

ESTUDIO

EL IMPACTO DE LAS POLÍTICAS AUTORITARIAS A NIVEL LOCAL

Implicancias para la consolidación democrática en Chile*

Alfredo J. Rehren**

El presente estudio intenta establecer en qué medida las políticas del gobierno militar fortalecieron estructuras autoritarias a nivel local, así como el grado en que los mecanismos de articulación creados por el Estado autoritario satisficieron las necesidades locales y el grado en que el régimen logró legitimarse en la comunidad local. A partir del contexto de una política local extremadamente competitiva, centralizada y dominada por un sistema clientelista de articulación de intereses, se examinan aquí el papel desempeñado por los Consejos

*Trabajo presentado originalmente en la Reunión Anual de la American Political Science Association, celebrada en Atlanta, Georgia, entre el 31 de agosto y el 3 de septiembre de 1989. Su versión original, "The Impact of Authoritarian Policies at the Local Level: The Case of Chile, 1974-1984", *Occasional Papers in Latin American Studies*, 16 (mayo 1991), fue publicada por The University of Connecticut y Brown University. Una versión resumida apareció en *Handbook of Comparative and Development Public Administration*, Edil. Ali Farazmand (Nueva York: Marcel Dekker, 1991). El autor desea agradecer el financiamiento de la Fundación Inter-Americana que hizo posible la investigación y a la American Political Science Association que le permitió presentar los resultados en la Reunión Anual de 1989. Las opiniones aquí expresadas son de exclusiva responsabilidad del autor y en nada comprometen a las instituciones anteriormente mencionadas.

**~~Doctor~~ en Ciencia Política (Ph. D.) en la Universidad de Texas, Austin. Profesor del Instituto de Ciencia Política de la Universidad de Chile y del Instituto de Ciencia Política de la Pontificia Universidad Católica de Chile.

Comunales de Desarrollo (creados para reemplazar a los antiguos cuerpos de regidores electos), la dinámica del proceso de toma de decisiones y el papel cumplido por los alcaldes nombrados por el gobierno militar.

La investigación concluye que en tanto la antigua rivalidad entre alcaldes y regidores del Chile democrático (para obtener crédito político por las iniciativas locales o para acomodar los problemas locales a la planificación de los partidos a nivel central) ha desaparecido, el consejero local del régimen militar fue un articulador pasivo e ineficaz de las demandas de la comunidad tanto en los ámbitos local como regional y nacional. Pese al aumento significativo de los ingresos municipales y de los nuevos poderes y funciones otorgados al municipio para la formulación del plan de desarrollo y presupuesto comunal, la participación de los consejos comunales en esas actividades fue virtualmente inexistente o dominada por el alcalde y la burocracia municipal. Finalmente, y como consecuencia del proceso de fortalecimiento del municipio emprendido por el régimen militar, el autor argumenta que en el proceso de consolidación democrática los partidos competirán fuertemente para lograr su control a través de sus estructuras centralizadas de poder.

En septiembre de 1973 Chile pasó de ser un sistema multipartidista competitivo a un régimen autoritario.¹ Previo a la disolución del Congreso y de los partidos políticos y casi inmediatamente después de la intervención

¹El régimen chileno que emergió en septiembre de 1973 ha sido caracterizado por la mayoría de los estudiosos como "autoritario-corporativo" o "burócrata-autoritario", y la mayoría de los análisis se han llevado a cabo dentro del marco de una vasta literatura ya existente sobre el tema. Véase David Collier, ed., *The New Authoritarianism in Latin America* (Princeton: Princeton University Press, 1979); Ruth Collier y David Collier, "Inducements Versus Constraints: Disaggregating Corporatism", *APSR* 73 (diciembre, 1979): 967-986; James Malloy, ed., *Authoritarianism and Corporatism in Latin America* (Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1977); Guillermo O'Donnell, *Modernization and Bureaucratic-Authoritarianism: Studies in Southern Politics* (Berkeley: Institute of International Studies, University of California, 1973); "Reflections on the Patterns of Change in the Bureaucratic-Authoritarian State", *LARR* 12 (invierno 1978): 3-38; Frederick B. Pike y Thomas T. Stinch, eds., *The New Corporatism* (Notre Dame: Notre Dame University Press, 1974); Philippe C. Schmitter "Paths to Political Development in Latin America", en *Changing Latin-America: New Interpretations of Its Politics and Society*, ed. Douglas A. Chalmers (Nueva York: The Academy of Political Science, 1972); Alfred Stepan, *The State and Society: Perú in Comparative Perspective* (New Haven: Princeton University Press, 1978); Howard J. Wiarda, *Corporatism and National Development in Latin America* (Boulder, Co.: Westview Press, 1981). Entre los trabajos más relevantes sobre el caso chileno están el de Manuel A. Garretón, *El Proceso Político Chileno* (Santiago de

militar, la Junta suspendió de sus funciones a todos los alcaldes y regidores y transfirió su poder a nuevas autoridades designadas por ella.² Al mismo tiempo, el gobierno militar creó la Comisión Nacional de Reforma Administrativa (CONARA), encargada de estudiar la regionalización del país, implementada durante el mes de julio de 1974. La regionalización tenía por objeto lograr la integración nacional por medio de una transformación de la estructura del espacio y administración del país, un desarrollo socioeconómico equilibrado y una efectiva participación de la población en la definición de su futuro.³ Para tales efectos el gobierno consideró a la municipalidad como la institución clave: ubicada en la base del sistema político, ofrecería la mejor oportunidad para la "participación organizada" de la comunidad.⁴ El proceso constituiría, de acuerdo con Pinochet, un "cambio histórico y trascendental en las estructuras del país".⁵

Para que el gobierno municipal fuera sensible a las demandas locales, el gobierno militar propuso la creación de consejos de desarrollo comunal en cada comuna como un mecanismo participativo, integrado por representantes pertenecientes a asociaciones vecinales, organizaciones de la comunidad, grupos de interés local y burócratas municipales. La burocracia nacional fue reestructurada regionalmente y ciertas funciones administrativas fueron reubicadas a nivel municipal. Por ejemplo, los gobiernos municipales se convirtieron en responsables de la implementación de la política social, especialmente en las áreas de la educación, salud, vivienda, programas de desempleo y administración de subsidios destinados a los grupos pobres y en situación desventajosa. También se hicieron arreglos financieros para canalizar recursos desde el gobierno central y así ayudar a financiar proyectos locales.

Chile: FLACSO, 1983); Robert R. Kaufman, *Transition to Stable Authoritarian-Corporate Regimes: The Chilean Case*, Sage Professional Papers, Comparative Politics Series 1, N°01-060 (Beverly Hills: Sage Publications, 1976); Karen Remmer, "Political Demobilization in Chile, 1973-1978", *Comparative Politics*, 12 (abril, 1980), pp. 275-301; Karen Remmer, "Public Policy and Regime Consolidation: The First Five Years of the Chilean Junta", *Journal of Development Areas*, 13 (4) 1979, pp. 441-461.

²Véase Decreto-Ley N° 25 del 19 de septiembre de 1973, República de Chile, Junta de Gobierno, *100 Primeros Decretos Leyes Dictados por la Junta de Gobierno de la República de Chile* (Santiago de Chile: Editorial Jurídica, 1974).

³Augusto Pinochet, "Manifiesto del Presidente de la Junta de Gobierno y Jefe Supremo de la Nación, don Augusto Pinochet Ugarte, con motivo de la iniciación del proceso de regionalización del país", en Domingo Hernández, *Estatuto Jurídico de la Regionalización* (Santiago de Chile: Ediciones Jurídicas de América, 1977) pp. 10-11.

⁴Ibidem, p. 14.

⁵Ibidem, p. 9.

Por consiguiente, desde un comienzo hubo señales de que el gobierno tenía un programa propio, que más allá de declaraciones previas justificando la intervención militar como una necesidad para restaurar la democracia interrumpida, significó el rechazo al pasado y la construcción de un nuevo orden político. El régimen promovió la creación de nuevos canales de participación controlada para reemplazar a los partidos políticos proscritos, en el contexto de lo que se ha descrito como una "infraestructura corporativa autoritaria".⁶ De hecho, el proceso de regionalización y municipalización fue diseñado para desarticular un sistema clientelístico de intermediación de intereses (*brokerage networks*) que caracterizaba la política local chilena y convertir a la municipalidad en un servicio público integrado dentro de un sistema de administración nacional organizado jerárquicamente, impenetrable a la influencia de los partidos políticos. El consejo de desarrollo comunal fue creado para reemplazar a regidores y antiguos congresales como articuladores de las demandas locales.

Este trabajo señala que los principales rasgos estructurales del sistema clientelista de intermediación de intereses entre centro y localidad que tradicionalmente dominaba la política local chilena antes de 1973 fueron alterados radicalmente por el régimen autoritario. Sin embargo, se sostiene que los componentes del programa corporativo-autoritario a nivel local-regionalización y municipalización, mayores recursos financieros, consejos de desarrollo comunal y el rol predominante del alcalde -más allá de su posible contribución a solucionar la crisis enfrentada por el sistema municipal chileno-, también produjeron serias tensiones y contradicciones en su objetivo de instalar un nuevo orden político local y establecer nuevos canales de participación. Se sostiene que esta situación debilitó seriamente el intento del régimen autoritario por consolidarse en el futuro. Finalmente, además de arrojar algo de luz sobre la naturaleza del proyecto autoritario, mostrando su funcionamiento desde abajo, este trabajo también entrega datos empíricos sobre un área de creciente importancia para la investigación del actual proceso de transición a la democracia en Chile.⁷

⁶Véase Robert R. Kaufman, *op. cit.*, p. 36.

⁷Véase Alfredo J. Rehren, "Municipal Government in an Authoritarian Regime: The Case of Chile, 1974-1984" (Tesis Doctoral, Universidad de Texas en Austin, 1986), especialmente los capítulos 4, 5 y 6. La investigación se llevó a cabo en 6 comunas de la región del Bío-Bío, en el sur de Chile, cinco de las cuales habían sido estudiadas por Arturo Valenzuela en 1969. Las cinco comunas fueron seleccionadas de una muestra al azar de Valenzuela según sus variados ambientes políticos antes de 1973 y sus características socioeconómicas; se agregó una comuna metropolitana para proporcionar un contraste con estas cinco pequeñas comunas rurales. Un cuestionario

Situación del gobierno local antes de 1973

Han sido escasos los intentos de un análisis profundo del gobierno local chileno y sólo unos pocos estudios tratan el tema en el contexto democrático previo a 1973.⁸ En ellos éste ha sido caracterizado por su centralismo, aguda escasez de recursos y una política partidista altamente competitiva, todo lo cual condujo a lo que se ha entendido como la "crisis municipal" de fines de los años 60.⁹

El proceso de centralización o "nacionalización" de las funciones municipales tuvo un fuerte impacto a nivel local. Hay amplio acuerdo entre analistas de que las municipalidades carecían de poder antes del golpe militar y de que sus otrora funciones más importantes se habían convertido en responsabilidad del gobierno central. De acuerdo con una investigación realizada en una localidad nortina en los años 60, el gobierno central era percibido por los campesinos como una "institución preocupada sólo de los grandes problemas" y las instituciones locales como incapaces de satisfacer sus aspiraciones:¹⁰ "seguridad en el trabajo, admisión de un niño a la escuela... transferir a un abuelo a un hospital más grande implicaba autorización del nivel central...".¹¹ Esta situación contribuyó a la creación de "fuerzas

con algunas preguntas formuladas en 1969 fue presentado a 66 consejeros locales y 6 alcaldes. También se realizaron entrevistas a funcionarios municipales, miembros de la comunidad y gobernadores provinciales. Finalmente, minutas de reuniones del Consejo de Desarrollo fueron examinadas en cada municipalidad y el autor también asistió a varias reuniones de Consejo. La investigación intentó promover la comparación intranacional a nivel local, no sólo con una perspectiva histórica sino también en el contexto de regímenes políticos contrastantes.

⁸Véase Peter S. Cleaves, *Developmental Processes in Chilean Local Government* (Berkeley, Institute of International Studies, University of California, 1969); Gustavo Martínez, "El municipio como sistema político", *Cuadernos de Desarrollo Urbano Regional* 12 (septiembre 1969): 5-91; Arturo Valenzuela, *Political Brokers in Chile: Local Government in a Centralized Polity* (Durham: Duke University Press, 1977); Patricio Chaparro, "Organización y funcionamiento del gobierno local en Chile, 1925-1973: una apreciación crítica", *Materiales para Discusión* N° 69. (Santiago de Chile: CED, 1985).

