sueño local en nuestra “tierra municipal”.

Los planteamientos siguientes quieren destacar el lado oculto del municipio actual a fin de mirar desde otras perspectivas, la causa del fracaso de los empeños participativos, que coloca al municipio como protagonista de este objetivo. Es una mirada desde dentro de los municipios y es acorde con la experiencia acumulada tras varios intentos de rediseño y fortalecimiento de los procesos de desarrollo local del municipio.

## El genotipo autoritario de la municipalidad actual

Una primera aseveración, a manera de tesis, es que la municipalidad actual es producto de una reconversión inspirada por el régimen militar, que coloca a esta institucionalidad en una posición central a resultas de una concepción estratégica geopolítica para el dominio de los potenciales factores internos de subversión. A partir de este supuesto, se desenvuelve una historia oculta de la municipalidad chilena que sin lugar a dudas permea el estilo burocrático de este tipo de administración pública hasta el momento actual<sup>34</sup>.

Este hecho, visible y comentado en los inicios de los noventa, fue perdiendo notoriedad con el argumento explicativo, para finalmente ser subsumido en la tesis tecnocrática de reorganización de procesos en los municipios, basada en los paradigmas empresariales de eficiencia y eficacia. El componente político del municipio –tanto el componente autoritario enquistado por años en las conciencias de los funcionarios municipales, como el componente actual, proveniente de los alcaldes

---

<sup>34</sup> Según Carlos Matus (1987), el proceso de producción social, del cual las instituciones son parte, posee determinaciones genoestructurales que definen un conjunto de reglas como un espacio de variedad de lo posible, que es un espacio de potencialidades para la acción. La institución municipal chilena posee, a juicio nuestro, una determinación genotípica que es necesario explicar para explorar sus potencialidades.

y concejos elegidos— constituye un dato menor en las estrategias de rediseño organizacional actuan-tes hoy día en la realidad municipal. Se desconoce también el fenómeno de la realidad social y política del territorio comunal como factor de gobernabilidad, aunque éste es un eje clave de comprensión de la realidad municipal, tanto de la dictatorial como de la democrática transicional.

En este sentido, en el inicio de la dictadura y con las características genotípicas antes descri-tas, la municipalidad se inserta como institucionalidad especial para la administración de las políticas públicas de tipo social desarrolladas por el régimen militar. El Estado actuó guiado por una filosofía neoliberal, privatizadora y de mercado, que redefine los propósitos, objetivos y el espacio de la acción pública en lo social, y modifica los arreglos institucionales y la organización para responder a las necesidades sociales.

El Estado Burocrático Autoritario diseñó una política pública social adscribiéndose a una opción fundamental, que concibe al mercado como supremo detentador de las decisiones respecto de las asignaciones de recursos y servicios sociales. En este marco, el Estado desempeñó un rol subsidiario en términos de corregir los costos o los resultados negativos de la actividad del mercado. Es decir, su criterio de acción es posterior al mercado.

En forma sucinta, estas formas de implantación de una nueva forma de política social asis-tencialista produjeron variadas consecuencias. Una de ellas se relaciona con el proceso de construc-ción de una política social basada en el supuesto de una movilidad social ascendente dada por el esfuerzo e iniciativa de cada persona, en un marco de igualdad de oportunidades otorgada por la sociedad. Este discurso plantea que las familias de extrema pobreza tienen pocas oportunidades ante la vida, por un problema cultural de inadecuación de hábitos y escaso acceso a los bienes y servicios que el país produce.

Sobre esta base se elabora un concepto de erradicación de la extrema pobreza cuyo diseño contempla la acción de un agente externo, que dirige una red social y coordina varias políti-cas asistencialistas (dadoras de beneficios sociales) destinadas al sector de los más pobres, el “grupo de extrema pobreza”. Es esta política la que adquiere centralidad durante el régimen militar, disemi-nando su acción por todo el territorio nacional y alimentando casi la totalidad de las acciones locales de los municipios. Estos últimos, dominados verticalmente por el Ministerio del Interior del régimen militar.

### **La municipalidad burocrática autoritaria y los contenidos esenciales de su política social asistencialista**

La municipalidad nacida en este contexto autoritario fue la encargada del desarrollo de un tipo de acción social caracterizada por su carácter asistencialista, determinada a su vez por los rasgos propios del Estado capitalista en el cual se inserta. Es esencial considerar el tipo de Estado que dirige las políticas sociales en un momento dado, por cuanto por su propia naturaleza el Estado se constitu-ye históricamente en garante y organizador de las relaciones sociales y, por lo tanto, de la domina-ción que ellas concretan (O’Donell 1978).

En este contexto, las políticas sociales, que retóricamente han sido dispuestas para el bienest-ar social general de la sociedad, se convierten, por el poder del Estado, en un instrumento de domi-nio dentro de la sociedad. La riqueza socialmente generada, en un tipo de sociedad específica, es canalizada hacia el Estado bajo la forma de impuestos y tasas pagadas por la población. Parte del valor creado por las clases trabajadoras es apropiado por el Estado y las clases dominantes, y

redistribuido a la población bajo la forma de servicios, entre los cuales están los servicios asistenciales, de beneficencia o sociales en sentido amplio (Iamamoto y De Carvalho 1984).

De esta forma, estos servicios no son nada más, en su realidad sustancial, que una forma transfigurada de la parcela de valor creada por los trabajadores y apropiada por los capitalistas y el Estado, que es devuelta a toda la sociedad, bajo la forma transmutada de servicios sociales. En esta implementación, mediatizada por intereses de clase distintos, la política social pasa a constituirse en uno de los instrumentos políticos de refuerzo de la dominación (Iamamoto y De Carvalho 1984).

De igual manera, el Estado y clases dominantes cooptan las demandas y reivindicaciones de la sociedad civil, devolviéndolas en forma de beneficios indirectos, organizados y centralizados en instituciones asistenciales, obligadas mediante una estructura burocrática bajo el control del Estado.

Al establecerse la política social como forma de conciliación entre acumulación y equidad, los intereses de clase predominantes y hegemónicos confieren a las acciones dirigidas a la sociedad un carácter excluyente. A pesar de responder a presiones populares (reales o latentes, que en los casos son procesadas como amenazas), el acceso a los bienes sociales se materializa como privilegio y no como un derecho.

## **Estado autoritario y políticas públicas**

Establecidas estas referencias generales, puede afirmarse que la reestructuración capitalista bajo signo neoliberal, en que el Estado chileno adopta roles subsidiarios y asistencialistas, lo desnuda en sus rasgos coercitivos. O'Donnell (1978) dirá que despojado de sus componentes normales de mediaciones y consenso, ese Estado autoritario, en diversas variantes, muestra que es antes Estado capitalista que Estado nacional popular o de ciudadanos.

Así se hace evidente cómo la alianza entre la mano invisible del mercado y la mano militar del régimen autoritario provocó el parto de una política pública, la política social asistencialista, consociada con un aparato público municipal que permitiría implementar sus contenidos esenciales de manera cercana a los territorios locales. Y ello aun cuando esta política contuvo, en sus primeros años de implementación, más lógica de las necesidades de la ideología de seguridad nacional que de pensamiento neoliberal, con libreto acabado y coherente.

## **Las consecuencias de la red social para la estructuración del municipio autoritario**

Una primera consecuencia, se relaciona con el modelo de focalización de las políticas sociales, según el cual, la acción social debe estar dirigida a los sectores de extrema pobreza de la población, el cual difería sustantivamente de algunas de las orientaciones en la década del setenta. Éstas señalaban la necesidad de readecuaciones de la política social sobre la base de grupos objetivos o políticas específicas, en términos de acentuar una preocupación en torno a aquellos sectores que presentaran una situación desventajosa en la estructura social y productiva o en áreas geográficas delimitadas. Al contrario, el criterio de la política social del régimen militar se limitaba a establecer la focalización según carencia de ingresos de individuos y hogares considerados aisladamente, sin referencia alguna a variables socioespaciales comunitarias (Raczinsky 1987).

Con todo, esta concepción cumple el papel de producir un fenómeno más o menos inédito. Por primera vez la derecha política de aquel entonces (uno de los sustentos del régimen militar)

elabora y sistematiza un discurso respecto del desarrollo social –dotándolo de una aureola de cientificidad– que se adecua al proyecto político global del régimen. Si a esto agregamos que el régimen se concibe como sustituto y garante de un nuevo orden, y lo pensamos en términos de su papel de desactivación política de la sociedad, encontramos en esta concepción los argumentos necesarios para dar cuenta, en este caso, de una característica general de los regímenes autoritarios; esto es, que tenderán a establecer una vinculación técnica entre Estado y sociedad, en lugar de una vinculación política a través de partidos y alianzas de amplia base social.

Lo anterior demuestra también que la formulación de políticas en este tipo de regímenes deja de ser el resultado de un proceso de negociación y compromiso con diferentes sectores sociales y fuerzas políticas, y pasa a depender mucho más estrechamente de la iniciativa y propuestas de elencos técnicos y funcionarios de confianza. Esta última característica ha pasado a la administración municipal como principal orientación para la formulación de proyectos y programas, en la cual la función planificadora del quehacer social es ejercida como monopolio tecnocrático.

### **La municipalidad autoritaria como dispositivo operativo de manipulación social**

El régimen militar estableció para su red asistencial una serie de arreglos institucionales, uno de los cuales consistió en la implementación de su política social –diseñada y monitoreada desde el propio Ministerio del Interior de la época– a través de un aparato burocrático que ofreciera amplias posibilidades de control. Este aparato institucional se encontró en las municipalidades, pensadas como un instrumento adecuado de control local y como lugar clave para sustentar una reforma municipal y regional, con reconocidas influencias geopolíticas. Así, se estableció un círculo que combinaría una supuesta eficiencia y racionalidad sustantiva de la política social, con la eficiencia tecno-burocrática del aparato de gestión estatal encargada de administrarla.

Y ello, por supuesto, con la adecuada parafernalia y discursos ordenadores del supuesto caos anterior que habría producido el populismo izquierdizante. De esta manera, y por medio de los subsidios sociales, se desarrolla paulatinamente un sistema de intercambio entre necesidad de los pobres extremos y dádiva asistencial, de una magnitud nunca antes alcanzada en la situación nacional entre municipalidad e individuos. En este sentido, la relación individual daba cuenta casi paradigmáticamente de la forma en que los sectores populares lograban beneficiarse con las medidas de bienestar social. Es decir, el establecer la relación individual como única vía de acceso a la red de subsidios era consistente con la matriz filosófica del modelo, en la cual ser necesitado es ser incapaz de acceder a la sociedad de oportunidades del neoliberalismo, situación definida en forma aislada de todo contexto. De este modo, al individualizar el servicio, se escinde la individualidad del sujeto, se niega que es producto y expresión de sus relaciones y situaciones sociales, y se refuerza la alienación de pensar su destino como singular (Tobón 1988).

En este escenario pierde viabilidad la posibilidad de organización social, y ello no sólo por su estigmatización política, sino fundamentalmente porque no era necesario unirse ni asociarse para optar a cualquier subsidio. Así, la implementación de esta política en tanto relación individualizada, con ausencia de organización social intermediaria, establecía una situación casi de laboratorio para la creación de condiciones socioculturales que generaran una clientela individualista dependiente del aparato burocrático municipal y propenso a la manipulación, como lo demostraría la elección presidencial de 1989.

## **El carácter de emergencia de la asistencialidad autoritaria**

Una tercera consecuencia del modelo asistencialista autoritario de política social dice relación con el carácter de emergencia, que se asienta en la forma de entender este tipo de focalización de acción social. Este criterio, justificado en la precariedad de las condiciones de vida y en el nivel de urgencia de las carencias, establece un tipo de subsidio social fragmentado según la carencia casuístico, selectivo y de baja calidad para una población carente e incapaz.

En este sentido, es pertinente mencionar el Plan de Empleo Mínimo (PEM) y el Programa de Obras para Jefes de Hogar (POJH) elaborados por la dictadura, que resumen el carácter y contenidos de la política de subsidiariedad social aplicada en éste período. Con estos programas se atiende a los sectores que presentaban el mayor índice de gravedad de los problemas, con una concepción de bienestar que cumplía exclusivamente con la creación de condiciones mínimas de subsistencia, no de garantizar el nivel y calidad de vida. Si se trata de conservar la vida, la calidad de los medios es relativa y, por tanto, se puede rebajar.

En definitiva, la red social del régimen militar se asentó en la lógica de la refundación capitalista. Y en ese contexto, la política social es consecuencia directa de unos medios de producción y servicios sociales propiedad de un Estado que se comporta en consonancia con los intereses que informan su nacimiento y despliegue reproductivo. Ese Estado, con las características señaladas, organiza, planifica y administra los servicios sociales: determina sus orientaciones y centraliza recursos. Si de este proceso están excluidos los trabajadores, se refuerza su percepción de los subsidios como benevolencia pura del último eslabón del aparato administrativo y político del régimen militar en las municipalidades.

## **Las consecuencias para los intentos de innovación de la municipalidad actual**

Estas reflexiones resultan pertinentes a la hora de establecer las capacidades y potencialidades que tendrían las municipalidades chilenas para enfrentar los cambios y tensionamientos que supone el establecer nuevos modelos de gestión pública para la democracia. Y ello más aún cuando estamos asignándole al municipio nuevas responsabilidades y funciones que, tal como veíamos en el primer punto, suponen un cambio paradigmático. Un cambio que sólo será posible si los recursos humanos de las municipalidades son capaces de participar sistemáticamente en los encuentros sinérgicos de aprendizaje democrático entre variados actores del nivel local, regional y central en la función de los objetivos del desarrollo local, sustentados en formas, mecanismos y procedimientos de gestión democrática.

Reformular los genotipos estructurales de tipo autoritario presentes en la municipalidad actual no es tarea fácil. Es obvio que los discursos descentralizadores y de incorporación de las temáticas de la participación y del desarrollo sostenible son altamente contrarios al tipo de rutinas asentadas en los ámbitos municipales. Pareciera que no todo resulta de una aplicación mecánica de intentos de modernización vía incorporación de más de lo mismo, llámese rediseño de procesos de corte empresarial o acumulación de computadoras para informatizar la rutina. Hay algo en el objeto municipal que se niega a ser encasillado y moldeado por esa ya vieja lógica fordista que inspira algunos modelos de modernización que transitan por el ámbito municipal chileno.



En este aspecto, a los gestores de políticas públicas para los municipios, ubicados en los centralizados aparatos de reorganización y decisión de nivel central, les ha faltado osadía e imaginación para intentar rediseñar una institución para la gobernabilidad y la participación.

## LA GESTIÓN EN LA ENCRUCIJADA: PARTICIPACIÓN Y POLÍTICA EN LAS MUNICIPALIDADES

La transición democrática en el país impuso temas fundamentales que comenzaron a ser debatidos a partir de la asunción del primer gobierno democrático, después de la dictadura. Uno de estos temas fue la reforma constitucional que permitió la modificación de la Ley Orgánica de Municipalidades. A partir de esta fecha comenzó un período nuevo en las municipalidades, en tanto, después de dos décadas, representantes elegidos democráticamente aparecían haciéndose cargo de la conducción de la gestión municipal.

Muchas expectativas estaban puestas en la nueva gestión municipal, máxime si el conjunto de la sociedad política discutía la necesidad de fortalecer la descentralización como componente clave de una estrategia de modernización del Estado y de la administración pública.

A corto andar, se comenzó a advertir no sólo que el tipo de municipio recibido en herencia del régimen militar presentaba lastres e inercias funcionarias, sino también que el tipo de gestión y la institucionalización que ese régimen había desarrollado era altamente contradictoria con el tipo de gestión democrática que se intentaba inaugurar. Se revelaba la asintonía entre la estructura municipal y su tipo de gestión, con las expectativas que los sectores políticos y populares habían tenido en un primer momento.

En síntesis, los diagnósticos actuales plantean que la municipalidad se encuentra en un momento de crisis, en tanto está tensionada, de un lado, por una demanda de modernización por parte del Estado y gobierno central; y del otro, por una demanda de mayor participación y gestión de los bienes, servicios y políticas sociales de parte de los sectores comunitarios, aun cuando esta demanda esté cooptada o aparezca expresada bajo múltiples formas de clientelismo.

### **Las herencias de gestión pública tradicional en la municipalidad actual**

A resultas de los tensionamientos que se están produciendo en el aparato municipal, comienza a aparecer una diversidad de diagnósticos que señalan la inconveniencia de los modos de operar actuales, frente a la diversidad de los problemas comunales y la complejidad de la realidad local como sistema interconectado de mundos demandantes de servicios y reivindicaciones.

Se ha señalado que los nudos problemáticos se refieren a un sesgo inmediateista presente en la actual administración municipal, que actúa reactivamente, sin una adecuada imagen y perfilamiento del desarrollo comunal. Sumado a ello, existiría un enfoque de organización del trabajo centrado en la reafirmación de las tareas administrativas, más que en la activación de múltiples recursos para la solución de los problemas.

En este sentido, podríamos caracterizar de la siguiente manera las principales herencias obstaculizadoras para la modernización del sistema municipal:

En primer lugar, una racionalidad estructurada según una lógica positivista en los niveles directivos y decisionales, que estructuran sus objetivos y metodología de acuerdo a una lógica fordista

de empresa tradicional. En este modelo, cada objetivo institucional es compartimentalizado y agregado en múltiples sectores que reproducen la sectorialización del Estado y de su administración, un patrón que se reproduce en la división académica de tratamiento e investigación de los problemas.

En segundo lugar, una concepción de administración pública como institucionalidad intervencionista en un espacio social determinado, que se vio particularmente afianzada durante el régimen militar. Esta concepción crea un estilo de relación de los objetivos de la institucionalidad municipal con el espacio social y territorial, signado por la asistencialidad y el autoritarismo.

Y por último, la ausencia de un sistema compartido de objetivos institucionales que declaren una adhesión a una cierta misión institucional en vinculación con las estrategias de desarrollo de la comuna o espacio local, en el cual la institucionalidad municipal dirige y dirige los procesos conducentes al desarrollo. Ello provoca la presencia recurrente de una gestión centrada en un incrementalismo inconexo de acciones y programas, agregados según el mejor parecer y entender de alcaldes, concejales y concejales.

### **Los fenómenos letales para la actual gestión municipal**

Desde otra perspectiva, una suerte de crítica más radical señala que se estarían produciendo ciertos fenómenos indicativos de procesos letales para la emergencia de la institucionalidad municipal y regional. En forma somera, se los podría describir como elementos embrionarios de una crítica profunda, que podría problematizar ácidamente la principal promesa democrática, esto es, la eficacia y la transparencia de las nuevas institucionalidades como organismos de participación social y política.

Un primer planteamiento de esta crítica dice relación con la posibilidad de un proceso de descentralización municipal abortado, que no innova en el campo de las políticas sociales. En este sentido, se estarían planteando interrogantes respecto de cuáles serían las condiciones que caracterizan el estado actual de la descentralización municipal. Existiría una suerte de estancamiento (o trampamiento) que impide el mejor desarrollo de las apuestas descentralizadoras de hace algunos años. Un balance somero da cuenta de una escasa intervención de los municipios en la innovación de las políticas sociales, y de estar muy lejos aún el desarrollo de políticas sociales repensadas desde los espacios locales.

Pareciera que el municipio es objeto pasivo y moldeable de política sociales, y en este aspecto existe una relación cosificada desde lo central gubernamental hacia lo municipal. Si se preguntara cuántas políticas son realmente descentralizadoras, puede buscarse una respuesta que arroje luz sobre los antecedentes respecto de la voluntad descentralizadora en este plano. En este ámbito se desarrolló también el tema relativo a la coordinación de políticas sociales, que en el nivel interministerial muestra interferencias o intentos que poco se conocen, y que en plano local es del todo inexistente.

En otro orden, cuando se analiza aquel subconjunto de la estructura municipal que dice relación con los sistemas y procedimientos con que se ejerce el gobierno, se plantea que existiría una suerte de manipulación perversa de la municipalidad como institución política: por una parte, hay un discurso oficial que hace hincapié en las grandes esperanzas puestas en el aparato municipal; por otro, una lógica del botín, que hace del municipio un campo de maniobra de la lucha por áreas de poder, que se agregan a la lógica ya compartimentalizada de la administración pública.

En este sentido, persistiría una privatización de la política en el plano local que alimenta la tan anunciada amenaza del clientelismo y el caudillismo como fenómenos asumidos como naturales.

por los partidos políticos. Un diagnóstico preliminar da cuenta de la existencia de un ejercicio hegemónico del poder, en donde la institucionalidad municipal actúa sin clara conciencia de su peso en los procesos que desata en contextos locales, donde su poder es determinante frente a otros actores locales.

De otra parte, se señala que la municipalidad ha sido usada en la transición democrática como institución funcional a una estrategia de contención de la participación social, planteamiento que estaría siendo avalado por un claro retroceso en las formas de participación social local y vecinal. Ello sería el producto de una estrategia diseñada para controlar la emergencia de conflictos sociales, situación que en los inicios de la transición democrática aparecía como muy posible amenaza. Más aún, sería una estrategia de contención diseñada para frenar las posibilidades de emergencia social, aun cuando ésta tuviera como escenario los espacios acotados de los territorios comunales.

Teniendo como antecedentes estas apreciaciones, se estaría en condiciones de formular una tesis discutible, en orden a plantear que no se desarrollará modernización ni reorganización mientras no se destruya el modelo del genotipo autoritario de la municipalidad actual. Este planteamiento pretende señalar que la municipalidad actual es producto de una reconversión inspirada por el régimen militar, que coloca a esta institución en una posición central a resultas de una concepción estratégica geopolítica para el dominio de los potenciales factores internos de subversión.

A partir de este supuesto, la municipalidad no estaría diseñada para transformarse en un espacio de creación de distintas formas de gobierno participativo. Conforme a ello, insistir en hacerla más eficiente dentro de su paradigma genotípico autoritario-burocrático, sería alimentar un modelo fordista de gestión municipal que claramente se cae a pedazos, aun cuando se le inserten dispositivos de eficiencia y efectividad.

Así, los intentos de modernización municipal que transitan por el difícil sendero de “hacer más de lo mismo” sólo serían una escalada de aprovisionamientos de modelos y capacitaciones para reproducir un sistema municipal que ya está colapsado. Es decir, la búsqueda de un municipio para la democracia habría sido reemplazada por la búsqueda de una municipalidad híbrida en donde el conservadurismo y el miedo al cambio se potencian con la declarada estrategia gradualista de los organismos oficiales que administran los procesos modernizadores.

Más pesimista aún es aquella aseveración según la cual la institucionalidad municipal está reproduciendo los efectos indeseables de la cotidianeidad doméstica de la pobreza en forma de feudalización y caudillismo. Desde esta perspectiva, se estarían recreando estilos de gestión municipal que tienden a desinstitucionalizar la gestión de lo público en el plano local y a producir una asimilación familiar caciquista del territorio interno del municipio, de los sistemas procedimentales de gestión y de los sistemas de planificación.

Las primeras respuestas a estos temas señalan la clara necesidad de una búsqueda de estilos distintos, que consigan aunar eficacia en el mejoramiento del servicio público local con crecientes grados de democratización del aparato municipal. Al respecto, sin embargo, se ha señalado que la organización interna del municipio ha colapsado y que insistir en mejorar lo actual sólo producirá un aplazamiento en la crisis general del sistema municipal. Así las cosas, el problema central sería descubrir la inevitabilidad de esa crisis.

Pareciera, sin embargo, que el camino elegido no ha sido éste, sino más bien encontrar y apostar a la construcción de una estrategia modernizadora de los municipios. El futuro de estas exploraciones innovativas es todavía incierto, en tanto no se desarrolle un movimiento social que las apoye en su voluntad democratizadora.

## La construcción de diseños sociales y políticos para resolver las encrucijadas

El gran tema que seguirá puesto como núcleo central de discusión es si el ciudadano de hoy día puede afectar sus espacios de democracia en lo cotidiano. Y, a la vez, cómo esta democracia puede devolver las libertades perdidas de los últimos años y hacer posible el desarrollo de otras nuevas, que deberían surgir a partir de la capacidad de movilización de las energías sociales para crear nuevos diseños en las relaciones con nuestros espacios institucionales y en los territorios circundantes a nuestras instituciones. En particular, en la imaginación de nuevos destinos para nuestras instituciones municipales.

La afirmación según la cual los territorios comunales y sus municipalidades han vivido este tiempo anexo de autoritarismo es el anverso de aquella otra afirmación según la cual la débil democracia de los últimos ocho años no ha sido capaz de penetrar el núcleo duro de las geno-estructuras de la administración pública local y sus importantes componentes de formación autoritaria provenientes del régimen militar. Y este tiempo anexo puede ser evaluado de muy diferentes maneras por todos aquellos que concurren al espacio comunal, a saber:

Para algunos actores internos de los municipios, puede significar que la democracia no ha modificado sustantivamente su quehacer cotidiano y, en este sentido, lo que se puede hacer respecto de un quehacer técnico no afectado por las eventualidades políticas generales.

Para otros, puede significar que lo imaginado respecto de un desarrollo local democrático y participativo se estrella contra el muro de las normas institucionales y de las políticas administrativas, haciendo inviables esas posibilidades de unir las tareas del desarrollo local con la institucionalidad municipal.

Para los actores sociales de la comuna, este tiempo ha sido un tiempo de espera, que ya comienza a convertirse en desesperanza. Fundamentalmente, porque las expectativas de acceso a los canales de participación no han encontrado un camino de formalización social y política.

## La construcción de una estrategia participativa urbana

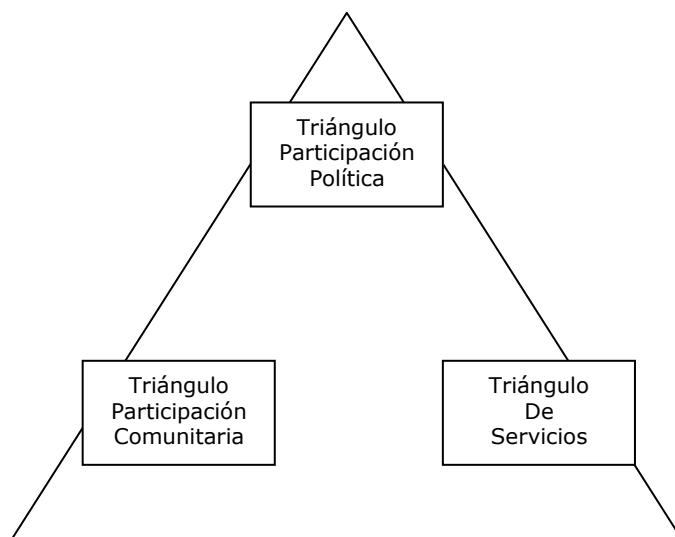
A partir de lo ya señalado, es necesario ser insistente. Es preciso recolocar las perspectivas para construir una estructura participativa en las municipalidades. De ellos depende en parte importante la reanimación del movimiento social urbano. Hoy día, distintos temas, que van desde los problemas ambientales al propio desarrollo urbano como planificación ciudadana, pueden convertirse en superiores ámbitos participativos de una municipalidad orientada a la participación como mecanismo permanente de toma de decisiones. Desde una municipalidad y su comuna concebidas como territorio participativo, es necesario construir estrategias orientadas a la rearticulación desde abajo hacia arriba, que suponga la presencia organizada de grupos que se plantean el acceso real al proceso de decisión sobre recursos e instituciones que están activos en sus territorios y que condicionan su existencia. En el plano comunal, con este hecho se hace referencia a la presencia estructurada o semiestructurada de la ciudadanía, que desarrolla acciones colectivas conducentes a intervenir en la decisión y control ejecutivo de políticas que afectan la existencia cotidiana.

Por otro lado, si lo anterior supone el despliegue de energía social autónoma desde la base, también es posible imaginar que corresponde a las municipalidades un rol mucho más activo en la conducción de procesos estructurados sobre la base de las nociones de participación sustantiva, gobernanza y gobernabilidad. Son conceptos que pueden ser ejes de una propuesta de reforzamiento de la sociedad civil, y desmitificar los discursos positivistas de racionalidad tecnocrática con

soluciones únicas y excluyentes. De paso, pueden señalar la existencia de otro tipo de racionalidades que hoy día son necesarias para aprehender las virtualidades culturales, antropológicas y sociopolíticas de los territorios urbanos.

Siguiendo esta lógica, la experiencia sistematizada de algunos municipios permite plantear la emergencia de un sistema de participación ciudadana a partir de experiencias programáticas parciales. Estas experiencias dan cuenta de la capacidad que podrían tener algunas direcciones municipales para promover la participación comunitaria en forma permanente, recurrente, planificada y no esporádica. Para ello, es necesario formular y construir mecanismos de consulta y discusión que posibiliten afectar las decisiones de planificación municipal de manera real y no simbólica. En este sentido, las embrionarias experiencias participativas de ejecución de programas sociales y de planes de desarrollo comunal, de convertirse en prácticas recurrentes de los municipios, podrían sustentar un nuevo tipo de estructura municipal especialmente dispuesta para consolidar sistemas participativos, capaces de procesar los temas de gobernanza y gobernabilidad.

Estamos haciendo referencia a un eventual sistema de participación ciudadana que pueda proponerse la creación de mecanismos estables y sinérgicos de circulación de la participación social. Lo anterior puede significar que la municipalidad herede y se haga cargo del historial de participación social y política de los movimientos sociales, para así alimentar un salto paradigmático en la gestión de los sistemas de participación social de la ciudadanía. Aparecería así un esquema que denominaremos de triángulos estratégicos de la gestión municipal, que gráficamente representarían los factores centrales de desarrollo de la municipalidad como articulador de gobernabilidad y gestión participativa de la ciudadanía. Estarían constituidos por un triángulo superior de carácter político compuesto por el alcalde y el Concejo municipal, encargados de construir la gobernabilidad necesaria para dar continuidad a la gestión de la institucionalidad municipal; un segundo triángulo compuesto por los mecanismos y procedimientos de producción municipal de servicios y que dicen directa relación con los procesos de la gestión; y un tercer triángulo de sistemas de participación, en donde se establecen las normativas y flujos por los cuales se procesarán las energías participativas de los variados actores comunales.



En la gestión municipal incide, entonces un primer sistema, que llamaremos el triángulo superior de gobierno, que se instala en toda municipalidad a partir de la decisión ciudadana de conferir a un ciudadano la potestad de dirigir la institución municipal. A partir de este hecho jurídico democrático se desencadena, de acuerdo a la ley electoral, un proceso de instalación de un gobierno municipal que está llamado a conducir y ser el responsable de los procesos de gobernabilidad en un determinado territorio comunal. Es él el que debe decantar procesos ya elaborados de demanda social ciudadana, de procesamiento político y de gobernabilidad política, de gestión de servicios internos municipales, como una de las respuestas de la institucionalidad a los problemas y oportunidad que se presentan a través del análisis situacional de este sistema triángulo de gobierno.

En este sentido es que no aparece aventurado proponerse la implantación de un sistema de participación en los municipios, que se proponga procesar en forma democrática y con mecanismos de oportunidades crecientes de escrutabilidad y contraloría social, las demandas de participación y reivindicación de la ciudadanía, entendiendo que ésta hoy también recorre un peculiar camino para definir su proceso de integración a la sociedad global, que es cruzada por su integración a un mundo globalizado. Es decir, se debate –al decir de algunos autores– entre el consumo y la ciudadanía.

De esta forma, un segundo triángulo de este esquema se propone normar y planificar hasta donde sea posible las demandas de la ciudadanía local, de tal forma de neutralizar y eliminar procesos de pervisión de la participación, así como de cooptación y de clientelismo, que amenazan con traspasar e inocular formas corruptas de relacionarse con el poder y el gobierno municipal.

Este triángulo significa instalar en el organigrama municipal, en forma definitiva, el tema adecuadamente procesado y bien tratado de la participación social como un objetivo central de la municipalidad y, tanto, como un elemento que hace de forma plena a la identidad central del municipio chileno.

De la misma forma, el triángulo se desagrega en los territorios debidamente desconcentrados en los servicios municipales, y en donde la comunidad establece sus propias formas de coordinación territorial, transformándose en la base de esta pirámide participativa, que debe reconvertirse en una pirámide de educación, organización y movilización social comunitaria.

De acuerdo a los planteamientos anteriores, es pertinente plantearse la necesidad de inaugurar un proceso de modernización participativa de la administración pública local. Hoy día se requiere de una transformación profunda de la administración pública, para conferir a este país la competencia mencionada recurrentemente como objetivo de modernización del país.

Ello es doblemente necesario para el sector público municipal. Como ya señalábamos anteriormente, en el municipio anidan todavía las prácticas decimonónicas de la administración pública chilena, y en forma latente es notoria la presencia de las prácticas de seguridad nacional instaladas durante la dictadura. Estos dos últimos fenómenos conforman sistemas culturales asentados en modos de gestión municipal y se encarnan en personas, estructuras y procedimientos.

## Conclusiones

A partir de lo ya expuesto, se hace evidente la necesidad de revertir un modo cultural de hacer gestión pública municipal sustentada en modelos burocráticos propios de la década del treinta, donde tienen su origen. Esta tarea se convierte, en el caso chileno, en un problema de desactivación de los mecanismos autoritarios que introdujo el régimen militar, además de los normales ejercicios de reorganización de procesos administrativos y de gestión.

La tarea de modernización del país y los fenómenos de fin de siglo y de cambio de época, deben sugerir conclusiones en orden a enfrentar la construcción de un nuevo modelo de municipio y un nuevo modelo de democracia comunal. Éstos deben colocar en el centro de la discusión la necesidad de modelar un sistema local de sociedad civil comunitaria y de institucionalidad estatal comunal, en un juego sinérgico de gobierno comunal permanentemente abierto al cambio, en donde la innovación y la transformación de las estructuras y programas municipales permitan evitar el virtual colapsamiento de los modos de gestión municipal del país.

En este sentido, una concepción de planificación estratégica democrática y participativa puede servir para proponer nuevos modos de gestión local y municipal y una nueva aproximación a la comprensión de los procesos de planificación, procesos esencialmente políticos en tanto resultan ser una construcción de negociaciones, conflictos y transacciones entre variados actores.

La realidad local ha estado escindida entre el ámbito municipal-estatal y las múltiples y variadas expresiones de la sociedad civil comunitaria. Existen distintos autores que postulan la necesidad de vincular las energías sociales e institucionales en un mismo proceso de construcción paulatina de nuevas conceptualizaciones y metodologías que permitan construir el Estado local democrático que responda eficientemente a los objetivos de los asentamientos humanos.

Existirían dos conceptualizaciones que parecen útiles para enfrentar la construcción de una democracia participativa. Una primera se refiere al diseño de un sistema participativo local que se asiente ideológicamente en una definición de participación crecientemente responsable de las autonomías locales; la segunda alude a la construcción de un sistema de gestión pública innovadora en la generación de metodologías que supongan el traspaso progresivo de competencias a la sociedad civil local.

Una y otra conceptualización podrían encontrar en una planificación estratégica democrática y participativa, un instrumental que contiene en forma implícita una serie de metodologías de gestión comunitaria y pública, que podrían ser exploradas y construidas para la nueva época de la administración pública local.

El desarrollo de una transectorialidad para abordar los ámbitos locales, la coordinación necesaria para asegurar la participación de los asentamientos humanos locales, en fin, las diversas condiciones para abordar los temas del desarrollo local y de la institucionalidad local para ese "peculiar estilo de desarrollo local", hacen necesaria hoy día la construcción de una transdisciplina de gestión local, que supere la compartimentalización que impone la burocracia pública hacia todos los ámbitos del país.

Para este objetivo, la crítica radical a una planificación normativa sugiere el establecimiento de una nueva forma de entender las disciplinas profesionales y técnicas, en orden a señalar que ellas representan apropiaciones parceladas de la realidad y que, por tanto, ninguna de ellas por sí sola podrá asegurar una visión certera de las cosas.

Los planteamientos anteriores pretenden dar cuenta de la complejidad que caracteriza los procesos de modernización y de gestión que caracterizan a los actuales ámbitos municipales, en aquellos aspectos que consideramos relevantes para contextualizar las condiciones de innovación técnica y política necesarias para sustentar sistemas adecuados de gobernabilidad. Estas características representan, a nuestro juicio, nudos problemáticos y potencialidades que pre-anuncian fenómenos aún germinales y que pueden estar disponibles para una cualificación de la gestión municipal.

Los dimensionamientos de los problemas y potencialidades que es posible detectar en la gestión de las municipalidades en el ámbito nacional, revelan que éstas se encuentran en un punto crítico de su desarrollo, en tanto pueden estar disponibles para posicionarse en el escenario como una institucionalidad que revele nuevas cualidades para enfrentar los problemas del desarrollo. Por el contrario, es igualmente lícito señalar que el panorama municipal chileno corre el riesgo de convertirse en una larga serie monótona de aparatos de administración que abdiquen la creatividad e imaginación necesarias para abordar de manera distinta e innovativa los desafíos para los cuales fueron democratizados.

Coliumo, Septiembre de 1995



LOS CUASI MERCADOS DE PARTICIPACIÓN...

CASI PARTICIPACIÓN



# INTRODUCCIÓN

---

**D**esde un tiempo a esta parte, nos hemos inundado de prácticas participativas e innovativas. Los vientos del norte primer mundista, nos “enseñan a innovar y a ser emprendedores”. La capacidad de un pueblo se mide por su competitividad sistémica, se nos señala, y una de esas virtudes, es la capacidad de “hacer participar” a la gente. Además, se ha “descubierto” el desarrollo local y los analistas nos plantean con regocijo que existía algo, que se nos había olvidado y que se llamaba “capital social”.