⁹Véase José Fernández, *Régimen jurídico de la administración municipal* (Santiago de Chile: Editorial Jurídica, 1981), pp. 22-26; Blas Tomic y Raúl González, *Municipio y Estado: dimensiones de una relación clave* (Santiago de Chile: PREALC, 1983).

¹⁰Andrés Pascal, *Relaciones de poder en una localidad rural: estudio de caso en el Valle Hurtado, Coquimbo* (Santiago de Chile: ICIRA, 1968), p. 40.

¹¹Véase Arturo Valenzuela, *Political Brokers*, op. cit., pp. 28-44 para un relato detallado.

sentimientos anticentralistas" y a un "sentimiento de protesta y frustración a nivel local".¹² De una muestra de 74 regidores entrevistados en 1969, 61 de ellos "estaban muy de acuerdo" con la opinión de que las agencias del gobierno nacional habían dejado a las municipalidades con poco poder.¹³ Sin embargo, los sentimientos anticentralistas no son nuevos y han estado fuertemente vinculados con "asociaciones regionales y provinciales de grupos funcionales" que han luchado desde los años 30 por formas corporativas de organización regional y descentralización administrativa.¹⁴

Donde los efectos de la centralización pueden ser mejor observados es en las finanzas municipales. Las municipalidades carecían de recursos financieros y su presupuesto no alcanzaba a más del 7 por ciento del total de los gastos del gobierno en 1967.¹⁵ Muchos de los escasos recursos a los que, de acuerdo con la ley, tenían derecho las municipalidades permanecían a nivel central para ser asignados a través de la burocracia central. El sistema de ingresos municipales era altamente regresivo: alrededor del 80 por ciento derivaba de impuestos a la propiedad y tendía a favorecer a las comunas urbanas y acaudaladas y a discriminar contra las rurales y más pobres. En 1966, 67 por ciento de las municipalidades con el 42 por ciento de la población estaban en el cuartil inferior del ingreso municipal per cápita: de éstas 71 por ciento era rural. Por otro lado, el cuartil superior estaba compuesto de un 4 por ciento de todas las municipalidades con 13 por ciento de la población, de la cual sólo el 4 por ciento era rural.¹⁶ Si las diferencias eran importantes a nivel nacional, éstas eran también notables en la provincia de Santiago. Las comunas en el centro de Santiago y aquellas ubicadas en el sector este de la ciudad tenían ingresos 120 veces superiores a las comunas del Gran Santiago rural cuando se consideraban los ingresos provenientes de impuestos a la propiedad.¹⁷ La mayoría de los ingresos municipales se

(Boulder, Co.: Westview Press, 1979), p. 3; Edmundo Borel y Claudio Mergudick, *Algunos aspectos administrativos del gobierno regional y perspectivas de desarrollo del nuevo municipio chileno* (Santiago de Chile: Departamento de Administración, Universidad de Chile, 1976), p. 23.

Journal of Latin American Studies 10, (mayo 1978): 95-97.

liminary exploratorio (Santiago de Chile: Grupo de Estudios Constitucionales, Sub-Comisión Poder Político Local, agosto 1983), pp. 22-23.

gastaban en salarios, que entre 1960 y 1966 promediaban 60 por ciento del presupuesto municipal.¹⁸ En 1970 se estimaba que los gobiernos locales gastaban alrededor del 80 por ciento de sus ingresos en sueldos y beneficios sociales.¹⁹ El porcentaje del presupuesto que se gastaba en proyectos en ejecución o en proyectos nuevos disminuyó de un 13 por ciento en 1960 a 9 por ciento en 1966. Como era de esperar, mientras el aumento en la inversión del gobierno central fue de 45 veces desde 1960 a 1965, el aumento de la inversión del gobierno local para el mismo período aumentó sólo dos veces.²⁰ Algunos críticos argumentaron que las municipalidades eran corruptas y que sacaban recursos de la comunidad para asignarlos a sueldos, beneficios personales y contratos manipulados por regidores que permanecían en sus puestos por períodos consecutivos.²¹ Pero si la función principal del gobierno local era la de proporcionar servicios a la comunidad, se necesitaba una coordinación de recursos y de responsabilidades más racional, que además requería que el gobierno central asignara más recursos financieros a los consejos locales.²²

Cada cuatro años había elecciones municipales en forma regular, las que además eran fuertemente disputadas, pero sin que ninguno de los partidos lograra entre 1935 y 1971 obtener más del 30 por ciento de los votos, excepto el Partido Demócrata Cristiano, el que en 1967 obtuvo el 36 por ciento.²³ Sin embargo no existía participación de la comunidad en la toma de decisiones municipales. Como lo expresara un prominente defensor de la reforma municipal durante el gobierno de Frei, el sistema municipal no "concretó la participación ciudadana en la estructura municipal a través de una simple elección cada cuatro años".²⁴ En efecto, después de votar el ciudadano no tenía ningún poder para intervenir en la solución de problemas de la comunidad. La municipalidad era un cuerpo aislado de toma de decisiones sin ningún constituyente organizado importante que pudiera entregar apoyo para un proyecto dado.²⁵ Un estudio en los años 60 demostró que alrededor de la

¹⁸ Arturo Valenzuela, *Political Brokers*, op. cit., p. 48.

¹⁹ Edmundo Borel y Claudio Mergudick, *Algunos aspectos administrativos*, p. 155.

²⁰ Arturo Valenzuela, *Political Brokers*, op. cit., pp. 47-48.

²¹ Carlos Neely, *Cambios políticos para el desarrollo: El caso de Chile* (Santiago de Chile: Editorial Universitaria, 1968).

²² Peter S. Cleaves, op. cit., p. 4.

²³ Arturo Valenzuela, *Political Brokers*, op. cit., p. 11.

²⁴ Entrevista con José Galiano, arquitecto de Promoción Popular, publicada en *Ercilla*, 29 de marzo de 1967, p. 9, y citado por Cleaves, op. cit., p. 46.

²⁵ Arturo Valenzuela, *Political Brokers*, op. cit., p. 85.

mitad de las peticiones a la municipalidad se originaban dentro de la misma burocracia municipal y que la otra mitad eran exigencias externas de tipo particularista, y que solicitaban principalmente beneficios individuales.²⁶ El mayor dilema político de Chile era el de volver la acción municipal más sensible a las necesidades locales y el de estimular las innovaciones locales por medio de una mayor participación de grupos de interés locales en la toma de decisiones y en la implementación de programas.²⁷

Esta falta aparente de participación colectiva y apatía a nivel local se ha explicado por la penetración de estructuras de partido centralizadas y la nacionalización de la política local en que "los ciudadanos elegían representantes nominados por las directivas nacionales de partidos políticos".²⁸ Durante los años 60 el área local se convirtió en una prueba de poder para los partidos políticos que estaban tratando de acumular apoyo electoral de grupos sociales, especialmente pobladores y campesinos que, hasta entonces, habían permanecido al margen de la vida política.²⁹ El proceso de movilización político y polarización se extendió desde el nivel nacional al nivel local, y las elecciones municipales adquirieron más y más el carácter de plebiscitos políticos para los partidos en el poder.³⁰ El editorial de un periódico regional se refirió a las elecciones municipales de 1967 de la siguiente manera:

Las elecciones recientes estuvieron desvinculadas de los problemas municipales reales, aunque su propósito era, precisamente, la renovación de gobiernos municipales... los candidatos

²⁶Gustavo Martínez, pp. 37-42.

²⁷Véase John Friedmann, "The Spatial Organization of Power in the Development of Urban Systems", *Comparative Urban Research*, 1 (diciembre, 1972), pp. 5-42 y "Urban-Regional Policies for National Development in Chile", en *Latin American Urban Research*, vol. 1, eds., Francine F. Rabinovitz y Felicity M. Trueblood, (Beverly Hills: Sage Publications, 1970), p. 229.

²⁸Blas Tomic y Raúl González, *op. cit.*, p. 116.

²⁹Véase Arturo Valenzuela, *The Breakdown of Democratic Regimes: Chile* (Baltimore, Maryland: The Johns Hopkins University Press, 1978).

³⁰Sobre este punto hay diferentes interpretaciones entre los estudiosos. Valenzuela, *Political Brokers*, pp. 82 y 109, y Francisco Cumplido, "La estructura institucional del modelo de descentralización", *Documento de Trabajo* N° 3, Centro de Estudios del Desarrollo (Santiago de Chile: CED, 1983), p. 31, no estarían de acuerdo con esta perspectiva. Por otra parte, Giles Wayland-Smith, "The Christian Democratic Party in Chile: A Study of Political Organization and Activity with Primary Emphasis on the Local Level", *Sondeos*, 39 (Cuernavaca, México: Centro Intercultura de Documentación, 1969), pp. 6-7, concluyó que las elecciones locales se concentraban consistentemente en asuntos nacionales.

y el cuerpo electoral focalizaron su atención en la disputa por la supremacía de los partidos a nivel nacional, dejando a un lado casi completamente la perspectiva local.³¹

Incapaces de controlar los consejos locales individualmente, los partidos pudieron llegar a un arreglo en forma pragmática realizando pactos políticos y dividiendo el período en el poder del alcalde. Como consecuencia, el puesto de alcalde se volvió bastante inestable, produciendo discontinuidad administrativa debido al uso político de los cargos municipales y dando origen a quiebres locales al luchar alcaldes y regidores entre sí por obtener acceso a los recursos centralizados.

Dada la centralización de funciones en una poderosa burocracia nacional y la escasez de recursos, los regidores se convirtieron en el punto de acceso para la extracción de ellos y el financiamiento de proyectos desde el centro; al mismo tiempo estaban en una posición de privilegio para entregar servicios y favores personales a la localidad a cambio de votos y apoyo político. La política chilena se caracterizó por ser una política de *brokerage*.

Redes verticales de intermediación de intereses se extendían desde todas las comunidades de la nación hacia el centro. Los articuladores locales interactuaban con sus seguidores y los articuladores a nivel nacional, quienes a su vez interactuaban con los burócratas de gobierno y ministros.³²

El proceso estaba fuertemente controlado por los partidos políticos. El articulador principal a nivel local era el alcalde, quien tenía todas las iniciativas en la política local y el mando completo de la administración municipal, incluidos los asuntos presupuestarios y la administración de personal.³³ No hay duda de que su afiliación a un determinado partido y sus conexiones políticas resultaban vitales para contactar diputados y senadores que actuaban como articuladores a nivel nacional. Los alcaldes y regidores, por lo general, tenían dificultades para acercarse a la burocracia sin el contacto previo de algún miembro del Congreso, y un alcalde perteneciente al mismo partido gobernante tenía "frecuentemente más éxito en extraer recursos del centro".³⁴ Así, para financiar obras públicas durante el gobierno democratacristiano,

³¹*El Sur* (Concepción, Chile), 5 de abril de 1967, p. 3.

³²Arturo Valenzuela, *Political Brokers*, op. cit., p. 159.

³³Ibíd., p. 112.

³⁴Ibíd., p. 115.

El proceso de negociación consistía en representar los intereses locales a nivel nacional por medio del apoyo y la influencia de diputados del Partido Demócrata Cristiano de la comuna en el Congreso y encauzando esas peticiones a través de altos funcionarios afiliados al mismo partido en el Ministerio de Obras Públicas.³⁵

Las relaciones entre la comunidad y las autoridades locales de gobierno estaban, por lo tanto, fuertemente intermediadas por los partidos políticos. Las soluciones a los problemas locales eran muchas veces distorsionadas o postergadas para satisfacer el interés de los partidos a nivel nacional.³⁶ "... el líder local actuaba principalmente como miembro de un partido antes que como un funcionario local, desviando así su atención desde los problemas locales hacia aquellos de su partido... a nivel nacional".³⁷ Poderosos mecanismos de control y de disciplina de los partidos eran puestos en vigor. En el caso del Partido Demócrata Cristiano los regidores no podían establecer bases de poder separadas, y el consejo comunal del partido coordinaba sus actividades. El partido determinaba también las decisiones de votación que podían tomarse subjetivamente por cada consejero, y aquellas que requerían el consentimiento del partido.³⁸ El consejo provincial del partido aprobaba la lista de candidatos para regidores entregada por la junta comunal y podía anular o nominar a nuevos candidatos sujetos al fallo del nivel nacional. En Minas, una comuna en el sur de Chile estudiada por Valenzuela, el Partido Comunista tenía un fuerte control sobre el cuerpo de regidores. La gente se acercaba primero al partido y después éste presentaba el asunto ante el regidor correspondiente para su solución. Los regidores "dependían de los líderes del partido tanto para su nominación como para su elección".³⁹ En efecto, el Partido Comunista era sumamente disciplinado y los regidores actuaban según el consenso del partido. En los otros partidos

³⁵Giles Wayland-Smith, *op. cit.*, pp. 6-27.

³⁶Ricardo Hevia, "El mecanismo de la municipalización educacional en Chile: análisis global cronológico del proceso", en *La regionalización educacional en Chile: ¿municipalización o "alcaldización"?* eds., Ernesto Schiebelbein y Viterbo Apablaza, (Santiago de Chile, CPU, 1984), p. 94.

³⁷Douglas A. Chalmers y Donald H. Riddle, "Urban Leadership in Latin America: Report of the Esgeton Institute of Politics to USAID", (n.d., reproducido con mimeógrafo), citado por Valenzuela en *Political Brokers, op. cit.*, p. 53.

³⁸Peter S. Cleaves, *op. cit.*, p. 39.

³⁹Arturo Valenzuela, *Political Brokers, op. cit.*, p. 79.

la situación a nivel local difería levemente. El Partido Socialista resentía la vigilancia centralizada, el Partido Radical era indisciplinado y el Partido Nacional, principalmente formado por personalidades locales, disfrutaba de una sólida autonomía.⁴⁰ Otro indicador del centralismo de los partidos era la poca probabilidad que tenían los regidores de ser nominados por sus partidos para un cargo nacional. Sólo el 9 por ciento de todos los regidores fueron seleccionados para ser candidatos a la Cámara de Diputados en las elecciones de 1969 y el 23 por ciento de los candidatos a diputado por primera vez habían sido regidores con anterioridad. Sin embargo, los regidores electos en capitales de provincia tenían una mayor probabilidad de lograr la nominación del partido a cargos nacionales.⁴¹ No obstante, el cargo de regidor no era el peldaño inferior en la escala conducente a una futura carrera política a nivel nacional.

El primer y único intento de reforma democrática del sistema municipal fue llevado a cabo por el gobierno Demócrata Cristiano en los años 60. Se propuso integrar a la población en el quehacer local por medio de una organización nacional, la llamada Promoción Popular, y crear juntas de vecinos "para inspirar la unidad y darle a la comunidad local la impresión de que formaban parte de una verdadera infraestructura nacional". Diferentes organizaciones cooperarían en federaciones municipales, provinciales y nacionales. La participación en la toma de decisiones a nivel local sería implementada a través de asociaciones de juntas de vecinos, las que tendrían un voto equivalente a un cuarto de los sufragios en los concejos municipales.⁴² Promoción Popular respondió a la necesidad de "transformar en una forma orgánica las estructuras básicas de nuestra sociedad".⁴³ De acuerdo a ella, las juntas de vecinos se acostumbrarían a proporcionar servicios esenciales a la comunidad y a solucionar parcialmente los problemas sociales evadiendo la estructura municipal existente. Esta reorganización del sistema municipal convertiría a los cuerpos de regidores "menos en un terreno de lucha política" y los orientaría cada vez más a la elección de "un técnico o administrador más que a un político propiamente tal como alcalde".⁴⁴

Las reformas representaban el "intento más claro" jamás considerado en la vida política chilena para modificar la política local. Sin embargo ellas

⁴⁰Peter S. Cleaves, *op. cit.*, pp. 38-39.

⁴¹Arturo Valenzuela, *Political Brokers, op. cit.*, pp. 61-62.

⁴²Peter S. Cleaves, *op. cit.*, pp. 42-43.

⁴³Discurso de Eduardo Frei en el Teatro Caupolicán el 4 de noviembre de 1966; citado por Peter S. Cleaves, *op. cit.*, p. 43 (énfasis incluido en el original).

⁴⁴*Ibidem*, p. 44.

enfrentaron una fuerte oposición debido a la posibilidad de manipulación política y a la ventaja que potencialmente adquiriría el Partido Demócrata Cristiano a nivel comunal. La infraestructura nacional propuesta en el proyecto de promoción popular fue rechazada, pero la ley final permitió a las juntas de vecinos relacionarse a través de las municipalidades. En este contexto la participación de las juntas de vecinos en las sesiones de los cuerpos edilicios proporcionó poco más que una gratificación simbólica.⁴⁵ Dado el rechazo y antes de usar métodos autoritarios para su implementación, el Partido Demócrata Cristiano utilizó una estrategia de "dualidad estructural" por medio de la cual el Ministerio de la Vivienda (bajo el estricto control del Partido Demócrata Cristiano) penetró los niveles locales y regionales.⁴⁶ El uso de la burocracia nacional como un elemento de integración junto con un sistema de *brokerage* apoyado por los partidos políticos fueron elementos importantes de la política chilena antes del golpe militar de 1973.⁴⁷ Por supuesto que una vez que los partidos fueron excluidos del terreno político la burocracia se transformaría en una herramienta política mucho más efectiva en las manos de un gobierno central y autoritario. Durante los años de Allende "el gobierno municipal no llegó a tener la suficiente prioridad"⁴⁸, y no fue sino hasta el comienzo del régimen militar que la dimensión municipal se convirtió en un componente clave de un nuevo orden político deseado.

En 1974 la Comisión Nacional de Reforma Administrativa creada por el gobierno militar concluyó que las municipalidades carecían de poder, tenían escasos recursos, entregaban servicios de mala calidad, carecían de integración con otros niveles de la administración, no utilizaban técnicas de programación presupuestaria modernas y estaban extremadamente politizadas.⁴⁹ Según la perspectiva del gobierno, la politización había distorsionado la mayor parte de las funciones municipales y había convertido a esta institución en un instrumento de la lucha partidista. En su presentación en el

⁴⁵ *Ibidem*, pp. 44 y 58.

⁴⁶ *Ibidem*, p. 45. Véase también Valenzuela, *Political Brokers*, *op. cit.*, pp. 151-52.

⁴⁷ Véase Charles Parrish, "Bureaucracy, Democracy and Development: Some Considerations Based on the Chilean Case", en *Development Administration in Latin America*, eds., Clarence E. Thurber y Lawrence S. Graham (Durham: Duke University Press, 1973) y James Petras, *Politics and Social Forces in Chilean Development*, (Berkeley: University of California Press, 1969).

⁴⁸ Arturo Valenzuela, *Political Brokers*, *op. cit.*, pp. 51-52.

⁴⁹ Véase CONARA, *Chile hacia un nuevo destino: reforma administrativa*, (Santiago de Chile: CONARA, 1976).

Segundo Congreso Nacional de Alcaldes, en 1980, el Ministro del Interior del gobierno militar definió la situación municipal previa a 1973 como una "crisis municipal" de naturaleza política, administrativa, técnica, financiera y legal.⁵⁰ En las palabras de los autores de un trabajo crítico del régimen militar, "la imagen de la crisis municipal entregada por CONARA confirmó una realidad ya aceptada pero no modificada en el pasado".⁵¹

El régimen militar y el programa corporativo-autoritario

Según algunos autores, Chile ha tenido una "historia de corporativismo social" a lo largo de la cual "organizaciones sectoriales privadas" o "gremios" han determinado las decisiones públicas.⁵² El origen de esta práctica se encuentra en la creación de la Confederación de la Producción y el Comercio en 1933, que agrupaba a la ya existente Sociedad Nacional de Agricultura (SNA), la Sociedad de Fomento Fabril (SOFOFA), la Sociedad Nacional de Minería (SNM), la Cámara de Comercio y grupos de interés regionales que deseaban una participación directa en el proceso de toma de decisiones del gobierno.⁵³ El regionalismo corporativo fue visto en los años 30 como un "medio para terminar con la lucha de clases" y "para dar intervención en la administración de las provincias a las fuerzas productivas".⁵⁴ Coexistiendo así con un sistema multipartidista tradicional, ha habido en Chile desde entonces un estilo funcional de intermediación de intereses que ha tenido un rol importante en la política chilena.⁵⁵ Asociaciones empresariales locales, provinciales y regionales siempre han exigido una mayor voz

⁵⁰ Sergio Fernández, "Política Comunal del Gobierno", en República de Chile, Ministerio del Interior, *Segundo Congreso Nacional de Alcaldes* (Santiago de Chile: Ministerio del Interior, 1980).

⁵¹ Raúl González y Alex Rosenfeld, "Estado, municipio y participación local", *Documento de Trabajo* N° 30 (Santiago de Chile: Profesionales Consultores Ltda., abril de 1985).

⁵² Paul Drake, *op. cit.*, pp. 83-88.

⁵³ *Ibíd.*, p. 96.

⁵⁴ Agustín Edwards, *Las corporaciones y la doctrina liberal* (Santiago, 1934), citado por Paul Drake, *op. cit.*, p. 96.

⁵⁵ Véase H. E. Bicheno, "Anti-parliamentary Themes in Chilean History: 1920-1970", *Government and Opposition* 7, (verano, 1972), pp. 351-388; Jean Garriere, "Conflicto y cooperación entre las élites sectoriales chilenas", *Boletín de Estudios Latinoamericanos y del Caribe*, 19 (diciembre, 1975), pp. 16-75; José L. Cea, "La representación funcional en la historia constitucional de Chile", *Cuadernos de Ciencia Política* N° 9 (octubre 1976); Peter S. Claves, *Bureaucratic Politics and*

y participación a nivel provincial y municipal formulando severas quejas por el centralismo. En los años 40 los grupos empresariales ya mencionados exigieron "gobiernos provinciales efectivos organizados en torno a grupos funcionales de todos los sectores económicos y de las municipalidades".⁵⁶ Un perceptivo analista escribió en 1966 que las asociaciones empresariales podían considerarse como un "subsistema político", y que mientras menos efectivos fueran los "partidos políticos, lo más probable es que grupos tales como las asociaciones empresariales sirvieran como el principal vehículo público para la defensa de los intereses políticos de la élite económica".⁵⁷

Hasta 1973 no había surgido en Chile un compromiso ideológico serio para remover a los partidos políticos y para implementar un sistema de representación funcional.⁵⁸ Sin embargo, todos los eventos conducentes a la caída del gobierno de Allende señalan el rol político clave jugado por los gremios y la importancia de su constante recurrir a una tradición corporativa. El poder gremial fue ciertamente la expresión de las provincias aisladas, postergadas durante años por una forma devoradora de centralismo. El Pliego de Chile, firmado en octubre de 1972 por organizaciones provinciales de agricultores, camioneros y comerciantes detallistas, estipuló que los "gremios libres y autónomos eran incompatibles con el Estado marxista" y que el gremialismo "afectaría toda la estructura de poder del país...".⁵⁹ En noviembre de 1972 el presidente de la SNA exigió que "los gremios fueran parte de un consejo de desarrollo nacional junto con el Congreso, y que en todas las regiones se integraran a consejos de planificación y desarrollo regional".⁶⁰ El presidente de SOFOFA pidió en mayo de 1972 la sustitución del régimen político por un régimen "nacionalista revolucionario, popular y autoritario".⁶¹ No cabe duda de que una lógica corporativista, junto con la

Administration in Chile (Berkeley: University of California Press, 1974); Constantine Menges, "Public Policy and Organized Business in Chile", *Journal of International Affairs* 20 (1966): pp. 343-365; Osear Muñoz y Ana M. Amagada, "Orígenes políticos y económicos del Estado de Chile", *Estudios Cieplan* 16 (Santiago de Chile, 1977); Crisóstomo Pizarro, "Políticas públicas y grupos de presión en Chile, 1965-1970: un análisis exploratorio", *Estudios Cieplan* 26, (Santiago de Chile, 1978).

⁵⁶Paul Drake, *op. cit.*, p. 105.

⁵⁷Constantine Menges, *op. cit.*, pp 364-5.

⁵⁸José Luis Cea, *op. cit.*, p. 28.

⁵⁹Guillermo Campero, *Los gremios empresariales en el período 1970-1983: comportamiento socio-político y orientaciones ideológicas* (Santiago de Chile: Instituto Latinoamericano de Estudios Transnacionales, 1984).

⁶⁰Ibidem, pp. 73-4.

⁶¹Ibidem, pp. 63-63.

idea de un poder autoritario proporcionaron al gobierno militar una "corriente político-ideológica capaz de legitimizar e institucionalizar" el régimen,⁶² todo lo cual constituyó el intento más revolucionario por desplazar la política partidista en Chile.