Pasado el tiempo del neoliberalismo con bota fascista, se nos dice que la eficiencia debe tocar todos los planos de la sociedad y que esa eficiencia, debe ser parte insoluble del accionar del Estado, el cual tendrá que administrar la gestión del cuidado de un capital social y de su descubrimiento, cuando éste se encuentre muy escondido.

Pareciera ser un ejercicio adecuado mirar el conjunto de los contornos de esos programas que pretenden innovar en la participación para hacer de Chile una Sociedad civil integrada y ordenada, pleórica de voluntarios, con microempresarios emprendedores, con organizaciones sociales compitiendo entre si, por los fondos concursables y adscribiéndose de tanto en tanto, a las pirámides clientelares de las representativas elecciones políticas.

En el centro de la temática integradora de hoy se encuentra nuestro viejo tema de la participación. Y es en torno a ella, es que sea necesario revisar de qué participación se nos habla en los tiempos de concertación. En torno a la participación se han diseminado escritos, desde los tiempos de la Desal<sup>35</sup>, aquí en Chile, hasta la participación sistematizada en papel “couché” de los tiempos actuales<sup>36</sup>, que ha descubierto la necesidad de la participación ciudadana.

Pretendemos en este artículo, hacernos cargo, aunque sea a manera de titulares, de un proceso de digitación de los procesos participativos, que llevan la marca de la peculiar transición Chilena y que hoy día se pretende consolidar mediante la participación *gerencializada desde el Estado*, utilizando los cuasi mercados participativos, en donde las ONG juegan el papel de aparatos ortopédicos, destinados a sanar las carencias asistenciales, de emprendimiento, de capacitación de gestión gerencial, orientados todas a producir capital social para el neoliberalismo participativo.

Papel destacado, juegan en esta pobre estrategia de contención consoladora, las municipalidades chilenas, obligadas a participar de un “juegos participativos”<sup>37</sup>, en donde se “recibe lo que cae” desde los ministerios centrales, a condición de participar en la designación de las ONG y Consultoras,

---

<sup>35</sup> DESAL, Centro organizado por los Jesuitas en Chile, en los alrededores de la hoy Universidad Alberto Hurtado, desde donde se proponía una participación activa y pasiva, en la explicación de la marginalidad e integración de las masas migrantes del campo a la ciudad.

<sup>36</sup> Esta época participativa de la DOS se caracterizó por la organización de grandes eventos participativos asambleísticos, que se transcribían en hermosos documentos en papel satinado y couché.

<sup>37</sup> Por ejemplo, hoy día los Pladecos (Planes Comunales de Desarrollo) que no consiguen trasponer los umbrales de radicales transformaciones de la institucionalidad municipal, son simulacros participativos.

que actuaran de licitantes privados en los cuasi mercados anuales de “participación” para los múltiples céticos paquetes de acciones capacitadoras.

En este artículo queremos señalar una perspectiva, desde el ciclo largo histórico, que en nuestro caso viene desde la década del sesenta y por tanto bastante poco propensa a caer en esjismos actuales, de las cuentas de colores centro-europeas o centro-norteamericanas. Desde el proyecto Camelot<sup>38</sup>, quedamos en América Latina, con la sospecha que tanta “Fundación y burocracia suelta”, deja sus huellas en nuestros intelectuales, tan propensos a las depresiones y a las jaquecas que se sanan con donativos en dólares<sup>39</sup>.

Hoy día pareciera ser que se requiere una apuesta distinta...apostar fuerte para marcar las diferencias con las amalgamas gelatinosas de la post modernidad y del positivismo, que se retroalimentan: unos dejando hacer que “todo fluya” y el otro, aprovechando la fluidez del post modernismo, para imponer su maquinaria normativa fordista a programas, políticas e instituciones.

Apostar a una democracia participativa radical y politizada en lo cotidiano...Pero esa es la parte final de estas reflexiones

## PARTICIPACIÓN: LAS VIEJAS DEFINICIONES

Es lugar común que los territorios comunales y sus instituciones, en particular, las municipalidades hayan vivido un tiempo anexo de autoritarismo en tanto la débil democracia de los últimos años no ha sido capaz de penetrar el núcleo duro de las “genio estructuras” de la administración pública local y sus importantes componentes de formación autoritaria provenientes del régimen militar.

Y este tiempo anexo, puede ser evaluado de muy diferentes maneras, por todos aquellos que concurren al espacio comunal, a saber:

Para algunos, puede significar que la democracia no ha modificado sustancialmente su cotidiano hacer cotidiano y en este sentido lo que se haga es bueno, en tanto es un “quehacer técnico” no afectado por las eventualidades políticas generales.

Para otros, puede significar, que lo imaginado respecto de un desarrollo local democrático participativo, se estrella contra el muro de las normas institucionales y de las políticas administrativas haciendo inviables esas “imágenes”, de unir las tareas del desarrollo local con la institucionalidad municipal.

Para los actores sociales de la comuna, este tiempo ha sido un “tiempo de espera”, que ya se convirtió en desesperanza y en “malestar”. Fundamentalmente por que las expectativas de acceder a los cauces de participación, no han encontrado un camino de participación autosustentada, socialmente

---

<sup>38</sup> El Proyecto Camelot fue una hábil estrategia de los norteamericanos, para proponer un Proyecto de Investigación en Ciencias Sociales en Latinoamérica, en donde el objetivo oculto, era descubrir las potencialidades de actividad subvertida después de la revolución Cubana.

<sup>39</sup> En el período de la Dictadura, muchos dueños de ONG, se trasladaron de los barrios populares de San Miguel y la Cisterna a los más intelectualizados de la Reina, Las Condes, La Dehesa y alto Peñalolén.

política. De allí a la apatía y el desinterés por la participación, hay poco trecho. Y es menor aun el trecho que puede mediar para transitar a la toma desesperada de la participación.

Y así, podríamos seguir enumerando diversidad de opiniones, que no hacen otra cosa que manifestar una sensación de desapego y desazón, frente a una situación en donde todo da lo mismo y el Estado que ha sido siempre el principal sostenedor de los proyectos políticos participativos se retira, argumentando una neutralidad ejecutiva, en el despliegue de las energías sociales de la sociedad.

Así el terreno de la “participación social encapsulada”, es disputada hoy día por lo menos por tres grandes estrategias: uno, proveniente del mundo privado asistencial de corte religioso, que sigue la viejas practicas de la Iglesia Católica de constituir su “espacio publico”<sup>40</sup>; un segundo, que expresa el proyecto de participación populista de la Derecha y que se engarza con la sedimentación de procesos clientelares realizados por las municipalidades dictatoriales y que hoy día exhibe permanentemente su cosecha clientelar<sup>41</sup>; y un tercero, que ni siquiera constituye una estrategia deliberada y que podría asociarse a una amalgama de prácticas sociales, que se constituye alrededor de las políticas publicas, en especial de las políticas sociales promocionales y en donde en cada una de ellas, conviven los dispositivos participativos pre diseñados en el interior de esa política publica<sup>42</sup>.

En esta ultima configuración, que se supone heredera de las prácticas democratizantes de las protestas antidictadura y de la negociación plebiscitaria, no existe doctrina conocida ni estrategia orientadora. Cada estamento estatal, es más o menos autónomo o errático para aplicar una post modernidad participativa y cada estamento sub-nacional imprime orientaciones, según su mejor saber y entender y que se acopla o entra en colisión, con la estructura clientelar piramidal de los Diputados y Senadores y que alimentan una microeconomía de subsistencia en los Distritos y en la Región. En el caso de la Derecha, esta estructura clientelar, se apoya en un empresariado agradecido del neoliberalismo del régimen militar.

Así las cosas, pareciera urgente detenerse a revisar algunas cosas. Es decir, como se decía en alguna época... el mundo político y fundamentalmente el social, deben volver a revisar las posibilidades reales de desarrollo local y de participación... también real para aquellos que no la tienen. Esa, es nuestra preocupación para hoy día: el replanteo profundo de una tarea postergada, que ya lleva tiempo prolongado de espera.

En este sentido, es posible plantear algunas líneas de exploración y búsqueda, para abordar la siempre contradictoria tarea de realizar análisis de la participación.

---

<sup>40</sup> No pocos movimientos evangélicos ha emulado y exacerbado esta estrategia de la Iglesia católica post Balmacedista. El actual movimiento de la Iglesia Católica oscila entre un asistencialismo promocional tipo Hogar de Cristo hasta un conservadurismo integrista proveniente de los triunfadores de la disputa interna que termino con los sectores progresistas de las Comunidades Cristianas de Base y antes con los cristianos por el socialismo.

<sup>41</sup> Esta práctica clientelar, se desarrolla, elección tras elección, en donde es presumible que ya este operando una especial cultura microsocia de integración de sectores populares “atendidos por generaciones” por los programas asistenciales de la Dictadura y que son heredados por la concertación.

<sup>42</sup> Por ejemplo los mecanismos de mesas de concertación del Fosis, que tenían que procesar los objetivos clientelares de cada Alcalde, los llamados de la secretaria del Diputado del Distrito, con los intereses sectoriales territoriales del Concejal con mas poder en el Concejo, la permanente disímil comprensión de las políticas sociales de las Dideco y Secplac y la particular comprensión de la ONG que prestaba el servicio de asistencia a la gestión territorial. Y por supuesto, los propios pobladores que aplicaban el principio de la Película Caluga o Menta: “si nos traen áreas verdes...áreas verdes queremos”.

En primer lugar deseamos señalar que la idea de una construcción de una estrategia participativa, que suponga una estrategia orientada desde abajo hacia arriba, con la presencia organizativa de grupos, que se plantean el acceso real a un proceso de decisión sobre recursos e instituciones que están actuantes sobre sus territorios y condiciones generales de existencia, es una idea y planteamiento que deja de estar de moda en la actual escena socio participativa.

Y lo es mas aun, si con esta idea, se hacia referencia a la presencia estructurada o semi estructurada de "pobladores" mujeres", comunidades cristianas de base, organizaciones de subsistencia y otras formas, que desarrollaban acciones colectivas conducentes a intervenir en la decisión y control ejecutivo de políticas que afectan la existencia cotidiana. En forma particular en los tiempos de la dictadura, eran políticas publicas represivas, para controlar el espacio publico, por donde se adivinaba la tranquilidad del régimen. Esta concepción no esta de moda y no lo está, porque alude a una noción de participación "sesentista", "dialéctica" y "contestaria", en donde los contenidos operativos de la participación, estaban dotados de la posibilidad de incidir en lo político, como ambiente legítimo de participación de las mayorías del pueblo y del bajo pueblo.

Desde esa noción pretendemos mirar el acontecer actual y realizar los planteamientos siguientes. Ahora, al estar señalando esto, sé esta haciendo una adscripción explicita a una concepción de participación, muy ligada a un sistema de democracia participativa, en donde existiría un traspaso profundo y progresivo del control de los recursos e instituciones a manos de la comunidad, lo cual de buenas cuentas significa un proceso creciente de redistribución del poder.

Obviamente, existirían otras concepciones de participación que no son tan drásticas en sus objetivos finales. Y que se plantean como acciones, el evitar los obstáculos burocráticos para la participación, desestimular el hermetismo gubernamental y procurar un mejor nivel de información a la ciudadanía. Y que sin lugar a dudas, son identificables en los modos de concebir y entender ciertos programas estatales, en donde se asigna una participación regulada a la sociedad civil en América Latina.

Las definiciones respecto de la participación son variadas y cubren variados terrenos. Esas que van desde aquellas centradas en los lugares microsociales, hasta aquellas que cubren los espacios globales. Limitaremos nuestro campo de referencia a aquella participación que pretende vincular ese espacio vacío entre Estado y sociedad. Para desde allí, valorar críticamente los despliegues institucionales que se realizan actualmente.

En este sentido desde una mirada global para América Latina parece sugerente el enfoque que plantea Guerra García<sup>43</sup> en torno a que si la mirada se centra en el Estado y su relación con la sociedad, las estrategias nacionales de Participación, podrían ser:

- a) De contención del orden social existente, esto es de mantenimiento o reforzamiento de las estructuras de Poder excluyentes y conservadoras.
- b) De transformación del orden vigente, lo cual implica cambio en las estructuras y reordenamiento global de la sociedad.

---

<sup>43</sup> Guerra García, citado en artículo de Julieta Fadda en 50 Definiciones de Participación, Apuntes de clases, Instituto de Estudios Urbanos, PUC, 1991.

Así podríamos diseñar el siguiente cuadro:

ESTRATEGIA	DE ARRIBA HACIA ABAJO	DE ABAJO HACIA ARRIBA
CONTENCIÓN	- Represión Violenta - Políticas de incorporación al Sistema	- Acciones de contra Gobierno. (Oposición legal hasta terrorismo.
TRANSFORMACIÓN	- Estrategias transformadoras desde el Gobierno	- Movimientos Sindicales, Campesinos, Urbanos, etc.

En este mismo sentido, se podría señalar que también existirían sentidos participativos, que estarían mediadas por las condicionantes socioculturales y que remitirían al modo de vinculación de las personas y grupos con el orden societal que los configura como posibilidad de integración. Así podría señalarse que es posible identificar una:

- Participación orientada hacia aspiraciones: todos los miembros de la sociedad son iguales y satisfacen aspiraciones de cada uno de los componentes de la comunidad.
- Participación cooptativa: se desarrollaría cuando los sujetos y grupos son inducidos, canalizados a una toma de decisiones e implementación de políticas tendientes a objetivos preconcebidos por las autoridades.

Por otra parte, otro autor (Pateman)<sup>44</sup>, define tres tipos de situaciones respecto de la participación:

- a) Seudo Participación: situación donde las autoridades someten a consulta un asunto, para dar la impresión de ser condescendientes, pero de hecho la decisión ha sido tomada a priori.
- b) Participación Parcial: una situación donde dos o más partes se excluyen mutuamente en un proceso de toma de decisiones, pero el poder definitivo de decidir lo tiene solo una de esas partes.
- c) Participación Total, como una situación donde cada grupo o individuo tiene igual influencia en la decisión final.

Arnstein<sup>45</sup>, basándose en estudios específicamente urbanos, propone una tipología de ocho grados de participación. Comienza por el nivel mas bajo que denomina de manipulación, seguido por el de terapia, con el cual forma la categoría de “no-participación” para llegar hasta él más alto del control comunitario. Esto se puede graficar de la siguiente forma:

<sup>44</sup> Pateman, Carole, The Civic Culture: A philosophic Critique” en Gabriel A. Almond y Sidney Verba (Comps) The civic Culture revisited sage Ewbury, 1989 pp 57 -102.

<sup>45</sup> Arnstein S (1969). A ladder of citizen participation. Journal of the American Planning Association, Vol. 35, N°. 4, pp. 216-224.

<b>8.- CONTROL COMUNITARIO</b>	<b>Grados de Poder Comunitario</b>
<b>7. - PODER DELEGADO</b>	
<b>6. - ASOCIACIÓN</b>	<b>Grados de Conversación</b>
<b>5. - CONCILIACIÓN</b>	
<b>4. - CONSULTA</b>	
<b>3. - INFORMACIÓN</b>	
<b>2. - TERAPIA</b>	No Participación
<b>1. - MANIPULACIÓN</b>	

En la situación actual, el tema de la participación se inserta en un tipo de sociedad, que es una sociedad que respecta a las relaciones de poder, presenta las siguientes características:

Las instituciones de la democracia no controlan ni neutralizan la existencia de Grupos de Poder. Por cuanto, se parte de la base de una distribución desigual de Poder y de la consiguiente posibilidad diferenciada de tomar decisiones trascendentales para la comunidad, esto es una participación social diferencial.

Habiendo sectores con privilegios y otros sin privilegios de Poder, los primeros tendrían mayor capacidad de realizar sus intereses objetivos específicos. En estas circunstancias, la literatura sociológica de buena parte del siglo XX abunda en conceptualizaciones que lindaban en el liberalismo y en las posibilidades de cualificar organizativamente, no habiendo otra cosa que intentar justificar esta desigualdad de poder y de acceso desigual a él. Al respecto un Sacerdote Jesuita en el contexto de la Revolución Sandinista señalaba "Mientras el pensamiento burgués caracteriza la participación popular solo como la libre competencia económica y la existencia de esquemas parlamentarios que garantizan esa competencia, y la teoría elitista conceptualiza la participación como resultado del desarrollo de las fuerzas productivas y la capacidad organizativa (Robert Dahl y W. W. Mills respectivamente), la perspectiva marxista prioriza la igualdad como clave para el problema de la participación y conceptualiza esta como un factor subjetivo que permite la realización del potencial humano. Dentro del marxismo, la corriente crítica plantea que el obstáculo principal para el desarrollo de un socialismo verdaderamente democrático no se encuentra en el atraso de las fuerzas productivas con su conjunto de problemas –como el nivel de desigualdad educacional– sino en la división del trabajo, pues esta sigue siendo básicamente de forma capitalista y se reproduce en las relaciones



políticas e ideológicas de tal forma que la lógica económica sigue privilegiando los intereses particulares sobre los intereses comunales...”<sup>46</sup>.

En estas circunstancias, la participación para ser tal, debe concebirse en función de una redistribución del poder y de una implicación progresiva de los grupos excluidos, a fin de obtener un mayor control para estos sectores.

Así, resulta vital la acepción que coloca Pearse y Steifeld que señala “... los esfuerzos organizados para incrementar el control sobre los recursos y las instituciones reguladoras en situaciones sociales dadas, por parte de grupos y movimientos de los hasta entonces excluidos de tal control...”<sup>47</sup>. En ella queda sintetizada el núcleo explicativo esencial del problema fundamental de la participación: acceso al poder para regular lo público en beneficio de los hasta entonces excluidos del poder. Una frase sintética respecto de la participación: potencialmente la participación existe en todo ámbito, donde haya relaciones de poder y por tanto posibilidades diferenciales de distribución del poder<sup>48</sup>.

Hoy día a la temática de la participación, se le añaden nuevas conceptualizaciones que en algunos casos no hacen mas que complicar el panorama de por si ya complicado. Una de ellas es el desarrollo local.

## DESARROLLO LOCAL

### El despliegue histórico nacional de la noción

La idea de desarrollo local es una idea que comenzó a abrirse paso por los años 80 y tiene hoy una segunda época, en manos de los organismos internacionales del desarrollo. En la primera época, la de las profundidades clandestinas o semi clandestinas de los ambientes dictatoriales, tenía connotaciones profundas de convocatoria antisistémica, en particular en los países del Cono Sur de América Latina, sumidos en la represión de los regimenes militares filo-fascistas. Las sugerencias de ese entonces remitían a la idea de reflexionar y actuar un “otro desarrollo”, distinto a los emprendidos con anterioridad y suponían un conjunto de ideas deseos respecto de cómo vivir en comunidad en una direccionalidad desarrolladora de lo local como lugar a “escala humana”<sup>49</sup>, que desplegaba una “economía popular”, que se apoyaba en sus emprendimientos con la institucionalidad estatal central, en ligazón con las organizaciones de carácter territorial, promoviendo la participación y la gestión de base” y en donde el carácter cultural, étnico y multifacético de los asentamientos humanos emergían como una realidad que había sepultado el centralismo y en donde actuaba una institucionalidad de tercer nivel: los municipios, constituyéndose éstos en la promesa de ser agentes catalíticos de territorios carenciados y deprimidos por la centralidad de siglos del Estado nacional.

Se señalaba que todas estas proposiciones teóricas y exploraciones de desigual carácter eran parte integrables de una cierta proposición teórica, que intentaba armar y hacer coherentes una

<sup>46</sup> Peter Marchetti (1987), Guerra Participación Popular y Transición al Socialismo, en la Transición Difícil, La autodeterminación de los pequeños países periféricos, Editorial Vanguardia Pág. 103-125.

<sup>47</sup> Pearse, J y Steifeld, (1979), “Participación Popular: un enfoque de Investigación”, en Socialismo y Participación, Nº 9.

<sup>48</sup> Pearse y Steifeld señalan que la participación también puede ser entendida como: Movimientos y Organizaciones de Participantes Potenciales, biografía, o sea como experiencia participativa individual, como programa o Proyecto propuesto y ejecutado por alguna agencia(gubernamental u otra, como componente de una Política Nacional centrándose en las estructuras e ideologías antiparticipatorias, como “encuentro” entre los excluidos y aquellos elementos de la sociedad que mantienen o hacen cumplir la exclusión, Op. Cit.

<sup>49</sup> Max Neef y Hopenhayn, en el clásico ensayo Desarrollo a Escala Humana, CEPAUR.

variedad de prácticas sociales de base, con involucración de sectores populares y ONG. Además de los elementos ya señalados, las ideas y deseos señalaban la necesidad de incentivar la emergencia de organizaciones territoriales que desarrollaran participación y desarrollo territorial, sustentando con acciones a gobiernos comunales democráticos, que eran el referente de base de la descentralización del Estado, que producía proyectos locales participativos con especial preocupación por una práctica democrática que apoyara procesos de reconstitución del sujeto popular, cuestión que interpelaba a la intelectualidad por sus métodos de asesoría profesional. Ello en un contexto en donde el movimiento social de base, multiforme y polifacético, se apropiaba de técnicas e instrumentos de planificación popular y comunitaria con los cuales disputar hegemonía, en los intersticios comunales y locales. Una de sus sostenedores señalaba "...para que el desarrollo local se convierta en un punto de vista, una forma de mirar y hacer la realidad, estos niveles más generales y más particulares, más teóricos y más concretos, deben ir simultáneamente complementándose..."<sup>50</sup>.

Ya en ese momento, desde sus propios divulgadores se colocaba la precaución acerca de las pretensiones demasiado ligeras de verbo, que hicieran de las inducciones superficiales y ampulosas basadas en supuestos signos de realidad, virtuales o circunstanciales, una realidad no exactamente anclada en una tendencia o asomo de tendencias efectivamente existente de prácticas sociales.

Con todo, esta noción, ya en los años 1987, dotaba de un sentido proyectivo al quehacer práctico y cotidiano en donde todos los componentes o exploraciones se convertían en prismas para evaluar las experiencias populares. Tanto las experiencias nacionales, como aquellas que con dificultad trasponían las fronteras amuralladas de la dictadura.

## El concepto de la noción de desarrollo local

La conceptualización que se lee en los documentos de la época, habla de posesionarse de un "aumento de foco para mirar las experiencias", en donde la noción tenía una idea asociada de "territorialidad", que preguntaba por la "relación que establecen las experiencias sociales, grupales, comunitarias con su entorno" y/o la capacidad real de "integración de personas y grupos" a una experiencia situada en un determinado espacio de territorio. Es decir hay un marcado acento por reconstituir la "sociabilidad comunitaria", que se articula y se concierta para el "desarrollo de ámbito territorial comunitario". Ello se traduce en preguntas, desde las cuales se interrogan a las experiencias.

Cuando los textos responden a la crítica respecto de la posibilidad de enclaustramiento e promoción y reflexión de micro experiencias marginales, respecto del acontecer social general, señala que éstas sirven para ampliar la mirada, desde la cual las microexperiencias interrogadas arrojan luces respecto de lo general y en ese sentido no solo pueden ser entendidas ni reducidas solo a un radio de acción local. Aun así, en esos momentos quedan flotando los problemas de articulación entre lo micro y lo macro, lo local y lo nacional y el cómo se transita desde la "experiencia local piloto" a las "políticas de desarrollo local" con ingredientes institucionales. Al respecto González señala en 1987 "...la tendencia, entonces es ir considerando los entornos territoriales no como unidades de acción y análisis auto referidos, sino como niveles, para nosotros con grandes potencialidades, dentro de la búsqueda de aportes al desafío de un desarrollo nacional"<sup>51</sup>.

En el contexto del Taller de Desarrollo Local de Canelo de Nos, se planteaba entonces la posibilidad de preguntar acerca de cuánto era posible resolver en los espacios locales en las variadas necesi-

<sup>50</sup> Raúl González, Revista Canelo de Nos, Taller de Desarrollo Local, 1988.

<sup>51</sup> Raúl González, Op. Cit.

des humanas, especificando el grado o magnitud de un problema que puede ser enfrentado con esfuerzos locales, determinando o averiguando cuanto es posible y que tipo de obstáculos se tenían que desplazar para aumentar los márgenes de maniobrabilidad. Así se planteaba que "...los esfuerzos locales expresados en recursos económicos, organización, capacidad de concertación y otros pueden articularse con actores, instituciones y recursos extra o supra locales a fin de mejorar las condiciones de vida y su importancia y efectos sociales..."<sup>52</sup>.

Una reflexión interesante de relevar, es que estos actores primigenios de la escena nacional, señalan que las instituciones de apoyo "reaparecen" ante los ojos de sus integrantes como posible lugar permanente, desde donde buscar afectar la realidad, y se sobrepasa el sentimiento de lugar circunstancial en espera de un cambio, que permita el acceso a un lugar definitivo en el aparato del Estado, la Universidad o el Partido Político y se comienza a ver las instituciones como un producto propio de esta época que subsistirá en un futuro<sup>53</sup>.

La concepción de desarrollo se parece mucho a la que mas tarde elaborará Naciones Unidas en orden a concebirlo como "... como un proceso de ampliación de las oportunidades de las personas, para acceder a una vida prolongada y saludable; alcanzar un buen nivel de educación, tener la posibilidad de ser creativas, productivas y respetarse a sí mismas. Pudiendo acceder a los recursos necesarios para tener una vida mejor..."<sup>54</sup>. Todo esto en un contexto institucional democrático, donde exista la libertad política, la seguridad personal, la participación comunitaria y la garantía de los derechos humanos.

Así el desarrollo local se concebirá como un proceso acumulativo y creciente de expansión de las capacidades propias de los actores locales, personas grupos, organizaciones y comunidades que habitan en determinado territorio. En este proceso unen su voluntad solidaria en función de las necesidades y de los recursos locales, buscando mejorar su calidad de vida y generar nuevas relaciones sociales.

Existirán en la concepción de desarrollo local, tal como se entiende en la escena nacional, a lo menos cinco componentes: actor, territorio, identidad, concertación- negociación-conflicto y participación.

La noción, entonces hará referencia una concepción de desarrollo local que dice relación con el aprovechamiento de los recursos físicos y humanos que existen en cada comuna, de modo que la comunidad local en conjunto con la capacidad técnica y de concertación del gobierno municipal, pueda impulsar iniciativas de desarrollo.

De esta forma la noción de desarrollo local, construirá características que se quieren posibles y deseables en una comunidad y que de manera sucinta supondrá un proceso centrado en las personas, quienes se transforman en sujetos de su propio desarrollo dentro de un espacio territorial específico mediante un proceso autogestionado y autodependiente. Este proceso, conlleva a una movilización social detrás de objetos de satisfacción de las necesidades para mejorar la calidad de vida y en este proceso la propia sociedad (comunidad) local mediante su participación consciente,

---

<sup>52</sup> Revista el Canelo de Nos, Taller de Desarrollo Local, N° 8.

<sup>53</sup> Lamentablemente esta reflexión optimista, sólo había de durar hasta la entrada a la transición democrática, en donde el propio Estado se encargó de eliminar por inanición, a muchas de estas instituciones, que proveían de un lugar democratizante de acción y reflexión en el periodo dictatorial. E incluso, esto ocurrió a manos de muchos profesionales Ex ONG, que actuaron como tecnócratas soberbios y declamadores de una supuesta eficiencia estatal versus la artesanía de las ONG, de las cuales ellos mismos provenían.

<sup>54</sup> NU. PNUD Informe Desarrollo Humano, 1990.

establece sus necesidades y fija sus prioridades e intereses y se integra a las acciones destinadas a mejorar los niveles de vida

Ahí están expresadas las principales variables-deseos, de la concepción de desarrollo local con una direccionalidad casi teleológica para la gestión social antisistema.

## Las vertientes históricas nacionales del desarrollo Local

A estas alturas, los lectores avisados estarán señalando múltiples otras vertientes de origen respecto del concepto de la noción de desarrollo local. Y estarán en toda su razón. La verdad es que en la historia de los conceptos de las ciencias sociales, jamás habían tenido tal ambigüedad y múltiples expresiones y explicaciones para explicar esta idea. Por nuestra parte digamos, que a lo mejor hay que señalar algunas notas de modestia para desmitificar la pesadez del concepto.

En primer lugar, en el plano nacional la noción de desarrollo territorial ya había estado presente en la discusión de la ley de Juntas de Vecinos del año 1968<sup>55</sup> y por tanto era parte de la memoria del movimiento de pobladores y por supuesto de los primeros cristianos y falangistas de promoción popular<sup>56</sup>. En la discusión parlamentaria de ese entonces, el Partido Comunista por medio de su Comisión Nacional de Pobladores señalaba la necesidad de hacer de esta Ley de Juntas de Vecinos un instrumento de organización del pueblo y de hecho son variadas las experiencias de organización de pobladores que muestran la organicidad y la innovación social de los dirigentes comunistas para enfrentar la nueva realidad de los marginales periféricos urbanos.

Mucho de la experiencia comunista para experimentar su acción social y política en el desarrollo local, se vincula con su experiencia histórica de organización del movimiento obrero y campesino y en forma particular con la experiencia de las mancomunales obreras que promovidas en Recabarren, rearticulaban la sociabilidad cultural de la clase obrera chilena en torno a nuevos tipos de organicidad social. Tal experiencia será reivindicada por el Taller de Estudios Municipales del Instituto de Ciencias Alejandro Lipchutz, cuando en el año 1989 planteaba que la Comuna es una experiencia histórica, que desde la Comuna de Paris, ha expresado las reivindicaciones de los expropiados y que expresa la permanente reflexión marxista respecto de la relación y oposición entre la democracia directa y democracia representativa. Al respecto uno de los expositores señalaba

“... poder municipal ha existido en Chile desde el momento mismo de la llegada del conquistador español, y de alguna manera empieza a ser historia con el nacimiento del pueblo, pero no quiere decir que ese poder municipal fuera un poder ni democrático ni popular, pero subrayamos que en toda sociedad organizada, formas de poder local son las primeras que se manifiestan...En Chile, el primer organismo colegiado que se crea es el poder comunal...el Cabildo...es el único poder elegido por los vecinos frente al Gobernador representante del poder ejecutivo que es designado por el Rey de España, y también por la Real Audiencia, que desempeña un papel legislativo...los españoles en el siglo XVI fundaron en esencia las ciudades chilenas pero fueron los pobres, los sin casa, aquella gente sin hogar, los que en el siglo XX han fundado la mitad o un tercio de Santiago: han d

<sup>55</sup> Véase ley 16.880 Ley de Juntas de Vecinos y demás Organizaciones Comunitarias del Agosto de 1968.

<sup>56</sup> El Gobierno de Frei estableció la Consejería Nacional de Promoción Popular, organismo encargado de promover la participación comunitaria por medio de "Promotores" que estaban encargados de producir organización social de pobladores campesinos. Es el típico caso de institucionalización técnica de las labores de promoción social, que florecieron en América Latina a impulsos de la Alianza para el Progreso y de la Carta de Punta del Este.

casa, pobre pero casa al fin, sobre la base de la lucha y del sacrificio, a la mayor parte del pueblo chileno... Marx le atribuyó a la Comuna un papel fundamental...decía que la Comuna es el gobierno de los productores por si mismos” porque al fin y al cabo, ahí están los trabajadores, el estudio mucho el problema de la Comuna de Paris, es la revolución del año 1870, que para él fue un anuncio de las revoluciones futuras del siglo XX y posiblemente del siglo XXI; a su juicio, la representación elegida por el pueblo de Paris por sufragio universal expresa la necesidad de un gobierno democrático e integrado-agrega- por miembro supeditados a las instrucciones concretas de sus electores, y destituibles en cualquier momento , es decir, dependen de la voluntad popular, es una forma de democracia directa y muy controlada; muy controlada por el elector, no desde arriba, sino desde abajo; es una democracia desde abajo; esto es una cooperación no solo-dice-parlamentaria sino trabajadora, ejecutiva y legislativa al mismo tiempo; él se pronuncia contra el poder centralizado y la comuna es el poder descentralizado...”<sup>57</sup>.

La experiencia comunista con las acciones locales de desarrollo, es de larga data en la historia nacional. Es lugar común el mencionar la Toma del Zanjón de la Aguada y la constitución de la Población La Victoria. Ocurrida en 1956, como el primer hito en la organización de la resistencia de los marginales por acceder a la vivienda, al margen de las políticas sociales del Estado. Inaugura una línea reivindicativa del PC Chileno, que da origen a un movimiento social, que reivindicará esa experiencia para subvertir el orden urbano de la ciudad capitalista, organizando, uniendo , movilizandoy haciendo uso gradual y medido de la fuerza, como factor potenciador de la reivindicación poblacional. Estas movilizaciones de un “particular desarrollo local”, dieron lugar, entre otras a los asentamientos poblacionales de la Victoria en la actual Comuna de Pedro Aguirre Cerda, a lo Hermida en la actual Cerro Navia, a la Bandera en la actual Comuna de San Ramón, al campamento Raúl Silva Henríquez en la actual Comuna de la Pintana.

Desde la vertiente que se incubaba en los referentes de la doctrina social de la Iglesia, se desarrolla una segunda matriz de pensamiento y acción que comienza a desarrollar sus acciones en el interior de la Iglesia católica. En los primeros años de la década del sesenta, el cardenal Raúl Silva Henríquez, entrega fundos de la Iglesia a los campesinos, en una virtual micro reforma agraria de sus propiedades y con ello se señala una orientación de un sector de la Iglesia Chilena, que desde el Concilio Vaticano II había venido haciendo la autocrítica respecto del papel de la Iglesia en la promoción del desarrollo social. Esta orientación se encuentra con la posibilidad de actuar societalmente en dimensiones mayores, cuando asume el Gobierno de Frei, en el año 1964 y se aboca al cumplimiento de algunos de los acuerdos de la Alianza para el progreso proclamada por Kennedy en 1961 para neutralizar la Revolución Cubana. Muchos de los católicos de la Juventud Obrera Católica (JOC) concurren junto a los hijos de la pequeña burguesía emergente del Colegio San Ignacio<sup>58</sup>, a rendir testimonio social en “acciones de desarrollo local” en las variadas formas de trabajo voluntario para promover la solidaridad y la participación de los “marginados”<sup>59</sup>.

---

<sup>57</sup> Ponencia de Volodia Teitelboim La Comuna Democrática en Seminario Participación Popular y Municipalidad Democrática, en folleto de Taller de Estudios Municipales, 1989.

<sup>58</sup> Los Jesuitas del Colegio San Ignacio marcan “culturalmente y socialmente” a toda una generación de jóvenes Católicos pudientes, que mas tarde darán origen a la principal escisión histórica del Partido Demócrata Cristiano, el Movimiento Acción Popular Unitaria (MAPU), mas tarde dividido en el Movimiento Obrero Campesino (MAPU-OC) y en su fracción armada el Movimiento Juvenil Mapu Lautaro.

<sup>59</sup> Según Anibal Quijano se asiste en las sociedades latinoamericanas, al nacimiento de un nuevo estrato formado de la población marginalizada por el conjunto del cuerpo social. Ya no son pequeños grupos aislados y dispersos sino qué tienden

En este periodo el Jesuita Roger Vekemans, funda el Instituto de Desarrollo Social (DES) que propondrá una explicación teórica para la marginalidad social de América Latina y que con conceptos de participación pasiva y activa, nutrirá de soportes teóricos-ideológicos a las teorizaciones sociales que nutrirán el desempeño de los cientos de activistas sociales, que se despliegan por el territorio, para superar la marginalidad social en la así llamada “revolución en libertad”. Ello produce efectos inmediatos en la formación de un pensamiento común legitimador de un tipo de acción social que alimentaría las políticas sociales, en particular el primer periodo de la Reforma Agraria y de las reformas educativas y de salud<sup>60</sup>.

Una tercera gran matriz de pensamiento local, se elabora en los propios procesos de movilización social de la Unidad Popular, fundamentalmente en los modos que la clase obrera, comienza a estructurar su participación en las fabricas, que comienzan a ser integradas en la llamada Área Social de la Economía, la emergencia de formas sociales de propiedad de la tierra, que definían con mayor fuerza la propiedad cooperativa y la propiedad estatal de las tierras expropiadas y los procesos de tomas de terreno que redefinían de manera abrupta la velocidad con que los pobladores accedían a un terreno y a una vivienda. Todo ello en el contexto de una experiencia revolucionaria de cambio social, que establece una referencia definitiva para los procesos emancipadores de América Latina. Las experiencias de movilización social en estos ámbitos, destacan dos elementos centrales: que la participación es una manifestación de poder autónomo para reivindicar satisfacción a necesidades, expresar identidad contra cultural y que en ese proceso se construyen nuevas realidades locales, que asumen la integralidad de constitución sistémica de asentamientos humanos, en donde la multifacética tensión del desarrollo de un grupo humano para su reproducción social, se presentaba compleja. Ello era especialmente observable en los asentamientos de la Reforma Agraria y en el establecimiento de los Campamentos Poblacionales, que institucionalizaban formas avanzadas de democracia directa y de autoorganización de sus habitantes.