El programa corporativo autoritario del régimen militar estuvo basado en el concepto de subsidiariedad que planteaba que los grupos más amplios y extensos de la sociedad tenían su propia área de acción y que no era lícito para ellos absorber las funciones de aquellos menos amplios y circunscritos que debían tener suficiente autonomía.⁶³ En otras palabras, "todo aquello relacionado con la sociedad en general que puede ser libremente ejecutado por grupos particulares o por asociaciones inferiores al Estado debe ser realizado por estos grupos".⁶⁴ Este principio, de origen tradicional católico, impone un concepto orgánico de la sociedad donde todas las partes componentes de la comunidad política se combinan armoniosamente.⁶⁵ La unidad nacional se convierte entonces en el objetivo más importante: el partidismo y cualquier concepción que proponga un conflicto de clases conspira en contra de esta unidad y debe ser rechazada.⁶⁶ De aquí que "los partidos y movimientos marxistas no deben ser permitidos en la vida cívica nuevamente" y que "los partidos políticos actualmente en receso... no pueden ser considerados, porque sus estructuras, líderes, hábitos y mentalidad se ha formado bajo la inspiración de un régimen institucional que está definitivamente muerto".⁶⁷ El régimen militar propuso la creación de nuevas y modernas instituciones políticas. Distinguió entre "poder político", el poder de decidir asuntos de interés general, y "poder social", el "poder de organizaciones intermedias para desarrollarse con legítima autonomía".⁶⁸ Las municipalidades y los gremios fueron reconocidos como actores e instituciones sociales importantes. Los primeros aparecen con un "rol transcendental como medios de organización social, recuperando su carácter vecinal",⁶⁹ y están destina-

⁶²Paul Drake, *op. cit.*, p. 83.

⁶³Junta de Gobierno, República de Chile, *Declaración de Principios del Gobierno de Chile* (Santiago de Chile: División de Comunicación Social, 1974), pp. 9-10.

⁶⁴Giles Wayland-Smith, pp. 2, 14-15.

⁶⁵Alfred Stepan, *op. cit.*, pp. 26-45.

⁶⁶Junta de Gobierno, *Declaración de Principios*, *op. cit.*, p. 18.

⁶⁷Augusto Pinochet, *Chile on Its Way to the Future* (Santiago de Chile: Impresora Filadelfia, 1976).

⁶⁸Junta de Gobierno, *Declaración de Principios*, *op. cit.*, pp. 26-27.

⁶⁹*Ibíd.*, p. 29.

dos a ser "el canal orgánico más importante de expresión de los ciudadanos... incompatible con la politiquería".⁷⁰ No obstante, su transformación en un servicio público con el alcalde nombrado directamente por el Presidente representa no sólo una contradicción con este principio sino una meta utópica, imposible de alcanzar bajo un contexto autoritario. En lo que respecta a los gremios, éstos fueron llamados a "defender sus intereses corporativos" y a ser "un canal técnico de participación"; sin "aceptar que sus objetivos fueran distorsionados por una instrumentalización partidista de ellos".⁷¹

El régimen militar también requirió que las organizaciones multi-gremiales ya existentes en casi todas las áreas del país "fueran una importante plataforma para ayudar a implementar en el ámbito regional o territorial correspondiente, los mismos conceptos de participación social y tecnificación".⁷² Lo que resulta innovativo de esta proposición es que el régimen abrió en los niveles regional y local un nuevo espacio para canalizar la influencia gremial en la toma de decisiones a todos aquellos gremios activos y organizados que ayudaron a derribar el gobierno de Allende, y que pidieron una participación activa. La proposición es relevante porque une en el nivel territorial organizaciones funcionales con municipalidades o gobiernos regionales, y que más tarde se materializaría en la implementación de consejos regionales y locales de desarrollo. La iniciativa tendió también a duplicar en lo local un esquema de intermediación de intereses y representación funcional practicado a nivel nacional por años, pero ahora bajo el amparo de un régimen autoritario.

Los militares introdujeron así una reconceptualización básica de la política local chilena, que excluía la competencia entre los partidos y que intentó cambiar su naturaleza clientelística. Se esperaba que los gremios articularan demandas tanto horizontalmente (por medio de organizaciones territoriales) como verticalmente (por áreas económicas). El proyecto proporcionó al régimen un espacio potencial de manipulación y cooptación a todos los niveles territoriales. Además, el nombramiento de alcaldes civiles por el Presidente y de oficiales de alta jerarquía como intendentes y gobernadores provinciales permitió al régimen penetrar profundamente en la localidad y ejercer un fuerte control sobre los servicios públicos y la burocracia.

⁷⁰ Augusto Pinochet, "Discurso de S.E. el Presidente de la República al inaugurar el Segundo Congreso Nacional de Alcaldes", Segundo Congreso Nacional de Alcaldes, Ministerio del Interior (reproducido con mimeógrafo).

⁷¹ Junta de Gobierno, *Declaración de Principios*, op. cit., pp. 29-32.

⁷² *Ibíd.*, p. 33.

Los partidos políticos no sólo fueron excluidos de la política local sino que también perdieron aparentemente control de un componente clave de la red nacional de articulación con la cual satisfacían a su clientela electoral. La burocracia fue fuertemente reducida de acuerdo con la ideología de mercado que privatizó las actividades económicas previamente manejadas por el Estado, y la puso bajo la dirección de una tecnocracia políticamente leal al régimen.

Desde un comienzo el régimen militar expresó su clara intención de imponer un plan hegemónico. La necesidad de establecer una legitimidad en torno a nuevos valores, tales como el liberalismo económico, la tecnocracia y una "nueva democracia" sin "los vicios del pasado" fueron más allá de la mera aplicación de la fuerza e incluyeron transformaciones estructurales como también el intento de creación de una "cultura autoritaria".⁷³ El gobierno declaró que no se limitaría a ser "una administración provisional" o un "gobierno administrativo, algo así como una especie de paréntesis entre dos gobiernos partidistas".⁷⁴ De acuerdo con Pinochet, la "formación de una mentalidad diferente", la aparición de "costumbres cívicas renovadas y saludables" y el "desarrollo de una nueva generación de civiles impregnada de estos nuevos valores" eran todos necesarios.⁷⁵

Curiosamente, la Ley Municipal de 1976 que consideró la organización de consejos comunales de desarrollo y los proyectos para regular su creación y su funcionamiento de acuerdo con lo estipulado en la Constitución de 1980 no fueron nunca implementados.⁷⁶ Esta situación contrasta muchísimo con las palabras pronunciadas por el Ministro del Interior en el Quinto Congreso de Alcaldes, celebrado en 1983: "Parte del proceso de institucionalización está centrado en la comuna y en la medida en que el proceso... tenga éxito... permitirá (al nuevo régimen) ser más sólido y estable".⁷⁷ Hay indicios de que el gobierno militar temió un proceso de politización a nivel local. Tal como lo expresara un anterior Ministro del Interior frente al Primer

⁷³Véase Manuel Antonio Garretón, *op. cit.*, p. 79 y José J. Brunner, *La cultura autoritaria de Chile* (Santiago: FLACSO, 1981).

⁷⁴Junta de Gobierno, *Declaración de Principios*, *op. cit.*, p. 27, y Augusto Pinochet, *Reflexiones en torno a una visión política de Chile* (Santiago de Chile: Editorial Universitaria, 1979).

⁷⁵Augusto Pinochet, *Reflexiones...*, *op. cit.*, pp. 32 y 64-65.

⁷⁶*El Mercurio*, 31 de marzo de 1985.

⁷⁷Sergio Fernández, "Las leyes orgánicas constitucionales y proyecciones de la nueva institucionalidad", *Quinto Congreso Nacional de Alcaldes* (Santiago de Chile: Ministerio del Interior, 1983), p. 81.

Congreso de Alcaldes en 1978: "La política de participación está planeada... pero involucra varios riesgos, entre ellos la repetición de los malos hábitos de la política partidista".⁷⁸

Regionalización y municipalización

El gobierno militar estableció un sistema jerárquico de unidades territoriales y de autoridades con funciones similares, capacidad de toma de decisión equivalentes y una estrecha integración bajo una línea de mando emanada directamente del Poder Ejecutivo. En la base de esta estructura se situó la comuna, definida como la "última institución de la organización administrativa y territorial del Estado, que constituye el nivel político y administrativo de contacto más directo con la comunidad organizada".⁷⁹

Un análisis de la documentación legal y oficial revela el objetivo del gobierno de transformar la estructura administrativa del país de acuerdo con principios corporativistas y autoritarios. El presidente de la Comisión Nacional de Reforma Administrativa definió el proceso de regionalización desde tres perspectivas: primero, como un "canal jerárquico de autoridad" que en una "estructura piramidal" permitió la aplicación del poder desde la autoridad de más alta jerarquía hasta el nivel comunal; segundo, como un "canal de participación" permitiendo que la comunidad, por medio de consejos de desarrollo comunal y regional, comunicara sus problemas y aspiraciones a los niveles jerárquicos apropiados, y tercero, como un "canal técnico" que entregara adecuada asistencia técnica a unidades territoriales inferiores. Esta caracterización refleja claramente la concepción jerárquica del sistema político que, como sucede con cualquier organización extensa y compleja, debe ser manejado eficientemente con participación controlada y buenas comunicaciones. La noción de gobierno defendida por el régimen fue la de una "función compleja y técnica que requería de coherencia" y donde la "autoridad central estuviera siempre alerta en todo el país".⁸⁰ Los principios que inspiraron el proceso de regionalización se apoyaron obviamente en una

⁷⁸ Raúl Benavides, "Discurso en el acto inaugural del Primer Congreso Nacional de Alcaldes", *Primer Congreso Nacional de Alcaldes*, (Santiago de Chile: Ministerio del Interior, 1978), pp. 32 y 34.

⁷⁹ Julio Canessa, "Visión geopolítica de la regionalización chilena", citado por Ignacio Balbontín, "Significado político de la regionalización y municipalización en el actual régimen", *Materiales para Discusión* N° 40, (Santiago de Chile: CED, 1984), pp. 26-27.

⁸⁰ Augusto Pinochet, *Reflexiones...*, *op. cit.*, pp. 11 y 44.

ideología corporativista mezclada con una perspectiva militar de la sociedad. Metodología y técnica de personal utilizadas por las Fuerzas Armadas chilenas fueron aplicadas por el gobierno para mejorar la toma de decisiones en los diferentes niveles político-administrativos del país.⁸¹

El proceso de regionalización fue concebido como una estrategia de desconcentración administrativa basada en el principio de que el gobierno central no puede realizar acciones que puedan llevarse a cabo eficientemente por las regiones o comuna.⁸² Su objetivo fue el de llevar la capacidad de toma de decisiones "lo más cerca posible de los mismos usuarios" para solucionar los problemas de la comunidad con "eficiencia y rapidez... sin tener que ir a cada momento a la capital".⁸³ Pero si el proceso de regionalización debía crear una estructura administrativa desconcentrada para mejorar la efectividad del Estado en la entrega de mejores servicios, no es menos cierto que también integró a todas las comunas en un sistema en que el poder presidencial pudo proyectarse a través de los intendentes regionales, gobernadores provinciales y alcaldes, creando una organización jerarquizada y piramidal a lo largo de toda la nación.⁸⁴ En las palabras de Pinochet el proceso de regionalización no implicó en absoluto un debilitamiento del poder del gobierno central, sino que, muy por el contrario, el ejercicio de un poder delegado, debidamente supervisado, tendió a fortalecerlo.⁸⁵

La regionalización, por lo tanto, no constituyó una forma de descentralización política sino que respondió a la necesidad de aumentar al máximo la eficiencia del sistema político, por medio del establecimiento de una rígida cadena de mando que descendió del Presidente al alcalde y a la comunidad local.⁸⁶ En la Cuarta Reunión Nacional de Intendentes Regionales, Pinochet advirtió que los intendentes eran, como lo establece la ley, los representantes

⁸¹ Julio Canessa, citado por Ignacio Balbontín, *op. cit.*, p. 33.

⁸² Julio Canessa, *La regionalización: sus proyecciones y la nueva institucionalidad* (Santiago de Chile: CONARA, 1979), pp. 17-18.

⁸³ CONARA, "El proceso de regionalización en Chile: una experiencia de descentralización", ponencia presentada en el Seminario Ínter-Regional de las Naciones Unidas sobre Descentralización para el Desarrollo, realizado en Karthoum, Sudán, septiembre de 1981, p. 10; Augusto Pinochet, "Discurso pronunciado en el centenario de la ciudad de Antofagasta", citado por Julio Canessa, *op. cit.*, p. 5.