Al respecto una investigación del año 1971 señalaba que “...la cuestión fundamental planteada es saber el significado social objetivo de los campamentos chilenos con respecto a las relaciones de clase y su potencialidad en tanto que experiencia de transformación social. Esto puede precisarse a través del examen de dos niveles de practicas: 1.- El tipo de práctica social observada en los campamentos en las diferentes dimensiones de la existencia material (modo de vida, organización local, etc.) En este caso se trata de detectar cuales son las experiencias socialmente transformadoras y, sobre todo, que factores estructurales y coyunturales favorecen o dificultan la emergencia de esas practicas en los diferentes aspectos. 2.- El modo de articulación del movimiento de pobladores frente al conjunto de contradicciones sociales, en particular aquellas generadas en el sistema productivo y de la, lucha política...” Tal investigación concluía que en la experiencia de los campamentos se evidencian “experiencias de transformación en la organización social a partir de la fusión de tres elementos fundamentales: la importancia estructural de la contradicción en cuestión, la débil capacidad de intervención del aparato del Estado en ese terreno y la presencia de una línea Política coherente sustentada orgánicamente y dirigida a la defensa de los intereses de los pobladores. De esta forma el movimiento de pobladores se articula objetivamente por un lado a la política estatal de la UP de

---

a constituirse en franjas que comprometen a vastos conjuntos de población, que han dejado de estar aislados y dispersos, que se encuentran rechazados del mercado del trabajo y privados de recursos: puesto que todos los sectores y ramas de la economía marginalizan mano de obra, existe un sector marginal en todos los niveles del sistema. No se trata de un grupo limitado, sino de la formación de una estratificación nueva en todo el cuerpo social por un conjunto de grupos salidos de todos los sectores.

<sup>60</sup> Es posible plantear que esta matriz de pensamiento tiene una especial relevancia en la estructuración operativa de los primeros programas sociales del Gobierno de Aylwin y que se alimenta de funcionarios que responden a esta línea conceptual y referencial en lo social.

respuesta a las necesidades colectivas y, por otro, a la movilización social necesaria para conquistar los centros de poder contradictorios con el orden social que prefiguran los campamentos...”<sup>61</sup>.

Estos elementos de participación social, se veían a través de la escena principal y dominante, cual era la confrontación Política entre un Gobierno que amenazaba la estabilidad de los intereses de la clase dominante y sus aliados imperialistas y la derecha política y militar, que representaba esos intereses. En ese contexto las experiencias de participación y su profunda vinculación con la memoria histórica de prácticas sociales del movimiento popular, quedo temporalmente subsumida en la contienda política y en su trágico desenlace. Sin embargo, cuando se desarrollan las miradas de ciclo largo, para desentrañar las posibilidades de construcción de una acumulación de gestión social colectiva es inevitable la necesidad de reconstituir los eslabones del “ADN” que han estado deliberadamente ocultos u obligados a ocultarse por la represión con guante blanco de la transición democrática que estigmatiza, ridiculiza o ironiza respecto de la antigüedad y la premodernidad que ellas representan en los tiempos de la globalización<sup>62</sup>.

En este telón de fondo de épocas de gestión colectiva y movimientos sociales, resalta mas profundamente la extraordinaria configuración dependiente y rastrera de los centros hegemónicos de imposición de políticas publicas y participativas, asentados en los centros dominantes de pensamiento social asentados en Universidades Norteamericanas y ahora ultimo, por medio de la labor subsidiaria y de rango menor de ciertas Universidades Europeas. Uno de sus componentes metodológicos, los cuasi mercados de gestión de programas sociales, merece un tratamiento especial por los efectos de largo plazo respecto de la constitución de un sujeto participativo popular y sobre la misma conciencia y ser social de los intelectuales que gestionan estas políticas.

## LOS CUASI MERCADOS DE LA PARTICIPACIÓN

### **Acerca del concepto de cuasi mercados como mecanismo de asignación de bienes públicos y sociales**

Uno de los mecanismos profusamente utilizados en los mecanismos de implementación de políticas sociales es la configuración de cuasi mercados, que aparecen como la solución técnica óptima mediante los cuales el Estado, construye y posibilita una metodología descentralizada económicamente para actuar en el desarrollo social. Finot nos señala que “... la descentralización económica configura cuasi mercados, en que la demanda es definida políticamente pero la producción para atender esta demanda se genera a través del mercado y los precios de los bienes son determinados por una oferta y una demanda configurados políticamente...”<sup>63</sup>.

Esta especial configuración de provisión descentralizada de servicios sociales que son catalogados de servicios y bienes finales, ha desembocado en la experiencia chilena en la aparición de un especial fenómeno según el cual las instituciones publicas construyen fondos de acceso restringido de servicios sociales, utilizando el mecanismos de fondos concursables, que colocados en la oferta publica de la institucionalidad social del Estado permite a un numero restringido de organismos

<sup>61</sup> Manuel Castells, M. Teresa Chadwick et al, Campamentos de Santiago: Movilización Urbana en Imperialismo y Urbanización en América Latina, Resumen preliminar de Investigación, 1971.

<sup>62</sup> Estos elementos previos sirven para sustentar la pertinencia histórica, política y social de las actuales estrategias de participación, impulsadas por los organismos sociales del estado, en particular DOS y Fosis y Mideplan.

<sup>63</sup> Iván Finot descentralización en América Latina Teoría y Práctica, serie Gestión Publica , ILPES, CEPAL, 2001, [www.cepal.cl](http://www.cepal.cl)

sociales, competir por recursos siempre escasos. Tal mecanismo se ve complementado por la creación de listas de “proveedores sociales”, que en su mayoría siendo originalmente ONG, han devenido en instrumentos operativos de ejecución de las políticas, programas y proyectos del Estado y donde los términos técnicos de referencia, es decir las pautas mediante las cuales se realiza el servicio, es una demanda cumplimentada por los oferentes sin reflexión ni crítica respecto de la pertinencia del TTR.

En estas condiciones el “Cuasi Mercado Chileno de Servicios Sociales”, se configura como una Estrategia pretendidamente aséptica con la cual la transición chilena se “hace cargo de la promoción social, desarrollo social, pobreza, exclusión e integración”. Tal mecanismo, es una operación de descentralización económica, aplicada, se supone, según las orientaciones del FMI Y BM al Ministerio de Hacienda nacional. Tal procedimiento se desarrolla en forma creciente, sin cuestionamientos a los actores sociales y de la propia institucionalidad de la sociedad civil. Avanza por el interior de los Ministerios, desarrollando una supuesta modernidad llena de indicadores sociales que son apresuradamente contruidos para justificar los presupuestos anuales. Por lo menos, no es extraño que todos los rediseños institucionales de la institucionalidad social del Estado, hayan establecido estos especiales mecanismos de asignación de recursos. Tal práctica, amenaza con convertirse en un modelo estable de relacionamiento entre la sociedad civil y el Estado y que con su presencia ejemplarizada de “asignación eficiente de recursos” se expande hacia los mecanismos regionales y municipales de asignación.

## La Etapa del Cuasi Mercado de Emergencia

Después de la debacle y crisis del Estado desarrollista, el neoliberalismo impulso formas abruptas de interrupción de sus objetivos de compensación social e integración. Las transiciones de este tipo, a pesar de obstarle a la continuidad del genoma estructural del neoliberalismo, se vieron obligadas a acogerse a las sugerencias de organismos internacionales de establecer institucionalidad y programas que paliaran el vacío de acción social integradora dejada por las Dictaduras o por la aplicación a ultranza de las políticas del FMI.

En este contexto, surgen los variados organismos de compensación social, tipo Fondos de Desarrollo Social, que se hacen cargo de paliar la emergencia, mediante una estrategia de reconversión que involucra a las ONG y las organizaciones sociales para una política de integración de límites acotados por la cobertura y utilizando una metodología que no ase apartara en los sustantivos de la focalización social.

Esta etapa de la constitución de cuasi mercados de emergencia social, que en la situación nacional comenzaran a actuar mediante arreglos políticos institucionales, que son creados para la implementación de programas y proyectos. Estas instituciones elaboran (en el caso nacional Véase la práctica social del Fosis, Sernam, Profim en la Sub Dere, etc.) complicados sistemas de fondos concursables y licitaciones privadas y públicas, mediante las cuales convocan a las organizaciones sociales a participar de procesos anuales de “desarrollo social”, que deben tener una liturgia normativa en forma de proyectos, que deben autojustificarse mediante indicadores que aseguren la efectividad y la eficiencia en una relación de protocolos justificativos de los recursos y de forma tal que lleven hasta el último de los beneficiarios participantes.

Conforme esto transcurre, se empieza a elaborar una especie de “trascendidos oficiales” respecto de lo que correspondía hacer en materia de participación social y desde distintos lugares del espacio estatal, se difunde una doctrina con aureola post moderna, que planteaba que los vi-



temas de la “participación sesentista”, hoy no se correspondían con la realidad y que había que dar lugar a lo nuevo y esto indudablemente no se avenía con las viejas practicas movimientistas.

### **Los cuasi mercados de participación... casi participación**

De esta forma, los gobiernos transicionales, elaboran Programas de Gobierno, que recogen las demandas procesadas por sus respectivos partidos, que sin asustar a la derecha, respecto de la participación ciudadana, se obligaban a realizar limitadas aperturas de una participación que sirviera de complemento de la acción estatal en las políticas estatales. Ello encontró recientemente interlocutores privilegiados en los organismos internacionales de apoyo a las políticas sociales y publicas, en la voz de funcionarios que habían hecho una movilidad social desde ONG nacionales a Organismos internacionales. En esa situación los conceptos de capital social, empoderamiento y tercer sector, comienzan a servir de liturgia conceptual para la fundamentación de los programas nacionales de promoción social y de “superación de la pobreza”.

Sin embargo la maquinaria transicional dedicada a la gestión de programas sociales, había construido los cuasi mercados como estrategia privilegiada, lo que tendría insospechadas consecuencias para la gestión social.

### **Efectos para la constitución de sujetos sociales**

El fenómeno del cuasi mercado, como operación instrumental de una descentralización económica, se instala en una sociedad dividida en el recuerdo de sus memorias y por tanto en el modo de entender su actual devenir social y cultural. El instrumento del cuasi mercado, es decir la provisión de bienes y servicios por medio de agentes desvinculados de las direcciones estratégicas y políticas del Estado, puede ser una acción de gestión gubernamental adecuada para las sociedades anglosajonas, que saldaron a su modo, la disputa entre capital y trabajo, obviamente en favor del primero. La gran empresa capitalista norteamericana, gana la confrontación a su clase obrera, integrándola y acondicionándola y con ello modelaron un tipo de sociedad civil, que a su vez modela un Estado asegurador de una relación social fundamental capitalista. Nunca la cultura popular norteamericana o europea, ha “sentido” que esa relación social podía ser alterada o puesta en peligro, y por tanto el sujeto social de los países del primer mundo, nunca percibió, con algún grado de certidumbre que la relación de dominación podía verse alterada en su favor<sup>64</sup>.

En la situación nacional y por el solo efecto culmine de la experiencia de la Unidad Popular, la constitución de un sujeto popular, adquirió grados colectivos de conciencia, respecto de la necesidad de construir un Estado democratizador, que no podía desvincularse de la dirección aglutinadora para la construcción de fuerza social colectiva, orientada políticamente por una transformación social revolucionaria.

La dictadura de la sociedad civil pinochetista (clase media militar arribista) y la fusión de capital nacional expropiado, con imperialismo nixoniano y las brigadas de asalto de Patria y Libertad, no resolvieron la disputa de la dominación de una vez y para siempre. Prueba de ello es la capacidad de

---

<sup>64</sup> A diferencia de principios del Siglo XX, en donde en Norteamérica la clase obrera, sobre todo, la anarquista de la IWW, colocaban en tensión grave los fundamentos del sistema. Mucho mas clara era la situación en Europa, en donde a partir de la Revolución de Octubre en Rusia, los países debieron soportar una seguidilla de insurrecciones populares.

los partidos para reagruparse en condiciones de clandestinidad y disputar palmo a palmo la dominación, en el terreno político nacional e internacional. Es decir, la dictadura nunca pudo evitar la acción colectiva, primero de sanación comunitaria y comunitarista, de resiliencia por los efectos del golpe militar y después, de recuperación social y política y nueva confrontación en la década del ochenta. En esos procesos, el sujeto popular prosiguió su construcción y recuperación y en un proceso incesante, destinó cuadros y conciencias, a las distintas formas de luchas, que se hacían necesarias para enfrentar la dictadura, incluida la oposición armada.

En síntesis, desde las montoneras comunitaristas del Maule y Chillan, en oposición a los grupos "independentistas" y las alianzas mapuche-hispanas y mapuche federalistas de Lircay, revueltas del 51 y del 59 pasando por las mancomunales de artesanos, el movimiento obrero de principios de siglo, los defensores de la industria nacional y los movimientos sociales del poder popular en los 70, todos ellos, nunca dejaron de producir procesos que hoy llamamos de autonomía popular. Nunca dejaron de proponerse la producción de procesos constitutivos de gestión identitaria popular en el interior de la sociedad civil chilena, y a veces con un Estado nacional, activamente asegurado. Fueron catalizador de estos procesos de construcción de políticas públicas integradoras. Como lo fue el interregno proto-democrático 67-73 en la historia social de Chile.

En este contexto, el mecanismo del cuasi mercado, como operador instrumental y mediador entre Estado y sociedad civil, que exhibe como atributos fundamentales una alardeada imparcialidad y asepsia ideológica, que promueve una visión descalificante de la gestión pública versus una racionalidad eficiente, proveniente del sector privado, cercena el historial de constitución de las políticas públicas sociales, como acuerdos y arreglos políticos institucionales, que expresan el consenso permanente y la negociación conflictuada de actores sociales y políticos. Tanto de aquellos, que planificaban y sancionaban la política, como de aquellos, que colocaban en operatoria esos acuerdos de políticas.

Es decir, el modo histórico de constitución de las políticas públicas, se desarrollaba mediante mecanismos procesales de resolución de su aplicación a ambientes disímiles, complejos y plenos de incertidumbre. Con dificultades, el "modo de convivencia autodenominado republicano", presupone un ascenso permanente de los niveles de conciencia social, que no obviaban los niveles crecientes de violencia social, en tanto las verdades de las desigualdades de clase se develaban como realidades. Con todo, el proceso, para unos y otros, suponía la participación política de clases y segmentos de clase que hacían explícitos sus intereses políticos.

Ese modelo político, mediante el cual se recubre y opera el Estado capitalista, sufre transformaciones radicales con la contrarrevolución neoliberal. Las relaciones entre Estado y Sociedad se reconvierten mediante un modelo disciplinario de ocultamiento y negación del conflicto, mediante la represión política. Para el tratamiento de las políticas públicas, la ayuda ideológica viene de las transformaciones que simultáneamente está sufriendo el Estado europeo y norteamericano. El nuevo Estado capitalista, se recubre de tecnocracia y en ese aspecto, el mecanismo del cuasi mercado encuentra un lugar plenamente legitimado. El mecanismo de cuasi mercado, mediante su apariencia tecnocrática, esconde un modo de operación profundamente neoliberal, que aliena al ciudadano de la gestión pública, impidiéndole participar y con ello se asegura la visión monopólica de la relación social dominante, que entiende resuelto de una vez y para siempre, la confrontación entre la relación social capitalista y otros modos de relación social latentes o emergentes en las sociedades latinoamericanas y que deberían expresarse en la gestión de la cosa pública o ciudadana.

En esa relación cosificada del cuasi mercado, el sujeto social destinado a ciudadanizarse a través de la gestión pública por medio de una participación orientada a producir empoderamiento para el control y auscultamiento del gobierno, se convierte en beneficiario focalizado, que es "tratado" por el

privados que le entregan artefactos para desempeñarse de manera condicionada y ordenada en la relación social capitalista.

### **Efectos para la transparencia de la relación Estado y Sociedad: expropiación de la ciudadanía**

La aparición de múltiples cuasi mercados en los alrededores de los Ministerios, Intendencias y Municipalidades, que operando mediante licitaciones colocan en transacción al mejor postor múltiples servicios que el Estado debe proporcionar a su comunidad, provoca una escena reiterativa en los espacios institucionales del Estado: una cada vez mas variopinta afluencia de mercaderes de servicios, que compiten por la concesión o licitación de los llamados a concursos y ofertas publicas o privadas. Así la operación de las políticas publicas se restringe a la operación hermética entre dos agentes: uno que compra, el funcionario a cargo de tramitar la licitación y el superior jerárquico, que aprueba y firma y los ofertantes, corporizados en un dueño del medio de producción ONG y/o consultora, que dispone la contratación de un profesional, que elabora la propuesta con la cual se competirá. Generalmente, este último, está sometido a las leyes del mercado salarial y vende su fuerza de trabajo profesional en forma gratuita, jugando con la posibilidad a futuro de ganar la carrera de la licitación y la obtención del pago de sus servicios, entre los cuales se incluirá la ejecución de los servicios ofertados en la licitación.

Las operaciones de relación y mediación entre Estado y Sociedad, se configuran así en la impronta neoliberal, mediante al cuasi mercado, que sintéticamente queda reducido a la aparición de dos demiurgos: el tecnócrata y el vendedor de los “fuegos fatuos” de satisfacción de la demanda del cuasi mercado, que ha sido procesada por la política publica y que será expresión de la conspiración planificadora de otros tecnócratas. Tanto el tecnócrata como el vendedor, juegan a una relación “técnica”, en donde las reglas, aparentemente están supeditadas por los términos técnicos de referencia de la licitación. En verdad, la relación, esta preñada de contaminaciones, que en definitiva están expropiando a la ciudadanía, la determinación de los medios, mediante las cuales satisfacen sus necesidades y mediante los cuales controla la calidad y los objetivos políticos de esas prestaciones. Tanto el tecnócrata, que aparentemente representa a la ciudadanía-pueblo, en la definición de los modos de satisfacción de necesidades, puede oscilar entre el barbarismo tecnocrático y el barbarismo político<sup>65</sup>. Como el vendedor puede oscilar, entre el seguimiento incondicional de la licitación y la gestión de múltiples lobby, para adjudicarse el contrato. La victima de todo este proceso, es la transparencia de la relación democrática de la ciudadanía con el Estado. El Estado, es menos democrático en la gestión de sus políticas públicas y la sociedad civil es menos ciudadana, en la definición de los procesos mediante los cuales aspira a mayores libertades.

Señalemos que si eso pasa, se cumple la sentencia de Hanna Arendt cuando señala que “...Nadie puede ser llamado feliz si no participa en los asuntos públicos; nadie puede ser llamado libre

---

<sup>65</sup> Al respecto ver la definición de barbarismo político y barbarismo tecnocrático, a los cuales hace referencia Carlos Matus cuando caracteriza los modos de gobierno en América Latina. El barbarismo político se definiría por la preeminencia de factores clientelistas ordenados en torno a la compra de clientelas políticas como condiciones determinantes para la toma de decisiones publicas y el barbarismo tecnocrático se ordenaría en torno a la preeminencia de factores tecnocráticos, que hace caso omiso de los datos de la realidad y solo quiere dar cuenta de los factores ideológicos del modelo técnico. Ver Carlos Matus Adiós Sr. Presidente; Política, Planificación y Gobierno, Planificación de Situaciones y otros artículos de crítica al nivel artesanal de gestión gubernamental en América Latina.

sin experiencia de las libertades públicas, y nadie puede ser llamado feliz o libre sin participar y tener parte en el poder público”.

### **Efectos para la constitución de participación ciudadana**

La expropiación anteriormente señalada, da origen a una serie de fenómenos microsociales de adaptación de la población a las nuevas fisonomías del Estado. Esta población observa y analiza las nuevas reglas del juego y se dispone a transitar por ellas. El cuasi mercado social, coloca una nueva forma de recorrer el viejo camino de dependencia de los extremadamente pobres hacia las políticas sociales.

La diferencia con la época del proteccionismo, estriba en que cada acción está discursivamente armada de empaquetaduras modelísticas y logotipos, que dan cuenta de indicadores, proyectos piloto y marcos lógicos, para demostrar su eficiencia y eficacia. Es una nueva liturgia para gestionar los aspectos sociales del desarrollo, que se adosa a los programas del Banco Mundial como una nueva Alianza para el Progreso del siglo XXI.

A partir de allí, Gobiernos Nacionales, Regionales, Municipalidades y ONG-Consultoras, deben adecuar el paso. Todos se suman en una escalada de sobrevivencia, en donde cada Ministerio de Hacienda, presiona para imponer los mecanismos del cuasi mercado y la parafernalia modelística. En caso contrario se pone en peligro la propia viabilidad del país<sup>66</sup>.

Una vez establecidos estos sentidos comunes legitimadores, se producen los fenómenos de adaptación microsociales con sus correspondientes instalaciones como mecanismos de sobrevivencia familiar, comunitaria e institucional. Se establece así, una forma inédita de gestionar las políticas sociales, que cercena el principal efecto que han tenido las políticas sociales en el cono sur de América Latina: cual es, servir de soporte de ciudadanía a los movimientos sociales y partidos populares. A partir de allí, los efectos son catastróficos para los intentos de ciudadanía, pues colocan en evidencia, a lo menos, los siguientes fenómenos.

En primer lugar, se exacerba el individualismo grupal, que siendo un escalón superior del individualismo asistencial de la época de la dictadura, se asienta sobre este, estableciendo una nueva modalidad de gestión, compartimentada grupo a grupo, por medio de la competencia nacional entre pequeños grupos sociales y comunitarios por múltiples mecanismos de fondos concursables, que obliga a cada grupo comunitario, a visualizar a su par territorial como competidor y adversario en la carrera de los fondos para gestión comunitaria.

Se produce en la base social territorial, un efecto de desolidarización y competencia salvaje que impide cualquier objetivo de promoción de una ciudadanía comunitaria<sup>67</sup>. Se quiebra en el primer escalón territorial, las posibilidades reproducir experiencias de producción de memoria y vivencia de experiencias colectivas unitarias forjadoras de identidad para la ciudadanía.

<sup>66</sup> Un ejemplo paradigmático de esta situación se coloca en evidencia en el Ministerio de Hacienda Chileno, que por medio de su Programa de Evaluación de Programas Gubernamentales, obliga a cada Política Social a definir su accionar en la cancha de fuerza del marco lógico. Cuando los propios consultores han intentado variar los criterios, la tecnocracia ha montado “santa cólera”.

<sup>67</sup> Entendemos por ciudadanía comunitaria, el proceso germinal, mediante el cual los individuos reunidos colectivamente hacen cargo de la gestión pública comunitaria, estableciendo relaciones de autonomía y conciencia crítica en su relación con las instancias estatales municipales, nacionales y de gestión pública del tercer sector.

En segundo lugar, se produce la “microexperiencia autista”, que no establece coordinaciones de conocimiento y gestión y por tanto no está en condiciones de establecer procesos sinérgicos. Ello es válido, tanto cuando el proyecto es ejecutado por la organización comunitaria o cuando lo hace la ONG- Consultora. Así, es posible suponer que en un corte histórico temporal, se estarían produciendo miles de experiencias colectivas micro grupal, que no crean estrategias colectivas de producción de ciudadanía. Cada una de estas experiencias, se relaciona con su evaluador o supervisor del Fondo Concursable, en función de los objetivos de la experiencia, produciéndose, una macrocefalia centralizadora de dirección de experiencias en cada institución nacional, que no impacta al conjunto del enriquecimiento societal de experiencias de acción social<sup>68</sup>.

En tercer lugar, se produce la “clientelización grupal”, en donde cada cohorte de dirigentes comunitarios<sup>69</sup>, que ya se han adaptado al sistema del cuasi mercado de proyectos comunitarios, establecen relaciones maniqueas y clientelares con los territorios comunitarios, construyendo grupos cautivos, en donde la reciprocidad pactada, explícita o implícitamente por participar en proyectos comunitarios, se convierte en capital de ahorro para el pago a futuro, transable por favores municipales o institucionales de variado carácter.

Los fenómenos anteriores, que son recurrentes entre otros muchos, pueden estar asociados a un sentido normal de legitimación de ese actuar, proveniente de la Municipalidad o institucionalidad estatal más cercana o tener su origen en la práctica perversa del partido político. En esas condiciones, quedara muy poco espacio para discutir y colocar en cuestión las posibilidades de construir una ciudadanía, que apunte a conceptos de participación centrados en la capacidad de que individuos, grupos y comunidades puedan acceder al control de los recursos e instituciones que condicionan sus cotidianidades territoriales.

### **Efectos para el tiempo histórico: tiempo de los “atendidos” v/s tiempo presupuestario anual del cuasi mercado**

Todo este proceso se desarrolla en el tiempo institucional del Estado, es decir en el tiempo del presupuesto anual con Políticas que se operativizan en programas anuales y en proyectos que se concursan en el mismo tiempo.

Desde arriba, desde la cúspide del Estado, se modelan los tiempos comunitarios y de la sociedad civil, para responder en el interior de la política Social en el plazo de un año. Con esta creación de tiempos, a lo menos se perciben los siguientes fenómenos. Con ello, se pierde la antigua tradición de la acción social de la acción de las ONG, de promover procesos que se expresen en conductas y en la construcción de objetivos actitudinales, susceptibles de promover acciones transformadoras.

La perentoriedad y pragmatismo del año-tiempo-calendario, debe ser coincidente con la concreción de resultados esperados, que deben expresarse en cuantificaciones susceptibles de ser medidas en ese periodo. La continuidad no existe, pues aun cuando el grupo comunitario/ONG

---

<sup>68</sup> Es posible observar en cada Ministerio o Agencia central de Gestión de Políticas Sociales, una voluminosa acumulación de evaluaciones de proyectos, que sobrepasan largamente la capacidad de pensamiento evaluador de la propia institución y que por lo tanto impide la acumulación estratégico de la propia institución para redireccionar sus objetivos.

<sup>69</sup> Hacen uso de ellos, no los dirigentes extremadamente carenciados, sino que aquellos con redes de integración ya establecidos hacia las redes estatales y que son forzados a establecer expertiz en las nuevas modalidades.

postulante pueda ser el mismo, para el próximo llamado a postulación, las orientaciones de los términos técnicos de referencia con toda seguridad que habrán cambiado.

Si la ciudadanización es un proceso, en donde la memoria se constituye y reconstituye por medio de prácticas sociales que se condensan en tiempos históricos de ondas de largo alcance, entonces, a lo menos parece una improvisación, señalar que por medio de llamados a concursos anuales, vía mecanismos de cuasi mercado, se pueda reconstituir el tan mentado capital social del Banco Mundial. Al parecer esta reflexión ya es de conocimiento del Banco Mundial hace ya mucho tiempo. Pero el Banco Mundial juega a la perfección su rol de ser en esencia Banco Mundial del Capitalismo.

## Efectos para las ONG

Si los procesos anteriores son acumulativos en un periodo que coincide con el tiempo de transición, los efectos son devastadores para la institucionalidad de la acción social, que después de la represión dictatorial se habían refugiado en las ONG. Ellas, a poco andar, reciben dos señales: una que proviene del financiamiento internacional que señala que Chile ya no es prioridad de la Ayuda Internacional y otra, que proviene de la institucionalidad estatal, desde donde se le indica, que las reglas del juego serán las del cuasi mercado.

En esas condiciones, los profesionales que habían desarrollado un acumulado de experiencia y sistematización de procesos de intervención social crítica y de educación popular y que promovían los necesarios procesos de ciudadanización para una democracia mucho más plena que emergió después de la dictadura, se encuentran en la disyuntiva de convertirse en operadores de los cuasi mercados desde dentro de la institucionalidad del Estado o desde fuera, desde la ONG.

Con pocas excepciones, las ONG, son obligadas a “reconvertirse” o desarrollar rasgos de Consultoras, que no solo significa un cambio de nombre. La ONG en tiempos de represión dictatorial eran un lugar que albergaba equipos profesionales, que aunque explotados por el dueño de la ONG, cautelaban un proyecto de acción de intervención y transformación social, que se fundamentaba en una cosmovisión política de apoyo al movimiento social, en una concepción de construcción de un sujeto popular, que superara las antiguas perversidades del populismo y dependencias del Estado y el pueblo en Latinoamérica.

En esas condiciones y con el advenimiento del cuasi mercado, el dueño de la ONG, siempre más cercano a una concepción de transición a la democracia por “medios adaptativos”, se desentendía de estos equipos o entra en contradicción irresoluble con las primeras críticas de éstos, al modo de entender el desarrollo social del naciente Estado transicional.

## Efectos para los procesos de intervención social

Finalmente, ello provoca un efecto en cadena hacia las formas, mediante las cuales la sociedad civil chilena estructura su relacionamiento con el desarrollo social. Se revierten años de desarrollo progresivo de conciencia y saberes críticos para el desarrollo social y vuelven por sus fueros, las viejas formas caritativas de acción social, sin que provoque ningún escándalo. Y aparecen las nuevas, aquellas de sapiencia tecnocrática de los cuasi mercados.

Al lado de la principal relación social legitimada para la acción social, el cuasi mercado, se despliegan otros esperpentos, que habían sido ya relegados a las curiosidades filantrópicas de la clase dominante chilena o que habían sido vapuleados como mecanismos populistas de presión social por parte de los alcaldes de la dictadura. Si el gran mecanismo de desarrollo social, es el Cuasi Mercado, entonces los otros pasan desapercibidos como loables acciones del sector privado<sup>70</sup>.

## A MODO DE CONCLUSIONES

De este modo, es posible visualizar que la democracia transicional, se metió en un zapato chino, con la adopción de los mecanismos neoliberales de acción social. En medio de este proceso, se advierten los efectos perversos que dejarán su impronta a mediano plazo. El Estado democratizador, que se suponía era la aspiración de las fuerzas democráticas, a la retirada de la dictadura, ha relegado su aspiración a la democratización de las relaciones sociales y las ha reemplazado por la adopción obediente a la cara presentable del Banco Mundial, que es aquella que promueve el desarrollo social, con capital social.

Sin embargo esta cara es tan letal como los paquetes de ordenamiento financiero. Sus efectos son a largo plazo y más definitivos en la desactivación de los procesos de ciudadanía. Se promueven artilugios y modelos desde una situación de vacío histórico y con mecanismo coactivos de carácter económico y cultural.

Aquellos que no participen de los modos establecidos de gestionar el desarrollo social quedan fuera y por tanto sin posibilidad de sobrevivencia. Y los que participan de ella, quedarán desactivados políticamente..., por medio de la cooptación. Ello, de no mediar una estrategia de co-inspiración y conspiración.

---

<sup>70</sup> En este punto bien podría hacerse un decálogo de las acciones asistencialistas que han merecido la legitimación por parte del "Estado Democrático": Mediaguas para Chile, las cenas Pan y Vino para los pobres indigentes del Hogar de Cristo, las donaciones de la empresa privada a la Campaña Sonrisa de Mujer, los paseos de Verano de algunas municipalidades, las Pascuas de juguetes plásticos de otras, la Vaca de Joaquín Lavín, etc.





Y ENTONCES...

¿QUE HACER CON LA MUNICIPALIDAD?

¿COMUNITARISTA O NEOLIBERAL?



## PREFACIO PARA UN CONTEXTO

---

**E**l resto de los diagnósticos, el que se refería a los municipios del interior de la larga territorialidad de Chile, eran a estas alturas, más reveladores, porque agregaban a los fenómenos anteriormente señalados en el capítulo anterior, la pesada carga de la ruralización con caudillismos locales. Esos mismos caudillismos, que ya habían capturado el accionar de no pocos personajes de la concertación. Por ello, la pregunta ¿Que hacer con los Municipios? remitía a otra: ¿que es posible realizar en los Municipios, para que cambie el curso perverso de la manipulación?

Desde el exterior del país, sobre todo desde España, “sonaban” las trompetas de las experiencias innovativas, que marcaban un mejoramiento de la calidad de la participación, vista como paradigma social. En América Latina, las experiencias de participación política en los municipios, mostraban que la descentralización y la municipalización, podían tener un sentido popular y no necesariamente un sentido neoliberal, como premonitoriamente lo señalara Coraggio en los años ochenta. Pero, para ello, había que crear nuevos dispositivos de participación, que se cruzaran en el camino a la rutinización municipal. Y las energías surgieron desde abajo y desde arriba, y desde los equipos de profesionales que se negaban a abandonar las posibilidades de revolucionar los espacios institucionales”, sino se podía realizar la revolución en la calle.

El campo municipal se convierte de esta manera en un territorio en disputa. Por un lado, desde la cooptación que pretende el Banco Mundial y por otra, desde el movimiento social latinoamericano, que declara la guerra al neoliberalismo. El conflicto se agudiza y clarifica las posiciones, por dentro y por fuera del Estado, unos y otros, tomaran partido. Es una guerra cultural, que aun no termina y cuyas fuerzas utilizan modelos, paradigmas y conceptos y por sobre todo despliegan los viejos componentes de la correlación de fuerzas para medir sus avances o retrocesos. En esta perspectiva, la denominada gestión pública local, se constituye como un territorio físico y temático, que se convierte a su vez en un micro territorio de disputa conceptual y social.

De allí, los planteamientos siguientes, respecto de la gestión pública local. Entendíamos que se había configurado un nuevo campo y que éste debía ser disputado. Así, entendíamos, que la cooptación desde arriba con componentes globalizadores y locales de geopolítica militar, ordenaba la instalación del neoliberalismo por todos los intersticios de la sociedad. Pero también advertíamos que el espacio local podría también constituirse en territorio local, como un escenario de dominio de fuerzas sinérgicas comunitaristas del bajo pueblo. Y por ello, lo local, se constituía, por efecto, de su lectura política en un fenómeno complejo.

Por ello, intentamos desarrollar una caracterización de los componentes en el ámbito de la relación entre las sociedades civiles comunitarias y los diversos componentes de la institucionalidad pública local. La literatura del desarrollo local, mostraba la presencia de un nuevo componente teórico-conceptual, que en la escala de lo local, se constituía con características propias: la gestión pública local.

Se estaría en presencia de un nuevo objeto teórico, destinado a incorporar una nueva dimensión de análisis y de comprensión de las ciencias sociales para interpretar lo local y para desarrollar instrumentos conceptuales, que posibiliten el desarrollo de las habilidades de gestión de los movi-

mientos y acciones sociales y la gestión de municipalidades y otro tipo de institucionalidades especiales, que en el ámbito latinoamericano, desempeñan la función de legitimar sus presencias estatales en los territorios regionales y locales.

Gestión Pública Local, se planteaba como una conceptualización que intentaba proponer un modelo de gestión y nombraría a los elementos que están en permanente colisión en los territorios locales y regionales. Ello entre la acción pública del Estado, que es en última instancia de control de gobernabilidad y la sociedad, que es en última instancia fuerza de la historicidad, que siempre es colisionando con los marcos de la juridicidad estatal.

De un lado, un bloque de conocimientos y experiencias ligadas a la administración de las políticas públicas, gobernabilidad y desarrollo de sistemas de planificación para hacer viable la acción del Estado y, por otro lado, un bloque de pensamientos que nacen de la historicidad social de América latina y que se alimentan de las prácticas de los movimientos sociales, de la tenacidad de los movimientos indígenas por mantener y reconstruir sus espacios culturales. Y en especial de la historicidad de la sociedad civil, que expresa sus múltiples contradicciones de sociedad disgregada, donde la relación clientelar, plantea un conducto permanente de relación perversa entre Estado y Sociedad.

En ese terreno amplio del punto de vista de su conceptualización, se planteaba la hipótesis de que estaría emergiendo una relación social, en donde, desde la propia institucionalidad del Estado, se promueve la creación de espacios “anglosajones” o comunitaristas latinoamericanos, de democracia directa, de autonomía social para enfrentar los problemas del territorio local, de autonomía política para el desarrollo de la conducción de los asuntos propios del territorio comunitario. Cuestiones, que en definitiva, estarían suscitando la aparición de un cuerpo teórico conceptual con características propias e inéditas para la historia de las ciencias sociales latinoamericanas: la gestión pública local.

La cuestión central, para nosotros era definir, quien terminaría generando mayor capacidad de acumulación y hegemonía desde lo local y desde la infinita trama de redes comunitaristas. Pretendíamos desarrollar un aseguramiento de municiones para la disidencia al neoliberalismo y a su vez fortalecer una radicalidad antisistémica desde dentro del Estado.

LA GESTIÓN PÚBLICA LOCAL:  
COMPONENTES PARA DEMOCRATIZAR  
LA RELACIÓN ESTADO-SOCIEDAD



# LA EMERGENCIA DE LA GESTIÓN PÚBLICA LOCAL

---

## Los Espacios locales

**L**os espacios locales se definen en cuanto tales, como escalas sub-nacionales respecto del Estado nación. Así podemos, en el sentido común encontrar a los espacios regionales y espacios sub-regionales, compartiendo una definición de local, en tanto oposición a lo central o nacional.

De esta forma el espacio local adquiere una dimensión compleja de territorialidad y totalidad social, en donde la clásica referencia de Castell, (Castell: 298, 1981) nos señala que lo local esta indisolublemente ligado a un territorio y en donde éste, es una totalidad comprensiva de realidades que producen y reproducen la cotidianidad.

Emplearemos una noción de Espacio Local como sinónimo de territorio comunal, distrital y comarcal y que en América Latina es visualizado como una unidad de menor desagregación, susceptible de ser depositaria de un tipo especial de arreglo político institucional, especialmente pre-tramado para hacerse cargo de una racionalidad instrumental proveniente del Estado, como es el aumentar los grados de orden sobre territorios y asentamientos. Todo ello en función de un objetivo de administración desagregada de un Estado Central, que proclama su voluntad de descentralización y regionalización, como parece ser la situación de la mayoría de los Estados Latinoamericanos.

Sin lugar a dudas, que son muchas las maneras de diseñar y configurar sistemas en un entorno caracterizado como espacio local. Los hay desde aquellos que se configuran como arreglos políticos, que finalmente se ordenan en disposiciones jurídicas o bien el intento de disciplinas académicas sectoriales, que compartimentalizan este objeto de estudio, incorporando saberes especializados por temas y sectores.