⁸⁴ Alejandro González, "Las corporaciones privadas de desarrollo como instrumentos de participación y de desarrollo regional en Chile", *Informe Final: I Seminario Internacional sobre Participación del Sector Privado en el Desarrollo Regional*, compilado por CONARA, (Santiago de Chile: CONARA, 1979), p. 272.

⁸⁵ Augusto Pinochet, *Manifiesto de la regionalización*, *op. cit.*, p. 14.

⁸⁶ Alejandro González, *op. cit.*, p. 262.

del Presidente de la República en las regiones y no, como algunos tendían a creer, los representantes de la región ante el Presidente.⁸⁷ En el Primer Congreso Nacional de Alcaldes, Pinochet también había resaltado ya que "el alcalde era el representante del Presidente de la República a nivel local".⁸⁸

Bajo el régimen militar la naturaleza política de la municipalidad cambió de una manera fundamental comparada con lo que era en el pasado. Junto con la introducción de una estructura piramidal controlada políticamente desde el centro, se puso énfasis en su carácter de institución descentralizada funcional y territorialmente.⁸⁹ Los poderes municipales limitados hasta entonces fueron aumentados con la suma de nuevas e importantes funciones, tales como la elaboración e implementación de un plan de desarrollo comunal y un presupuesto municipal, en el que el Consejo de Desarrollo Comunal tendría una participación significativa.⁹⁰ Sin embargo, la nueva legislación estableció un concepto de administración local en lugar de aquel de gobierno local. Incorporada dentro del aparato administrativo del Estado, la municipalidad perdió su autonomía política, que por lo demás era incompatible con la ideología tecnocrática del régimen que enfatizaba la eficiencia del gobierno local. Las municipalidades se convirtieron en un servicio público, pese a las observaciones iniciales formuladas en 1975 que aseguraban el respeto del gobierno central por sus atributos como "representantes directos de la comunidad local".⁹¹ En 1976, la Comisión Nacional de Reforma Administrativa, al comparar la antigua legislación con el nuevo Código Municipal, declaró que bajo la antigua concepción la municipalidad era una "organización política de carácter pasivo" transformándose ahora en "un servicio público, activo en el aparato administrativo del Estado".⁹² Esta concepción fue resaltada por el mismo Pinochet durante el Primer Congreso Nacional de Alcaldes, cuando concluyó que la integración de la municipalidad al sistema administrativo del Estado era imperiosa para implementar

⁸⁷ Augusto Pinochet, citado por Blas Tomic y Raúl González, *op. cit.*, p. 37.

⁸⁸ Augusto Pinochet, "Discurso en el Primer Congreso...", *op. cit.*, p. 20.

⁸⁹ Véase artículo 15 del D.L. 573 y art. 1 del D.L. 1.289 en Sergio Fernández, *op. cit.*, p. 36 y Domingo Hernández, *op. cit.*, p. 233, respectivamente.

⁹⁰ Véase D.L. 1.289 art. 3 en Domingo Hernández, *op. cit.*, p. 234 y *Constitución Política de Chile de 1980*, art. 110.

⁹¹ Augusto Pinochet, "Discurso en el 15° Congreso ínter-Americano de Municipalidades", citado en "Ponencia N° 2", *Primer Congreso*, *op. cit.*, p. 160.

⁹² CONARA, *Chile hacia un nuevo destino*, p. 57.

políticas de desarrollo social y eliminar "aquel factor demoledor de la lucha por el poder local".⁹³

Consecuentemente, durante el año 1980 el gobierno inició el traspaso de algunos servicios públicos centralizados a las municipalidades, con el objetivo de racionalizar y disminuir el crecimiento excesivo de la administración pública nacional dominada por los partidos políticos durante décadas.⁹⁴ En el caso de la educación, 84 por ciento de las escuelas públicas habían sido colocadas bajo el control municipal ya en 1982 con un total de 72 mil profesores y 2 millones de estudiantes en 250 comunas.⁹⁵ En el caso del más complejo sector de la salud, el 46 por ciento de los centros rurales de salud estaban en manos de las municipalidades en 1985.⁹⁶ De acuerdo con uno de los planificadores del esquema educacional, la transferencia de establecimientos educacionales desde el ministerio a las municipalidades pretendía "amortiguar el impacto de los cambios políticos en la tarea permanente de la educación".⁹⁷

Así, mientras en 1969 las relaciones entre la municipalidad y los ministerios eran consideradas malas por el 60 por ciento de los regidores, durante 1985 eran evaluadas como buenas por el 80 por ciento de los actuales integrantes de los consejos de desarrollo comunal.⁹⁸ Cuando se les preguntó a estos últimos si la municipalidad tenía una participación efectiva en la elaboración de programas locales, más de dos tercios de ellos respondieron de una manera afirmativa para cada uno de los ministerios considerados: salud, educación, vivienda y obras públicas. Sin embargo, el hecho de que la municipalidad fuera percibida por los consejeros nominados por el gobierno militar como teniendo un impacto positivo en la elaboración de estos programas locales no significó que ellos mismos y el Consejo de Desarrollo Comunal tuvieran una influencia verdadera en la toma de decisiones a nivel municipal, porque ella estaba monopolizada por el alcalde y los burócratas municipales.

Si antes de 1973 la municipalidad ejerció pocas funciones debido a la centralización administrativa, pero gozó de un grado importante de auto-

⁹³ Augusto Pinochet, "Discurso Primer Congreso...", *op. cit.*, p. 20.

⁹⁴ Declaración del Ministro del Interior, Sergio Fernández, con ocasión de la transferencia de los servicios públicos a las municipalidades, *Revista de Educación*, agosto-septiembre, 1980, p. 74.

⁹⁵ Ricardo Hevia, *op. cit.*, p. 101.

⁹⁶ *La Tercera de la Hora* (Santiago de Chile), 20 de junio de 1985.

⁹⁷ Entrevista a Alvaro Amagada en *Revista de Educación* 82, p. 64.

⁹⁸ Para los resultados de 1969 véase Arturo Valenzuela, *Political Brokers*, *op. cit.*, p. 120.

mía política, bajo el gobierno militar detentó como servicio público relativamente más poderes administrativos, pero bajo un fuerte "poder político concentrado, centralizado y personalizado".⁹⁹ El modelo de descentralización del régimen militar parece haber sido más que un instrumento para apoyar la participación de los gobernados, una estrategia diseñada por el centro para "centralizar desconcentrando".¹⁰⁰ Datos recogidos en 1985 sugirieron que las municipalidades todavía permanecían seriamente restringidas en sus acciones. Setenta por ciento de los consejeros sostuvieron en ese entonces que los servicios del gobierno nacional y regional dejaban poco poder a las municipalidades. Los alcaldes también compartieron este parecer y reconocieron además que la opinión pública local ignoraba las limitaciones impuestas sobre ellos por autoridades provinciales y regionales para desempeñar sus deberes. Esta situación contrastaba con el débil rol jugado por las autoridades provinciales nombradas en regímenes democráticos pasados, cuyas funciones de mando y poderes ejercidos sobre la municipalidad fueron siempre limitados por la conexión política existente entre el alcalde y regidores con sus compañeros de partido a nivel nacional. Con el cambio en la naturaleza del sistema de articulación de intereses locales y el carácter administrativo que asume el cargo de alcalde como agente directo del gobierno central, los poderes municipales estuvieron durante el gobierno militar concentrados en las manos de autoridades provinciales y regionales.¹⁰¹

A pesar del esfuerzo del régimen militar por presentar el proceso de la regionalización como un hito histórico, la situación parecía diferenciarse poco de la de fines de la década de los 60. Como lo indica el Cuadro N° 1, hubo un cambio en la intensidad con que los consejeros del régimen percibieron el poder de las municipalidades, pero no existió gran desacuerdo frente a la misma afirmación planteada 15 años atrás. Asimismo, el régimen militar parece haber sido incapaz de eliminar los sentimientos de frustración hacia el centralismo. Cuando se les preguntó a los mismos consejeros sobre

⁹⁹Patricio Chaparro, *Organización del poder político local: un análisis preliminar exploratorio* (Santiago de Chile: Grupo de Estudios Constitucionales, Sub-Comisión Poder Político Local, 1983), p. 14.

¹⁰⁰Véase Francisco Cumplido, *op. cit.*, p. 42; Edmundo Borel y Claudio Mergudick, p. 209.

¹⁰¹Un estudio realizado por CONARA en once regiones del país en 1979 encontró que las organizaciones privadas contactaron a autoridades regionales en el 65 por ciento de los casos, mientras que sólo el 7 por ciento de ellas informó que mantenía lazos con alcaldes. Véase Alejandro González, "Las Corporaciones Privadas de Desarrollo", *op. cit.*, p. 329.

el grado de resentimiento hacia el centralismo en su comuna, el 40 por ciento de ellos opinó que había mucho resentimiento, 30 por ciento que había algo y 30 por ciento manifestó que era inexistente.

CUADRO N° 1
Cambio en la percepción del poder municipal
(1969-1984)

Reacción de los consejeros locales a la afirmación "las agencias del gobierno nacional y regional dejan poco poder a la municipalidad".

	1969*		1984	
	%	(N)	%	(N)
Muy de acuerdo	82	(61)	32	(21)
Un tanto de acuerdo	3	(2)	38	(25)
En desacuerdo	11	(8)	24	(16)
No sabe	4	(3)	6	(4)
Total	100	(74)	100	(66)

* La pregunta formulada en 1969 fue "Las agencias del gobierno nacional han, de acuerdo a algunos, dejado a las municipalidades con poco poder".

Fuentes: 1969. Arturo Valenzuela, *Political Brokers in Chile* (Durham: Duke University Press, 1969).

1984. Entrevistas realizadas por Alfredo Rehren entre los meses de noviembre de 1984 y marzo de 1985.

No obstante, la descentralización administrativa abrió un nuevo espacio para la acción política a nivel local. Los partidos políticos, que después de todo no permanecieron inactivos, fueron tentados para volver al antiguo escenario donde compitieron tradicionalmente para ejercer control sobre una municipalidad mucho más fuerte.

Recursos municipales

Las políticas financieras del régimen militar hacia el sector municipal deben ser analizadas desde dos perspectivas. En primer lugar, el rol económico de la municipalidad estuvo limitado por la implantación de una economía de mercado. La municipalidad pudo "estimular pero nunca absorber la iniciativa privada" y debió abstenerse de causar "una situación de dominio estatal a nivel local".¹⁰² Pero a medida que el impacto social de las políticas econó-

¹⁰²Véase Sergio Fernández, *Revista de Educación*, agosto-septiembre 1980, p. 24.

micas de mercado comenzaron a producir inquietud, el gobierno lanzó varios programas sociales centrados en la municipalidad que requerían recursos adicionales. Segundo, el proceso de regionalización asignó a la municipalidad un importante rol en el desarrollo local, especialmente a través del plan de desarrollo comunal y del presupuesto municipal. El estado precario de las finanzas municipales con anterioridad a 1973 no mejoró mucho durante los primeros años del gobierno militar y se necesitaron profundos cambios para que las municipalidades cumplieran con su nuevo rol. Durante el Primer Congreso Nacional de Alcaldes una comisión encargada del estudio de las finanzas municipales advirtió que no era aconsejable aumentar las funciones municipales sin los recursos suficientes, afirmando que los recursos del gobierno central transferidos a las municipalidades habían disminuido en los últimos años.¹⁰³ En efecto, como lo muestra el Cuadro N° 2, los traspasos del gobierno central para financiar los presupuestos municipales disminuyeron desde 1973 a 1978 y las municipalidades se vieron obligadas a hacer un esfuerzo para sobrevivir con sus propios ingresos.

CUADRO N° 2
Presupuesto del gobierno central destinado a las municipalidades

Año	1973	1974	1975	1976	1977	1978
Porcentaje de presupuesto	6,10	0,88	1,09	0,25	0,17	0,14

Fuente: Ponencia Comisión N° 3, "Administración Financiera". Ministerio del Interior, *Primer Congreso Nacional de Alcaldes*, p. 217.

CUADRO N° 3
Evolución de los ingresos municipales: 1975-1983

Año	Tasa de crecimiento (1975 = 100)	Año	Tasa de crecimiento (1975 = 100)
1975	100	1980	225
1976	162	1981	452
1977	125	1982	598
1978	148	1983	439
1979	171		

Calculado de cifras entregadas por Odeplan, *Informe Social 1983* (Santiago de Chile: Odeplan, 1984), p. 396.