## La institucionalidad pública como arreglo político institucional

La opción que aquí se toma, es identificar componentes que en la historia reciente de los “espacios locales sub.-regionales”, han demostrado una alta capacidad de incidencia sobre las razones explicativas de los espacios locales-comunales y sobre las institucionalidades, que en definitiva son el producto de los principales arreglos políticos, llámense Municipalidades o Gobiernos Regionales.

Queremos, deliberadamente, enfatizar una noción de institucionalidad político-publica, como componente construido a partir de los arreglos políticos y sociales, porque nos parece que esta definición, soporta de mejor manera, la fricción necesaria entre lo político y lo social. Y por tanto seria más acogedora de nociones democratizadoras y ciudadanizantes.

Estos componentes, se eligen arbitrariamente en función de la capacidad explicativa, que estos tengan. En otras palabras, se intenta señalar que construir sistemas políticos y sociales, es dar

orden y dar orden en un entorno que no se presenta como el sistema que armamos y que pu  
asumir tantas formas como sujetos lo miren y lo construyan.

Parece importante señalar estas cuestiones, para alejarnos del espacio newtoniano y del  
espacio cartesiano de la razón instrumental y colocarnos más bien en disposición abierta a mover  
en un espacio local que es relativo en su constitución, pero profundamente penetrante en su cap  
dad de definición de otros fenómenos que tomen contacto con él.

## La energía social del desarrollo

Desde las políticas públicas, hasta las definiciones causales del desarrollo o no desarrollo  
piensan ligadas a algo existente en lo local, que se niega a ser etiquetado, en varios periodos his  
cos y que por tanto se resiste a entrar a un orden sistémico de explicación. Alexis de Tocqueville  
su ya clásico viaje por Norteamérica hablaba de "algo" que él llamó la importancia de las costumbr

"...He dicho que había que atribuir el mantenimiento de las instituciones democráticas de  
Estados Unidos a las circunstancias, a las leyes y a las costumbres...son pues, particu  
mente las costumbres, las que hacen a los americanos de los Estados Unidos, los únicos  
tre los americanos capaces de soportar el imperio de la democracia; y también son ellas  
que hacen que las diversas democracias anglo americanas sean mas o menos ordenada  
prosperas...estoy convencido de que la situación mas afortunada y las leyes mejores,  
pueden mantener una constitución a pesar de las costumbres, mientras que estas son ca  
ces de sacar partido incluso de las posiciones más desfavorables y de las peores leyes..."

En otro lugar y mas cercano en el tiempo, Alan Peyrefitte, nos señala, que la confianza  
también ese algo, que identifica la capacidad que tiene una sociedad para acceder al desarrollo  
medio de una cultura de relaciones consensuadas, sobre la base de la confianza: "...Nuestra hip  
sis es que el motor del desarrollo radica en último termino en la confianza otorgada a la inicia  
personal, a la libertad exploratoria e inventiva; a una libertad que conoce sus contrapartidas,  
deberes, sus limites: en síntesis, su responsabilidad, es decir, su capacidad para responder d  
misma..."<sup>72</sup>. Y también desde la antropología, Putnam, ha señalado que la idea de capital social  
extraordinariamente potente para tratar de identificar ese algo, que marca la diferencia entre desa  
llo y no desarrollo.

Desde este punto de vista, se plantea que la gestión publica local es un pretexto, que prete  
indagar las posibilidades siempre inacabadas e inconclusas de explicarnos un cierto factor "cuántico"  
desarrollo social, junto a la necesidad de definir la acción instrumental, que proviene tanto desde  
normatividad político institucional como desde la necesidad de la racionalidad planificadora de medio  
fines y en donde el componente ordenador sería la lectura de la categoría de Gobernabilidad.

Por otra parte, en el eje inferior, un factor sinérgico social estaría obligado en forma recurr  
a establecer formas de Gobernanza que neutralice los procesos recurrentes y múltiples de  
participación y cooptación o bien para establecer diversas formas de contra hegemonía, que colo  
a este factor sinérgico social en una especie de labor instrumental teleológica de formación de em  
deramiento.

<sup>71</sup> Alexis de Tocqueville, Democracia en las Américas, Fondo de Cultura económica, México, 1978.

<sup>72</sup> Alan Peyrefitte, La Sociedad de la Confianza, Pág. 24, 1995.



De esta forma, planteamos, que se estaría en presencia de la formación de un objeto teórico en el espacio local, destinado a incorporar una nueva dimensión de análisis y de comprensión de las ciencias sociales. Ello posibilitaría el desarrollo de instrumentos conceptuales, teóricos y operativos para una gestión habilidosa de las complejidades de los espacios locales, por parte de la institución municipal, siendo ésta última, la principal construcción institucional de Gobernabilidad de este espacio.

Es decir, al destacar un nuevo dominio de investigación-acción, se identifica a un ámbito de la institucionalidad estatal, que se coloca de relevancia a partir de los procesos descentralización y regionalización y que reclama un ámbito propio de profundización. Si lo que ha estado presente en el imaginario de las colectividades latinoamericanas, es una idea de ampliación de las posibilidades de desarrollo local, que con mayor o menor fuerza han estado impulsando una autonomía de este espacio, como componente sustantivo de sus estrategias políticas, entonces debería resultar también natural una ampliación de las posibilidades conceptuales para reordenar las nombradas respecto del desarrollo local.

Así, si el desarrollo fue concebido como un "proceso de ampliación de las oportunidades de las personas, para acceder a una vida prolongada y saludable; alcanzar un buen nivel de educación, tener la posibilidad de ser creativas, productivas y respetarse a sí mismas...pudiendo acceder a los recursos necesarios para tener una vida mejor..."<sup>73</sup>. Entonces, ella debería darse en un contexto de institucionalidad democrática, donde exista la libertad política, la seguridad personal, la participación comunitaria y la garantía de los derechos humanos.

Cuando el desarrollo local ha sido caracterizado como un proceso acumulativo y creciente de expansión de las capacidades propias de los actores locales, personas grupos, organizaciones y comunidades que habitan en determinado territorio, se está colocando de manifiesto el sentido profundo de las aspiraciones colectivas latinoamericanas respecto de la búsqueda de espacios de libertad. En este proceso, unen su voluntad solidaria en función de las necesidades y de los recursos locales, buscando mejorar su calidad de vida y generar nuevas relaciones sociales.

Si hasta la década del 70, estos procesos estaban ordenados instrumentalmente y metodológicamente, por el partido político como principal instrumento de búsqueda colectiva de desarrollo; a partir de los ochenta, la búsqueda del instrumental para la concreción de la utopía, se diseminó en una diáspora de múltiples modelos que colocaban diversos dispositivos, unos orientados al movimiento social, al desarrollo personal, otros a la democracia directa de lo local, a las nuevas formas de hacer política, etc.

Todo ello significó un despliegue de fuerzas, que indudablemente enriquecieron las perspectivas, tanto políticas como sociales en la búsqueda de caminos de independencia social y política. Pero también ocultó en ese proceso, los factores identitarios que la experiencia colectiva partidaria, había depositado en las militancias de colectivos, sedimentada en la conciencia de individuos y cuadros dirigentes. Y con ello se perdió algo de cultura política, componente insustituible de capital social o memoria histórica en América Latina.

Con todo, desde las ciencias sociales irrumpen las temáticas de la actoría social y de las condicionantes ambientales del territorio, como campos no del todo explorados, desde los cuales era posible leer nuevas coordenadas para entender el desarrollo, en tanto éste espacio también contribuye a la identificación de variables explicativas de la conformación de los asentamientos latinoamericanos.

---

<sup>73</sup> NU. PNUD Informe Desarrollo Humano, 1990.

En la hora actual, la mutación de los paradigmas del cambio social y del cambio revolucionario, expresado en la búsqueda de autonomía política y libertad de elegir una sociedad igualitaria, parece reencarnarse en la emergencia de ideales de autogobierno local y descentralización comunitaria de los espacios locales. Una lectura de las historias de América Latina, parece sugerir el reencuentro de viejas utopías que se reencarnan en la hora presente.

Las temáticas del desarrollo local, que dicen relación con el aprovechamiento de los recursos físicos y humanos que existen en cada comuna, de modo que la comunidad, en conjunto con su capacidad técnica y de alianzas del gobierno municipal, parecen reposicionar los ideales de descentralización locales, que impedidas de la transformación abrupta y profunda de los viejos aparatos estatales, opta por aprisionar el cambio posible en el alcance de la mirada vecinal y regional.

Así, en América Latina un nuevo entendimiento parecía surgir a comienzos de la década ochenta, respecto de un desarrollo local. A saber, que éste era un proceso centrado en las personas que se transforman en sujetos de su propio desarrollo, dentro de un espacio territorial específico, en un proceso autogestionado y autodependiente; proceso que conlleva a una movilización social detrás de los objetos de satisfacción de las necesidades para mejorar la calidad de vida, proceso donde la propia sociedad (comunidad) local mediante su participación consciente, establece sus necesidades y sus prioridades e intereses y se integra a las acciones destinadas a mejorar los niveles de vida.

## La Gestión Pública Local

Un despliegue contemporáneo del desarrollo local, lo entendemos asociado a la emergencia de la Gestión Pública Local como una sedimentación del encuentro entre Estado en vías de democratización y descentralización y movimiento social, que se posiciona en las institucionalidades locales para realizar un proceso ondulatorio de reivindicación y construcción de ciudadanía.

Este objeto teórico-conceptual, que estaría nombrando a las “prácticas sociales” que realizan la institucionalidad de las políticas públicas actuantes en los territorios locales y las “prácticas sociales” de los factores sinérgicos locales, provocaría una relación sistémica de fricción de las “capas texturales” entre el Estado-“Municipalizado” y la Sociedad Civil “Comunitarizada”.

Esta Gestión Pública Local, entonces, se propone como una conceptualización que intenta señalar los elementos que están en permanente colisión en los territorios locales regionales, entre la acción pública del Estado, que es en última instancia, control y Gobernabilidad y la Sociedad Civil, que es en última instancia fuerza de la historicidad, que siempre estará rompiendo los marcos de la juridicidad estatal<sup>74</sup>.

De un lado, un bloque de conocimientos y experiencias ligadas a la acción del Estado, que se expresa en administración de políticas públicas, en donde es posible percibir procesos de construcción de Gobernabilidad y legitimidad y el desarrollo de sistemas de planificación para hacer viable la acción del Estado, desde aquel con características oligárquicas hasta el actual con matriz neoliberal.

Por otro parte, un bloque que nace de la historicidad social de América latina y que se alimenta de las prácticas de los movimientos sociales, de la tenacidad de los movimientos indígenas para mantener y reconstruir sus espacios culturales, de la historicidad de la sociedad civil que expresa múltiples contradicciones de sociedades disgregadas, en donde la relación clientelar expresa un conductor permanente de relación entre Estado y esa Sociedad.

<sup>74</sup> Gabriel Salazar, de la Participación Ciudadana: capital social constante capital social variable (explorando sendas transliberales), Pág. 160, Revista Proposiciones N° 28 SUR Ediciones.

En ese terreno amplio del punto de vista de su conceptualización, establecemos la hipótesis de que estaría emergiendo una relación Estado-Sociedad, en donde desde la propia institucionalidad del Estado, se promueve la creación de espacios de democracia directa, de autonomía social para enfrentar los problemas del territorio local, de autogestión política para el desarrollo de la conducción de los asuntos propios del territorio comunitario, cuestiones que en definitiva estarían suscitando la aparición de un cuerpo teórico conceptual de características inéditas para la historia de las ciencias sociales latinoamericanas, en tanto en este nuevo espacio de confrontación-cooperación entre Estado y Sociedad se estaría gestando la principal relación contractual y el principal instrumento de construcción de ciudadanía.

Si esto fuera así, la apreciación anterior, debería dar paso a una profundización de una teoría política local, que de cuenta de la vinculación entre las estructuras de la institucionalidad estatal y de las estructuras de la sociedad civil latinoamericana. Sin embargo nuestro propósito actual es más modesto. Nos interesa indagar respecto de los instrumentos conceptuales y operativos que permitan elaborar caminos de alternativas entre la Gobernabilidad y la Gobernanza, de tal forma de estructurar un cuerpo conceptual de trabajo, que permita que la institucionalidad estatal que se hace Municipal, colabore efectivamente a aquellas temáticas de movilización social y de calidad de vida y de fortalecimiento de los derechos humanos como formas actuales, de expresar las viejas utopías de fines del siglo pasado.

## LOS COMPONENTES DE LA GESTIÓN PÚBLICA LOCAL

### LA GOBERNABILIDAD Y LA GOBERNANZA

Se ha señalado que la Gobernabilidad es la condición de buen gobierno y que se caracteriza por la presencia de normas, costumbres e instituciones que establecen los modos de relación entre gobernantes y gobernados. A esta definición, se le ha criticado, por acentuar un polo de la relación, dejando en desmedro a la sociedad civil. En oposición, en la literatura localista o municipalista, encontramos el intento de establecer un equilibrio en esta relación a través de la conceptualización de la Gobernanza, como modo en que los gobernados establecen sus propias coordenadas de interlocución con el gobierno, llegando en ocasiones a convertir estos “modos de Gobernanza” en factores de empoderamiento que se ligan con la noción contemporánea de capital social, capital social comunitario, sinergia o movilización social contrahegemónica.

Un elemento parece central en esta ecuación Gobernabilidad-Gobernanza y se refiere a la relación que ella significa y describe como el proceso mediante el cual el Estado y la Sociedad, definen y redefinen en forma permanente, sus acuerdos y conflictos. Y por cierto, si es un proceso social, esto remite a actores que moviéndose sinérgicamente, establecen compromisos y desarrollan conflictos con otros actores, situados en un espacio territorial y en un tiempo dado.

De esta manera, situar la relación y el proceso de Gobernabilidad-Gobernanza, definido como el elemento más característico de la emergencia de la Gestión Pública Local, es señalar, que ésta será siempre un elemento en construcción y que por tanto la primera medida precautoria a tomar, es el abandono de las miradas compartimentalizadas y estáticas del espacio local.

Y con ello de la institucionalidad municipal, como instrumento operador de la relación Gobernabilidad-Gobernanza. Esta es concebida en este trabajo, como la síntesis de las anteriores oposiciones. Y en su descripción y profundización, como mecanismo articulador de la fricción de las políticas públicas con la sociedad, se encontraran crecientemente pistas para el establecimiento de este nuevo objeto teórico.

Si la Gobernabilidad la asociamos a la necesidad de ordenamiento del Estado, para cumplir sus objetivos de legitimidad en un espacio territorial y la Gobernanza a la sinergia social cotidiana que se estructura como sujeto social interlocutor, estamos colocando a su “mutua interlocución” como el mecanismo interfase de un creciente proceso de co-gestión pública comunitaria.

Este último, sería el principal fenómeno que empezaría a aparecer en América Latina, en todos nuestros espacios locales, serían cualitativamente distintos, por la emergencia de lo que se ha dado en llamar un tercer sector y de una creciente marea de autogestión social y económica productiva. Como efecto, en nuestras sociedades locales comunitarias de América Latina, la institucionalidad contraria al Estado, sería escasa y altamente dependiente de este mismo Estado.

Por el contrario, la Gobernanza social comunitaria y “movimientista”, cuando se sacude de las perversidades clientelares, tendría eventualmente, más posibilidades de ejercer control y escrutinio sobre el aparato estatal.

## LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA PARA LA GESTIÓN TECNO POLÍTICA

De un tiempo a esta parte, se realizan esfuerzos para desarrollar la búsqueda de los factores que una vez y para siempre, lograrían articular las políticas públicas con la energía social presente y actuante en diversos lugares. Asociada a la temática del cambio social y el desarrollo, se trató de hacer de la planificación pública del Estado un instrumento destinado de una vez y para siempre al logro de este fin.

Cuando ello no se produjo y sobre todo en el contexto latinoamericano, fue común el endoso de la planificación una crisis de legitimidad, sobre todo a partir del derrumbe del Estado Keynesiano. Sin embargo, no parece tan cierto que la planificación haya que desecharla por inútil o porque haya entrado en crisis o porque el mundo haya cambiado más rápidamente. Pareciera ser que lo que entró en crisis es una cuestión epistemológica de cómo se conoce el mundo y como se pretende participar en él.

El establecer un pensamiento planificador que se diseñe como un componente metodológico de nueva factura, para ayudar al establecimiento de esta relación-proceso que queremos denominar gestión pública local, requiere nuevamente de la realización del ajuste de cuentas, ya tradicional, respecto de la planificación tradicional.

El planificador hoy día, se reconoce al igual que ayer, participando en el diseño del mundo público, y tiende, más que ayer, a tener visiones antropológicas “holísticas”, pero continúa planificando un objeto social desde afuera<sup>75</sup>. No se reconoce actor y no se reconoce Estado y cuando actúa desde la sociedad civil, incluso él mismo y su agencia benefactora, no deja de reconocerse y a valorarse como agente externo.

Entonces no se trata de que la planificación haya dejado de cumplirle las expectativas a nosotros como ente inmanente, poseedor de poderes sobrenaturales, que revelarían el futuro y orientarían a las fuerzas sociales como el gran brujo de la tribu.

El problema es distinto y dice relación con la permanente oscilación entre el barbarismo burocrático y el barbarismo político de nuestros políticos y técnicos<sup>76</sup> y sobre todo de la incapacidad de despojarse del bautismo positivista Cartesiano.

<sup>75</sup> Matus, Carlos, Adiós señor Presidente. Planificación, Antiplanificación y Gobierno, Caracas Venezuela, Fondo Editorial Altadir, 1994.

<sup>76</sup> *Ibid.*, Pág. 167.

Pareciera ser que eso es lo que está en crisis y no el concepto de planificación. Una solución fácil a este problema, ha sido reconocer la situación anterior y añadirle variados “componentes-soluciones” para superar rápidamente la situación embarazosa, al no poder aprisionar suficientemente la realidad social. De allí que ha sido recurrente que la planificación, sea reciclada apresuradamente y sin mas ni más, y con el apellido de estratégica, recomponerla como una nueva planificación, destinada esta vez si, a solucionar el control de la realidad social.

Es común en el escenario latinoamericano, él encontrarnos con planificaciones estratégicas de lo más variopinto: desde “misiones” para Regiones hechas en la oficina de algún gobierno regional con la ayuda de alguna consultora, hasta nuestros recurrentes FODAS, con las cuales la sociedad civil, sufre mas de alguna intoxicación planificadora.

Pero con todo, un análisis del estado del arte de la gestión del “instrumento planificación”, muestra que el voluntarismo de la planificación no se neutraliza, porque ahora la llamemos participativa o *consensuada*, articuladora o integrada y el territorio de enfrentamiento de actores sociales no deja de ser un escenario de conflictos por el hecho de que le llamemos Regiones Sustentables con Mesas de Concertación. La planificación que ronda por las burocracias latinoamericanas parece no haberse despojado, y no haber renunciado a su matriz original normativa.

## Conflicto y consenso en la planificación

La realidad social esta en movimiento y el movimiento lo desarrollan los actores sociales. Se constituyen en cuanto tales por que se piensan a sí mismos y actúan con relación a sus modos de conocer el mundo. Cada uno esta en una situación y es también parte de situaciones mayores. Cada actor puede jugar y salir del juego. Y acumula y desacumula fuerza con una moneda general de cambio: el poder<sup>77</sup>.

Los juegos lo realizan actores, que llegan al juego del poder, que es similar al juego de la guerra, con características de desigualdad congénita de poder. Entonces la situación respecto de la cual la planificación debe tratar de dar cuenta es aquella que se establece entre el Estado y la Sociedad, que asume en América Latina características de alta fragmentación y exclusión, en donde la norma implícita de la gestión-planificación publica, es actuar a impulsos de los proyectos políticos que hegemoniza el actor social dominante, sobre una acumulación de poder que es histórica y por tanto acumulable en capital social de dominación<sup>78</sup>.

Y es esa acumulación histórica de poder, asentada en un territorio, es la que establece el modo de relación dominante con la naturaleza y con otros actores y que en conjunto establecen un sistema social, preñado de campos y habitus, al decir de Bourdieu. Un sistema social que establece o se hace parte de un arreglo político institucional, que condensa las relaciones del Estado con la Sociedad y que establece las funciones básicas de coerción y de legitimación para la reproducción ininterrumpida de los procesos básicos de producción social.

La gran pregunta que está implícita en los procesos de la gestión pública latinoamericana, es como lograr que las políticas públicas, se realicen incorporando el plus de la energía social, que en forma de capital social, esta rondando y se muestra mas y más apetecible a los ojos del Estado. Sobre todo, cuando éste evidencia una famélica desnutrición, acompañada de un hambre de ropajes legitimadores de carácter social, para cumplir su función de legitimación.

---

<sup>77</sup> *Ibíd.* Pág. 55.

<sup>78</sup> Matus, Carlos, Política, Planificación y Gobierno, Planificación de Situaciones, Pág. 180, Fondo de Cultura Económica, México, Año 1980.

El Estado, hoy día, se encuentra tratando de tapar sus desnudeces, después de la gran tormenta del ajuste Neoliberal. Una salida, es la “extracción y utilización” de este capital social, con mecanismos de consenso y de participación. Y la acción apresurada de ese Estado por legitimación de resultados que contribuyan a esta dirección, es usar esquemas participativos colindantes con la manipulación y formas de sanación, colectiva vía clientelismos y cooptación.

El Estado, que duda cabe, no solo es dominio, no solo es Estado, también es sociedad por su propia esencia, es Estado ampliado. Y por tanto la corporización de la actoría contra hegemónica social, en términos puros, también en ocasiones se disuelve aleatoriamente por los intersticios del Estado que sea necesariamente “integración al sistema” o “cooptación” formalmente expresados. Y a veces la actoría social, sin ser contra hegemónica también se cuele y permea el ropaje social del Estado.

### Planificación para gobernar <sup>79</sup>

Así las cosas, en Latinoamérica, la planificación en cualquier ámbito, solo es viable, cuando se reconoce su historicidad, que se revela instrumento para aumentar la capacidad de gobierno de un actor determinado, diseñando medios para fines históricamente determinados, en una situación compleja, dinámica y plena de incertidumbre, que a su vez es resultante de una situación anterior y que es sostenedora de posteriores sucesos no susceptibles de objetivación determinística.

En ese escenario, la planificación debe reacomodarse epistemológicamente, desde dentro de su actoría y desde dentro de su historicidad. Así, las planificaciones de los actores, competirán por establecer mejores condiciones de transacción de su poder y si el Estado es suficientemente permeable, podrá en su planificación negociar componentes de superiores y mejores espacios de participación empoderada, aumentando las condiciones generales de nutrición para aquellos actores que sean sus conductores estratégicos o sus aliados temporales y espaciales.

No hay planificación orientada al consenso o a la integración, definida a priori como diseño de mejores instrumentos y buena voluntad de sus actores. Tampoco es técnica de negociación pura, simple rediseño de gestión pública para aumentar la “modernización de la modernidad”. El enfrentamiento de actores siempre supondrá conflictos y esa es la constante en América Latina.

Por tanto, lo central para los tomadores de decisiones en América Latina no es presentar el último paradigma o modelo, sino que es insistir en algo ya repetido, cual es la noción de aumentar la capacidad de decisión estratégica, en tanto el concepto estrategia denota el uso del combate para alcanzar los objetivos de la guerra, en la ya también vieja definición del denostado Clausewitz. Para ello cada burócrata Weberiano o “postmoderno” debería estar dispuesto a incorporar el componente político en una nueva dimensionalidad. El Weberiano debería abandonar su género racional, aséptico impersonal y el postmoderno, debería reincorporar a una “vieja amante de los años juveniles”: la política, como la relación privilegiada de los actores sociales, mediante la cual se resuelven sus fines societales.

Para la gestión pública local, es válido el recado que se le hace a toda la gestión pública en general: la planificación es un proceso permanente que no se agota en cada momento normativo, sino que es expresión de planes, sino que es un proceso sinérgico de combinación dialéctica de momentos explícitos.

---

<sup>79</sup> Como ha sido tradicional, y al igual que en nuestras clases, seguimos aquí citando por más de 15 años a Carlos M. de Céspedes como el más profundo sistematizador de las prácticas de gobierno en una dimensión estratégica de democratización en sentido popular. Recomendamos y seguimos aquí sus libros *Adiós Sr. Presidente, Política Planificación y Gobierno*, *Planificación de Situaciones* y sus innumerables entrevistas, cursos, consultorías y artículos.

vos con momentos normativos y de planificación en la coyuntura, que expresa con mucho mas realismo la situación real...Confrontada esta definición con la realidad de los sistemas de planificación, es lícito sugerir que hace falta desarrollar un esfuerzo de recreación del concepto de planificación en una perspectiva estratégica, de creación diaria de tácticas operacionales para enfrentar la realidad dinámica, plena de incertidumbres y extremadamente compleja de nuestras realidades latinoamericanas.

En otro momento señalábamos, respecto del caso chileno, lo siguiente...

“... Es necesario revertir un modo cultural de hacer gestión pública sustentada en modelos burocráticos propios de la década del 30, en donde tienen su origen. La tarea de modernización del país y los fenómenos de fin de siglo y de cambio de época, deben sugerir conclusiones en orden a enfrentar la construcción de un nuevo modelo de Municipio y un nuevo modelo de democracia comunal, que coloque en el centro de la discusión la necesidad de modelar un sistema local de sociedad civil comunitaria y de institucionalidad estatal comunal, en un juego sinérgico de gobierno comunal, permanentemente abierto al cambio, la innovación y la transformación que permita evitar el virtual colapsamiento de los modos de gestión municipal tradicionales... En este sentido la concepción de planificación estratégica situacional, resulta ser una herramienta conceptual que se propone para explorar los nuevos modos de gestión local y municipal, en tanto ésta señala la necesidad de incorporar una nueva aproximación a la comprensión de los procesos de planificación, en donde éste es un proceso esencialmente político. Así, un proceso de planificación resulta ser una construcción de negociaciones, conflicto y transacciones entre variados actores...”<sup>80</sup>.

La Planificación Estratégica concibe a la Planificación como un proceso ininterrumpido, que precede y preside la acción de las decisiones, que día a día están tomando las direcciones de una organización o de un Gobierno en el ámbito nacional, regional y local. Este enfoque considera a la Planificación como un proceso esencialmente político, donde los técnicos que planifican están dentro de la realidad planificada.

Considera por otra parte a múltiples recursos escasos: económicos, políticos, culturales, organizacionales, etc. Establece cuatro momentos constitutivos de la planificación estratégica (Momento Explicativo, Momento Normativo, Momento Estratégico y el Momento Operativo) separados por razones netamente metodológicas, pero entrelazados e interactuantes.

En definitiva la Planificación Estratégica hace del concepto de Situación su punto de despliegue conceptual, según el cual la realidad social es compleja y dinámica. Dentro de esa realidad están los diversos actores o fuerzas que interactúan y conforman esa realidad. Cada actor ve la realidad a su manera, existiendo entonces explicaciones diferentes de acuerdo a tantos actores existan.

En estas condiciones, la gestión pública local, requiere para su realización, de un esfuerzo de direccionalidad estratégica en el ámbito de los territorios locales. Y está también necesitada de crear un nuevo tipo de profesional de la gestión pública, que se comporte como una combinación dialéctica de saberes técnicos y políticos y que su comportamiento diario sea una sucesión de tácticas escalonadas holísticas, que le permita integrar los ambientes naturales, construidos y sociales.

Sobre todo este último, para ejercer dirección en su institución pública o privada, que le permita dar señales oportunas y pertinentes de cambios de direccionalidad, según los objetivos estratégicos y las oposiciones que le oponga el medio. En especial, allí en donde la producción de objetivos

---

<sup>80</sup> Alejandro Díaz, Tesis de Grado Magíster en Asentamientos Humanos y Medioambiente, Instituto de Estudios Urbanos, Pontificia Universidad Católica de Chile, 1995, Pág.130.

estratégicos, ha generado oposiciones de otros actores con el consiguiente surgimiento del conflicto y la negociación con disímiles grados de poder.

Y en donde el Estado-Municipalizado, de acuerdo a las locales correlaciones de fuerzas opositoras, es legitimado políticamente por aquellos carentes de poder, no por dádiva asistencialista, sino porque ha sido legitimado por el empoderamiento que ha surgido de las alianzas entre movimiento social y profesionales tecno-políticos, actuantes en el interior del aparato estatal, y que procuran establecer nuevas correlaciones de fuerzas.

## LA PARTICIPACIÓN SINÉRGICA PARA LA CIUDADANIZACIÓN

Se ha señalado que la sinergia es aquella propiedad que nos permite decir que la suma de las partes es diferente del todo. Cuando dos más dos no es cuatro, es cinco u otra cifra, estamos en presencia de una sinergia. Es decir si queremos realizar una extrapolación a nuestro objeto de estudio, deberíamos estar en condiciones de señalar que en la relación sistémica de Sociedad Comunitaria y Estado Municipalizado se estarían friccionando dos campos de fuerzas sinérgicas donde los dos “todos”, tendrían la posibilidad de convertirse en algo mayor que la suma de las partes<sup>81</sup>.

Este conjunto de propiedades sinérgicas, aplicados a la comprensión de la participación social comunitaria y política en el ámbito de la gestión pública local, estarían hoy día explicando las nuevas posibilidades de calificación de los procesos societales orientados al desarrollo. Pero al igual que toda energía, la participación catalizada tanto en el interior de la organización municipio o más aun catalizada en la sociedad civil comunitaria, puede resultar en extremo volátil si no es “potenciada” en espacios reactivos de sinergia social, orientados a conducir su recursividad.

Es decir potenciar su característica básica de ser la Gobernabilidad –municipal y la Gobernabilidad –sociedad civil comunitaria, también recursos sinérgicos por sí mismos, en tanto sistemas dentro de sistemas mayores.

Esta posibilidad de construir Espacios de Sinergia Tecno-Política, en el espacio municipio o en la sociedad civil comunitaria, es la componente metodológica del sistema de Gestión Pública Local, que estaría destinada a producir los espacios múltiples de ciudadanización, para el desarrollo articulado de la democratización de los espacios latinoamericanos y como el logro de estadios superiores de calificación de la vida en ciudades y en comunidades de construcción natural, artificializada o de comunidades rurales en proceso de estabilización ambiental.

### Sinergia Tecno Política

Condición básica para producir el acceso al primer peldaño de la construcción de espacios de sinergia tecno-política, es la neutralización del clientelismo corruptivo y la narcodedependencia del caudillismo, como componentes del neo-populismo. Para ello, deberá tenerse una cuenta de la vigilancia obsesiva, respecto de los mecanismos de participación social existentes hoy en día en Latinoamérica y en la taxonomía de cada acepción o desviación de un concepto de participación

<sup>81</sup> Johansen, Oscar (1975): Introducción a la Teoría General de Sistemas, Departamento de Administración, Facultad de Ciencias económicas y Administrativas, Universidad de Chile, Pág. 75.



cada vez mas transformado en fetiche y en pretexto para ocultar lo viejo, lo autoritario y sus recién redescubiertas posibilidades de manipulación en el ámbito de las acciones de desarrollo de las agencias globalizadas.

En este sentido, es que proponemos una relación simbiótica entre Gestión Publica Local y un concepto de participación que avance como un proceso en búsqueda del acceso, por parte de los espacios sinérgicos municipales y comunitarios, de cada vez mayores oportunidades de control de recursos e instituciones, que condicionan la cotidianidad de los espacios locales latinoamericanos.

Así, el concepto de gestión publica local establecería que este es un proceso, sinérgico que construye un espacio de reactividad social, mediante el cual las políticas publicas se integran procesualmente al ámbito territorial y temático de los asentamientos humanos locales, rediseñándose a sí mismas, adoptando las necesidades y prioridades que conquista la sociedad civil comunitaria.

Todo ello, por medio de sus procesos de empoderamiento y Gobernanza y produciendo grados crecientes de participación, centrada esta, en la posibilidad de que individuos, grupos y comunidades accedan al control de los recursos e instituciones, que condicionan su cotidianidad física, social, cultural, económica y política.

En conclusión, en el interior del espacio-tiempo de este proceso, estarían las reales posibilidades de producir procesos de ciudadanización que conduzcan al avance progresivo de la ciudad democrática.

## LA GESTIÓN DEMOCRÁTICA MUNICIPAL o la municipalización con sentido popular

La organización municipal, constituye el medio o entorno donde operan los recursos humanos y donde los procedimientos, comunicaciones, funciones y otras tecnologías administrativas determinan los niveles y grados de eficiencia de la institución Municipal. Se hace evidente que tal organización esta condicionada y determinada por un entorno ciudadano y de participación social de la ciudadanía, constituyéndose éste en un gran subsistema que unido a otros subsistemas como el de Gobierno y al sub-sistema de Gestión Interna Municipal, conforman una triada o triangulo de gobierno de la gestión local municipal.

Habida consideración de los hallazgos y exploraciones de la municipalización latinoamericana, es posible establecer que los factores de gobernabilidad y corresponsabilidad ciudadana, son factores centrales para la gestión de los servicios municipales. Ello dice relación con un capitulo, no suficientemente desarrollado en la descentralización municipal y que se refiere a la construcción de sistemas de participación cotidianos, que desde la sociedad civil local, reconstruyen de manera distinta el historial de participación de la ciudadanía.

Para este efecto, se requiere que del funcionamiento simultaneo de los tres sub.-sistemas antes señalados, se coloque especial atención, mediante la inversión de recursos de inteligencia, al diseño, sistematización e implantación de un sistema de participación ciudadana con sentido popular, que haciendo pie en la rica experiencia desarrollada por el movimiento social latinoamericano, permita la producción de un cuerpo de conocimiento teóricos y prácticos de base popular.

En este proceso de diálogo con múltiples experiencias de democratización municipal, por lo tanto, es posible que se posibilite una sólida cultura municipal de gestión democrática no clientelar y productora permanente de espacios de construcción de ciudadanía.

Por otro lado, si lo anterior supone el despliegue de energía social autónoma desde la base, también es posible imaginar que pareciera corresponder a las Municipalidades un rol mucho más activo en la conducción de procesos participativos estructurados sobre la base de metodologías que actúen teniendo como esquema conceptual y referencial las nociones de participación sustantiva, gobernabilidad-gobernanza. Conceptos que pueden ser ejes de una propuesta de refortalecimiento de la sociedad civil, desmitificando los discursos positivistas de racionalidad tecnocrática con soluciones únicas y excluyentes. Señalando de paso, que existen también otros tipos de racionalidades que hoy día son necesarias para aprehender las virtualidades culturales, antropológicas y sociopolíticas de los territorios urbanos.

Cuando se quiere realizar el establecimiento de espacios de reactividad sinérgica, se corren serios peligros de burocratización y envilecimiento de las democratizaciones cotidianas, que tienen que lidiar tanto con el racionalismo positivista como con el barbarismo caudillista feudal de pequeños pueblos y localidades.

En efecto, la historia reciente de las leyes participativas en América Latina no anuncia resultados tan auspiciosos, respecto de los que estamos planteando. La ley de participación popular Boliviana (1995) o la Ordenanza de Participación Ciudadana Chilena (1999), salvo excepciones, han transitado más bien por el camino de la burocratización signada por un exceso de gobernabilidad estable que por la apropiación de la gobernanza social o popular.

En el caso de Chile, la LOM, 18.695 establece un sistema de participación ciudadana en su artículo IV, que abre las posibilidades de estructurar innovativos sistemas de participación territorial. Sin embargo, a la fecha, de 355 Municipios aprox., sólo 4 o 5 se han atrevido a innovar respecto de la circular emanada de la Asociación Chilena de Municipalidades, que les fijaba un modelo mínimo de participación que la ley les permitía en función de tal normativa. Las Juntas de Vecinos, atomizadas y desarticuladas, desde su último Congreso de 1991, e impedidas de formar un movimiento nacional, no levantaron una voz respecto de esta oportunidad de establecer sistemas participativos comunales y profundización de la democracia.

En definitiva pareciera ser, que establecer una municipalidad con sentido popular, requiere del establecimiento de un proceso de alianzas explícitas e implícitas de los actores y factores de innovación presentes en el interior del aparato estatal, tanto municipal como de los ministerios centrales. Todos ellos, siguen teniendo, la posibilidad de modificar pautas y comportamientos de los municipios, para entender y establecer sus modos de relación con la comunidad.

Con todo, el componente democrático o popular instalado en un Municipio, resulta fundamental para constituir un sistema de Gestión Pública Local, en las condiciones señaladas anteriormente, de tal forma de que sea una correlación de fuerzas favorables a la democratización, la que impulse cada acción programática municipal.

## LAS POLÍTICAS SOCIALES COMO CONSTRUCTORES DE SUJETOS DE CIUDADANÍA

### Un Estado para la democratización de la Gestión Pública Social

Se ha señalado que para constituirse el Estado requirió de la expropiación de los componentes políticos a la sociedad civil. Conforme a ese procedimiento, este Estado especializó aparatos para el cumplimiento de las funciones que aseguraran gobernabilidad sobre un territorio y sobre todo funciones de acondicionamiento social para la reproducción del sistema.

Los últimos 50 años del siglo XX, recién pasado incorporó y despojo sucesivamente al Estado nacional latinoamericano de Políticas y aparatos sociales y también en una suerte de incrementalismo inconexo, desarrolló distintas modalidades de privatización de la gestión social, externalizando funciones en una variada gama de instituciones.