¹⁰³Véase "Ponencia Comisión N° 3: Administración Financiera", *Primer Congreso Nacional de Alcaldes*, *op. cit.*, pp. 214-218.

Para cambiar esta situación, el gobierno promulgó una nueva ley de ingresos municipales en diciembre de 1979, que aumentó considerablemente el ingreso municipal.¹⁰⁴ De acuerdo con la nueva legislación, se les permitió a las municipalidades conservar el ciento por ciento del impuesto territorial (contribuciones), la fuente de ingreso más importante que hasta entonces era recolectada por el gobierno central, dejando sólo un 25 por ciento de ella en poder de las municipalidades. Otras fuentes que incrementaron el ingreso municipal fueron transferencias del gobierno central para la implementación de programas sociales y la administración de servicios públicos como la educación y la salud. Como lo muestra el Cuadro N° 3, los ingresos municipales aumentaron un poco más de cuatro veces desde 1975 a 1983. Y desde 1981 en adelante la participación de los presupuestos municipales en los gastos totales de gobierno aumentó, adquiriendo un nivel similar al de los años 60, cuando promedió un 7 por ciento.¹⁰⁵

Sin embargo, el impacto más significativo fue la implementación del Fondo Común Municipal, que redistribuyó una cantidad importante de recursos a las pequeñas comunas del país y logró una composición cuantitativa y cualitativamente diferente de los gastos municipales comparado con la situación previa a 1973. Como lo indica el Cuadro N° 4, el porcentaje de presupuestos municipales gastados en proyectos aumentó del 4 por ciento en 1975 al 30 por ciento en 1983, bastante más del 8,7 por ciento reportado para el año 1966.¹⁰⁶ Por otro lado, la proporción de presupuestos municipales gastados en salarios y beneficios sociales disminuyó a 30 por ciento (comparado con el 60 por ciento gastado durante los años 60).¹⁰⁷

Este cambio cualitativo y los nuevos roles que adquirieron las municipalidades como vías para la inversión directa de recursos por parte del gobierno pueden ser estudiados a partir de una comparación de las tasas de crecimiento, tanto para la inversión municipal como para la inversión del gobierno central. La tendencia, como se puede ver en el Cuadro N° 5, invirtió virtualmente la situación existente en los años 60, logrando que la inversión del gobierno local creciera más rápidamente que la inversión del gobierno central. Mientras la primera subió 20 veces de lo que era en 1975, la última aumentó sólo 1,2.

¹⁰⁴D.L. N° 3.063 de diciembre de 1979.

¹⁰⁵Arturo Valenzuela, *Political Brokers*, op. cit., p. 46.

¹⁰⁶Ibíd., p. 48.

¹⁰⁷Ibíd., p. 48.

Otros mecanismos financieros como el Fondo de Desarrollo Regional, manejado por los gobiernos regionales, y el Fondo Social, controlado por los ministerios del área social a nivel central, también ampliaron las posibilidades de los gobiernos municipales para aumentar sus recursos. Esta diversificación de esquemas financieros entregó a los gobiernos locales, a través de la habilidad del alcalde para contactarse dentro de los círculos de la burocracia regional y nacional, la iniciativa de atraer más recursos. En general, la participación del gobierno local en la inversión total del gobierno aumentó del 2 por ciento en 1977 a casi el 20 por ciento en 1982.¹⁰⁸

CUADRO N° 4

Porcentaje de presupuestos municipales gastados en proyectos y salarios: 1975-1983

Año	Proyectos (1)	Salarios (2)	Año	Proyectos	Salarios
1975	3,8	60,2	1980	25,9	41,2
1976	7,8	47,4	1981	28,9	25,2
1977	9,1	45,9	1982	22,3	21,5
1978	10,7	40,8	1983	30,1	24,5
1979	17,1	39,4			

Fuente: (1) Odeplan, *Informe Social* 1983, p. 396. (2) Elaborado a partir de información contenida en Ministerio del Interior, *Consolidado nacional de presupuestos municipales*.

CUADRO N° 5

Inversión del gobierno central y municipal para algunos años anteriores a 1973 y en el período autoritario*

Año	Período anterior a 1973 (1960 = 100)		Año	Período autoritario (1975 = 100)	
	Crecimiento del gobierno central	Crecimiento del gobierno local		Crecimiento del gobierno central	Crecimiento del gobierno local
1960	100	100	1975	100	100
1961	135	98	1976	118	161
1962	218	122	1977	146	157
1963	295	142	1978	153	312
1965	452	193	1979	174	538
			1980	155	1.182
			1981	154	2.283
			1982	123	1.528

*Datos del período 1966-1974 no estaban disponibles.

Fuentes: Elaborado a partir de información contenida en Odeplan, *Informe Social* 1983, pp. 396 y 402; y Arturo Valenzuela, *Political Brokers*, p. 47.

¹⁰⁸Odeplan, *Informe Social* 1983, p. 410.

Pese a la falta de conocimiento del impacto que tuvieron las reformas financieras municipales, hay señales de que la implementación del Fondo Común Municipal favoreció a las pequeñas comunas rurales al aumentar los recursos disponibles para proyectos de inversión. En la región del Bío-Bío por ejemplo, las tres comunas más pobres y pequeñas tenían una inversión per cápita municipal en 1984 de una proporción de 2 ó 3 veces la de las tres comunas más ricas y más pobladas (véase Cuadro N° 6). Además, la proporción de los ingresos totales que se asignaron a proyectos de inversión en las más pobres fue el doble de la de las comunas más ricas.

El flujo de mayores recursos hacia las municipalidades no significó necesariamente una autonomía financiera. Los controles a los que las municipalidades estuvieron sujetas en la asignación de recursos por las autoridades provinciales y regionales y la escasa participación de los Consejos de Desarrollo Comunal en la planificación y procesos presupuestarios neutralizaron estas tendencias positivas. Sin embargo, las reformas del gobierno autoritario constituyeron, según algunos observadores, un aspecto redimible.¹⁰⁹ Ellas dieron a las municipalidades un "margen significativo de autonomía potencial" que junto con el aumento de poderes proporcionaría oportunidades estructurales para una mayor participación en el futuro.¹¹⁰

CUADRO N° 6
Región del Bío-Bío: Inversión per cápita en comunas de mayores ingresos y pobres (1984)

Comuna	Población	Inversión total*	Inversión per cápita	Inversión ingresos
Ingreso alto:				
Concepción	270.278	129.223	478	23
Talcahuano	206.494	115.805	561	33
Chillan	136.502	75.696	554	25
Ingreso bajo:				
San Rosendo	4.464	5.806	1.301	30
Cobquecura	6.022	10.760	1.787	52
Tirúa	7.034	12.222	1.738	54

* Mil pesos chilenos.

Fuente: Serplac Región del Bío-Bío.

¹⁰⁹Grupo de Estudios Constitucionales, Sub-Comisión Organización del Poder Político Local, "Bases programáticas para la formulación de una normativa constitucional acerca de la organización democrática del poder político local" (Santiago de Chile: reproducido con mimeógrafo, 1984), p. 24.

¹¹⁰Blas Tomic, *op. cit.*, pp. 22-24.

Consejos de Desarrollo Comunal

Desde el momento en que se inició el proceso de regionalización, el gobierno militar expresó su voluntad de iniciar un proceso de participación ciudadana en la toma de decisiones centralizándose en la comuna. De acuerdo con Pinochet, "una real democracia no se mide por la cantidad de partidos políticos o por el número de elecciones realizadas sino por el grado de participación que tienen los ciudadanos en la toma de decisiones".¹¹¹ Desde comienzos del régimen existió la intención "de que la política (debería) ser eliminada de la nueva municipalidad", reemplazando a los anteriores concejos municipales electos por consejos de desarrollo municipal no elegidos.¹¹²

Los Consejos de Desarrollo Comunal fueron establecidos por primera vez en julio de 1974 con el estatuto de la regionalización. Debían estar compuestos por representantes de las actividades productivas más importantes de la comuna, organizaciones comunales y burócratas municipales. Debían estar presididos por el alcalde, y sus funciones serían las de participar en la aprobación de políticas, planes y programas comunales de desarrollo.¹¹³ La Ley Municipal de 1976 fue más específica y estipuló que el Consejo de Desarrollo Comunal estaría compuesto por una cantidad de 8 a 20 consejeros representando a juntas de vecinos, centros de madres, organizaciones de la comunidad, actividades empresariales y a la burocracia municipal. Cada sector conformaría una cuarta parte del consejo. Nuevamente se establecía que debía estar presidido por el alcalde; sus funciones quedaron estipuladas en cómo proponer políticas comunales y fijar prioridades en la formulación e implementación de programas específicos y proyectos y en encauzar observaciones al presupuesto municipal.¹¹⁴ Basándose en instrucciones emanadas del Ministerio del Interior, los consejos comenzaron a funcionar esporádicamente a inicios del gobierno militar con grandes variaciones en

¹¹¹ Augusto Pinochet, "Discurso al inaugurar ciclo de charlas para dirigentes de juntas de vecinos y de entidades comunitarias de la Región Metropolitana", pronunciado en Santiago de Chile el 1º de julio de 1980 (Santiago: División de Comunicación Social, 1980).

¹¹² Informe de la Comisión sobre Normas Constitucionales Municipales enviado al Ministerio del Interior el 3 de marzo de 1974, como lo cita Sergio Fernández, *op. cit.*, p. 55.

¹¹³ Véase D.L. N° 573, "Estatuto del Gobierno y Administración del Estado", arts. 17 y 18.

¹¹⁴ Véase D.L. N° 1.289, "Ley Orgánica de Municipios y Administración Comunal", arts. 15 al 18.

cuanto al número de consejeros y composición a lo largo de las comunas. Finalmente la Constitución de 1980 otorgó más poder a los Consejos de Desarrollo Comunal. Los consejos locales debían proponer a un consejo de desarrollo regional una lista de candidatos de donde éstos escogerían al futuro alcalde. El procedimiento diseñado fue de responsabilidad local-regional compartida pero sujeta a control de la autoridad regional.¹¹⁵ El consejo, compuesto por representantes de organizaciones territoriales y funcionales, debía establecerse por una ley, que sólo fue aprobada hacia fines del gobierno militar.

En la implementación de estas políticas existió bastante dificultad con relación a asuntos como el de determinar cuáles organizaciones eran de base funcional y cuáles de base territorial, determinar la representación que se asignaría a cada una de ellas y las formas en que los representantes debían ser seleccionados.¹¹⁶ Sin embargo, la contradicción más seria estuvo en la misma Constitución de 1980. Esta afirmó en forma explícita que miembros de organizaciones tales como gremios y sindicatos no podrían estar entre los representantes de las actividades más relevantes de una comuna que integraran el Consejo de Desarrollo Comunal.¹¹⁷ La exclusión de los sindicatos no constituyó una novedad, pero la eliminación de los gremios de los Consejos de Desarrollo Comunal fue una desviación mayor del proyecto corporativo original. La razón dada para tal cambio fue que tanto los sindicatos como los gremios, especialmente los más fuertes, terminarían por beneficiarse ellos mismos en lugar de la comuna.¹¹⁸ El cambio, sin embargo, parece reflejar una controversia más profunda entre los sectores civiles que apoyaron al gobierno, como también un temor dentro del régimen por el potencial de los gremios provinciales para promover protestas políticas.

Algunos sectores propusieron persistentemente, desde que los militares tomaron el poder, que la municipalidad fuera "un partido político que apoye al gobierno" y abogaron por el establecimiento de una "democracia neo-orgánica", donde organizaciones intermedias administraran las comunas sin la interferencia de los partidos políticos.¹¹⁹ Aunque el gobierno militar fortaleció el rol de las organizaciones intermedias para reemplazar a los

¹¹⁵Véase *Constitución Política de Chile de 1980*, art. 108.

¹¹⁶*El Mercurio*, 26 de agosto de 1984.

¹¹⁷*Constitución Política de Chile de 1980*, art. 109.

¹¹⁸Maximiano Errázuriz, *La participación ciudadana en la Constitución Política* (Santiago de Chile: Editorial Andrés Bello, 1983), p. 71.

¹¹⁹Pablo Rodríguez y René Abeliuk, "Perspectivas del Proceso Institucional Chileno", *Cuadernos de Ciencia Política* N° 3, (diciembre, 1983), p. 29.

partidos políticos, finalmente también desechó la idea de transformar a estas instituciones en las fuentes de generación de un poder político futuro "como fue patrocinado por enfoques corporativistas, porque... transformaría las decisiones legislativas en simples convenios de interés no concordantes con el bien común".¹²⁰ Jaime Guzmán, importante ideólogo del gobierno, confirmó esta tesis al dirigirse al Congreso de Alcaldes de 1980: "Las resoluciones de la autoridad gubernamental deben ser siempre independientes del interés de los grupos funcionales representados por los gremios y de las asociaciones regionales o vecinales".¹²¹ En el mismo congreso el Ministro del Interior concluyó: "La nueva democracia... se aleja de la instrumentalización partidista (de la municipalidad) como también de la equivocada tesis corporativista que pretende transformar a estas instituciones en fuentes del poder político".¹²²

Algunos partidarios del gobierno criticaron esta disposición constitucional, argumentando que los representantes del gremio debían constituir una parte integral de todo consejo de desarrollo comunal. Además, todas las organizaciones funcionales y los gremios del país constituían alrededor de 41 mil empresas, un total de 188 mil empresarios individuales y 170 mil profesionales.¹²³ A este respecto, el gobierno no sólo parece haber cambiado su idea inicial, sino que desde cualquier punto de vista apareció como bastante poco práctico que el consejo funcionara sin la participación de los representantes de los gremios locales, quienes en la mayoría de los casos fueron incorporados de cualquier modo por los alcaldes en los Consejos de Desarrollo Comunal.

La noción de participación desarrollada por el régimen fue consecuente con su modelo de integración burocrático-autoritaria, pero impidió cualquier participación real y autónoma de parte de organizaciones comunales locales en la toma de decisiones. La participación fue definida como "un proceso de información directa al ciudadano acerca del rumbo político del país" y, por parte del ciudadano, "la comunicación al gobierno de sus deseos y confianza

¹²⁰ Augusto Pinochet, "Discurso Presidencial de 1977", citado por Marisol Peña *et al.*, "Hacia un nuevo concepto de partido político", *Cuadernos de Ciencia Política* N° 6 (abril 1984), p. 28.

¹²¹ Jaime Guzmán, "La participación en el proceso de la nueva institucionalidad", *Segundo Congreso Nacional de Alcaldes*, *op. cit.*, p. 80.

Sergio Fernández, "Política comunal del gobierno", *Segundo Congreso*, p. 26.

¹²³ Guillermo Campero, *op. cit.*, pp. 319-320.

en que su opinión sería escuchada a través de cuerpos sociales intermedios".¹²⁴ El rol de estas organizaciones fue el de ser un "canal de comunicación entre la población y el gobierno municipal".¹²⁵ El rol de la municipalidad, por otro lado, fue el de regular y dirigir la acción de estas organizaciones locales para inducir las a cooperar con las tareas municipales. Dentro de este esquema, la función del consejo comunal fue de integrar organizaciones locales a los planes municipales y a la acción del alcalde y de ser un canal eficaz de comunicación para transmitir a la población local la "ideología, planes y programas del régimen militar".¹²⁶

La toma de decisiones en los Consejos de Desarrollo

Como una alternativa a las prácticas políticas y electorales del pasado, el régimen militar propuso el proceso administrativo local como una instancia de integración comunitaria: "Es vital para el consejero que él mismo se integre a la formulación, aprobación y evaluación del plan de desarrollo comunal y presupuesto municipal porque ellas son las fuentes verdaderas de la integración comunitaria creativa".¹²⁷ Sin embargo, la participación de los consejos en la formulación del plan local, asignación de prioridades a proyectos y recursos al presupuesto municipal, como selección de personal municipal, fue extremadamente baja. En aquellas etapas como la planificación y asignación de prioridades a proyectos, donde según las metas del gobierno los consejos debían ser más influyentes, sólo 40 y 36 por ciento, respectivamente, de los consejeros consideraron que los consejos tuvieron participación. En las últimas dos etapas la influencia de los consejos fue prácticamente nula; sólo 14 por ciento de los consejeros coincidió en que el consejo participó en asignar recursos al presupuesto municipal y sólo 5 por ciento consideró que el consejo tuvo participación en la selección del personal. La baja participación en la distribución de recursos a los proyectos se debió a las numerosas instrucciones procedentes de niveles jerárquicos superiores que dejaron poco lugar para maniobrar independientemente, incluso al alcalde. Además, el componente inversión del presupuesto municipal depen-

¹²⁴Raúl Benavides, *Primer Congreso, op. cit.*, p. 31.

¹²⁵Informe Comisión N° 1, *Primer Congreso, op. cit.*, p. 142.

¹²⁶Francisco Cumplido, *op. cit.*, p. 43.

¹²⁷Guido Zamora y Enrique Blanche, "Las organizaciones comunitarias territoriales en la integración de los Codécos", *Quinto Congreso Nacional de Alcaldes* (Santiago de Chile: Ministerio del Interior, 1983), p. 179.

dió casi exclusivamente de los recursos canalizados desde el gobierno central a través del Fondo Común Municipal, y en algunos casos las municipalidades dependieron de esas sumas no sólo para financiar sus proyectos, sino también para cubrir sus gastos operacionales y de personal.

Antes de ser presentados en reuniones de consejos formalmente, todos los proyectos y el presupuesto eran generalmente aprobados dentro de un comité técnico compuesto sólo por técnicos municipales y presididos por el alcalde. La manipulación de este proceso por el alcalde y por los burócratas municipales fue corroborada por datos obtenidos sobre el origen de la iniciativa de cada proyecto. El cuarenta y siete por ciento de los consejeros mencionó al alcalde como la fuente de origen de proyectos, y 26 por ciento mencionó que tanto el alcalde como los técnicos municipales compartían tal iniciativa; sólo el 7 por ciento estuvo de acuerdo en que ellos tomaban la iniciativa o que la compartían con el alcalde. Comparado con los años 60, en que sólo el 26 por ciento de los consejeros veía al alcalde tomando la iniciativa, y 46 por ciento pensaba que la iniciativa venía de todos los consejeros, como también del alcalde, el cuadro durante el régimen militar demuestra la concentración de toda iniciativa en la persona del alcalde. La falta de acción colectiva dejó a los consejeros del régimen militar como meros espectadores de un proceso controlado por el alcalde y los técnicos municipales.

En consecuencia, se pudo observar una sensación de frustración y escepticismo entre los consejeros, quienes veían la planificación local y el presupuesto municipal como un *fait accompli*, situación que llevó a un nivel de participación individual bajo. La mitad de ellos llegó a sugerir proyectos de desarrollo y sólo el 14 por ciento había participado en la elaboración del presupuesto. Un 5 por ciento de los consejeros declaró participar en ambas actividades. Los datos sugieren un nivel general de inactividad y apatía que contradice las metas del gobierno de incorporar a los consejeros en tareas municipales básicas.

Los Consejos de Desarrollo Comunal tenían en verdad un rol pasivo y receptivo. Aunque se reunían mensualmente, un examen de las actas de reuniones en municipalidades de la región del Bío-Bío reveló que ellas eran superficiales, rutinarias e informativas de las actividades del alcalde. La agenda era siempre determinada por el alcalde y no existían reuniones extraordinarias citadas por los consejeros mismos para deliberar sobre asuntos que ellos juzgaran importantes. Los consejeros eludían presentar sus propios puntos de vista críticos en reuniones de consejo por temor de ser mal interpretados por el alcalde, gobernador provincial o intendente regional, a quienes se enviaban copias de las actas mes a mes. Aunque los militares acabaron

con el conflicto y la rivalidad del pasado entre el alcalde y los regidores por conseguir reconocimiento político por las iniciativas locales o por adecuar los problemas locales a los proyectos de su partido a nivel central, los consejeros aparecían como elementos muy pasivos y articuladores inefectivos de las demandas locales en la comuna.

La naturaleza de las demandas que llegaban a la municipalidad no había cambiado desde los años 60.¹²⁸ Pero mientras que entonces la abrumadora mayoría de las solicitudes eran despachadas de antemano fuera del edificio municipal por uno de los regidores,¹²⁹ el consejero local del régimen militar no fue el conducto a través del cual se canalizaron demandas o peticiones. Sólo un 5 por ciento de los consejeros consideró que la gente se les acercaba cuando tenían un problema, 21 por ciento afirmó que la gente se dirigía a un consejero o a un funcionario municipal y un 64 por ciento sostuvo que la gente iba directamente a un funcionario municipal, si no directamente al alcalde, para solucionar sus problemas. En general, esta situación anuló el objetivo del gobierno de convertir al consejero en un vínculo entre el gobierno local y la comunidad y de transformar a las organizaciones funcionales locales en cuerpos de articulación para poner en contacto directo a la población con la burocracia municipal.

Pocos consejeros fueron un vínculo efectivo entre la municipalidad y niveles administrativos superiores de la burocracia regional y/o nacional. A lo más, viajaban a la capital provincial mientras la capital regional o Santiago eran habitualmente visitadas por el alcalde o por el gobernador provincial. 55 por ciento de los consejeros viajaba a la capital provincial, mientras sólo 36 por ciento lo hacía a la capital regional y 26 por ciento a Santiago. Comparado con 1968 cuando veinte de setenta regidores habían hecho a lo menos un viaje a Santiago y veinticuatro más de 3 viajes,¹³⁰ en las mismas comunas estudiadas en 1984 sólo catorce consejeros habían hecho un viaje a Santiago, y sólo 3 de ellos habían viajado más de 3 veces en un año. También se estableció que sólo 9 consejeros (de 66) viajaban a las tres capitales -provincial, regional y nacional- para ocuparse de problemas municipales. De éstos, siete estaban contratados por la municipalidad, ya sea como técnicos

¹²⁸Véase Wayland-Smith, *op. cit.*, pp. 4,23-24; Peter S. Cleaves, *op. cit.*, p. 24 y Arturo Valenzuela, *Political Brokers, op. cit.*, pp. 74-76. Los problemas más importantes de hoy, según los consejeros, eran más o menos los mismos: desempleo, vivienda, educación, caminos y transporte, pobreza y cuidado de la salud.

¹²⁹Arturo Valenzuela, *Political Brokers, op. cit.*, p. 76.

¹³⁰*Ibíd.*, p. 121.

o como profesores. Estos datos ponen de relieve el contexto burocrático de las relaciones locales con la región y la capital, que se convirtieron en un proceso administrativo dominado por aquellos consejeros que eran miembros de la burocracia municipal y no por aquellos que supuestamente representaban organizaciones funcionales y/o comunitarias. Estos últimos se ocupaban en actividades ceremoniales y protocolares. En parte la razón para esta condición puede encontrarse en la mala organización de grupos funcionales a nivel local y en la falta de líderes que pudieran ser influyentes a niveles administrativos superiores.¹³¹ La continuidad en los asuntos municipales se logró generalmente a través de la intervención directa del alcalde.

El rol predominante del alcalde

Para llegar a ser alcalde del régimen militar fue indispensable contar con la ratificación política del gobierno. Esta provenía primeramente del gobernador provincial y luego del intendente regional, quien finalmente remitía los nombres para la aprobación presidencial. Mientras que el alcalde democrático ejerció una autoridad basada en su elección popular indirecta, el alcalde autoritario fue el representante del Presidente de la República en la comuna y concentró todo el poder a nivel local. Además, disfrutó de un buen salario y de las ventajas de un cargo que estaban bastante por sobre el nivel socioeconómico de la población local (especialmente en las áreas rurales). Se le exigió sin embargo que fuera de absoluta lealtad al gobierno y que no perteneciera a ningún partido ni movimiento político. No fue de extrañar que el gobierno haya confiado con el transcurrir del tiempo en un reducido número de antiguos políticos para ocupar las alcaldías.

Oficialmente, el alcalde proporcionó el canal de comunicación entre el gobernante y el gobernado, y se le requirió además integrar la comunidad a las actividades municipales. Este debía "guiar a la población local" e impedir sus "desvíos políticos... protegiéndola constantemente de la infiltración política".¹³² Al alcalde se le solicitó identificar y seleccionar a personas dentro

¹³¹El estudio realizado por la Comisión Nacional de Reforma Administrativa sobre organizaciones de desarrollo regional en once regiones del país en 1979 concluyó que el sector privado carecía de organización y representación de sus líderes. Véase Alejandro González, *op. cit.*, pp. 330-331.