Ello es parte de nuestra historia y el capítulo actual, señala también un variado abanico de políticas reactivas respecto de la jibarización del Estado. En esta situación, podríamos aventurar que nos encontramos a las puertas de un extremo del movimiento pendular, mediante el cual se reincorporaría una mayor actividad del Estado en la gestión del acondicionamiento social y también en una posibilidad de mayor expansión de la licitación privada de la gestión social. La pregunta que surge ¿Ello da cuenta de una real voluntad transformadora en la realización de un nuevo trato entre el Estado y la sociedad? ¿Bastará con que nos coloquemos en el otro extremo del péndulo, para satisfacer las tendencias globales a la ciudadanización del Estado y de la política?

La historia social de América Latina y particularmente la de Chile, nos demuestra a cada instante que no da lo mismo cualquier concepción del Estado y de las políticas sociales. Los efectos para la construcción de la realidad social pueden ser devastadores, clientelistas, anómicos, tecnocráticos o transformadores. En la búsqueda de sucesivos grados de democratización y libertad, la concepción acerca del Estado debe introducirse en una lógica de ruptura con el Estado neoliberal e inventar un Estado democratizador, en donde sus políticas sociales se convierten en los instrumentos de reconversión catalítica de los procesos anómicos y perversos de la neoliberalización salvaje. Por ello que no da lo mismo, quien gestione lo social en el Estado. No es neutral para la democracia y para la dirección del Estado quien haga la tarea de la gestión pública social.

Como nos demuestran los acontecimientos electorales del 70 y 80 la acción persistente del clientelismo municipal son suficientes plataformas para que el conservadurismo filo-dictaduras, se alimente parasitariamente, en condiciones de pusilanimidad temerosa de los actores democráticos.

De allí que sea necesario replantear el papel del Estado en la direccionalidad y gestión cotidiana de sus políticas sociales, como principales instrumentos democratizadores en la recuperación de un rol que es mandato de la mayoría que direcciona el Estado. No puede haber neutralidad respecto del que y del como de las políticas sociales. Parece ingenuo entonces preguntar solo por la eficacia y la eficiencia. Casi es un suicidio político de aquella mayoría democrática o popular, que en las condiciones actuales de América Latina tiene opciones reales de acceder a la dirección del Estado Neoliberal y Capitalista.

Entonces la comprensión y el diseño del Estado, juegan un factor desencadenante en una nueva correlación de fuerzas, que se construye a partir de los factores liberadores de la energía social de la ciudadanía, en busca de más democracia y más libertad.

Y con ello, los que gestionan las políticas públicas, dejan de ser meros administradores rutinizados o populistas, y se convierten en constructores de una transformación corpuscular en los plie-

gues y en los intersticios de los contenidos, de los objetivos y de cada una de las metodologías de intervención en la cotidianidad de los espacios sociales.

## Constitución de Sinergias Ciudadanas

En las actuales circunstancias, con un capitalismo mundial en proceso de integración recuadrada, que se retuerce sobre sí mismo, para invadir nuevas fronteras, ya no territoriales sino que subjetivas y de las ínter subjetividades de pueblos y continentes, cabe la interrogante respecto de la capacidad de reconstituir espacios sociales de ciudadanía en los bordes del Estado, si la única garantía de que este Estado devuelva poder a la sociedad, pasa necesariamente por que esta sociedad civil y su historicidad, se atrinchere en múltiples espacios sinérgicos de interlocución autónoma y de participación centrada en las decisiones.

Si en los profesionales progresistas la memoria personal no es débil, y sus vocaciones transformadoras aun no se extinguen del todo, deberían recomenzar un tránsito virtuoso, desde su reciedumbre tecnocrática a una reciedumbre tecnopolítica cotidiana.

Y para que ello suceda, debe estar presente la pregunta por la centralidad de la transformación social y en como ella discurre como fin ordenador del conjunto de las prácticas sociales y políticas, desde los componentes sustantivos de la sociedad. Es decir, un punto central de las coordenadas de las nuevas políticas sociales, se anida en la intersección de la satisfacción de necesidades materiales y valóricas y en como el proceso que a ello conduce, produce el cambio individual y societal que promueve la búsqueda progresiva del ciudadano libre y solidario.

Si ese es el fin ordenador de nuevas políticas sociales, entonces la práctica rutinizada y tecnocrática o la práctica de mediocridad clientelista, se podrían recordar, solo como parte de un pasado bárbarico, propio del siglo XX.

El ciudadano libre y solidario, demandará en los próximos años nuevos tratos entre la sociedad y el Estado y ello ocurrirá entre otras cosas, bajo la forma de políticas sociales, que crecientemente deberán ser construidas no desde el diseño mas o menos autoritario del Estado, sino desde la convergencia de la sociedad, que procesualmente se estará transformando en múltiples y expansivos rizomas agregados de creación de centros sinérgicos de decisión social, cada vez más autónomos, que multifacéticamente estarán produciendo el ciudadano libre y solidario. Conglomerados de energía social ciudadana que unidos mundial e informacionalmente, restituirán poder al conjunto de la sociedad.

Si lo anterior es el futuro a construir e inventar en las políticas sociales, una sociedad que se forme por un ciudadano libre y solidario, debería ser capaz de preparar el instrumental metodológico para las finalidades que solo se completarán en la acción de la transformación sinérgica y comunitarista.

En este punto, la sola enunciación de lo anterior, deja un gran capítulo pendiente respecto de las metodologías que posibilitarán que esto se convierta en realidad. Desde el diseño de las políticas sociales, para que incorporen mecanismos de transformación corpuscular, hasta la apropiación de programas y planes, que realice la ciudadanía transformada en interlocutor autónomo, se revela como el gran desafío de los próximos años en América Latina.

Como otras veces en la historia de América Latina, ésta tiene las mejores posibilidades de acumulación de capital social, cultural y político por medio de los ancestrales saberes acumulados por el movimiento social e indígena. Ellos están disponibles para el diseño de políticas sociales sinérgicas y para la construcción de un Proyecto Autónomo de Liberación Social y Política.

## LA CONSTRUCCIÓN DE LOS ESPACIOS LOCALES COMO FLUJOS DE DEMOCRATIZACIÓN DE ACTORES SOCIALES Y POLÍTICOS

### Los Territorios Locales

Un elemento siempre creciente en la discusión de las temáticas el desarrollo local y de la gestión en la institucionalidad pública para hacerse cargo de ese desarrollo local lo constituye el concepto de territorio. En nuestra mirada conceptualizamos a éste como:

“... sector o sectores de una comuna, localidad o asentamiento humanos, que expresan intereses mas o menos homogéneos, según identidad cultural, de clase o segmentos de clase a la cual pertenezcan... queremos asignarle a este concepto, un sentido mas específico que la noción tradicional de comunidad. Es de uso frecuente denominar comunidad, tanto a grupos pequeños como a grandes conglomerados de personas, denotándose que entre ellos establecerían relaciones de cooperación en un tiempo y espacio determinado...”<sup>82</sup>.

Si la década del 60 y las formulaciones desarrollistas, hicieron del concepto de comunidad, una meta y un camino, a través de sus formulaciones metodológicas relativas al desarrollo comunitario, las décadas de los 80 y 90 y sus agencias encargadas del desarrollo, colocaron a la planificación de lo local, como una posibilidad de poder proyectar orden a la gestión de múltiples aparatos institucionales que actuaban en el territorio local.

Conforme se profundizaba la descentralización y desconcentración, se hacía imprescindible la idea de una planificación de lo local, para la necesidad de dotar de orden del viejo aparato estatal que se reconvertía. La antigua planificación del estado global, se reconvertía en una planificación más acotada y pequeña: la planificación local. Y ella, también se constituía, entonces, en una nueva utopía a conquistar. Y al igual que en el desarrollo la comunidad, el concepto de planificación de lo local será llenado de sugerencias de contenidos socioculturales, que apuntaban (nuevamente) a resaltar la participación de los actores locales, la concertación entre ellos, la adecuada concepción del desarrollo que se quiere que sea sustentable. Y no esta ausente tampoco, una cierta nostalgia por la humanización de las relaciones profundamente deterioradas al interior de las sociedades locales.

Pareciera ser, que estas afirmaciones, distaban un tanto de las realidades locales presentes en América Latina y en donde los hombres que la habitan no obtienen de manera automática y natural relaciones de cooperación y de ayuda mutua y pareciera ser que este es un proceso, que requiere de condicionantes sociales laborales de seguridad y sobrevivencia, que le permitan sostener la aparición de estos rasgos colaborativos.

Las realidades de América Latina, señalan que al interior de estos territorios, existen:

“realidades interiores que dan cuenta de una heterogeneidad de segmentos, organizados en clases sociales, en grupos identitarios, con acentuados grados de diferenciación y también con heterogéneas visiones de mundo. Como diría Castell hace mucho tiempo, el territorio no es solo es un espacio geográfico “es una de delimitación específica de la sociedad, que expresa unas relaciones de producción, una forma de aplicar la tecnología la naturaleza, una tradición cultural, una red de relaciones de poder, una historia y una practica coti-

<sup>82</sup> Alejandro Díaz, Juntas de Vecinos y Derechos de Ciudadanía, SEPADE, Pág. 19, 1991. En este mismo Libro, en el Apartado, Cuando los pobladores se convirtieron en Vecinos.

diana. Pero el conjunto de esas expresiones no es la reproducción (en pequeño) de lo que es la sociedad global en grande... es una expresión específica, según el desarrollo histórico del conjunto de los procesos, en el ámbito territorial determinado..."<sup>83</sup>.

Cuando en este territorio, se activa la organización de base, apareciendo y transformándose, durante el desarrollo, aparecen en nuestro criterio, una acción territorial de organizaciones formales o informales, que estableciendo un movimiento sinérgico sobre sí mismas, a partir de la base estructural que les da su capital social, son capaces de desafiar la normalidad impuesta a este lugar territorial.

Esta acción territorial tiende a desarrollar reivindicaciones urbanas por bienes y servicios, mandados al centro de la ciudad, del poder político, estableciendo una suerte de movimiento de acción social con fines que son compartidos, negociados, o rechazados por varios otros grupos de base y que sin embargo son parte del mismo gran proceso de friccionamiento del proceso global territorial de participación entre el Estado descentralizado y la sociedad civil localizada.

Este conjunto de reivindicaciones urbanas como prácticas colectivas, que realizan, los diversos usuarios de la ciudad, o ciudadanos, o portadores de capital social, tienen una expresión básica en los espacios de vida cotidiana. Y estas prácticas colectivas están entonces referenciadas en territorios y ello independiente de las redes informales virtuales que se recojan sobre sí mismas en callejones y pasajes.

Y por tanto, ello implica, que en el transcurso de ese mismo proceso de relación conflictiva con lo estatal, se produzca el desarrollo de una gestión organizativa, que tendrá efectos de reestructuración interna de la propia organización y que tendrá efectos de modificación en la relación gobernabilidad-gobernanza, modificando prácticas clientelares o sistemas de toma de decisiones ya existentes a nivel municipal o regional.

En conclusión el territorio sigue siendo el lugar de corporización de los procesos de democratización o corrupción de los procesos de desarrollo social, económicos y políticos.

## Los Flujos Espaciales Democratizantes

El mismo Castell, veinte años después, nos señala que:

"... nuestras sociedades están sufriendo una transformación cultural... es una hipótesis razonable sugerir que están surgiendo nuevas formas y procesos espaciales... he sostenido que nuestra sociedad está construida en torno a flujos: flujos de capital, flujos de información, flujos de tecnología. Flujos de interacción organizativa, flujos de imágenes, sonidos y símbolos. Los flujos no son solo un elemento de la organización social: son la expresión de los procesos que dominan nuestra vida económica, política y simbólica... propongo la idea de que hay una nueva forma espacial característica de las prácticas sociales que dominan y conforman la sociedad red: el espacio de los flujos. El espacio de los flujos es la organización material de las prácticas sociales en tiempo compartido que funcionan a través de los flujos..."<sup>84</sup>.

<sup>83</sup> Manuel Castell, *Crisis Urbana y Cambio Social* Editorial Siglo XXI, México, Pág. 298, 1981.

<sup>84</sup> Manuel Castell, *La Sociedad en Red*, Alianza Editorial Pág. 445, 1996.

En esta nueva geografía de los espacios, la convergencia de flujos democratizadores, bajo la forma de información ondulante y modificatoria de las prácticas sociales, parece ser una práctica en incremento en América Latina.

El acceso a la red informatizada, hace suponer que las formaciones de gobernanza y empoderamiento, seguirán el camino de las manifestaciones de Atlanta, Génova o Porto Alegre, en donde miles de ONGs y manifestantes se hacen parte de un flujo contra hegemónico, respecto de una institucionalidad mundial. Es decir, la contigüidad del espacio territorial, ya no será condición imprescindible para la realización de democratizaciones, que afecten la juridicidad, en tanto la historicidad del movimiento social, conciente o no de su cuerpo, podrá establecer los flujos de democratización, comparables a aquellos que Castell detecta en la dominante economía mundial globalizada.

En este sentido la Gestión Pública Local, al pensarse sobre si misma como un flujo de convergencia social, esta desarrollando un nuevo espacio, que es transnacional por la red de flujos comunicacionales, pero que también es profundamente comunitarista de desarrollo local, que soporta múltiples aplicaciones y un trabajo en red, mediante diversos sistemas operativos nacionales en forma de diversas descentralizaciones, regionalizaciones y municipalizaciones.





PROBABLES EPÍLOGOS EN EL 2007:  
¿MUNICIPIO NEOLIBERAL  
O  
COMUNITARISTA?



## PREFACIO PARA UN CONTEXTO

---

**E**n el mes de junio del año 2006, aquí en Chile, los estudiantes secundarios, desarrollaron una de las movilizaciones sociales mas fuertes y prolongadas, solo comparables con aquellas que se efectuaron en el año 83, para desestabilizar la Dictadura o con aquellas de los universitarios del año 68, que se tomaron la casa central de la Universidad de Chile, cuando se inicio la reforma universitaria. Reaccionaban a la política educativa implementada por la dictadura, de trasladar y municipalizar la educación y la salud<sup>85,86</sup>.

Mediante esta política, la municipalidad del “fascio cívico militar” dictatorial, se hacia con la propiedad de dos factores de control de la población local: la salud y la educación. Desde ahí en adelante, estos componentes, quedarían al arbitrio de los alcaldes de la dictadura. Este es solo un ejemplo, de la refundación municipal por arriba, con desconcentración autoritaria que realizo la Dictadura. Muchos otros ejemplos, podrían nutrir esta introducción. Solo señalar, que frente a este Municipio la democratización de la Concertación fue pusilánime y evidencio cobardía moral.

Durante todo este periodo, la gestión de los municipios, ha estado signada por un proceso interminable de recubrimiento con parches de gestión “curativa”, a los cada vez más evidentes forados de incompatibilidad democrática entre la Municipalidad dictatorial y autoritaria y las comunidades territoriales que pugnan por abrirse paso. Son las fricciones, entre los evidentes procesos de gestión de gobernabilidad autoritaria, a que obliga el Estado a las Municipalidades y los emergentes procesos de autonomía de gobernanza, que procuran salir desde abajo.

Ninguna de las reformas Municipales de la Concertación, han logrado, desarrollar sistemas participativos que profundicen la democracia por la base. Ni las reformas introducidas para dotar de un sistema participativo, ni los procesos de reorganización y rediseño de la gestión con financiamientos del Banco Mundial, han logrado sustentar a la municipalidad como una creación de los territorios locales, porque nunca se han desarrollado los caminos que reivindicaban las Juntas de Vecinos del año 91. Todas las propuestas, aun aquellas que promueven procesos de democratización, provenientes desde la institucionalidad del Estado y sus políticas públicas o aquellas que provienen desde la sociedad civil, están inevitablemente destinadas a ser subsumidas y cooptadas por el sistema municipal autoritario. Ello sucederá así, en forma interminable, de no producirse procesos de reacción, como la movilización de los estudiantes. Es decir de procesos políticos, que cuestionan las matrices estructurales.

La municipalidad seguirá comportándose de acuerdo a su “ADN neoliberal burocrático autoritario”, si no se producen modificaciones de sus genoestructuras, generadores de todos los procesos de gestión, tanto los autónomos que se generan por su recreación adaptativa a su entorno territorial, como de aquellos, que le son impuestos por delegación de las políticas sociales.

---

<sup>85</sup> En los inicio de los años 80, la Dictadura estableció la Municipalización de la Educación y de la Salud, con el supuesto objetivo de contribuir a la modernización de la gestión y a promover la descentralización del sistema publico.

<sup>86</sup> Y por sobre todo reaccionaban al inmovilismo de la Concertación para responder a una reivindicación ya planteada en el programa de gobierno de 1990.

Tal cuestión, es un proceso eminentemente político y nada sustituirá tal condición. No se permitan los procesos tecnocráticos los que modifiquen tal comportamiento. Y para que ello suceda, debe abrirse la discusión sobre los encapsulamientos políticos que tiene la Municipalidad Chilena.

Por ello, este último apartado o epílogo, para establecer, lo que a nuestro juicio debe ser el resultado de una discusión de fondo, que apunte a construir un nuevo Municipio, que sea efectivamente por primera vez en Chile una construcción comunitarista, desde abajo.

FRONTERAS Y PERSPECTIVAS  
PARA UN MUNICIPIO COMUNITARISTA



# EL CONTEXTO HISTÓRICO PARA ENTENDER LA DESCENTRALIZACIÓN Y EL MUNICIPIO CHILENO

“Descentralización” y Municipalidad en Chile: historia de una manipulación

---

**S**e ha señalado que la descentralización en América Latina ha tenido un carácter municipal y que ello obedece fundamentalmente, a que el único organismo situado en la base del Estado centralista, es la municipalidad. En Chile, esta institucionalidad, impuesta desde arriba por el “Estado del Valle Central y de Santiago”, habiendo pasado por distintas etapas, mostraba una institucionalidad, de carácter burocrático administrativo y con algunos rasgos de legitimidad política, que la hacían viable como lugar de instalación de un creciente proceso administrativo de concentración-desconcentrada, con un imaginario centralista y autoritario con base en la seguridad nacional.

En esa situación, es que por allá, a mediados de los años setenta, se dicta un decreto ley, el 1289, que coloca los primeros componentes, de lo que sería el inicio de un progresivo e incansable proceso de instalación de nuevas funciones en el municipio. Nuevas funciones, que habiendo sido desechadas por el Estado central, se trasladaban también, en no pocas oportunidades con la misma cultura funcionaria, con la cual estas funciones se habían gestionado.

Sin embargo, las dos primeras funciones que se instalan en el municipio, son aquellas que dicen relación con la creación de un componente de planificación y por otra parte, con la implantación de un componente de desarrollo comunitario. Interesa recalcar este elemento, por cuanto, más allá del carácter anecdótico o histórico institucional, este proceso revela una característica estructural del municipio chileno, que lo acompañará hasta el día de hoy: los componentes, en los cuales debería sustentarse el soporte y andamiaje del futuro proceso descentralizador y participativo, se tienen que acomodar a dos funciones que le llegan desde fuera de su propia institucionalidad, y además en un contexto de represión social y política.

Es también, en este contexto, en donde la aparición de los territorios locales, son vistos también como lugares de control social, más que como lugares de expansión de libertades ciudadanas. Entonces, el que en Chile se haya instalado la función descentralizadora-desconcentradora, junto a una nueva recomposición de las relaciones del Estado y la sociedad en el municipio, es a no dudarlo un fenómeno, que marca un fundamento articulador, para todo el proceso de articulación del andamiaje técnico institucional y político, que se desarrolla posteriormente, incluido aquel que se instala en los diferentes periodos de proceso de transición.

De allí, que la primera innovación contemporánea en las municipalidades chilenas, se realiza con un cambio venido desde fuera de una institucionalidad municipal, que para muchos sectores de la sociedad chilena, estaba carente de legitimidad y democracia. Este elemento, es a no dudarlo, una marca de nacimiento, muy difícil de ocultar e imposible de maquillar.

Dependiendo de la rigurosidad del análisis del sistema municipal chileno, este fenómeno siempre establecerá una cartografía respecto del modo peculiar en que en Chile se comienza a instalar la descentralización municipal, y por tanto, de manera germinal y muy artesanal, también se comienza a hablar de una municipalidad con un cierto rol social a fines de la década del setenta. Este elemento, era en nuestro país era la máxima expresión innovativa, que daba cuenta de una cierta

preocupación, por los habitantes del territorio, que sufrían o se beneficiaban de la presencia de un aparato institucional municipal.

Por lo tanto, es en este periodo primigenio, en donde se consolidan y se solidifican ciertos modos de hacer y pensar el municipio, y que se amalgamarán en una institucionalidad, que normará un “modo correcto de pensar y hacer gestión municipal”. Una especie de sentido común legítimo respecto desde donde y hasta donde se puede pensar al municipio. Precisamente, muchos de los rompimientos actuales de estructura y cultura municipal, serán precisamente considerados hoy como modos innovativos de pensar y hacer la gestión municipal, habida consideración del piso desde el cual proviene la gestión y cultura municipal. Situación, que comparada con otros procesos de América Latina, colocan a Chile en un escalón mínimo de subdesarrollo participativo.

La municipalidad chilena, se establece autoritariamente, en la primera Ley de Municipalidades en el año 1854, que recoge muchos de los planteamientos reglamentarios ya establecido en la Constitución promulgada por Portales en el año 1833, es impuesta desde arriba para establecer controles de gobernabilidad. Es el estado central, el que desarrolla tentáculos de orden a la máxima cantidad de territorios. Especialmente de aquellos territorios populares originarios, que muy tempranamente en la historia nacional, allá por el siglo XIX, desarrollan inobjetables componentes de accountability, orientación productivista y arreglos político institucionales de sociedades civiles comunitarias, que querían dar cuenta de un modo autónomo de sus necesidades y de la puesta en acuerdo, de sus objetivos políticos y sociales<sup>87</sup>.

Posteriormente, en el año 91, Irarrázaval con la Comuna Autónoma, pretende establecer un “municipio a lo Tocqueville”, que de paso sirva a los intereses de la oligarquía, pero que es prontamente desahuciado por la Constitución del 25 y reducido por más de 50 años, a una cáscara administrativa, con mínimas funciones y con un mínimo de poder político. Entonces, cuando los viejos descentralizadores-desconcentradores con signo militarista de seguridad nacional, con componentes neoliberales o participativos, invaden a este municipio, encuentran una estructura especialmente alicaída y predispuesta por su corpus burocrático para adaptarse sin más ni más, a la nueva violación de espacios comunitarios y territoriales.

## **El carácter burocrático autoritario artesanal del Municipio Chileno en la década del 80**

El municipio chileno se encuentra con el proceso de descentralización, en el ambiente oscuro del régimen militar y por tanto será un lugar vacío, inhóspito para la participación y en no pocas oportunidades, en una institucionalidad muy propensa a la instalación de caudillismos, nepotismos y procesos de cooptación. Desde este basamento, es desde el cual los “procesos de transición a la democracia” en la década del 90, comenzaran a moverse.

Sin lugar a dudas, el municipio con el cual se encuentra la transición a la democracia, es un municipio en penumbras, con un personal amedrentado, e incluso hostil a los procesos anunciados de democracia, que eventualmente podrían colocar en cuestionamiento sus propias fuentes laborales. Los diagnósticos de los años 90, eran recurrentes en señalar la incapacidad estructural del municipio para enfrentar el diseño y la gestión de la participación de la población local. Y era

---

<sup>87</sup> Nos referimos a aquellos territorios populares originarios, que condensaron la identidad popular originaria como la territorialidad de la frontera español-mapuche, Chilote-Mapuche Huilliche y Territorio Mapuche. Al respecto, estos planteamientos los desarrollamos extensamente en territorios Populares Originarios, Tesis de Doctorado, inédita y en el artículo resumen con el mismo nombre en [www.sepiensa.net](http://www.sepiensa.net)



demás evidente, que ello aconteciera, por cuánto no había sido un municipio diseñado para la participación.

Todos los estudios exploratorios realizados en la época, daban cuenta de una institucionalidad premoderna, con procedimientos artesanales y con déficit de gestión, que la sola instalación de nuevas funciones provenientes del Estado central no había conseguido superar. De tal forma, que el espectro municipal chileno, se caracterizaba en ésta época por un número reducido de municipios, que poseían alguna capacidad de masa crítica profesional intelectual, para proponerse rediseños organizativos de gestión y el planteamiento de nuevas iniciativas y un gran conjunto de municipios, en los cuales imperaba la penumbra organizativa y de gestión.

En ese cuadro, en extremo poco propenso para desarrollar cambios, es que desde algunos sectores se proponen como una tarea política de primera importancia, la necesidad de proponer rediseños organizativos. En un contexto en el cual en América Latina se comenzaba en forma persistente a hablar de rediseño de la gestión pública, dando cuenta en estos titulares, de las necesidades que tenía un Estado, de cubrirse de nuevos ropajes legitimadores y eventualmente abrirse a nuevos cauces de participación reales.

### **El carácter de la democratización germinal abortada**

Y es entonces, en esta situación, cuando comienzan a germinar los primeros intentos de democratización, al interior de los primeros municipios de democratizados. Y estas primeras experiencias de democracia, no pueden sino ser, una condensación de historia del capital social histórico acumulado por los pobladores y emergentes ciudadanos. y de la nuevas nombradías, para las nuevas relaciones entre el Estado y la Sociedad, que ubicaban a los espacios regionales y locales en una perspectiva de interlocución dialogica y cooperativa.

Las primeras experiencias comunitaristas<sup>88</sup>, desde el interior de la municipalidad, son autogestionadas por equipos, que en su mayoría eran tributarios de la historia de desarrollo local de múltiple ONGs, que en los últimos años de la década del 80, habían incluido un imaginario de relación entre Estado y Sociedad signado por un componente democrático que potenciaría a un sujeto ciudadano a una nueva condición de participación en las decisiones de los asuntos colectivos comunitario.

Este es, a no dudarlo el primer escenario, que se gesta en las principales municipalidades de las ciudades primadas de Chile. Ciudades, que reunían las condiciones para colocar en interlocución a equipos de competencias técnicas y políticas, con un movimiento de pobladores todavía fuerte y con pretensiones de reivindicación democrática vecinal. Este es también el escenario, entonces, de las primeras experiencias autonómicas que se desarrollan precisamente en las funciones de planificación y desarrollo comunitario de estas municipalidades. Y teniendo como interlocutores a dirigentes poblacionales, que resumían en sus biografías participativas, un capital social de muchos años de educación y capacitación popular.

Entre los años 90 y 94, es cuando se produce una explosividad de experiencias que marcan una voluntad de concretar las nuevas perspectivas democráticas del municipio chileno. Es también en este periodo, cuando se realizan los diagnósticos más directos sobre el estado general del municipio

---

<sup>88</sup> Lamaremos experiencias comunitaristas, a aquellos intentos de autogestión popular y comunitaria, que surgidas desde la base, desarrollan componentes de democratización real como participación en las decisiones, creación de grupos reflexivos en la acción y apropiación creciente de conciencia política respecto de su condición de sujeto social con proyecto político propio.

y de los graves problemas en que estos encuentran, habida consideración de las importantes funciones y responsabilidades a las cuales tendrán que responder en el futuro.

### **La Respuesta Institucional al rediseño Municipal: el PROFIM del BHIRF <sup>89</sup>**

Es también en este momento cuando desde las instancias gubernamentales se comienza a producir lo que será calificado en la época como la respuesta tecnocrática de implementación de un tipo de rediseño la gestión pública, que trata de parangonar a la empresa privada y su modelo de costo beneficio con rediseños post-fordista, en la perspectiva de que la gestión pública debe tratar de emular el modelo de gestión privada. Muchos, por no decir todos los componentes del programa de fortalecimiento institucional de la primera época, es decir entre el 94 y 98, pretenderán instalar en el municipio chileno un modelo "eficientista", que en la mayoría de los casos será implementado por consultoras, cuyo único ámbito de experticia previo, habrá sido el haber desarrollado procesos de rediseño en la empresa privada.

A no poco andar, la gran crítica que surgirá desde el mismo interior de los equipos establecidos en los municipios, será el advertir que el conjunto de los "diseños modelísticos vía licitación" ignorarán que la Municipalidad, debería ser antes que nada una construcción y una conjunción territorial de tipo político técnico y que tiene como función importantísima, el producir en forma permanente y continua, grados crecientes de gobernabilidad y gobernanza, en un espacio territorial que no es solamente un objeto estatal depositado en un territorio. Al contrario, solo predominará la última apreciación tecnocrática, que será plenamente compatible, con todo el rediseño de fortalecimiento neoliberal del aparato del Estado.

Ello, comenzará a provocar, importantes tensionamientos entre un tipo de diseño normativo y la territorialidad comunitarista, que está empezando a reivindicar demandas de democratización y por tanto, comenzando también a impactar a los equipos locales de profesionales de las municipalidades, confrontándolos en una dirección de mayores grados de apertura y flexibilidad. En definitiva, mostrándoles que las realidades locales, en tiempos de impactos globalizadores descentralistas, son cada vez más territorios que deben ser entendidos con múltiples epistemologías, en donde el denominador común es la complejidad y la incertidumbre.

Por ello, se hacía necesario estirar la cuerda de la reflexión para discutir que tipo de municipio en Chile ¿neoliberal o comunitarista?

### **LA MUNICIPALIDAD COMO ARREGLO POLÍTICO INSTITUCIONAL DE UN ESTADO DESCENTRALIZADO**

Se ha señalado, que la relación entre un Estado y Sociedad se realiza en forma mediada por dispositivos conocidos como políticas públicas, que se sedimentan en un tipo especial de instituciones, que en definitiva organizan el tipo de mediación y los contenidos de esta.

En la tradición anglosajona el municipio siempre estableció ese carácter de relación, mediada entre el Estado y la Sociedad, en un territorio local. Ello era válido de las políticas públicas específicas para el territorio y de las políticas públicas nacionales, negociando en todo momento con el poder

<sup>89</sup> Programa de Fortalecimiento Institucional Municipal, gestionado por la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo del Ministerio del Interior del Gobierno de Chile.

central, los modos locales de implementación. En el imaginario latinoamericano, esta percepción se presume a estos elementos como faltantes en los procesos de rediseño institucional autóctonos.

Este planteamiento puede ser válido para señalar que la municipalidad latinoamericana, requiere y necesita pensarse a sí misma como una institucionalidad recursivamente dinámica y que sólo en forma temporal puede aceptar consolidaciones orgánicas normativas. De la posibilidad de que la municipalidad se piense como un arreglo político institucional, permanentemente dinamizado por las fuerzas sociales culturales, económicas y políticas de su territorio, puede contribuir a establecer de manera más transparente el papel de la innovación en torno a la participación y la ciudadanización.

Pensar que la comunidad y la municipalidad son dos componentes de una relación sinérgica, abierta a mutuas interrelaciones influencias, negociaciones y conflictos, puede establecer el grado de comprensión de los dinamismos necesariamente involucrados. Nada podrá ser peor, que pensar que el camino único y definitivo, sea el establecer un modelo de municipio o modelo de comunidad, a partir de una definición externa o proveniente de alguna experiencia piloto. La municipalidad en permanente sinergia y con una conducta inteligentemente estratégica, no podrá sino encontrarse con una comunidad, que, apoyándose en su civilidad política, es capaz de encontrarse con la institucionalidad que le es legítima, como un actor que es un legítimo actor, en la común tarea de establecer espacios de gobernabilidad, participación y democracia.

La relación social municipio-territorio comunitario, es entonces, el escenario en donde transcurrirá lo que hemos podemos denominar construcción autónoma de municipio comunitarista. Como un transitar hacia los territorios ignorados de las fronteras de la gestión municipal tradicional y en donde este transitar, es una relación cooperativa, no normada, no autoritaria, no burocrática y esencialmente destructiva de posturas epistemológicas positivistas. Pero por sobre todo, es una construcción sinérgica de sujetos sociales que construyen su actoría como actores políticos sociales.

La municipalidad en ese espacio, no dejará de ser una estructura del Estado central, pero tendrá el mandato de producir constantes descentralizaciones y producir constantes espacios sinérgicos de nuevas sociabilidades comunitarias, nuevos emprendimientos comunitarios y productivistas.

Y en ese camino, lo más probable, es que se producirán crecimientos insospechados del capital social cultural y político de sus propias comunidades. Y también será probable, que esas comunidades producirán actores sociales y políticos, capaces de producir interlocución frontales, e incluso con grado de oposición más o menos violenta.

En esas condiciones, el arreglo político institucional, que es una municipalidad, se verá tensionado. Si la municipalidad, producto de sus propias exploraciones internas y consecuentes democratizaciones, tiene la capacidad de enfrentar flexiblemente y liderar los procesos de gobernabilidad-gobernanza, introduciendo las adaptaciones necesaria a sus estructura y procesa de manera inteligente, las complejidades de un medio ambiente territorial, podrá estar acercándose a recomposiciones significativas de su esencia, más allá de la ley orgánica municipal y más allá de las reglamentaciones y ordenanzas. Comenzará a pensarse a sí misma, como un arreglo tecno político de actores sociales políticos y culturales, que se conciertan, para dotarse de una institucionalidad política para hacerse cargo de sus objetivos comunitarios.

Si éste es un nuevo modo posible de entender el escenario de los procesos descentralizados, con carácter democratizante en los territorios latinoamericanos, podremos visualizar de mejor manera la inmensa capacidad de transformación social, que se anidan en los diseños imaginativos de proponerse nuevos objetivos, nuevas metodologías, nuevos modos de hacer y nuevos modos de pensar el quehacer municipal y comunitario.

Si la sociedad, mediante una transformación política y cultural es capaz de construir nuevas coordenadas políticas podría suceder que, en la intersección del Estado descentralizado y descentralizante y la sociedad civil territorial, se estuviera constituyendo algo más profundo, que sólo la estructura institucional, impuesta y depositada en un territorio, llamada Municipalidad. Y por el contrario, estaría en curso, un reacomodo magmático de la sociedad en su conjunto. Reacomodo, que estaría produciendo por la fuerza de las relaciones sociales, y gestando la construcción de un tipo de gestión cooperante y en conflicto, en torno a una conjunción de procesos de gobernabilidad y participación que se han denominado procesos de gestión pública local.

### **Las Nuevas Comunidades Territoriales y Temáticas**

Sin lugar a duda, que los procesos de descentralización y globalización en curso, estableciendo nuevas coordenadas para mirar los territorios, no sólo físicos sino que temáticos. Es recurrente la mención a la necesidad de establecer nuevas cartografías, para hacer inteligible lo que ocurre en las relaciones sociales de nuestras sociedades latinoamericanas. E incluso, también es posible sostener que las cartografías deben dotarse de una suficiente voluntad por profundizar arqueológicamente los territorios en los cuales nos desenvolvemos investigamos y exploramos.

Nociones como memoria histórica o capital social, son sugerentes para dejar definitivamente atrás, aquellas categorías conceptuales que normaban la relación del municipio con el territorio en torno a población atendida, beneficiarios, electores, población flotante, etc.

Sí hay algo que tiene que reprocesar y rediseñar esta institucionalidad municipal, es su capacidad de adaptación inteligente a estos nuevos territorios temáticos y conceptuales. No sólo a los procesos económicos, que son rearmadores, cuando no invasivos de sus geografías, sino de aquellos procesos culturales, que se tornan muchas veces cooptadores y destructores de sus esquemas conceptuales de aplicación y conocimiento. Por supuesto que estos fenómenos de inteligencia política sistémica, son transgresores, de las normativas municipales y de las leyes orgánicas, que pretenden establecer de una vez y para siempre, los modos de relacionamiento del municipio con el territorio.

Si esto es así, los enfrentamientos disciplinarios han quedado obsoletos. Y por supuesto que han quedado obsoletos los enfrentamientos autárquicos institucionales. Sólo la cooperación puede producir modos viables de enfrentamiento de las necesidades del desarrollo humano. Eso y los equilibrios de información sobre las mesas de negociación y conflicto. Los nuevos territorios, son aquellas nuevas construcciones de sentido social cultural y comunitario, que las comunidades se ven impelidas a establecer, para poder constituir y dar sentido a sus prácticas y producir eficiencia en los objetivos.

De esta manera, estas experiencias comunitaristas, que comienzan a en distintos puntos de la geografía social de América Latina, son parte de la construcción y descubrimientos de nuevos territorios, que estarían operando a manera de avanzadas y de promontorios sobresalientes, de procesos más profundos, que están erupcionando en los intersticios de las relaciones sociales locales. Detrás de estos modos distintos de hacer, del rompimiento del tradicionalismo para diseñar los procesos prácticos de transformación social de nivel comunitario y micro social, estarían produciéndose procesos señalados, de las nuevas prácticas, praxis, de las relaciones o societales de nivel comunitario.

## **La construcción de nuevas institucionalidades locales**

En el interior de los procesos señalados anteriormente, se estaría produciendo, el lento nacimiento de solidificaciones en torno a nuevas instituciones, reformas institucionales rediseños programáticos, creación de nuevas organizaciones sociales y formas de asociatividad, muchas de ellas apartándose de las rutinas burocrático administrativas o burocrático comunitarias, propias del Estado centralizado y de una población demandante de bienes y servicios y normatividades.

Dos procesos parecerían ser los más importantes y vigentes de destacar como anunciadores de las nuevas realidades locales: un rediseño estratégico inteligente de múltiples estructuras y metodologías de gestión municipal y un proceso de expresión de sociabilidades comunitarias, que tejiendo redes sociales, se enfrentarían en forma integrada y holística como estrategias orgánicas a las distintas problemáticas territoriales.

Así, estaría en curso, un proceso de quiebre acelerado de las tradicionales estructuras administrativas y que estarían pugnando por desplegarse, nuevas sensibilidades para proponerse estructura adaptativas, estructuras estratégicas, estructuras flexibles, estructuras simples, homologables a la simplicidad de la masa crítica comunitaria y tecno-profesional realmente existente en cada territorio. Y que este proceso, estaría colocando ad portas, la superación definitiva de la actual estructura municipal.

## **La devolución de la ciudadanía y la descentralización con sentidos locales**

La dimensión utópica de las experiencias comunitaristas, territoriales y temáticas, sedentarias y nómades, mostrarían, que se estaría constituyendo una descentralización de nueva generación, alejada de los determinismos neoliberales, esos de la primera ola, en la década de los 70 y 80 y que serían advertibles, los síntomas y signos, de la implantación de un proceso con carácter definitivo, o aparentemente definitivo, que estaría produciendo una devolución de derechos de ciudadanía a las comunidades y territorios locales. Y aparentemente, ellos estarían produciéndose a pesar de los condicionamientos estructurales de procesos económicos excluyentes, con inequívocos signos de desigualdad creciente. Pareciera ser el cumplimiento de aquella profecía, establecida en la década del 80, de que el Estado que se deshacía de poder político, en la onda larga de la historia, estaría produciendo procesos inevitables de devolución de poder.

Estos procesos, han comenzado por la recomposición de sujetos sociales y populares, que en la apropiación y rediseño de sus propia cotidianeidades, van conquistando y construyendo espacios no regalados por nadie ni prediseñados. Estarían aconteciendo procesos de profundidad, aún no valorados, que caminando por los intersticios ocultos de las sociedades civiles, desarrollarían su propia historia.

## ACERCA DE LAS EXPERIENCIAS COMUNITARISTAS DE BASE POPULAR

### Para comprender la Comunitarización existente

Si las categorías generales acerca del desarrollo local o del rediseño de la gestión pública son en extremo generales o profundamente optimistas, para colocarlas como patrón de análisis de las experiencias que se han estado desarrollando en Chile y América Latina, que dan cuenta de la emergencia de múltiples relaciones sociales autonómicas de los sujetos sociales, es de todas maneras importante poder, tentativamente, lograr algunas conceptualizaciones, que permitan apostar por instalar algunas definiciones que pudieran ser constitutivas de un marco de análisis. Todo ello, en la línea de ir encontrando una estructura explicativa para aquellas miles de experiencias, que siguen apareciendo y desapareciendo en forma constante y recurrente a lo largo de nuestro territorio latinoamericano.

No de otra manera, es que consideramos válido apostar por la explicación respecto de los planos, territorios, formas y orígenes, como principales variables que podrán entrar a categorizar las experiencias, aparentemente disímiles, ya sea por origen, por objetivos, por participantes por metodologías o por resultados. Este ejercicio, es sobre manera arbitrario, pero tiene su fundamento en la necesidad y convencimiento, de que ninguno de los supuestos con los cuales había trabajado el desarrollo local imaginado en los ochenta, se ha cumplido tan siquiera en una mínima expresión, que ninguno de los supuestos de los procesos de rediseño de la gestión pública, tan puesto en boga por el Banco Mundial, tampoco han tenido los efectos esperados.

De ahí que, sostenemos, que desde el punto de vista analítico, es necesario dar un paso atrás y mirar de nuevo, con capacidad para recrear explicaciones respecto de las miradas que conforman estas experiencias comunitaristas y así acceder a nuevas comprensiones. Todo ello en la perspectiva de poder explicar estos nuevos territorios de sociabilidad comunitaria, de asociatividad institucional municipal y de formas enteramente distintas de expresión del aparato del Estado. O más allá de meros mecanismos básicos de sobrevivencia o de fenómenos tan simplemente explicados por las ciencias sociales latinoamericanas, como procesos sociales decimonónicos, expresivos de clientelismo y caudillismo.

Cuánto de eso, es posible de ser capturado a partir la reflexión crítica, en función de la necesidad de traer un mundo distinto al presente, para caminar en la dirección de las gobernabilidades democráticas, tan urgentemente necesarias en nuestro continente, es una interrogación pendiente. En definitiva, también esta pendiente la tarea de auscultar cuanto de respeto a los derechos de las dignidades de los sujetos, es realmente existente en estas experiencias que son expresión del Estado y de la Sociedad civil comunitaria.

Las experiencias comunitarias, que se advierten en torno del Municipio, hablan de espacios de territorios y de profundidades de la memoria histórica, no sólo como nuevas categorías que se apartan de aquellas tradicionales de beneficiarios, población atendida o comunidad en desarrollo, sino que esas nuevas denominaciones son expresivas de la trasgresión de fronteras con temáticas aun no develadas del todo.

En Chile, estas experiencias comunitarias, que podrían estar disponibles para nutrir nuevas fuentes de creatividad municipal, están mostrando lo que es evidente: por una lado, un Chile fragmentado, de experiencias sociales discontinuas, de innovaciones municipales con agotamiento preventivo, de creatividad e innovación, de grandes espacios en blanco que remiten a espacios culturales

pasivos, de presencia omnipresente de un Estado descentralizador, pero con orientaciones fuertemente privatistas y con ideas desregulatorias, que resultan imposibles de ocultar.

Y quizás, y esto puede ser lo más saltante, con una gran interrogante respecto del problema de fondo: cuál es en definitiva el tipo de relación a ser establecida entre el Estado y la Sociedad o dicho en otras palabras, cuál es supuestamente el nuevo trato en condiciones de globalización posmoderna, entre la Sociedad civil comunitarista-sociedad consumista con el Estado de descentralizado-privatista.

Cada una de las experiencias, muestra por acción u omisión, la capacidad acumulada de sociedades civiles comunitaria, que con esfuerzos permanentes, son capaces de recuperar su memoria de asociatividad para buscar mecanismos de inclusión de experiencias productivas, de género de participación en las decisiones que permitan, en definitiva y en última instancia, entregar sentido a sus cotidianidades. No puede dejar de sorprender, que los esfuerzos de transformación micro social, sigan desarrollándose con pertinaz insistencia y en no pocos casos, con tozudez. A pesar, de que evidentemente, el ambiente sociocultural y el ambiente institucional estatal, no muestran evidencias o signos de alentar experiencias participativas, con énfasis en el desarrollo de prácticas autonómicas, que incidan en procesos de auscultamiento entre Estado y Sociedad.

Cuando se analizan y se observan políticas públicas, con dispositivos participativos instalados en su interior, es fácil advertir que estos tienen techos, en donde siguen imperando una lógica de control frente a los riesgos de supuestas "inflaciones participativas". En el caso de Chile, es notoria la presencia del fantasma ominoso, imperante desde los primeros momentos de la transición, respecto de la necesidad de controlar cualquier atisbo de movilización social autonómica y política.

Tan relevante, como el sostener la tremenda riqueza de las experiencias comunitarias, es sin lugar a dudas, el señalar que ellas aparecen discontinuadas en el espacio social geográfico e histórico de la actual transición chilena, con signos evidentes de aislamiento, con escasa valoración societal de lo que ellas significan. Y lo más importante, sin ninguna capacidad política para transformar en forma definitiva, y por tanto para hacer estable la productividad de capital social y político que ella contiene. Y por tanto, para modificar persistentemente las estructuras sociales en la cual surgen y se desarrollan, y que han sido su objetivo de transformación. Además de su impotencia política, para construir de manera dialógica y democrática, las políticas sociales, que van construyendo sedimentariamente la cristalografía de las políticas públicas del Estado chileno.

Desde este punto de vista, y de continuar así las cosas, el panorama para la construcción de sociedad civil y para la constitución de ciudadanía en Chile, no es optimista ni halagüeña. De seguir así las cosas, como por ejemplo, de instalar políticas públicas, para atender la temporal necesidad de empleo, sin construir relaciones de asociatividad y organización en sus empeños productivos, no puede tener como resultado la perfecta asincronía entre un Estado desregulador y privatista y la condensación de una cierta conducta social, sólo centrada en mecanismos individuales de sobrevivencia.

Así las cosas, los planos de la solidaridad, de la cooperación y la ayuda mutua no se interceptan con los planos del Estado y de la sociedad civil. En este sentido, podría estar ocurriendo, que el Estado de Chile, es extraordinariamente eficaz hoy día, para convocar la emergencia de los depósitos profundos del capital sociocultural existentes en los sectores populares, y proponerse, con energías suficientes, succionar supletoriamente, aquello que de energía social que le falta a las políticas públicas estatales y con ello entrar a agotar los últimos depósitos de capital social de la sociedad civil comunitaria.

Sin embargo ese capital social, que en estado constante, esta presente en las profundidades de las subjetividades culturales de las comunidades, puede convertirse fácilmente en un capital social variable y volátil, ante las convocatorias coyunturales y casi espontánea de políticas pública con

afanes meramente compulsivos de utilización de corto plazo<sup>90</sup>. Ojala que no estemos presencia los últimos intentos de la sociedad civil comunitaria, para construir sentidos solidarios y participat en oposición a las convocatorias individualista y nihilistas del ambiente globalizado de las polít públicas nacionales e internacionales.

## TERRITORIOS DE COMUNITARIZACIÓN

### Geografías sociales de Comunitarización

Chile es un país de diferentes entornos y ambientes territoriales. Sin lugar a duda aquella definición Castell<sup>91</sup> respecto, de que el territorio es una conjunción de componentes económicos, políticos, soci culturales y no es solamente una marca administrativa, es de una extraordinaria importancia para consid los diferentes componentes que se encuentran desde el punto de vista geográfico en la conformación de asentamientos humanos. En última instancia, a nuestro juicio, conforman las “placas tectónicas”, que o guran los escenarios de las experiencias de transformación o reproducción social.

### Santiago: centralidad y convergencia de Territorios Populares Originarios

En primer lugar, la centralidad de la ciudad primada de Santiago, es un componente releva a ser considerado en la comprensión del por qué aparecen en este punto y no en otro, las prime experiencias comunitarias en las nuevas relaciones del Estado municipalizado y la Sociedad C con intentos de Comunitarización y ciudadanización. Tradicionalmente, es la ciudad de Santiago que aglutina la centralidad país y eso hasta el día de hoy, es una realidad que difícilmente podrá neutralizada, en el corto o mediano plazo. Es más, la metropolización de la ciudad de Santiago acuerdo a lo que plantean todos los urbanistas y territorialistas, indican que seguirá siendo el pu gravitante de conformación de la visibilidad nacional y por tanto lejos de ser una ciudad que per nece estática su gravitación económica social y demográfica, es una de las ciudades mundiales camina en función de su conformación como ciudad archipiélago. Y dentro de esta especial conf ración siglo XXI, están sus procesos de ciudadanización o descuidanización.

No es extraño entonces, que la primera muestra de experiencias comunitarias municipa sean expresión de esta centralidad de lugar y de capital social acumulado, que expresa el alto centaje de “revoluciones microcomunitarias de la cotidianeidad social”, que efectivamente se desa llan en este ámbito territorial y que también muestran las respuestas frente a los desafío d recomposición de las relaciones internacionales y su impacto en los ámbitos locales.

Las experiencias de la región metropolitana, están revelando que en este territorio de la gión Metropolitana, existe una condensación de memoria histórica, de capital social y de masa cr profesional, que evidentemente, hace posible, más que ningún otro lugar, la aparición primigenia experiencias que pueden parangonarse a un conjunto de las llamadas “buenas prácticas partici vas” en el ámbito mundial.

<sup>90</sup> Estas ideas ha sido sugeridas insistentemente por Gabriel Salazar. Al respecto ver Artículo de Gabriel Salazar, capital Social Constante y Capital Social Variable, Explorando senderos transliberales, Revista proposiciones N° 28, SurEdiciones, 1998.

<sup>91</sup> Manuel Castell, Crisis urbana y Cambio Social, Op Cit.



El territorio central de Chile, es a no dudarlo, un componente significativo a la hora de establecer las debidas proporciones, respecto de donde se asienta la capacidad para producir avances significativos en la recomposición de relaciones sociales ciudadanas y de los rediseño institucionales estatales, para hacerse cargo de los desafíos de la recomposición de relaciones sociales.

### **Las ciudades interiores**

En segundo lugar, está la emergencia de experiencias participativas, asentadas en la ciudad intermedias, casi todas ciudades también primadas de características regionales o provinciales, y que junto con contener importantes aglomeraciones de población, son capaces también de contener componentes claves para el planteo de evidentes marcadores de nuevas fronteras de experiencias creadoras de comunitarización. Esto es, el poseer una institucionalidad pública, que sea efectivamente un soporte de implementación de políticas públicas y que a su vez, tenga junto a la asociatividad local, un componente de masa crítica profesional intelectual, que le permita producir los procesos de autorreflexión, respecto del cómo se implementa ésa política pública.

Entre uno y otro componente, está la sociedad civil local, que utilizando sus energías históricas, acumuladas durante mucho tiempo, es capaz entonces de producir adecuados interfaces, con la capacidad de reflexión autocrítica de la masa crítica profesional imperante en el lugar, bajo la forma de universidades o de instituciones y ONGs. Y que juntos, son capaces de establecer proceso de auto comprensión y reflexión de la práctica social, en condiciones de legitimidad e interlocución tecnopolítica, con los aparatos tecnocráticos del Estado central y sus políticas.

### **Pueblos Predominantemente Rurales** <sup>92</sup>

En tercer lugar, la territorialidad nacional, señala la existencia de ciudades y pueblos predominantemente rurales, que establecen asentamientos humanos en el interior de sus territorios, y que están demandados por la necesidad de ser productivos, fundamentalmente en una relación mediada por políticas públicas de desarrollo rural.

Estas experiencias aparecen siendo capaces de internalizar prácticas sociales con indicaciones, propuestas e inducciones de políticas estatales, ya no sólo proveniente de la propia política pública involucrada, si no de otro conjunto de políticas de desarrollo rural globalizadas, que mediante procesos intensivos de comunicación y de capacitación, son propuestas, inducidas e implementadas en ámbitos rurales determinados, especialmente, aquellos de pobreza rural.

Esto, también, da cuenta de los cambios globales respecto de cómo se posicionan los territorios rurales, en un mercado mundial que es ya, mucho más globalizado. Y comienza a marcar de manera determinante, el modo de cómo los pequeños campesinos y pequeños propietarios son capaces de establecer efectivamente esas vinculaciones globalizadas.

Pareciera, entonces, que comienza operar un nuevo territorio temático y cultural, que promueve un nuevo orden de innovaciones de organización social, esta vez impulsando e induciendo a la colectivización de grupos de pequeños agricultores, para enfrentar la demanda de la economía globalizada. En ése ámbito, es que surge entonces, una propuesta que se va abriendo camino, en

---

<sup>92</sup> Utilizamos aquí, libremente, la denominación utilizada por Sergio Galilea en Planificación de los Asentamientos Humanos en América Latina y el Caribe: teorías y metodologías, Naciones Unidas, Nairobi, 1984.

términos de producir colectivos de pequeños agricultores y campesinos, que en función del objeto utilitario de ser más productivos, también están siendo impulsados a establecer empresas campesinas que las miradas optimistas avizoran como posibles lugares también de ciudadanía.

### **La Comunidad de Borde Costero**

En cuarto lugar, aparece con mucha fuerza, la presencia de nuevos ámbitos territoriales y asentamiento humanos, ésta vez ubicados en los territorios de borde costeros, y que indudablemente, establecen una nueva fisonomía de estudio y de exploración para realizar las vinculaciones entre la política pública y comunidades locales.

Es indudable que las comunidades y caletas pesqueras, tienen un modo particular de establecer su relación con la sociedad global, con el mercado y con el modo de enfrentar sus prácticas productivas. En definitiva, no se trata de la localidad tradicional de tipo rural ni tampoco es el asentamiento ubicado en la ciudad intermedia y mucho menos se parece a la población metropolitana de la región central primada. La caleta pesquera, a partir de las experiencias conocidas en Chile, se relaciona como lugar particularmente indivisible y no parangonable con ningún otro lugar y que requiere tanto de un tratamiento particularizado desde el punto de vista de su análisis reflexivo. Proviene de un análisis tanto de la política pública, del nivel gubernamental como de la práctica reflexiva proveniente del mundo de las ONG.

La caleta pesquera, es un lugar de comunidad productiva, desligada o lejana de la institucionalidad municipal comunal y con una capacidad de inserción económica relevante en el mercado productivo regional e internacional. En general, en ellas se condensa una capacidad de capacidad comunitario y productivo, no suficientemente estudiado e integrado en los análisis nacionales de asentamientos humanos y que por tanto presenta como objeto de investigación, posibilidades relevantes para completar las indagaciones respecto de cómo se viven las múltiples ciudadanías.

### **Las Comunidades de los Pasajes**

En quinto lugar, más allá del municipio y más allá de la junta de vecinos, aparece el espacio comunitario vivencial y cotidiano, aquel que estuvo a punto de ser catalogado como espacio legítimo de movilización de las dinámicas comunitarias sociales culturales ciudadana en la década del 80 que conforme se impulsó la democratización de baja intensidad, fue nuevamente obligado a asumir un rol de "espacio beneficiario" o espacio receptor de políticas públicas y sociales.

Las experiencias que van desde el municipio a proponer la innovación y la ciudadanía hacen porque intuyen que el desarrollo comunitario, no se agota en los programas sociales de Dideco o proyectos de inversión de la Secplac y que en el mundo interior de la territorialidad comunitaria, se encuentra una abigarrada condensación de experiencias históricas de pobladores, de campesinos, de pescadores que han construido sus propias historias locales, independiente del municipio o en contra del municipio. La comunidad íntima del pasaje, se revela como un lugar inasible por la exterioridad de la política pública, pero si más penetrado por los medios masivos de hibridación cultural.

## Las Gavillas Populares<sup>93</sup>

Y en sexto lugar, se encuentra el territorio espacial de los “grupos informales”, que construyen sus cotidianidades íntimas y se elaboran como sujetos sociales de múltiples identidades, muchas de ellas en vinculación con la “planetarización” de sentidos antisistémicos, pero que siempre o casi siempre, deambulan en forma permanente en los límites la sobrevivencia física social y cultural. Ellos, sin proponérselo deliberadamente, están en la frontera de una praxis innovativa social, que rehuye la institucionalidad, pero que es profundamente creativa e innovativa a la hora de reproducirse social y culturalmente.

En definitiva, al proponer una geografía sensitiva y activa, para mostrar las iniciativas municipales de innovación, estamos proponiendo asumir, que una primera categorización analítica, con todo lo constructiva que ésta pueda ser, pasa por establecer una relación sinérgica entre una institucionalidad municipal extremadamente inconciente de sus identidades internas, que busca a veces de forma desesperada hacerse legítima en un territorio. Cuando esas identidades internas resultan anticuerpos históricos para las propias comunidades, que las resguardan de la invasión compulsiva de la manipulación estatal.

En definitiva, la democratización municipal, para que sea sustantiva, dependerá de la vinculación con el entorno territorial y con los componentes fundamentales que lo definen. El grado de éxito o de relevancia de la experiencia democrática municipal, con una orientación hacia fuera, hacia la construcción de comunitarismos, dependerá, más, que de elementos eficientes desde punto de vista del diseño tecnocrático, de una sinergia con el territorio cultural en el que se asienta.

## Condicionantes geográficas para la Comunitarización

De esta forma, la geografía de los asentamientos humanos en Chile, condicionaría a nuestro juicio, el modo mediante los cuales se accede a procesos de democratización y comunitarización.

En la ciudades urbanas y costeras del norte de Chile, es posible sostener que sus insularidades, y la lejanía relativa entre centro poblados, y en donde las principales instituciones, son aquellas que representan al Estado, la democratización municipal se desarrolla condicionada por las relaciones sociales internas de la red de municipios provinciales y regionales.

En la ciudad metropolitana de Santiago, segmentada, clasista, marginalizante, con bolsones de espacio globalizado y “norteamericanizados”, la democratización comunitarista, se asienta no en los grandes municipios, de clase media y superior, sino que en aquellos que están establecidos en las zonas de pobreza de gran Santiago. Claramente los municipios orientan sus experiencias de trabajo social, a la construcción de alianzas con grandes sectores ciudadanos de estos territorios.

Lo que en algún momento pretérito, se llamó macro zona central de Chile, pareciera volver por sus fueros, como el gran territorio urbano de Chile y por lo tanto el macro sistema, destinado a servir de “territorio soportante principal”, que otorga viabilidad política económica social y cultural a las masas migrantes del interior y exterior del país. Es en este punto del territorio, en donde se condensa la masa crítica de ciudadanización y democratización. La descentralización, para que sea efectivamente un componente de equidad democrática, debe pasar por el convencimiento de que en estos

---

<sup>93</sup> Gavilla: forma de asociatividad de los peones del siglo XIX, utilizada para la sobrevivencia y oposición a los Hacendados de la Oligarquía del Valle Central de Chile.

municipios se necesitan realizar las más importantes modificaciones estructurales para derribar muros que contiene la democratización efectiva.

La ley orgánica 18.695, de la dictadura, que regula de una vez y para siempre el municipio chileno, tuvo su antecedente inmediato el Decreto Ley de la Junta de Gobierno, el 1289. Desde los años 90 hasta ahora, las reformas del sistema municipal chileno han seguido el mismo camino tímido y tibio de la transición global, es decir, no han abordado en la necesidad del rompimiento de la cascada de fuerza jurídica, que significan el tener una misma matriz de municipio para todo el territorio nacional.

Si en pequeños poblados rurales, esta “misma matriz municipal”, representa una exageración institucional sobredimensionada, para los municipios urbanos de la macro zona central del país, representa hace rato un diseño obsoleto, que dejó de ser un factor impulsor de cambio en la dirección de un “municipio adaptativo e inteligente”.

De otra parte, el municipio de la ciudad intermedia, establece su fisonomía institucional y competencia con la Intendencia y la Gobernación. Las dos, a escasos metros una de otra y situadas en todos en la misma plaza principal de la ciudad primada regional. No hay ninguna municipalidad intermedia, que no tenga conflicto de competencia, desde el punto de vista técnico o desde el punto de vista político, con las otras institucionalidades del Estado.

Y por último, el municipio rural, es decir aquel municipio de precariedades múltiples, con un caso equipo profesional, dependiente absolutamente del FCM<sup>94</sup> y con relaciones de dependencia hacia la ciudad primada regional y hacia el conjunto de los Ministerios del Estado central, en particular dependiente de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo. Es un municipio de construcción artesanal y con una estructura institucional que no se condice ni es congruente con el territorio rural en el cual tiene que asentar su legitimidad.

Si a este municipio, en forma exógeno, se le inserta voluntad de democratización comunitaria o mero establecimiento de programas sociales, el resultado más probable, será siempre en caso de buena voluntad y acogida por alcalde y funcionarios municipales, permanentemente sobrepasada por las demandas del territorio. Así, es explicable, que en el último tiempo de las convocatorias al programa, éste haya adoptado una suerte de ruralización.

La geografía del cambio e innovación municipal en Chile tiene estos espacios de desarrollo. Las miserias y las grandezas de las experiencias de democratización municipal esta condicionadas por estos territorios y al carácter de sus asentamientos humanos.

---

<sup>94</sup> Fondo Común Municipal, mecanismo de redistribución de ingresos orientado a las Comunas más pobres del País.

## LA CARTOGRAFÍA DE LA COMUNITARIZACIÓN

La pregunta que ordena esta categorización, se refiere a bordar el complejo proceso de ubicar las experiencias de democratización municipal y comunitaria, en planos temáticos conceptuales que orienten la descripción a la cual ella hace referencia. Para este objetivo, hemos considerado pertinente establecer una sencilla modelización, en torno a cuatro cuadrantes en donde se estarían ubicando el diagrama de las innovaciones municipales:

Un primer cuadrante, lo relacionamos con el tema del diseño y la gestión municipal, caracterizado por las innovaciones en los objetivos, metodologías que establecen modos distintos de prácticas institucionales y socio institucionales del municipio para bordar su objetivos, tanto los que se refieren a las funciones privativas, como aquellos que se refieren a la funciones compartidas;

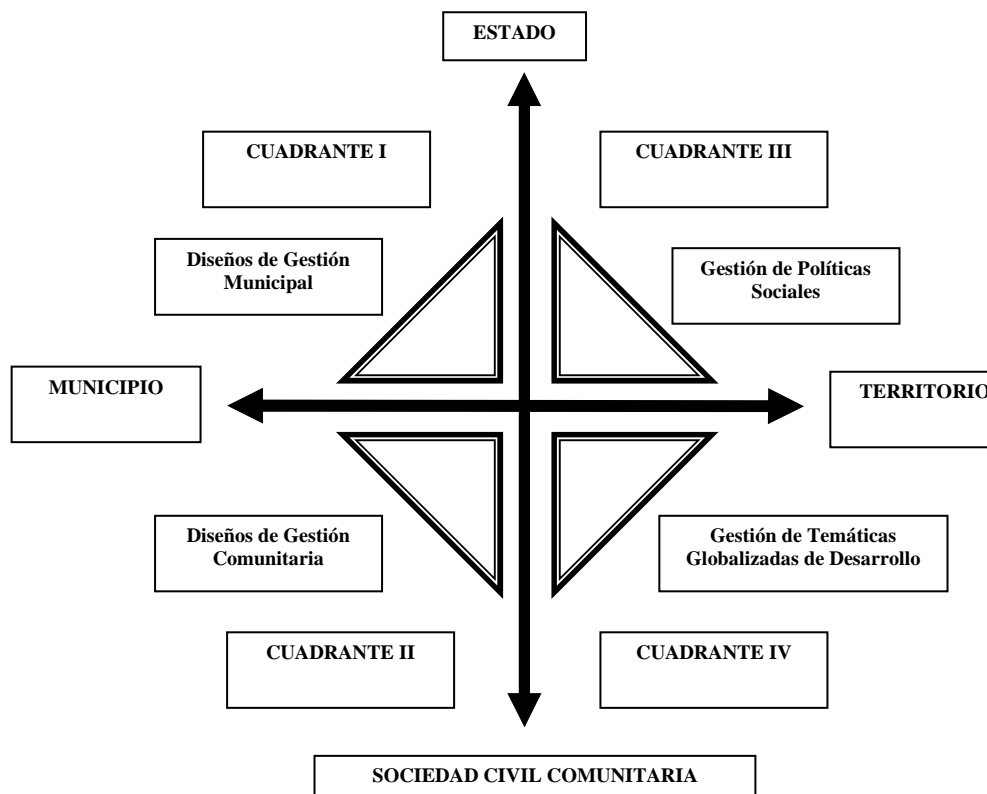
Un segundo cuadrante, que lo relacionamos con los diseños de gestión comunitaria, que son abordados por las diferentes instancias de desarrollo comunitario de la municipalidad y que fundamentalmente están referidos al establecimiento de mecanismos de interfaz, para dialogar y co-construcción no vinculante de implementación de planes y proyectos comunitarios.

Un tercer cuadrante, que lo relacionamos con el tópico de la Gestión de Política Sociales propiamente tales, que a modo de diferentes políticas sociales, se encuentran en proceso de instalación en las estructuras internas municipales, bajo diferentes modalidades de convenio de gestión conjunta, de coordinación intersectorial o establecimiento de corporaciones;

Un cuarto cuadrante, que se refiere a la gestión de temáticas globalizadas de desarrollo, que siendo temáticas globalizantes de desarrollo humano, consiguen transitar por el interior de las estructuras municipales e instalarse en no pocos casos, en fronteras innovativas de construcción de programas sociales locales.

Estos cuatro cuadrantes, estarían interceptados por una línea continua de arriba hacia abajo, en donde uno de los polos estaría dado por la actividad estatal y del otro por la sociedad civil comunitaria. Cada uno de estos cuatro cuadrantes, establecería triángulos de gobierno tratando de impactar la gestión de conducción y planificación política de la municipalidad y desde el punto de vista de los procesos de planificación del municipio.

Estos cuatro cuadrantes estarían en permanente tensión, competencia y cooperación. En forma diagramada este esquema cartográfico para entender los planos dentro los cuales se daría la innovación municipal, sería el siguiente:

**Cuadro N° 2: Diagrama de interpretación de la Comunitarización Municipalista.**

En definitiva, lo que estaríamos tratando de sostener mediante esta imagen, es que en el territorio municipal, estarían interactuando, mediante confrontación, disputa, cooperación, alianzas, estos cuatro cuadrantes y detrás de ellos, habría actores sociales políticos institucionales, preocupados de instalar las temáticas referidas a cada uno de ellos.

En este aspecto, habría un ámbito privativo del municipio relativo al modo de organización de su gestión municipal y al modo como organiza su proceso de gestión comunitaria y un ámbito territorial público, con el cual interactúan forma permanente, que estaría relacionado con el modo de interlocución y de transacción con las políticas pública propiamente tales o nacionales y el cómo se procesa de manera local, la gestión de las temáticas globales de desarrollo, es decir aquellas relacionadas a ciertos consensos mundiales respecto de temáticas concerniente al desarrollo social y humano.

Cada uno de estos cuadrantes, organizarían la penetración de sus respectivos ámbitos, con sus objetivos, temáticas, metodologías, y procesos culturales sociales y políticos, mediante triángulos de gobernabilidad, que estarían tratando permanentemente de influir por medio de sus proyectadas capacidades y modos de enfrentar la gobernabilidad, para así postular a estar presente en algunos de los objetivos estratégicos de la planificación de cada uno de los municipios.

Momento relevante de la disputa de estos cuatro cuadrantes y de sus cuatro triángulos de penetración, sería el momento de la definición de los planes de desarrollo comunal. Cuando este, el Plan de Desarrollo Comunal, finalmente se consolida como estrategia de desarrollo de la comuna y de sus habitantes, cada uno de estos cuadrantes, se tendría que reformular y adquirir las modificaciones formales estructurales, al cual son demandados por el gran proceso de negociación, que debería significar una planificación situacional estratégica y participativa.

Todos estos dispositivos de diseño local de política pública nacional o de enfrentamiento local de problemáticas reivindicadas o demandadas por la comunidad o de apuestas locales, validadas por estrategias internacionales de desarrollo, tendrán en su interior distintos grados de acoplamiento de los cuatro cuadrantes y sus respectivos triángulos, de acuerdo a la particular correlación de fuerzas, esencialmente variable, en cada uno de los municipios.

En algún momento, la iniciativa en el desarrollo y gestión de un dispositivo local de gestión social, será liderada por alguna de las fuerzas ubicadas en estos cuatro cuadrantes y ejercerá un liderazgo que podrá variar en el tiempo y que en definitiva, hablará de escenarios locales de gestión social, esencialmente variables.

En la topología de estos dispositivos participativos, adquirirán fisonomías distintas, énfasis peculiares y modos alternativos o no, de acuerdo al movimiento particular de estos cuatro escenarios y que en definitiva contribuirán a hablar de una temática que se ha instalado ya con mucha fuerza en América Latina, que es la aparición de un ámbito de coordinación y transectorialidad, integracionista y con un status propio en las ciencias sociales y que sería el de la gestión pública local.

## TOPOLOGÍA DE LA COMUNITARIZACIÓN

Bajo esta categoría nos pretendemos hacer cargo de las formas y modos de comportamiento, que son detectables en la variada gama de experiencias de democratización comunitarista y observables en las últimas décadas de gestión municipal. Formas y comportamientos, son componentes analíticos que a nuestro juicio, interesa analizar e indagar, por cuanto estarían mostrando los modos peculiares bajo los cuales la sociabilidad comunitaria e institucionalidades del municipio, se organizan para dar respuesta a las complejidades, demandas y reivindicaciones del medio ambiente territorial, en el cual se insertan. Formas y comportamientos, nos remiten a los objetivos, a los modos de convocatoria, al origen y a los tipos de innovación, que es posible describir en las experiencias de innovación en construcción y en cómo ellas producen o no formas del fortalecimiento de la ciudadanía.

Existirían al menos, dos diferenciaciones generales que valdría la pena, exponer en torno a esta propuesta de topología planteada. Una, se refiere a la topología de las innovaciones institucionales municipales y que en general nos proponemos sistematizar y describir en el cuadro a continuación:

**Cuadro N° 3: Topología de las experiencias de Comunitarización y Comunitarización<sup>95</sup>.**

<b>DISPOSITIVO DE DEMOCRATIZACIÓN COMUNITARIA Y KOMUNITARIA</b>	<b>CARACTERIZACIÓN BÁSICA</b>
<b>Pladecos</b>	<p>Instrumento de planificación del desarrollo local que busca fortalecer la participación y coordinación de los funcionarios municipales en el diagnóstico y toma de decisiones, mejorando el uso de recursos y la intervención en general, así como también la vinculación con las distintas instituciones gubernamentales que permitan orientar los programas sociales, acorde a políticas de desarrollo comunal.</p> <p>Convoca a los diversos actores comunitarios, a través de distintas modalidades, a participar en la detección de los principales problemas de la comuna.</p> <p>Democratización de la gestión municipal, desarrollando instancias de auto capacitación fortaleciendo la participación comunitaria.</p>
<b>Plan estratégico institucional</b>	<p>Se busca integrar a la comunidad en la participación y gestión de los programas de desarrollo social municipal, capacitando dirigentes, fomentando y difundiendo las iniciativas que surjan desde la institución. Hacer de las políticas sociales participativas una política municipal y no de un programa en particular. Dideco capaz de crear espacios formales e informales de educación y liderazgo</p> <p>Construir un nexo entre las demandas de género y los programas sociales de las entidades públicas destinados a la zona rural. Potenciar la generación de organizaciones de género haciendo de nexo y coordinación.</p>
<b>Programas con enfoque de género</b>	<p>Promover la asociatividad, liderazgo y redes de apoyo para las mujeres, apoyando sus programas gestionando recursos y el acceso a los espacios de toma de decisiones a nivel local.</p> <p>Fortalecer la organización de MJH de manera de mejorar la calidad de vida de ellas y sus familias. Generar redes de apoyo entre las mujeres que conforman la agrupación, también establecer una coordinación con el programa municipal para conocer las diversidades, acciones y beneficios existentes</p> <p>Diseñar estrategias de acción en conjunto con otras mujeres, asumiendo una representación formal frente a las autoridades en lo que se refiere a la temática de MJH, estableciendo coordinaciones con los empresarios de la comuna</p> <p>Crear un servicio de educación de adultos para las mujeres de la comuna. Aumento de la escolaridad y creación de un espacio para las mujeres que definen la educación que necesitan</p>
<b>Programas de Desarrollo territorial</b>	<p>Construcción de viviendas sociales para allegados de la comuna, desarrollo de la tipología de vivienda, participación de los allegados en el desarrollo del proyecto.</p>
<b>Programas de Desarrollo rural</b>	<p>Fomentar el uso de aguas subterráneas de baja profundidad como fuentes de abastecimiento para riego intrapredial, desarrollar metodologías que permitan identificar los lugares más apropiados para el alumbramiento de aguas subterráneas, motivar a la comunidad campesina a reconocer el potencial hídrico de sus territorios, a través de instancias de participación entre agricultores y equipos técnicos.</p>
<b>Programas de Desarrollo intercultural</b>	<p>Reconocer el sistema médico mapuche y conocer la eficacia del sistema médico oficial para la población mapuche, impulsando y valorando un acercamiento entre ambas, con el fin de mejorar la calidad de la salud en la zona. Reconocer los territorios con una mayor producción de plantas medicinales e identificar los factores de riesgo para su conservación.</p> <p>Incorporar las formas propias de representación y articulación de comunidades indígenas en la elaboración de un plan comunal capaz de articular y abordar las especificidades culturales propias de la zona.</p>

<sup>95</sup> Queremos instalar una diferencia entre estas formas de expresar la acción de autonomía y autogestión social, cultura política de las Comunidades. Cuando en ellas se advierte mayor presencia de gobernabilidad desde arriba, hablamos de Comunitarización y cuando advertimos mayor presencia de autogestión y por tanto de gobernanza, hablamos de Komunitarización, que quiere reivindicar la K como expresión de territorios populares originarios, que hablan su propia lengua, en donde la K es sinónimo de rebeldía y rebelión mestiza e indígena. En adelante, la denominaremos como comunitarización.



**Programas de Memoria histórica Local.**

Promover el desarrollo sociocultural a través del rescate de la historia de la comunidad y del logro de una identidad positiva, a través de la manifestación artística de un teatro callejero. Generar un grupo multisectorial que apoye las iniciativas locales.

**Programas de Educación Popular**

Desarrollo de experiencias e educación popular que orientadas a promover grados superiores de autonomía, vinculan a los sujetos sociales con la territorialidad e identidad popular.

Aumentar los niveles de asociatividad y de gestión local de los productores locales y las familias rurales.

Expandir la capacidad para generar productos relacionados con la actividad silvoagropecuaria, introduciendo nuevas tecnologías y aprovechando al máximo el potencial existente.

**Programas de desarrollo económico local**

Establecer condiciones favorables para el desarrollo de la base productiva comunal, ampliar canales de difusión y comercialización de los productos locales, incentivar la asociatividad en el ámbito productivo comunal,

Desarrollo productivo y social, valor agregado a productos, acceso a la información, comercialización asociatividad y fortalecimiento grupal.

**ARQUEOLOGÍA DE LA COMUNITARIZACIÓN<sup>96</sup>**

Bajo ésta en denominación, queremos referirnos, a la indagación respecto del origen histórico de la experiencia comunitarista y hasta donde se pretende llegar, en las escalas participativas. Supone realizar una apuesta de carácter casi especulativo, respecto del rastreo de lo que queremos nombrar como antecedente de memoria histórica local, contenidos en forma explícita o implícita en la experiencia comunitaria y komunitaria. Existirían indicadores para este rastreo hipotético, que detectarían los componentes de capital social histórico local acumulado en la experiencia, a partir de las formas de lenguaje y nombramientos involucrados en la descripción de la experiencia.

Consideramos que esta referencia es clave a la hora de identificar una experiencia de democratización municipal y comunitaria. Nos damos cuenta de la extrema fragilidad, que tiene el proponerse una tarea de este tipo, pero consideramos necesario, que esta dimensión sea visible para el análisis de la democratización y comunitarización municipal, por cuanto sostenemos, como ya lo hemos planteado en otro momento, que la democratización social, sólo es posible, si es sostenida por un ambiente territorial histórico que le de sustento y viabilidad histórica. Sobre todo, si esa experiencia de micro relaciones sociales condensadas, pretende instalarse como nuevo enfoque metodológico, con pretensiones de consolidación en la institucionalidad del municipio.

De la misma manera, la condición arqueológica, nos señala el destino de la planificación estratégica de la experiencia. Es decir su capacidad para promover objetivos y metodologías que promuevan grados superiores de ejercicio de ciudadanía real y efectiva.

Éste componente, es vital y crucial, habida consideración de los déficit, que la historia social de participación en Chile, muestra en éste aspecto. Para ello hemos considerado pertinente utilizar un esquema simple de gradiente de participación y agrupar a las experiencias de comunitarización en la

<sup>96</sup> Esta comunitarización debería llevar incluida una "K" originaria étnica, por cuanto remite a la presencia en el genoma social de practicas ancestrales de comunidad, que están presentes en el mestizaje popular de nuestras comunidades. Por ello, estamos tentados de nombrar a este proceso de Komunitarizacion o Kcomunitarizacion, para dar cuenta de la presencia actual de nuestros orígenes étnicos komunitarios. Una fundamentación anexa a este planteamiento, se puede encontrar en el artículo Territorios Populares Originarios en Revista Digital [www.sepiensa.net](http://www.sepiensa.net), Santiago de Chile, 2007.

clásica escala de participación de Arnstein<sup>97</sup>, adaptada, que señala que la participación puede entenderse como una escala progresiva, desde niveles inferiores de no participación que avanzan a niveles superiores de cogestión y autonomía.

En donde, la variable principal a evaluar para la calificación, es el grado de control que tienen los individuos, grupos y comunidades sobre recursos e instituciones, que actúan y condicionan la cotidianeidad de sus territorios.

## **LAS PERSPECTIVAS DE LA COMUNITARIZACIÓN MUNICIPAL: NUEVOS TERRITORIOS Y NUEVAS TEMÁTICAS**

### **Para una plataforma de Comunitarización**

Decíamos que si entendíamos a las Municipalidades como arreglos políticos institucionales en permanente construcción y no como simples depósitos de sedimentaciones orgánicas jurídicas estatales, deberíamos estar dispuestos a mirar con nuevas miradas a esta institución.

De esta manera nos proponemos sugerir perspectivas de trabajo para la “comunitarización municipal, situándose en los territorios, que a nuestro juicio delimitan las fronteras, necesarias para traspasar para avanzar y construir nuevos territorios y nuevas temáticas. Para ello es necesario construir nuevas conceptualizaciones, más allá de los hechos jurídicos o situacionales, que marcan el devenir cotidiano y rutinario de los Municipios. En su interior teórico, presumimos, pueden encontrarse nuevas claves para entender y afrontar las muchas interrogantes y frustraciones, que aun hoy muestran como las grandes deudas de la municipalidad para con la ciudadanía y la ciudadanización.

En síntesis, pretendemos en este apartado proponer las perspectivas de trabajo, que en el tema de la comunitarización municipal, aún están pendientes, relevando aquellos temas claves, que parecen importantes de ser analizados y desarrollar un análisis crítico de lo realizado este momento.

De manera general, visualizaremos el municipio con un arreglo político institucional, que a nuestro juicio y desde un punto de vista teórico analítico, expresa en última instancia una correlación de fuerzas del poder local. Así, la institucionalidad municipal, aún cuando es producto de una normativa y de una ley y sea en extremo condicionada, cuando no determinada por las instancias centrales gubernamentales, es en definitiva una expresión de la correlación de fuerzas sociales políticas culturales a nivel local.

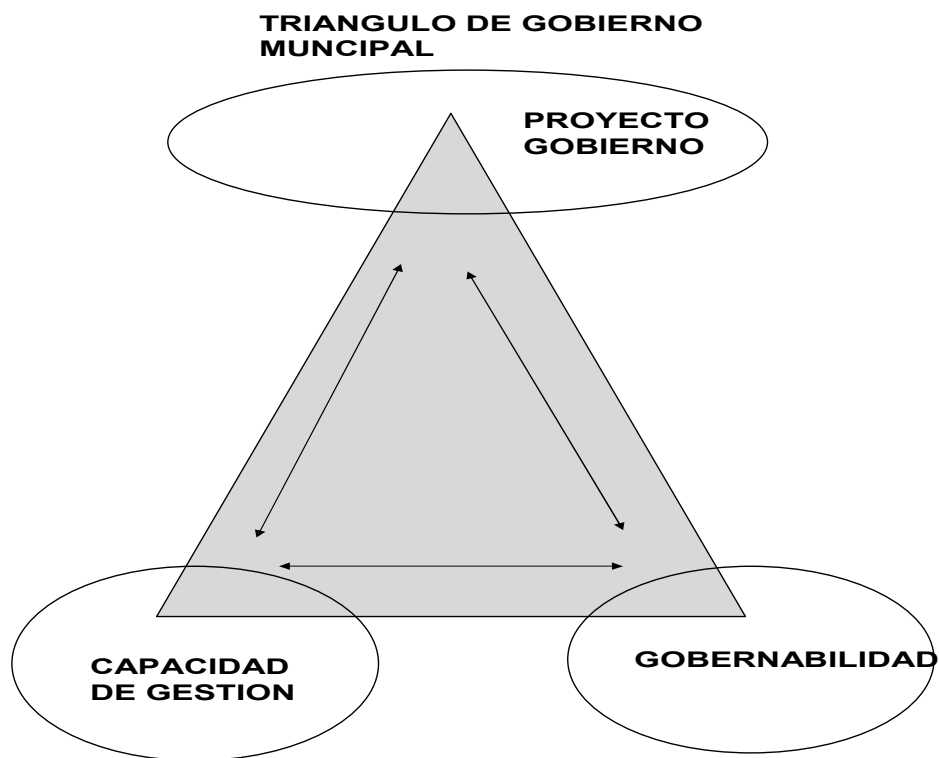
A esta institucionalidad, que se legitima por su construcción cotidiana permanente, se le asignan funciones privativas y compartidas. Pero deliberadamente, queremos llamar la atención en última instancia, a una institución política y por lo tanto su objetivo último es político. En términos actuales se define por su capacidad para construir gobernabilidad y por su capacidad para construir gobernanza.

Los componentes importantes, entonces del municipio, son una conjunción de subsistemas que debería estar en equilibrio; un subsistema político, un subsistema de participación, uno de gestión de servicios y un subsistema de gestión directiva de la organización municipal.

---

<sup>97</sup> Ya citada en el Apartado de Cuasi mercados de Participación....Casi Participación.

Para ello, debemos plantear que el Sistema Municipal en su conjunto y con estos subsistemas, mantienen un equilibrio dinámico, con sus ambientes internos y externos al municipio, procesando permanentemente tres componentes de lo que Matus<sup>98</sup>, llama el triangulo de gobierno de la institucionalidad publica. De esta manera, habría tres factores, que estarían operando en este sistema.

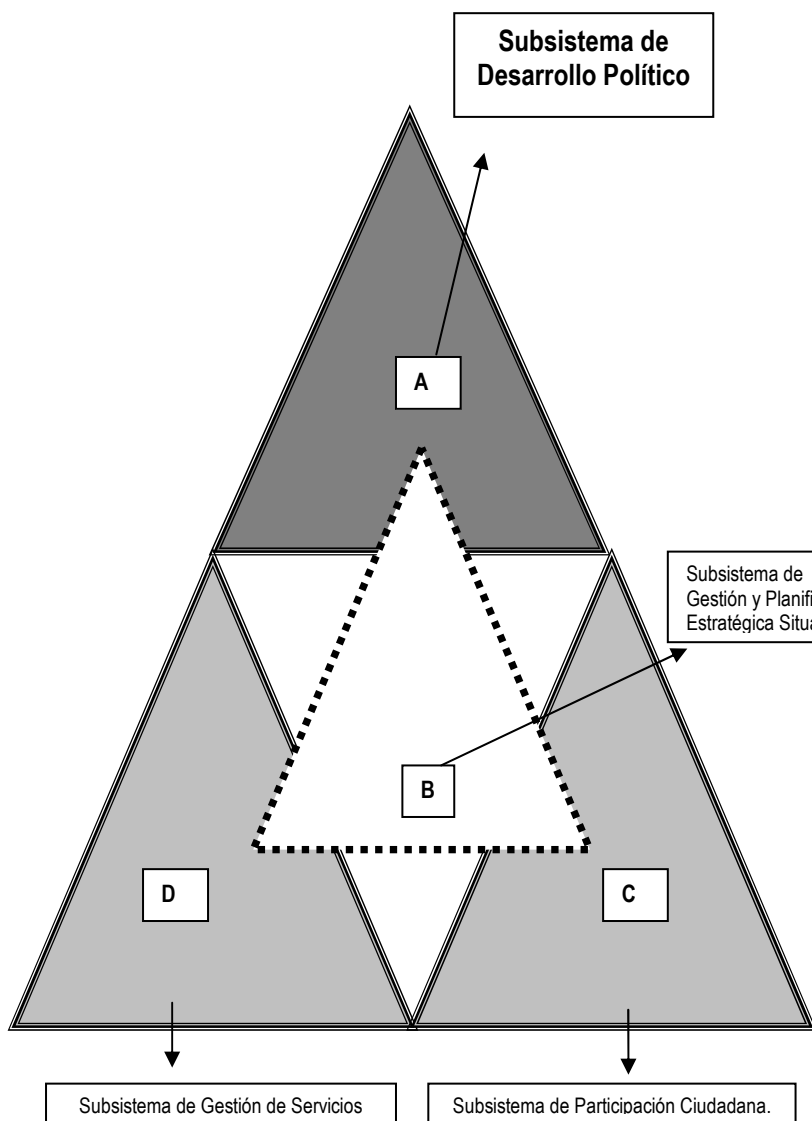


DIAZ2002

---

<sup>98</sup> Matus, Carlos. Política, Planificación y Gobierno, Editorial Altadir, Venezuela.

En el gráfico que a continuación presentamos, visualizamos los subsistemas del sistema municipal, en donde se procesarían, cotidianamente los componentes de la gobernabilidad<sup>99</sup>:



<sup>99</sup> Las primeras referencias a esta temática la hicimos en el Artículo La gestión en la Encrucijada: la Política de Participación en las Municipalidades, Revista Proposiciones N 28, SUR, 1998.

## SUBSISTEMA DE DESARROLLO POLÍTICO

En este gráfico visualizamos un subsistema de desarrollo político, que definimos como el conjunto de normativas, dispositivos, relaciones y procesos que legislan, direccionan y norman la direccionalidad superior de la institución municipal.

En lo formal, y de acuerdo a la juridicidad vigente, esto se expresa en la relación de dirección del alcalde y de las funciones de fiscalización y sanción de un Concejo Municipal.

Éste es un lugar olvidado para la comunitarización municipal. O para decir lo mismo: aparece como transparente y no visto y por tanto no problematizado, como ambiente de contradicciones que condicionan al conjunto de la Municipalidad. Y la paradoja está, en que éste es precisamente el lugar en donde se sancionan y se deciden las viabilidades políticas y técnicas de los proyectos que son sometidos a su conocimiento y sanción. No parece frecuente, que el alcalde y los concejales, promuevan un ejercicio distinto del modo tradicional del como han estado ejerciendo sus rutinas de dirección y normatividad en los últimos 14 años

No existe, por tanto, preguntas relevantes respecto de la eficacia y de la eficiencia, acerca de los procesos de gobernabilidad, de los cuales ellos son responsables. Y por tanto de las capacidades de expansión de su capacidad de desarrollo político, por medio de los mecanismos procedimentales, tanto de la gestión, como reconocimiento de la materias, que son tratadas en el procesamiento técnico político de los problemas, como en la resolución de las normas, programas y proyectos

Es decir, es evidente, que éste es un lugar no explorado de comunitarización municipal. De acuerdo a las características fundamentales del municipio, el alcalde procesa su información propiamente política del territorio, mediante un mecanismo aleatorio de usos externos de asesorías, experiencia personal, información partidaria, etc. Las asesorías, pueden variar desde la que entrega una ONG, afín social o políticamente, con capacidad de manutención de soportes viables de información, hasta “operadores políticos”, que basan su legitimidad en grados variables de confianza, generalmente gestados en prácticas partidarias de campaña electoral.

El alcalde tiende a mantener una relación de asesoría técnica con su personal de línea y sólo muy eventualmente ese personal de línea, traspasa su ámbito técnico para incursionar en el análisis político del territorio comunal y del municipio.

Pareciera existir aquí una virtual autocensura del personal directivo superior de los municipios, para asesorar al Consejo y al Alcalde, también en el análisis de los factores políticos que condicionan el desarrollo del territorio Comunal. A diferencia de otros municipios en América Latina, como por ejemplo, los brasileños, en el caso de Chile, esta suerte de autocensura, parece ser otro de los remanentes de cultura organizacional, proveniente del ambiente interno de gestión que instalara la dictadura en los inicios de esta nueva institucionalidad.

Es decir, aquella institucionalidad centrada en la persona del alcalde, como delegado de la intendencia y de la junta de gobierno, y que asumía por sí y ante sí, los poderes de orden y mando total de absoluto en el interior de esta municipalidad. Recordemos que el personal municipal era, hasta la medianoche del último día del año 1989, personal de absoluta y exclusiva confianza del alcalde. Y por tanto, éste, tenía facultades para cesar en su servicios a cualquier funcionario Dependían de la personal voluntad de los alcalde instalados.

En definitiva visualizamos los siguientes componente o campo temáticos que requieren procesamientos de nivel superior, indispensables de ser intervenidos por la comunitarización

## **Espacio institucional para toma de decisiones en contexto de crisis y con información acotada**

El municipio es la institución que constantemente está sometida a la necesidad de procesar la incertidumbre de la complejidad del territorio comunal. Sin embargo, existen suficientes antecedentes y la experiencia nacional para señalar que existen niveles precarios de procesamiento técnico por parte de los concejos municipales. Los problemas que interrumpen la cotidianidad y la rutina burocrática de la gestión municipal, advierten falencias, en la capacidad de gobierno que muestran los concejos como cuerpos colectivos. Los concejales como cuadros políticos para procesar los procesos de desarrollo local y del alcalde como estrategia de las estrategias de desarrollo del territorio comunal. Impera, al contrario, una discutible capacidad de improvisación para la toma de decisiones con uso precario y mínimos de información calificada para ello.

## **Diseños de gestión interna del concejo municipal**

Existe en la ley orgánica municipal, un vacío metodológico, respecto de cómo posibilitar la participación de los concejales más allá de las reuniones semanales de concejo. En este aspecto, el concejo municipal ha establecido un clásico trabajo de distribución personal de tareas por áreas o sectores, que son encargadas a cada uno de los concejales, en una distribución, que significa procesos de negociación política, no regulados por normativas transparentes. De la misma manera, cada concejo en años de funcionamiento de los Concejos elegidos democráticamente, incluye modos particulares y peculiares de relacionamiento con la ciudadanía, que van desde el asistencialismo tradicional, hasta posibilidades de contribuir a la comunitarización y realización social de los territorios <sup>100</sup>.

Lo que es claro, es que esta situación no contribuye desde el punto de vista del desarrollo político, a una política de desarrollo de ciudadano, en tanto y cuanto, desde el vértice superior por parte de la estructura municipal, se alimentan procesos no transparentes, que pueden neutralizar todos los programas y políticas de desarrollo ciudadano se estén planteando.

Por tanto, la carencia de innovación y diseño creativo de transparencia y efectividad en los esquemas de gestión interna del concejo, también se constituyen en un necesario foco de innovación municipal futuro.

## **Sistema de soporte decisiones para la gestión técnica del municipio**

En este tema, están involucrados los clásicos problemas de coordinación intramunicipal, para posibilitar mejores mecanismos de información procesada, para la toma de decisiones del Alcalde y su Concejo.

Desde punto de vista del diseño y de la gestión, es un ambiente que también presenta falencias y por tanto son un foco eventual de gestión "comunitarizada". Generalmente, este problema se resuelve en las municipalidades de borde metropolitano y de ciudad intermedia, mediante las sesiones de co-

<sup>100</sup> Entendemos por comunitarización y realización social de los territorios a los procesos de activación socio política, desencadena procesos autonómicos de vinculaciones sociales y de búsqueda, recuperación y recreación de sociabilidad comunitaria, que aseguran procesos de cualificación de dignidad personal y comunitaria.

nación de los directores involucrados en las temáticas respectivas, en reuniones intermitentes, que pretendiendo ser regulares, las más de las veces, desembocan en prácticas rutinarias y repetitivas. Desde un punto de vista de la planificación interna, rápidamente son desechadas por el componente político de la municipalidad, que prescinde de ella, por su incapacidad para operar con rapidez ante las urgencias del medio, que muchas veces son urgencias con costos políticos inminentes.

En los municipios rurales o de borde costero, con escasa capacidad de contar con la masa crítica profesional suficiente, este problema, se resuelve no procesando tecno políticamente los problemas o pagando alto costos, generalmente subsidiados por el Estado central, para adquirir las opiniones de consultora y asesoría externas. Por ello, sigue siendo un nudo problemático de importancia para la gestión municipal innovativa.

### **Sistema de monitoreo y control de los planes de desarrollo comunal:**

La práctica recurrente esta indicando que en general los municipios, han logrado desarrollar sus prácticas de planificación, mediante la apelación a la invitación que le señala la ley orgánica municipal, en torno a contar con planes de desarrollo comunal.

Hoy día, es previsible que todos los municipios tengan en sus oficinas documentos de estrategias de desarrollo, con distintos grados de especialización y con distintos grados de formulación de planes programas y proyectos. Independientemente de la positividad normativa, que estén contenidos en esos documentos, un problema no resuelto, es el modo que el alcalde y el concejo, en tanto conductores políticos de la institución municipal, emplean para garantizar que las estrategias de desarrollo se cumplan.

Muchas de estas prácticas de planificación, que en ningún caso han conseguido transformarse en sistemas de planificación, son establecidas, con grados distintos de participación-comunitarización, nunca son efectivamente monitoreadas y controladas en la ejecución de sus planes y programas concretos. La experiencia del PROFIM<sup>101</sup>, mostró hace algunos años, algunos atisbos en términos, de haber planteado esta problemática, pero es evidente, que en el interior de los equipos municipales, ésta problemática no presenta avances significativos. En estrecha vinculación con este punto, se encuentra la real capacidad que tiene el presupuesto municipal de convertirse en un instrumento anual o bi-anual de cumplimiento de las estrategias de desarrollo. La práctica, también muestra que el presupuesto municipal, aprobado en determinadas fechas del año, rápidamente sufre múltiples impactos a efectos del procesamiento rutinario de las emergencias presupuestarias, o de la inclusión de programas o proyectos, que requieren aportes locales y que son demandados por las políticas públicas centrales.

Este ambiente de clandestinización del componente político democrático o lo que es lo mismo este ambiente de clandestinización de la comunitarización, es a no dudarlo hoy día, un obstáculo para proseguir los cursos de democratización interna de la gestión municipal. El procesamiento político de los problemas y de las especiales correlaciones de fuerzas que acompañan la gestión cotidiana de los municipios, deberían ser también parte constitutiva de las preocupaciones del personal directivo de línea de la municipalidad. Y no ser una especie de coto de caza menor, de los tan conocidos operadores políticos, que en las penumbras de un ambiente institucional no transparente, pueden provocar y están provocando procesos de perversión no menores y neutralización de la democratización interna de las instituciones y territorios comunales.

---

<sup>101</sup> Programa de Fortalecimiento Institucional Municipal de la Subsecretaría de Desarrollo Regional en convenio con el BHIRF.

Las consecuencias de estos procesos, estarían señalando la persistencia de caudillismo y profundos fenómenos de cooptación, que evidencian el subdesarrollo político de la gestión municipal chilena. Esto es lo que nosotros denominamos el “subdesarrollo político del municipio chileno”. La clave y territorio no explorado para la “ckomunitarización con sentido popular”, que tiene claves de procesamiento mucho más complejas, que las simples experiencias de administración de programas sociales, definidos desde arriba y controlados desde arriba. La “ckomunitarización” de estos componentes, significará el desarrollo de procesos duros de enfrentamiento entre concepciones distintas de democracia municipal.

Es el primer triángulo que apunta hacia el desarrollo y hacia la planificación estratégica de las grandes temáticas del territorio comunal y su institución municipal.

## SUBSISTEMA DE GESTIÓN Y PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA

Un segundo componente, es el componente gestión estratégica interna, que en el gráfico lo denominamos como punto B. Este es el lugar que ha sido objeto de permanentes, reiterados y profusos rediseños internos de gestión. Podríamos señalar, sin lugar a equivocarnos, que éste ha sido el lugar más intervenido de la municipalidad chilena en los últimos ocho años.

Tiene como punto de partida, el programa de fortalecimiento institucional de la Subsecretaría Regional de Desarrollo y comienza a jugar un rol en el en el rediseño de la gestión pública chilena por medio de la intervención en el ámbito municipal, con la instalación de costosos y largos procesos de rediseño de las principales municipalidades. En este mismo apartado, señalábamos algunos elementos claves que componían esta particular forma de rediseño estratégico.

Si retomamos las observaciones que hacíamos respecto del desarrollo de los planes estratégicos internos, señalemos que la principal preocupación que nos asiste, es que en general, existe una suerte de concepción dogmática, proveniente de experiencias de rediseño de empresa privada que se correspondía con la liturgia internacional post fordista.

Como todo trasplante de modelos hecho en forma acritica, no se analizó con suficiente cuidado, que existía una diferencia fundamental en el rediseño orgánico de una empresa privada, cuyo fin es maximizar la tasa de ganancia y una organización pública, cuyo fin permanente es producir el mayor ambiente de gobernabilidad y gobernanza en un territorio. Esa condición esencial, no está clara y creemos con suficientes antecedentes, que aún hoy día no lo está.

De allí que relevemos este componente de gestión estratégica, para señalar que su procesamiento, apunta en definitiva a organizar los modos internos de organización, para responder al territorio. Es un componente, que necesita romper la estructura normativa legislativa, de contar con un solo modo de organización municipal para todo Chile. En este punto de la innovación municipal se mantiene un gran déficit. Un solo procedimiento orgánico, establecido en la ley 18.695, pareciera hoy día una camisa de fuerza para los distintos lugares y territorios, en los cuales se requiere instituciones orgánicas municipales, que digan relación con las temáticas centrales de desarrollo del territorio.

Desde esta perspectiva, el principal déficit de ckomunitarización, tiene que ver con la capacidad que tendría la estructura municipal, para modificar sus componentes internos, de tal manera que construya permanentemente una estructura adaptativa, a los programas de objetivos de desarrollo que esa municipalidad se está dando cotidianamente. El planteo de fondo, que hay que realizar es que ya no basta con estructuras superficiales, que se superpongan a la estructura tradicional del municipio y pretender desde allí operar las estrategias de desarrollo y los programas sociales.



práctica ha demostrado que proyectos y programas, habilitados en forma orgánicamente superficial, sólo durarán lo que dure la gestión política que los implementó.

La estabilidad de los programas normativos, están en definitiva correlacionados, con la capacidad que tenga la estructura municipal para estabilizar e implantar los cambios diagnosticados y realizados. Un tema relacionado con este punto, es aquél que se refiere a la legitimidad que puedan tener estos programas y proyectos. Es común, el visualizar la experiencia innovativa, como experiencia temporalmente ligada a una transitoria gestión política que tiene fecha de vencimiento.

En este subsistema, se establece el núcleo ordenador de toda la estructura municipal, que se refiere al sistema de planificación estratégico. En la municipalidad, esta función adopta la forma de oficina de secretaría de planificación, que desde su creación, adoptará los objetivos de servir de secretaría técnica de planificación.

En la práctica, esta función de planificación fue consolidada y pensada en términos restrictivos desde su inicio, y orientada al cumplimiento de una labor de procesamiento, casi exclusivo de las inversiones municipales y de las relaciones que podría tener con la temática de la planificación urbana. Hoy día, este campo de la planificación, sus enfoques epistemológicos, sus instrumentos normativos, el carácter participativo o no, la textura y contenido de los Pladecos, la capacidad que tenga la planificación para hacerse cargo de la complejidad territorio, son todos elementos que están en entredicho, por tanto son los principales temas de frontera, a ser puestos en la perspectiva de la necesidad de una ckomunitarizacion e innovación profunda en el sistema municipal.

## SUBSISTEMA DE GESTIÓN DE SERVICIOS BÁSICOS

Un tercer triángulo de la estructura municipal, tiene que ver con la capacidad que este tenga de gestionar y solventar los servicios básicos a lo que está obligado como estructura municipal.

Si éste triángulo de servicios y provisión de normativas, para la adecuada vida en comunidad evidencia discontinuidades, es evidente que el resto de los componentes estructurales, tenderá en forma persistente a suplir las carencias que tenga esta estructura, por cuanto sus eventuales carencias son letales para la gobernabilidad institucional. Si eso ocurre, las energías de los otros subsistemas estarán definitivamente hipotecadas y neutralizadas en sus capacidades de despliegue de sus propias potencialidades y objetivos y desmantelando con ello, cualquier capacidad de la municipalidad para gestionar las tareas del desarrollo.

En pertinente diferenciar aquellos servicios que construyen ingresos para el municipio, de aquellos servicios que como políticas sociales, fueron traspasadas a las instancias municipales y que normalmente, requieren de ingresos supletorios por parte de la municipalidad.

En torno a lo primeros, la organización de diseños propositivos de innovaciones repercutirá favorablemente en las finanzas de los municipios. Éste aspecto, es de extraordinaria relevancia, por cuanto el mejoramiento en la provisión de servicios municipales, es un componente clave en la acogida que la comunidad haga de la institucionalidad. La comunidad podrá soportar la falta de creatividad e innovación, pero no podrá soportar la ausencia de estos servicios.

Es extraño, por tanto, que este tipo de innovaciones no aparezcan como contribuyentes de la ciudadanía y de mejoramiento en las condiciones en las cuales se accede a los servicios básicos municipales. El insistir en este ámbito como ámbito legítimo de innovación y de ckomunitarizacion, puede contribuir a que una parte, quizá la parte más tradicional o de mayor antigüedad del municipio, también se sienta llamada a colaborar en el mejoramiento de los servicios municipales para una

mejor construcción de ciudadanías acogedoras del municipio. Por tanto, la estabilidad política, mejoramiento de las condiciones de calidad de la ciudadanía, está en directa relación, con la provisión por servicios comunitarizados, transparentes, efectivos, mediante los cuales se accede alud y la educación en el territorio.

El ámbito de la provisión de servicios del municipio, es un terreno que estaría muy dispuesto a acoger innovaciones relativas a la incorporación de los componentes participativos, de planificación de inserción de los beneficiarios bajo nuevas modalidades de trabajo, de externalización de servicios hacia organizaciones del tercer sector o de economía popular, de incentivo de provisión de servicios anexos, utilizando la organización comunitaria, en definitiva, vinculando la provisión de servicios estatales que hoy son administrados por el municipio, bajo formas colaborativas de gestión est municipal comunitario.

## SUBSISTEMA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Este es un ámbito, que en la municipalidad actual tiene un desarrollo incipiente. Comienza a desarrollarse como un sistema con objetivos, metodologías, y orientaciones explícitas de ciudadanización, en el momento en que la democratización política del país comienza a impactar a determinados municipios, en los cuales asumen autoridades mediante el mecanismo de la designación presidencial.

Es decir, a partir de marzo de 1990, se establece por primera vez en mucho tiempo, la posibilidad de integrar planteamientos de equipos profesionales, orientados hacia un campo nuevo de temáticas emergentes, que decían relación con la necesidad de colocar la institucionalidad del Estado descentralizado, en función de mecanismos cada vez más participativos. Las Municipalidades de Santiago, Viña del Mar, con prerrogativas de designación presidencial de alcalde y algunas competencias nuevas, que habían sido establecidas jurídicamente por la dictadura, establecen sus plantas institucionales, integrando una germinal matriz de pensamiento reformador e innovativo del Municipio.

Imperaba como hilo conductor, el que estos nuevos municipios, podrían ser efectivamente localizados como una institucionalidad relevante para fortalecer la democracia y como lugares, en donde las propuestas que habían corrido mucho tiempo, por los cauces marginales y alternativos, se integraran a los mecanismos institucionales al interior del aparato del Estado, para empezar a producir esas nuevas relaciones sociales democratizantes. Esas eran las apuestas y esos eran los sentidos que estaban puestos en una primera etapa.

Y desde esa primera etapa, comienzan, entonces, a producirse experiencias significativas en los municipios fundamentalmente metropolitanos, que señalan virtuales campos de experimentación en el campo del desarrollo de la ciudadanía y de nuevas relaciones democráticas. Es posible que los deseos y las ideas, fuera mucho más potentes que las realidades efectivamente producidas por esas ideas.

Con todo, estas primeras experiencias, como son los Fondos de Desarrollo Vecinal de Chalcá y el Plan de Desarrollo Comunal de la Municipalidad de El Bosque en el año 94, el Plan de Desarrollo Comunal de la Municipalidad de Viña del Mar o el Plan Estratégico de la Municipalidad de Santiago de 1991, muestran una alta receptividad en los actores sociales comunitarios y políticos que pretendían establecer una municipalidad de carácter más democrático.

En esos primeros momentos, se visualiza que la alianza más importante que podía producirse en estos nuevos espacios democráticos, era aquella a realizar entre equipos profesionales democratizantes en el interior del municipio y equipos profesionales democratizantes en las organizaciones

gubernamentales. Si a esos actores, se les integraba una aliado fundamental como eran los pobladores, ahora caracterizados como vecinos-ciudadanos, se pensaba que coordinación sinérgica, podría producir caminos de democratización local.

Sin embargo, las propias condiciones, con las cuales se realiza la transición chilena, comienzan a neutralizar estos caminos recién iniciados: la neutralización o fracasos de estas orientaciones, se anidan en la propia transición, por su débil carácter y en extremo preocupada por controlar y cooptar, las probables “inflaciones participativas”, que podían colocar en peligro la relación de equilibrio y empate político con las fuerzas armadas, tiempo atrás sostenedoras en bloque de la dictadura.

Desde un punto de vista más operativo, se añade a este hecho principal, la situación que ostenta Chile respecto de su incapacidad para recibir donaciones internacionales, por cuanto su situación de vulnerabilidad habría cesado, cuestión que los propios gobiernos de la época se preocupaban de ostentar. Ello, provocó, el corte abrupto del financiamiento de las ONG, y también corto el sostenimiento que éstas mantenían hacia los equipos de profesionales e intelectualidad crítica, constructores de metodologías y diseños de participación y ciudadanización.

Paralelamente, el Banco Mundial, firma el convenio o Contrato de préstamo 3668-Ch, mediante el cual la República de Chile y su Ministerio de Hacienda, autoriza la contratación de un préstamo de 10 millones de dólares más intereses y comisiones con el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, para financiar parcialmente un programa de apoyo a la gestión municipal denominada programa de fortalecimiento institucional municipal.

Ello coloca, en la práctica, una lápida respecto de democratización e innovaciones ciudadanas, que pudieran haber ampliado el campo de referencial analítico, teórico y conceptual y se produce un proceso, mediante el cual se impone un modelo tecnócrata y dogmático de pensamiento respecto de las formas de realizar el rediseño de la institucionalidad municipal. Esta es concebida, bajo el predominio del financiamiento de este préstamo, sólo como una institucionalidad prestadora de servicios sociales e institucionales y grados acotados de representatividad política. Y en donde el rediseño de su gestión pública, pasaba por un mejoramiento de esos servicios y por un mejoramiento de sus mecanismos internos administrativos y financieros y en donde el tema a la participación está absolutamente clandestinizado e ignorado.

Por lo menos, en la primera y segunda etapa de este programa de fortalecimiento institucional que involucró a cerca de 35 municipalidades, no existió nunca un componente participativo, en el mismo status que los componentes de reorganización administrativo, financiero o plan estratégico interno. La marca de los rediseños organizacionales privados, se traslada a estas municipalidades, sin tener ya a estas alturas, ninguna capacidad de interlocución, frente a la poderosa maquinaria burocrática de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo<sup>102</sup>.

Valgan estos antecedentes, para mostrar la situación de atraso y precariedad, que exhiben los sistemas de participación municipal en Chile, si los comparamos en general con experiencias participativas del resto de América Latina.

Existió una posibilidad de ir más rápido y con mayor profundidad, pero ésta tuvo una neutralización importante proveniente del ámbito gubernamental. De allí que las experiencias innovativas municipales, que consiguieron transitar este camino en los últimos diez años, tengan la doble virtud de mostrar por un lado, una alta capacidad creativa en ambientes institucionales locales y nacionales

---

<sup>102</sup> De hecho, la inclusión de un sistema participativo como componente de los rediseños organizativos, solo se produjo tardíamente, después de las persistentes discusiones con equipo contrapartes de las Municipalidades que demandaban su incorporación.

desincentivadores de la innovación y la creatividad municipal y por otro, la virtud de que está inno ciones, son en casi todos los casos, responsabilidad de una masa crítica profesional activa. Todo en alianza estratégica conspirativa, con la memoria histórica del capital social y cultural acumula orientados a la participación de la ciudadanía, en alianza con los otrora pobladores, hoy día recon tidos a los vocablos internacionales de vecinos ciudadanos. Esa es la historia corta, de lo que dríamos denominar los sistemas de participación ciudadana en la historia municipal de Chile de últimos diez años. Ha habido comunitarización e innovación municipal, a pesar del Estado.

En este contexto, es que podemos señalar los componentes internos más relevantes, que ta historia señala. Para este efecto, volveremos, a la categorización de cuatro cuadrantes, plantea con esto, que las experiencias de innovación y comunitarización municipal, se ubican todas e subsistema de Participación Ciudadana,

## CUADRANTE I: DISEÑOS DE GESTIÓN MUNICIPAL

### Plan de Desarrollo Comunal:

Es el mecanismo de más larga data en la historia corta de las municipalidades chilenas, diante el cual la institución municipal, se orienta a dotar de legitimidad a su presencia institucional el territorio comunal.

Comienza con los planes de desarrollo comunal de Viña del Mar y Santiago, los cuales hacen hincapié importante, en la metodología rigurosa y por etapas de un sistema de planificación com (caso de Viña del Mar) y en una insistencia preponderante en la vinculación del municipio con el e mento de la dirigencia vecinal, todos convocados a discutir las estrategias del desarrollo la comuna.

Posteriormente, en la Municipalidad de El Bosque, un equipo de profesionales, que aglutin cuadros políticos y cuadros tecno sociales, provenientes del mundo de las ONG, desarrollan un insis te proceso de producción de diseño comunitarios participativos, que con ocasión del Plan de Desar Comunal del año 94, establecen un hito relevante, que comienza operar con un mecanismo difuso innovación participativa hacia otras municipalidades, que por motivos políticos o por afinidad profesio se sentían cercanos a la experiencia que se estaba produciendo en este municipio.

Cuestión parecida ocurre en la Municipalidad de Conchalí. Con la aparición del PROFIM d Subsecretaría de Desarrollo Regional de administrativo, los planes de desarrollo comunal, originalme orientados a producir una alianza entre funcionarios municipales y pobladores, sufre una importa perversión metodológica, en tanto comienzan a ser gestados, diseñados y producidos por consulto externas al municipio, sin el desarrollo de procesos que dejen instalada la necesaria capacidad profesio nal al interior de este e inhábiles para producir procesos de participación ciudadana. Quizás, podría señalar, que se produce una expropiación por parte de consultoras externas de una función de planifi cación, que cumplía el doble propósito de instalar alianzas en torno de funciones y objetivos de desarro de producir mecanismo de legitimación y de diálogo con la ciudadanía en territorios determinados.

Superado, medianamente, ésta perversión metodológica, es observable que en los llama y convocatorias posteriores a Pladecos y otros diseños participativos, se produce de nuevo un re tenciamiento de las prácticas planificadoras, centradas en los valores originales de la participa real y concreta del cuerpo profesional institucional de los municipios y de los actores sociales forma directa. Es decir los sistemas de planificación que aparecen como altamente innovativo

comunitarizados, establecen una línea de continuidad con el sustrato histórico, en el que se gestaron originalmente y a una cierta tradición democratizante que camina por el resto de América Latina.

## **Planes Territoriales de Desarrollo**

Se entiende a estos, como aquellos planes, destinados a producir resultados de desarrollo social, que en su diseño y metodologías, presentan una orientación integradora y holística de componentes temáticos y culturales, integrando en algunas ocasiones, temáticas de desarrollo productivo e intentando construir relaciones de sociabilidad comunitaria, mediante el uso de redes sociales y de fortalecimiento de variados actores en un territorio.

Estos planes, también pueden ser concebidos o nombrados como planes de desarrollo local y su grado de amplitud geográfico territorial, será variable, de acuerdo a las capacidades que se tengan en el municipio determinado. Se diferencian de los planes de desarrollo comunal, por cuanto hay una preocupación permanente por intentar una presencia cotidiana de técnicos y profesionales en los procesos, de acuerdo los objetivos de desarrollo que se hayan planteado y no solo en los eventos e hitos programáticos.

En el plano nacional, estos planes territoriales de desarrollo, tienen un largo historial que incluso se remontan a las clásicas definiciones de desarrollo de la comunidad, presentes en este país, desde la década de los 60. Es en este periodo, cuando al calor de la implementación de variadas políticas sociales de fortalecimiento del movimiento de pobladores o del movimiento campesino, se concibieron estrategias de “tratamiento integral” de asentamientos humanos, ubicados en un territorio geográfico, en donde desde distintos programas y planes, se intentaba producir resultados integrados.

Este modo de enfrentar los diseños de gestión municipal, se presentan como diseños comunitarizados, en la medida, en que son capaces de reaccionar como posibilidades de organización de recursos escasos de carácter social y cultural, en territorios comunales que evidencian en su interior, realidades significativamente distintas. Este hecho, establece la necesidad de diferenciación de planes de desarrollo, y es en este sentido, que un plan sobre una parte del territorio comunal, se convierte en una metodología innovativa, y viable para realizar propuestas, como mecanismo de gestión interna de las municipalidades.

## **Planes Temáticos de Desarrollo**

Es notoria la presencia en las experiencias municipales, de elaboraciones programáticas, que pretenden actuar sobre problemáticas específicas, generalmente asociadas a temáticas globalizadas de desarrollo, es decir, de aquella especie de políticas sociales universales o de promoción, que desde la centralidad de los organismos internacionales, presionan a la política pública de carácter nacional. Temáticas como el desarrollo de la infancia y adolescencia, mediante el impulso paradigmático de la convención de los derechos del niño o el desarrollo universal de las políticas de género, son organizadas, mediante Planes Temáticos de Desarrollo.

Desde el punto de vista de su gestión, incorporan muchos elementos y recursos, de convenios internacionales, que el Estado de Chile ha suscrito con determinado organismos, preocupados de fortalecimiento de determinadas temáticas sociales de desarrollo. Hablamos de planes Temáticos de desarrollo, cuando éstos ya se han insertado en los modos de gestión interna del municipio y

aparecen como programas instalados, en las estrategias de desarrollo y en los programas de la Dirección de Desarrollo Comunitario.

Es decir, han dejado de estar presente solamente como gestión de temática globalizadas de desarrollo, a cargo de alguna ONG y han ingresado a los ambientes institucionales del municipio en un proceso de conquista de espacios institucionales.

Estos planes Temáticos de Desarrollo, en sus formas orgánicas, están expresando por medio de su diseño, las negociaciones y transacciones, a las cuales han llegado las políticas sociales de carácter gubernamental nacional y organismos internacionales, a cargo de la gestión de éstas temáticas globalizadas.

En el medio de esta negociación, se encuentran los equipos municipales, que en estos procesos, están aprendiendo y han aprendido a negociar, de tal forma, de producir las mejores sinergias para sus acciones programáticas.

## **Programas de Descentralización Municipal**

Es recurrente, que algunas experiencias innovativas, tengan como común denominador, la insistencia permanente en posibilitar acciones de descentralización hacia los territorios internos de la comuna. Especial significación, adquiere esta modalidad de organización interna de la gestión social de los municipios, cuando estamos en presencia de municipios intermedios, generalmente de capitales provinciales o regionales, y que se encuentran como único municipio de asentamientos humanos integrados a la ciudad primada regional y constituyendo por tanto, territorios de creciente ingobernabilidad que ameritan el estructurar programas pertinentes a cada una de las territorialidades.

Existiendo esta necesidad en varios de los municipios de Chile, aparece una modalidad de descentralización en instituciones de carácter municipal y que junto a la desconcentración de servicios municipales en cada uno de estos territorios internos, promueve a su vez una construcción social y política que le permitan instalar procesos de gobernabilidad en uno u otro territorio. Estamos ante la presencia de procesos germinales de "comunitarización descentralizada".

## **CUADRANTE II: DISEÑOS DE GESTIÓN COMUNITARIA**

### **Redes Sociales**

En el caso de las redes sociales, lo que se establece como factor común, es la capacidad y voluntad de organizaciones e instituciones, para colocar en común, conocimientos, técnicas, recursos y formas de colaboración, en función de potenciar el mejor tratamiento y resolución de determinadas temáticas. Hoy día, las redes sociales son un recurso organizativo, muy frecuente para organizar las necesarias colaboraciones, coordinaciones y procesos de intersectorialidad.

### **Monitorias Comunitarias**

Esta forma organizativa, apela a la capacidad instalada en la comunidad, promoviendo la participación y el desarrollo de aportes comunitarios en determinadas temáticas, en un proceso comunitario.

jo de producción de capacidades, para instalar formas autónomas de crecimiento personal y desarrollo grupal, incorporando mecanismos variados de vinculación entre programas, proyectos y políticas públicas, que demandan la integración de recursos humanos comunitarios, que en forma de Dirigentes Temáticos, son incorporados a los procesos de gestión de políticas sociales.

## **Coordinadoras Sociales**

Es sugerente, que en las experiencias de innovación de los últimos años, que sirven de basamento para estas reflexiones, continúen apareciendo forma orgánicas de organización social, que se consideraban relegadas a un pasado no vigente hoy día. En efecto, las formas organizativas de coordinación social por territorio y por población, fueron muy recurrentes en la década del 80 y establecían formas de dirección social, extraordinariamente efectivas para producir la movilización política en los procesos de reacción antidictadura.

En particular, es interesante resaltar que son las mujeres jefes de hogar y las mujeres rurales indígenas, la que siguen apelando a coordinadoras comunales o rurales para el desarrollo de estas formas organizativas. Cuando en otro apartado de este mismo capítulo, hacíamos mención a la necesidad de producir estudios respecto de la memoria histórica y de la arqueología social, que estarían contenidos en las forma organizativas, estábamos señalando precisamente que en el subconsciente de los colectivos comunitarios, persisten ciertas formas organizativas, que se constituyen en un capital social constante<sup>103</sup>, es decir que se constituyen en una memoria histórica de civilidad establecida con mucho anclaje y por tanto poco propensa a ser olvidada.

## **CUADRANTE III: GESTIÓN DE POLÍTICAS SOCIALES**

### **Mesas de Trabajo**

Se constituyen como diseños de organización, para producir acuerdo entre actores sociales y políticos, que “trabajan” sobre una temática específica y son capaces de producir acuerdos y planes de acción, que significan una capacidad de colaboración productiva entre pares.

Quizá éste sea uno de los pocos dispositivos participativos puestos en acción por una política pública nacional. Fueron promovidos, en el caso nacional, por el FOSIS<sup>104</sup>, cuando se quiso y se logró implementar proyectos locales de inversión, que contemplaban, como componentes sustantivos a los procesos de decisión centrados en las organizaciones comunitarias, con el apoyo técnico de Consultoras y ONG. Hoy día las mesas de trabajo comienzan a ser de nuevo incorporadas a las coordinaciones por reivindicaciones urbanas como la vivienda o la demanda a una educación democrática.

---

<sup>103</sup> Denominación usada por Gabriel Salazar en: De la participación ciudadana: capital social constante y capital social variable, Op Cit.

<sup>104</sup> Fondo de Solidaridad Social, dependiente del Ministerio de Planificación de Chile.

## Centros Institucionales Temáticos

En el gran desafío, que tienen las políticas públicas nacionales de insertarse en los territorios comunales, o en los aparatos institucionales de la municipalidad, se apela con mucha frecuencia a la instalación de programas comunales, orientados al cumplimiento de objetivos de políticas sociales nacionales, que tienen la forma de casas o centros institucionales que producen gestión pública local en forma descentralizada y con equipos técnicos, con una gran capacidad de autonomía para organizar su trabajo en forma territorial.

Generalmente, estos centros institucionales, surgen de convenios bipartitos, entre la Municipalidad y las agencias centrales del aparato de Estado, y promueven permanentemente su inserción en forma definitiva a las estrategias de desarrollo de la planificación municipal. Temáticas como discapacidad, drogadicción, trabajo, infancia, generalmente, son sostenidas por formas orgánicas y se apelan a la instalación de los centros institucionales. Ellos, ya constituyen una parte del paisaje de la coordinación social en las comunas.

## Orgánicas Sociales Productivistas

Y la temática que es más relevada, que nace bajo el alero de los impulsos poderosos y centrales de una política nacional de empleo y de fomento de la microempresa, son las denominadas orgánicas sociales productivas.

Las organizaciones sociales productivistas, emergen con suficiente relevancia como para señalar, que es posible que en ellas, no sólo se anide una respuesta coyuntural temporal a la necesidad de sobrevivencia económica, que la hay, y que por tanto sea una respuesta reactiva del cuerpo social a una política pública que entrega recursos, sino que por el contrario, es probable que la consolidación de estas organizaciones, tengan mucho que ver con la memoria larga y con la tradición histórica de las organizaciones populares en Chile, que en forma de artesanado emergente y pequeño empresario tuvieron un papel importantísimo a fines del siglo 19. Y por ello, parecen encontrar en esta coyuntura del "neoliberalismo democrático", una oportunidad para emerger nuevamente.

Hay que hacer notar, que en la forma de artesanado en el siglo pasado o como organización económica informal en la dictadura o como pequeño empresario hoy día, los sectores populares encontrarían en la organización social productiva, un componente de organización relevante para activar la sobrevivencia y la resistencia social y política.

## CUADRANTE IV: GESTIÓN DE TEMÁTICAS GLOBALIZADAS DE DESARROLLO

### Coordinación de ONGs y Actores Sociales

Representan las experiencias de trabajo social comunitario, más ligadas a la vieja tradición de cooperación internacional, basada en la solidaridad de carácter fundacional privada, ligada a iglesias y organismos de desarrollo social de los países europeos. Paulatinamente, por los procesos anotados anteriormente, este tipo de cooperación fue reemplazada por los programas intergubernamentales de desarrollo y agencias de cooperación internacional.



En la actualidad, estos organismos promueven temáticas específicas, que aparecen y desaparecen en los territorios comunales y comunitarios, con escasa coordinación con los organismos locales municipales. Representan, sin embargo, en base a estas experiencias nacionales, puntuales y focalizadas, basamentos de sistematización social que serán usadas como ejemplos paradigmáticos de sustentación de otros programas de desarrollo. Es posible observar en estos programas, alianzas de pequeñas ONG, que encuentran en estos mecanismos, una estrategia de sobrevivencia y nombradía internacional. No representan, en el caso de Chile, factores de autonomía y autogestión local, como si es posible advertirlo en otros países de América Latina.

Estas experiencias están asociadas al desarrollo intercultural y a la gestión de programas campesinos con énfasis en desarrollo indígena. También es posible observar características de este tipo, en ciertos programas medio ambientalistas.

## EPÍLOGO EN PROCESO

La implementación de la municipalización en Chile, ha devenido, en un conjunto de interrogantes respecto de las relaciones entre Estado y sociedad. Y aunque pueda parecer una disolución exagerada en una problemática de tal magnitud, pareciera que éste es un ámbito legítimo, para tratar de explicar y encontrar coherencias, en las múltiples iniciativas experiencias de gestión social en y alrededor de la municipalidad Chilena. En efecto, todas las sistematizaciones y explicaciones, así como el conjunto de análisis, remiten a la incorporación de este componente macro societal de mayor alcance. Por tanto, contextualizar, resulta de nuevo un ejercicio pertinente, para encontrar hilos conductores que nos permita adentrarnos en las temáticas involucradas para la realidad de nuestro país.

En primer lugar, es pertinente sostener que cuestión social, cuestión local y cuestión nacional, son una triada irremediamente unidas en la historia de la constitución del “espacio-territorio nacional” de los países circunscritos en torno a una sola ciudad primada. Del damero español a la constitución de la ciudad oligárquica, pasando por la economía exportadora de concentración económica espacial, hasta los polos de desarrollo del keynesianismo-desarrollismo, los espacios locales se construyeron bajo el modo de una fuerte dependencia interna. Pueblos y ciudades interiores en relación clientelar y cooptada por el centro de la ciudad principal y con el centro del Estado controlador. No podemos, entonces, extrañarnos de la aparición de una cierta continuidad histórica respecto de las experiencias locales de desarrollo y su estrangulamiento sistemático por la centralización de la ciudad primada de Santiago y su oligarquía política y económica.

En esas condiciones encontramos el espacio local, en los albores del siglo XXI. Una noción que tiene que realizar esfuerzos en el espacio latinoamericano, para dar cuenta de una cierta realidad que se quiere construir, pero que en ningún caso se encuentra presente como realidad constituida.

En segundo lugar, existen todavía, rondando, los fantasmas de un cierto “desarrollo local ingenuo”, respecto del cual, hay que señalar nuevas precisiones para evitar el utopismo. Hoy día hablar de desarrollo local, puede resultar signo de ingenuidad conceptual y teórica, o expresión de concepciones pre-modernas respecto de un cierto post modernismo participativo globalizante. Una primera aseveración, es que el concepto, necesariamente remite a la necesidad de conceptualizar un desarrollo realmente existente como viabilidad histórica, neutralizando las referencias hacia un estado casi bucólico de lograr desarrollo, en oposición o en ausencia de los contextos nacionales o internacionales. Hoy día, es claro que las propuestas acusadas de basismo o marginalistas, pueden caer en descrédito por la carga utópica que eso conlleva. Por tanto, la noción de desarrollo local, también

debe procesarse en función de la vieja problemática del desarrollo, asociado a un espacio territorial nacional y regional<sup>105</sup>.

Así el desarrollo local, es desarrollo a secas, en cada escala del territorio, en donde ese desarrollo quiere materializarse. Allí, cumple con sus peculiares potencialidades y en cada escala es corresponsable del desarrollo de las otras. Desarrollos locales para constituir territorios comunales basamentos de múltiples desarrollos regionales en una diversidad temática de desarrollo nacional y en la múltiple diversidad étnica y plena de multiculturalidad.

Y por sobre todo, es un desarrollo local, que debe su fuerza constituyente, a las historias locales de procesos reales de sociabilidad comunitaria cotidiana. Y que recoge su fuerza simbólica mítica de reconstrucción de procesos sociales y de contrahegemonía popular y social, desde los violentos periodos de las dictaduras en América Latina. No es posible olvidar que la temática del desarrollo, adquiere fuerza simbólica a partir del enfrentamiento, bajo múltiples maneras, a las fuerzas oscurantistas de las dictaduras. Ese desarrollo local, adquiere fuerza por la presencia de la práctica cotidiana de organizaciones, que reconstituyen dignidades personales en territorios reprimidos y vapuleados. Al respecto Salazar nos señala con mucha justeza...

“...Yo sé que el 73’ fue una derrota y que hay algunos sectores en la izquierda más derrotados que otros. La práctica del marxismo leninismo está agotada, pero el mito del marxismo no está derrotado, la práctica de la política de masas, grandes concentraciones, desfiles, pancartas... 300, 400 mil en la calle, esa práctica de acción política de masas está derrotada; el dolor de los muertos que provocó, eso no. Ahora bien, existe actualmente un desperfilamiento intelectual, organizativo, ideológico; pero hay otras masas que son nuevas y que son potentes, la memoria de los pobres que lucharon en los 80’, que se pararon en dos patas frente a la dictadura, la memoria de las mujeres que se pararon a la calle en los 80’, ollas comunes, comprando juntos, comités de salud, de derechos humanos, etc. Esa memoria es una memoria heroica, también mítica y que tiene una gracia que es memoria de la misma gente, de los mismos sectores populares, tiene un caudal tremendamente consolidado. Y eso si Uds. lo piensan un poco, con la memoria autoreferida, con la memoria de lo que yo hice, la memoria de lo que me enorgullece culturalmente superior que cuando recitábamos como papagayos los informes políticos las lecciones de marxismo... Hoy día, a partir de los que lucharon en los 80’, hay una reconstrucción de la identidad contestataria, no el aprendizaje teórico de un mensaje contestatario y eso a mi juicio no es empobrecimiento sino enriquecimiento. Que eso no se haya expresado en un proyecto político orgánico, habiendo este proyecto, el problema que no lo han desplegado como un proyecto propositivo, transmisible, teóricamente constituido, capaz de levantar una alternativa consistente a nivel nacional o por lo menos regional. Yo diría que no ha habido un retroceso cultural, ha habido una transformación cultural. Por eso creo que hay moléculas, semillas, matrices de nuevas tendencias po-

<sup>105</sup> Coraggio señala lo siguiente “... ¿Será que tenemos que seguir repreguntándonos qué es lo local? Aclararlo no termina de resolver el problema del desarrollo local, porque la cuestión central no está en el significado de lo local sino en el sentido del desarrollo. Podemos confrontar diversas concepciones de las virtudes de lo local: como idealización de una vida superior como ámbito más eficiente de la organización de ciertas relaciones: la de representación política, la de la comunidad, la de convivencia, como escala más eficaz para actuar y operar ciertos efectos. Menos valorativa mente, lo local puede ser visto como un ámbito territorial, delimitado por el alcance de ciertos procesos. En especial, podemos destacar lo local como ámbito de posibilidad de la interacción cotidiana cara a cara entre distintos actores...”, José Luis Coraggio, La Agenda del desarrollo Local, Buenos Aires, 1996 en [www.fronesis.org](http://www.fronesis.org) Consultado en junio del 2006.

cas populares que tienen la gracia de ser más autónomas y ya no son de masas... creo que somos más ricos que antes...<sup>106</sup>.

Esas matrices, moléculas y semillas también remiten a una nueva forma de enfrentamiento de la cuestión local, alejada de los intentos de disciplinamientos de las oligarquías del imperialismo conceptual. El desarrollo local "retraducido" a la historia, realmente existente en nuestros espacios tiene poco que ver con los énfasis "españolizados", "Banco Mundializados" o "DOS...ificados" de una participación controlada con aditamentos de post modernidad.

En tercer lugar, no es posible obviar algo que es relevante en el espacio latinoamericano y lo es mucho más, en el espacio de un Estado nacional y omnipresente en su centralidad-desconcentradora, con contenidos desreguladores pro-mercado: en el enfrentamiento de distintos procesos de globalización de signo distinto, tanto los neoliberales como las propuestas contraculturales alternativas, comienzan a caracterizar un nuevo territorio en disputa, que es físico y conceptual. Físico, por cuanto la disputa se realiza en territorios institucionales del Municipio y sus alrededores y conceptuales, porque las distintas formas de apreciar lo local, también remiten a disputas que son políticas y sociales de clases y segmentos de clases destinadas irremediabilmente a enfrentarse de nuevo en la larga y profunda disputa que atraviesa América Latina.

En torno a esta conjunción de procesos, podemos identificar una cuestión que es la gestión pública de lo local. A ella se incorporan hoy día todos los actores, en relación a su capacidad política social o económica, en definitiva, a su capacidad real de desplegar poder.

De allí que hoy es lícito sostener que las cuestiones del espacio local y del desarrollo local han dejado de tener fuerza explicativa por sí solas, como modelos de desarrollo alternativos, para adquirir una posición más modesta de insertarse como una valoración de procesos sociales territoriales, de interacción cara de cara de múltiples actores, con desiguales grados de poder, que se plantean una recalificación del desarrollo, a secas, con sostenibilidad política, social y ambiental. Y ello en un contexto histórico de exclusión, dependencia y marginalidad.

En cuarto lugar, los procesos de municipalización en América Latina, tienen ya una presencia importante en el conjunto de los países y los procesos que éste fenómeno ha desatado, ya se han integrado a múltiples interioridades de la sociedad civil. Desde los años 80, en que se comienzan a producir las primeras leyes de reforma municipal en Perú Colombia, Venezuela y Chile, han transcurrido casi 26 años, que es un periodo suficiente, para intentar realizar una sistematización de los alcances, profundidades e impactos que tal proceso ha tenido. La realidad de los sucesos efectivamente acontecidos en este espacio territorial y conceptual, denominado gestión municipal es una cuestión altamente debatible. Los elementos paradigmáticos planteados como propuestas tienen efectos muy discutibles y esquivos a la constatación por medio de los resultados de la gestión municipal en América Latina.

Atrás quedaron muchos de los esfuerzos modelísticos pletóricos de esperanza, que auguraban el advenimiento de múltiples formas de sociedades comunitarias y de logros altamente eficientes en el rediseño de la gestión pública municipal. La realidad de las cosas, nos permite tener hoy día un balance bastante más modesto, con grados aceptables de optimismo en algunas áreas y con profundas preocupaciones por la reiteración, permanencia o aparición de fenómenos perversos que han sido potenciados por la descentralización municipal.

---

<sup>106</sup> Entrevista de Horacio Visconti a Gabriel Salazar, Hay un intento por manipular los recuerdos, edición Internet, sin fecha.

Valga la pena entonces tener en cuenta la necesidad de realizar un balance y una sistemática revisión comprensiva de la gestión municipal, como un producto de fenómenos condicionados históricamente, social y políticamente y que requiere de la reflexión crítica de múltiples actores de la sociedad civil. Existen obstáculos formidables a esta labor: por lo pronto, la existencia de una increíble “clase política” autocrática, complaciente, generadora de una “sociedad política oficial”, como un componente adosado al aparato estatal. En una suerte de “transclase”, que se constituye en el conjunto de los países latinoamericanos, en una especie de “casta sacerdotal izquierdista”. Esta se ha encomendado la vigilancia de un modelo de sociedad y un modelo de crecimiento económico, con el cual habríamos devenido en el final de la historia. En Chile, han aceptado además la constitución fascista de Pinochet y un modelo de municipalización neoliberal, como hemos demostrado a lo largo de estas páginas.

En quinto lugar, en este marco de referencia, la posibilidad de una descentralización democrática, parecería haber zozobrado y haber sido neutralizada y cooptada por los mecanismos tradicionales de gobernabilidad pura y bruta del Estado capitalista. La innovación municipal, como concepto de mejoramiento progresivo de prácticas de gestión, llegó relativamente tarde a Chile. Primero se conoció el concepto por medio de los rediseñadores de los modelos de gestión de la empresa privada: la necesidad de imponer la mundialización económica, impelía a la empresa capitalista a rediseñar sus formas de gestión desde un esquema fordista a uno postfordista de empresa flexible, altamente dinámica y con perspectivas competitivas en el mercado mundial. La innovación, como sinónimo de nuevos quehaceres, para afrontar ambientes altamente complejos, fue entonces una conceptualización que surgió de la necesidad brutal de reajuste y ajuste de una economía capitalista, que demandaba a sus células básicas, las empresas, un comportamiento nuevo y distinto para asumir las complejidades de nuevo estándares de desarrollo económico del sistema capitalista. De ahí a su incorporación como metodología de mejoramiento de la Gestión Pública no había más que un paso.

En sexto lugar, las empresas que se dedicaran a la “innovación” y mejoramiento de diseños organizativos de las empresas privadas a fines de la década de los 80 y principio de los noventa, precisamente aquellas que se dedicaran a responder a la demanda de innovación y de mejoramiento de la gestión municipal que la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo colocaba como una especie de recién constituido cuasi-mercado de mejoramiento de la gestión municipal chilena. Las nuevas empresas de consultorías, emergerían para atender el recién creado mercado para responder a los llamados que se le hacían desde la gestión pública para construir lo que hoy día se conoce como la necesidad de una “gerencia pública”.

En séptimo lugar, en esas condiciones, las experiencias provenientes de instalación de nuevas metodologías y propuestas de desarrollo desde el ámbito de las ONG ya habían sido neutralizadas y en no pocos casos cooptadas por la administración de políticas públicas del Estado. Se imponía un concepto de mejoramiento, que era el mejoramiento de la efectividad propuesta por el modelo de rediseño del Empresa capitalista y por tanto la primera hora de la “innovación” en la gestión municipal en Chile, empezó a ser dominada por un criterio de eficiencia productivista, que establecía ciertos indicadores y cánones, que señalaba muy a las claras, cual era el “modo correcto” de entender la innovación para una sociedad que debía ser competitiva, y que por tanto debía asegurar que el sistema público, y las municipalidades, pudieran cumplir un papel relevante en un nuevo ejercicio de eficiencia y eficacia. Se trataba de un discurso de una racionalidad y coherencia impecable y que dejaba espacio para proponer alternativas para entender la eficiencia en el sistema público y en tanto modo distinto de entender la innovación democrática.

La conclusión general inevitable que se establecía entonces, era que la innovación del sistema público municipal chileno, era también una conceptualización teórica e ideológica y muy cen-

mente, era también un campo en disputa y que por lo tanto, en el sistema de innovación, también se insertaban las disputas generales, esencialmente políticas de la sociedad chilena<sup>107</sup>.

Es decir, existiría una necesidad de colocar en el centro de la discusión el carácter y sentido de las innovaciones municipales, asociadas a una “democratización cosmética”, que amenaza la necesidad de cambios de paradigmas de gestión en el municipio Chileno. Pareciera ser que cada una de ellos representa sentidos ideológicos y políticos de carácter distinto. Y por tanto, descubrir las variadas interpretaciones de las innovaciones municipales, realmente existentes. O bien intentar dotar a esta discusión de componentes políticos y estratégicos, que promuevan una postura o propuesta de democratización municipal, como sinónimo de producción de autogestión creciente y de empoderamiento de las sociedades civiles comunitarias, en una construcción de gobernanza e interlocución social y popular que se oponga a la manipulación de los temas y contenidos y se orienten en América latina hacia una descentralización democrática.

En Chile, la sociedad política como “casta sacerdotal izquierderezca” ha sido especialmente hábil para limar las aristas transformadoras de las propuestas y dejarlas convertidas en cáscara inoperantes ofensivas y políticamente correctas para el sistema. Ha tratado de ocultar la larga historia de la “innovación social” en el diseño de múltiples y populares intervenciones sociales asociadas al comunitarismo mestizo mapuche de los primeros territorios populares originarios o a las formas organizativas del movimiento obrero, sindicalismo campesino, mutuales y mancomunales y en definitiva a una historia de trabajo social popular, ligada dialécticamente y actuando de consuno con la historia del movimiento social en Chile.

Cuando se propone la disyuntiva entre Municipio neoliberal o comunitarista, estamos señalando la necesidad de inaugurar un debate por los contenidos políticos que inevitablemente tiene que tener la democratización municipal como una práctica profundamente transformadora de los espacios municipales y de la gestión pública local.

El Municipio Chileno, al igual que el conjunto de su aparato estatal, esta siendo conducido a realizar eficientemente su papel de estado regulador de la relación social capitalista en su versión neoliberal. Sin embargo, ese destino no es inevitable si la movilización social del bajo pueblo y de las clases subalternas, estiman un curso distinto. Hacia allá debería orientarse una descentralización con sentido popular, una descentralización que se apropia permanentemente de los intersticios sociales, políticos e institucionales, mediante los cuales la democratización, como proceso inconcluso y proceso inacabado tiene que desarrollar en la sociedad chilena. En esos intersticios de fricción, ubicamos la acción de una propuesta contestataria para construir un municipio volcado hacia el interior de las comunidades territoriales: un municipio comunitarista.

Este Municipio comunitarista, esta destinado emerger como una conjunción de ayuntamiento”, proceso inédito en la creación de institucionalidad civil en Chile, que expresa la voluntad del bajo pueblo, que podría estar desarrollando la posibilidad tanta veces interrumpida de concluir una autogobernabilidad expresiva de su voluntad política. Y ello en dirección de un Municipio Ccomunitarista, como lugar de poder popular para una América latina integrada a sus orígenes mestizos.

---

<sup>107</sup> Por ejemplo la adopción de la temática de los presupuesto participativos en la gestión municipal chilena, tiene una “demora” de 15 años con respecto al resto de América Latina y cuando se empieza discutir por algún determinadas municipalidades, esa discusión adopta la cáscara formal de la metodología de presupuesto participativo como redistribución del exiguo presupuesto de programas sociales de la Dideco y se guardan muy en el fondo la esencia transformadora de la propuesta radical de presupuesto participativo de los Petistas originales del Brasil. La adopción de tales presupuesto participativos, representan meros programas de promoción asistencial de la información municipal, actuando en los niveles inferiores de las escala de participación y en donde la eventual discusión e información sobre la decisión respecto de fondos municipales, está acotada a la cantidad y objetivos de una porción minúscula del presupuesto municipal, y a una proporción menor de los ítems presupuestarios de la Dirección de Desarrollo Comunitario o fondos de libre disposición de la jefatura de gabinete de cada alcaldía en particular.



EPÍLOGO FINAL  
TERRITORIOS SIN MUNICIPIO  
MUNICIPIOS SIN TERRITORIO





## Municipios sin territorio

El triunfo de la racionalidad tecno burocrático es dominante en la particular “epistemología” de la transición democrática concertacionista”.Cualquier racionalidad alternativa, desde el interior de las políticas o de los aparatos municipales, ha sido neutralizado por la maquinaria central del Estado<sup>108</sup>.

A corto andar, la democratización comunal evidenciaba un empeoramiento de la calidad participativa de la gestión pública y social. No solo no se habían establecido grados superiores de gestión pública local, fundados en proceso participativos que se orientaran al control y autogestión, sino que los embriones de éstos, habían sido estigmatizados por arcaicos y pre-modernos. La participación, se señalaba, debía tecnificarse y no volver al pasado” populista pre 73.Los discursos no provenían de la derecha sino de la interioridad de la Concertación y ello alimentaba, entonces una cadena de sobre-entendidos para el diseño administrativo de las políticas sociales.

Los equipos de profesionales, que accedían al Estado de la concertación, debían desechar cualquier deseo de producir diseños participativos, que no estuvieran formateados “por el sistema de la D.O.S” en términos nacionales o bien por el Banco Mundial en términos de su viabilidad financiera internacional. Se desechan los territorios y el Municipio se queda sin vinculación con su entorno social participativo. Se ha optado por un municipio sin territorio, en aras de la gobernabilidad y de la conservación de las bases del sistema municipal burocrático autoritario.

## Territorios sin Municipio

Las comunidades territoriales comunitarias, advierten una desvinculación mas fuerte que en tiempos de la Dictadura con el sistema societal mayor. No solo no encuentran cauces de participación en el Municipio de elección representativa, a excepción de los mecanismos cooptativos, que los representantes de la concertación han dispuesto para capturar las clientelas políticas, sino que además, ya no están los refugios comunitaristas de parroquias y ONG, porque éstas han sido desmanteladas por la propia Iglesia Católica, en clave Juan Pablo II o por el Estado que da señales a las Agencias internacionales, que Chile ya no requiere ayuda internacional, porque la “democracia” ha inundado a todo el país<sup>109</sup>.

El territorio comunitario se ha quedado una vez más sin Municipio. Las posibilidades de haber organizado ayuntamientos con sinergia comunitaria, ha sido desechada por las fuerzas políticas de la Concertación.

El discurso moderno del orden dictatorial se transfigura en el discurso de la post modernidad, que hace pie en una supuesta y general ola de cambio de códigos culturales, en donde ya no serían necesarios los patrones de la participación en las políticas del gobierno público y que al contrario, la “gente” solo optaría por la satisfacción de necesidades tribales y familiares y que estarían por tanto, agotados los planteamientos estructurales y tradicionales de búsquedas participativas. Así, las comunidades no se sentirían motivadas por hacerse cargo del gobierno de la “polis” y que tenderían a resolver mediaticamente y utilitariamente su relación con la sociedad global. Así se percibiría en las

<sup>108</sup> Esta situación corrieron Planes de Desarrollo Comunal elaborados con diseños participativos en la Municipalidad de El Bosque o Viña del Mar o los Fondos de Desarrollo Vecinal de la Municipalidad de Conchalí. Al respecto ver Historia de los Diseños Participativos en Chile de Alejandro Díaz, Inédito.

<sup>109</sup> En esta época, las Agencias Internacionales, por recomendación del Gobierno, suspendieron la ayuda a las ONG Chilenas, que sostenían, en algunos casos, interesantes experiencias de comunitarización social y autogobierno.

grandes metrópolis mundiales y que el destino cultural de las ciudades latinoamericanas, sea similar.

De esta forma, la configuración de territorios sedimentados en comunidades activas no tendrían sentido. Y por tanto, esas estrategias, solo pudieron ser efectivas en pleno auge de gobiernos keynesianos desarrollistas.

De esta forma, la municipalidad, comenzó a finales de la década de los noventa a ser imaginada como un lugar “escenario”, en donde se representaba una “obra de teatro participativa” que alimentaba mediáticamente y que proporcionaba estímulos culturales incorporados y artísticos de longitud variables de acuerdo al público y a la densidad demográfica. Así las comunas metropolitanas de Santiago, fueron invadidas por dispositivos mediáticos de formato y acercamiento televisivo, simulaban a las municipalidades como un set de televisión, que se colocaba en funcionamiento en cada evento y mega evento artístico. Esta fue una estrategia, que solo en algunos escasos momentos será sistematizada como “marketing municipal”. En lo sustancial, establecería una modalidad de mantenimiento clientelar del poder en la forma populista y caudillista.

La barrera de entrada al establecimiento de vínculos orgánicos con las comunidades territoriales formales o informales, será establecida por un filtro sensor de adecuación oportuna de deseos bullentes de grupos clientelizados, que serán desprendidos de sus territorios comunitarios para establecer relaciones preferenciales de clientes frecuentes de la Municipalidad transformada en un “munimático” clientelar.

Así, una vez más, los territorios no establecen relaciones microsociales de autonomización y un poder político comunitario, que suponga sedimentación de ayuntamiento y sinergia comunitaria. El viejo Estado, serio y solemne, se “faranduliza mediáticamente” para acoger a las masas dispersas marginales en una relación populista de nuevo tipo.

Esta será la peculiar fenomenología de la municipalización concertacionista.

## BIBLIOGRAFÍA GENERAL

1. Arnstein S. A ladder of citizen participation. Journal of the American Planning Association, Vol. 35, Nº 4, pp. 216-224. 1969.
2. Castells Manuel, M. Teresa Chadwick et al, Campamentos de Santiago: Movilización Urbana en Imperialismo y Urbanización en América Latina, Resumen preliminar de Investigación, 1971, Documento mimeografiado.
3. Castells, Manuel, La Era de la Información. Economía, Sociedad y Cultura. Vol I: La sociedad red, Alianza Editorial, Madrid, España, 1997.
4. Convocatoria al II Congreso de Juntas de Vecinos, Documento de Resumen y Conclusiones, 1991.
5. Coraggio José Luís, La Agenda del desarrollo Local, Buenos Aires, 1996 en [www.fronesis.org](http://www.fronesis.org) Consultado en junio del 2006.
6. De Tocqueville Alexis, Democracia en las Américas, Fondo de Cultura económica, México, 1978.
7. Desarrollo a escala humana, M. Max Neef, A. Elizalde, M. Hopenhayn - 1ed. Santiago de Chile Cepaur, 1986.
8. Díaz Alejandro, Tesis de Grado Magíster en Asentamientos Humanos y Medio Ambiente, Instituto de Estudios Urbanos, Pontificia Universidad Católica de Chile, 1995.
9. Díaz Alejandro, La Municipalidad del Fascio Cívico Militar, 1973-2002, en Revista digital [www.sepiensa.net](http://www.sepiensa.net), construcciones sociales, 2006.
10. Donell, Guillermo, Apuntes para una teoría del Estado, Revista Mexicana de Sociología, UNAM, 1978
11. Finot, Iván descentralización en América Latina Teoría y Practica, serie Gestión Publica , ILPES, CEPAL, 2001, [www.cepal.cl](http://www.cepal.cl)
12. Galilea, Sergio en Planificación de los Asentamientos Humanos en América Latina y el caribe: teorías y metodologías, Naciones Unidas, Nairobi, 1984.
13. Yamamoto, Marilda, de Carvalho, Raúl, Relaciones Sociales y Servicio Social, Ed. CELATS , 1984.
14. Johansen, Oscar, Introducción a la Teoría General de Sistemas, Departamento de Administración, Facultad de Ciencias económicas y Administrativas, Universidad de Chile, 1975.
15. Ley 16.880, Ley de Juntas de Vecinos y demás Organizaciones Comunitarias, Edición completa Diario El Siglo, Agosto de 1968.
16. Marchetti Peter, Guerra Participación Popular y Transición al Socialismo, en la Transición Difícil, La autodeterminación de los pequeños países periféricos, Editorial Vanguardia, 1987.
17. Matus, Carlos, Adiós señor Presidente. Planificación, Antiplanificación y Gobierno, Caracas Venezuela, Fondo Editorial Altadir, 1994.
18. Matus, Carlos, Planificación de Situaciones, Fondo de Cultura Económica, México, 1980.
19. NU. PNUD Informe Desarrollo Humano, 1990.

20. Pateman, Carole, "The Civic Culture: A philosophic Critique" en Gabriel A. Almond y Sid Verba (Comps) *The civic Culture revisited* sage Ewbury, 1989.
21. Pearse, J y Steifeld, "Participación Popular: un enfoque de Investigación", en *Socialism Participación*, N° 9. 1979
22. Peyrefitte, Alan, *La Sociedad de la Confianza*, Editorial Andrés Bello, Santiago de Chile, 199
23. *Revista Canelo de Nos*, Taller de Desarrollo Local, 1988.
24. Salazar Gabriel, de la *Participación Ciudadana: capital social constante capital social variable (explorando senderos transliberales)*, Revista *Proposiciones* N° 28 SUR Ediciones.
25. Tobón, Cecilia, *El acceso de las mayorías al estado de Bienestar en América Latina ¿Acceso o exclusión?* Seminario Latinoamericano sobre legislación y bienestar social, Octubre, 1987.