¹³²Roberto Soto, "Fortalecimiento del rol del alcalde y mejoramiento de las municipalidades como organismos de participación de la comunidad y prestación de servicios", *Segundo Congreso*, *op. cit.*, p. 86.

de la comunidad capaces de asumir posiciones de liderazgo en organizaciones comunales y de influir la opinión pública local para evitar que ésta cayera bajo control de la oposición al régimen militar.¹³³ Los proyectos locales y los programas de desarrollo debían ser manejados de modo que la gente se identificara con los ideales y metas de aquellos que los hicieron posible.¹³⁴ Así el régimen militar esperó que el alcalde no sólo funcionara dentro de una cadena jerárquica de mando, sino que también pudiera penetrar e integrar a la comunidad bajo su mando.

Generalmente, los alcaldes buscaron a personas que fueran conocidas y vinculadas a la comunidad para integrarlas a los consejos locales. Las cámaras locales de comercio, asociaciones de agricultores y juntas de vecinos controladas por el gobierno fueron las instituciones preferidas para reclutar consejeros locales además de la municipalidad misma. Para enfrentar el dilema entre la necesidad de incorporar la comunidad organizada y la necesidad de ser eficiente ante sus autoridades superiores, los alcaldes se rodearon de funcionarios municipales y amigos leales para impedir posibles conflictos en el consejo, situación que podría poner en riesgo su continuidad en el puesto. Casi un tercio de los consejos estudiados estaban compuestos por burócratas municipales y profesores contratados directamente por el alcalde. Además, los alcaldes preferían claramente no tener consejeros elegidos por sus respectivas organizaciones. Una encuesta a 239 alcaldes en 1980 reveló que el 68 por ciento de ellos preferían designar directamente a todos los representantes de juntas de vecinos al consejo y sólo un 4 por ciento prefería que fueran elegidos en asambleas vecinales. En relación con la generación de representantes de las organizaciones funcionales locales, los alcaldes también preferían designarlos libremente de entre los miembros de la comunidad en un 86 por ciento de los casos.¹³⁵ Los consejeros del régimen militar se adjudicaron un bajo nivel de prestigio comparado con otros cargos de la comuna (con un puntaje de 4,8 en una escala de prestigio de 1 a 9), con la sola excepción de comunas rurales donde se veían a sí mismos con un mayor prestigio entre la población. Dada la falta de participación de organizaciones funcionales locales en su designación, los consejeros se consideraban por lo general no representativos dentro de sus comunas.

¹³³ Enrique Montero, "Intervención del señor Ministro del Interior", *Quinto Congreso Nacional de Alcaldes*, op. cit., pp. 39-40.

¹³⁴ Raúl Benavides, *Primer Congreso*, p. 35.

¹³⁵ Julio Peña, "Integración y atribuciones de los Consejos Comunales de Desarrollo" (Santiago de Chile: Ministerio del Interior, 1981), p. 10.

Los alcaldes nombrados por el gobierno militar enfrentaron una difícil tarea para lograr la integración de la comunidad y estuvieron expuestos a múltiples tensiones. Eran impuestos desde arriba y con muy poco *input* de la comunidad local y algunas veces con ella en contra. Más aún, los alcaldes, en la mayoría de los casos, no pertenecían a la comuna donde habían sido designados, lo que provocó un resentimiento entre los consejeros locales. La mitad de ellos hubiera querido tener a un oriundo como alcalde, elegido dentro de la comuna, en vez de un extraño designado por el gobierno central. Esto es significativo porque representa un rechazo parcial al sistema implementado por el régimen de parte de sus propios partidarios a nivel local. Era común entre los consejeros solicitar la elección del alcalde por el consejo local junto con más participación en la toma de decisiones municipales. Pero se reconoció que cualquier "apertura" tendería a la política partidista, aun cuando el alcalde fuera elegido por el mismo consejo. En un régimen autoritario, cuyo objetivo es eliminar la política partidista, un alcalde elegido por consejos locales debilitaría el control impuesto por las autoridades centrales. Finalmente, los alcaldes enfrentaron el control directo ejercido por el gobernador provincial, con quien muchas veces surgieron conflictos jurisdiccionales debido a su continua intervención personal en la solución de problemas comunales. Esta situación creó obstáculos para que el alcalde autoritario llegara hasta la comunidad y la integrara en las actividades municipales. Datos provenientes de encuestas muestran que el 51 por ciento de 1.654 personas entrevistadas en seis comunas rurales no sabía el nombre del alcalde y que sólo el 8 por ciento lo había contactado alguna vez.¹³⁶

A pesar de su carácter militar, el régimen no confió en oficiales militares activos para controlar las municipalidades como lo muestra el Cuadro N° 7. Durante los primeros cinco años del régimen los alcaldes militares llegaron a no más del 10 por ciento del total, y desde entonces fueron reemplazados paulatinamente por civiles. El régimen reclutó sus autoridades locales inicialmente entre antiguos regidores, especialmente de partidos de Derecha, cuyos miembros aumentaron considerablemente en los consejos después de la intervención militar. Junto con la eliminación de todos los alcaldes pertenecientes a partidos marxistas, el régimen mantuvo a un número significativo de demócratacristianos hasta 1977, especialmente en comunas urbanas con inclinaciones políticas izquierdistas. Después de ese año, cuando todos los partidos democráticos fueron proscritos, ocurrió un

¹³⁶Jorge Manzi, "Autoridad comunal municipal y participación", *Materiales para Discusión* N° 72, Centro de Estudios para el Desarrollo (Santiago de Chile: CED, 1985), p. 12.

cambio cualitativo importante en la composición de consejos y alcaldías. Hacia 1983 los antiguos regidores de partidos democráticos fueron virtualmente excluidos de todas las alcaldías y constituían sólo el quince por ciento de los alcaldes. Esto demuestra sin duda la voluntad del régimen de excluir la política partidista del nivel local.

CUADRO N° 7
Distribución de los alcaldes por partido: 1973-1983

Partido político	Septiembre 1973	Diciembre 1974	Abril 1978	Abril 1983
Demócrata Cristiano	91	70	16	2
Nacional	48	79	59	39
Padena y Radical Demócrata	15	20	3	2
Socialista	60			
Comunista	36			
Radical	20		6	3
Izquierda Cristiana	4			
Militar		29	28	14
Iglesia Católica			1	1
Otros e Independientes	12	81	172	255
Total	286	279	285	316

Fuente: Para los años 1973 y 1974, véase Valenzuela, p. 222; para 1978 y 1983, las listas de alcaldes que asistieron a reuniones anuales fueron cotejadas con las listas de regidores electos de 1960 a 1971 publicadas por la Dirección de Registro Electoral.

Conclusiones

Ha existido mucha especulación sobre los efectos de las políticas del régimen autoritario a nivel local, pero hay un escaso análisis empírico al respecto. Algunos analistas sugirieron que durante el gobierno autoritario ciertas estructuras no democráticas penetrarían el nivel local y se harían fuertes en la vida de las comunidades pequeñas.¹³⁷ Otros señalaron que los partidos políticos "probablemente lograrían una posición significativamente fuerte en el nuevo esquema organizacional por el cual paradójicamente el régimen militar intentó destruir la política partidista".¹³⁸ Finalmente, tam-

¹³⁷ Grupo de Estudios Constitucionales, *op. cit.*, p.3.

¹³⁸ Arturo Valenzuela, citado por Federico Gil, "Chile: The Background to Authoritarianism", *Occasional Paper Series* (Chapell Hill: Institute of Latin American Studies, University of North Carolina, 1983), p. 2.

bién se argumentó que la supresión de los regidores, cuerpos edilicios y partidos políticos no sólo eliminaría la democracia sino que debilitaría fuertemente la habilidad de las comunidades locales para obtener los servicios y recursos necesarios para su supervivencia.¹³⁹

Dada la naturaleza altamente competitiva del sistema de partidos chilenos antes de 1973, la pregunta que surge es si los partidos políticos tradicionales después de un largo período autoritario permanecieron como instituciones locales poderosas o si se debilitaron. Se puede concluir que efectivamente los partidos mostraron una gran capacidad de supervivencia en el nivel local (ochenta por ciento de los consejeros locales del régimen militar que fueron entrevistados estimaron que los partidos políticos estuvieron siempre activos en sus localidades). Esta actividad estuvo generalmente asociada con los partidos opositores al régimen y se llevó a cabo en forma encubierta, especialmente en las áreas rurales donde los militares se reunían en las capitales provinciales. Entre los partidos más activos figuraban los demócratacristiano, comunista y socialista, careciendo de relevancia en la comuna aquellos partidos pro-gobierno militar (a pesar de que treinta por ciento de los consejeros había pertenecido a ellos en el pasado). Esto sugiere que las políticas de exclusión del régimen autoritario a nivel local fueron más perjudiciales para los partidos cercanos al gobierno militar que para sus opositores.

A pesar de que la evidencia señala un realineamiento de los partidos a nivel nacional, la existencia del tradicional espectro de fuerzas políticas a nivel local parece no haber desaparecido. En efecto, el histórico esquema tripolar de distribución de fuerzas políticas -izquierda, centro, derecha- que dominó la política chilena desde los años 60 parece continuar vigente a nivel local. Durante el régimen militar los desorganizados partidos de la Derecha encontraron espacio político en los consejos comunales de desarrollo, por intermedio de algunas de sus personalidades locales que habían jurado lealtad al régimen, mientras los partidos de Centro y de Izquierda compitieron entre sí para crear estructuras paralelas a las organizaciones locales controladas por el gobierno militar, a las cuales tuvieron muy poco acceso.

Sin embargo, puede sostenerse que la eliminación de los regidores durante el régimen militar no dejó abandonadas las comunas, sino que lo que sucedió debido al carácter burocrático-autoritario de este último fue un cambio en la naturaleza de las relaciones centro-localidad. Los alcaldes y conse-

¹³⁹ Arturo Valenzuela, *Political Brokers*, op. cit., p. xii.

jeros del régimen no necesitaron desempeñarse como *brokers* políticos para extraer recursos del centro, como tradicionalmente lo habían hecho en un régimen democrático, sino que actuaron como activistas burocráticos dentro del aparato administrativo del Estado. Y con la introducción de una nueva estructura de gobierno que desconcentró el poder administrativo a nivel regional y local, los alcaldes y consejeros no necesitaron contactar el centro político al igual que en el pasado. Los vínculos necesarios para solucionar los problemas comunales estuvieron limitados a los niveles provincial y regional, siguiendo la línea jerárquica de mando establecida por el régimen militar. En el futuro democrático el sistema de *brokers* y la organización de los partidos para articular demandas locales deberá adaptarse a esta nueva estructura descentralizada del Estado, que funcionará sin los remanentes autoritarios que caracterizaron a las autoridades locales y regionales del gobierno militar.

El problema durante el régimen militar fue la incapacidad de los consejeros para articular las demandas locales, transmitir los problemas de la comunidad a la municipalidad o llevarlos directamente a niveles jerárquicos superiores para buscarles solución. Los consejeros del régimen fueron un vínculo inefectivo entre la comunidad local con aquellos centros de poder externos a ella. El Consejo de Desarrollo Comunal no actuó como mecanismo de representación funcional y no se materializó el objetivo autoritario de reemplazar un estilo clientelista de articulación de intereses, dominado por los partidos políticos, por otro de representación corporativa. Más bien la desconcentración administrativa centralizó el poder en las manos del alcalde y de la burocracia municipal, dejando al Consejo de Desarrollo Comunal un rol pasivo y simbólico. En definitiva, el régimen reprodujo a nivel local un sistema autoritario donde una verdadera asignación de poder al consejo comunal como contrapeso del alcalde -el representante del Presidente en la comuna- fue evitado por temor a la penetración partidista.

Para el gobierno militar fue perjudicial mantener por largo tiempo la supresión de un sistema de elección de consejeros y resultó poco práctico para el Presidente "ser personalmente responsable por el buen o mal desempeño de 323 alcaldes que aparecían ante la comunidad como sus representantes directos".¹⁴⁰ La prórroga de este sistema en la transición a la democracia tendrá un alto costo político para el nuevo gobierno si éste no actúa con rapidez para modificarlo y no evita al mismo tiempo la excesiva competencia partidista que paralizó al municipio antes de 1973.

¹⁴⁰ *El Mercurio*, 5 de julio de 1985-

Pareciera ser que la raíz del problema enfrentado por el régimen militar estuvo dada por la tensión existente entre la necesidad de institucionalizar por un lado mecanismos controlados de participación a nivel local y, por el otro, el mantener un poder discrecional a través de la designación centralizada de alcaldes y autoridades locales. El temor a perder el control centralizado y a la potencial penetración partidista del nivel comunal nuevamente tuvo un importante rol en el retardo de los planes del régimen militar. El presidente de la Comisión Nacional de Reforma Administrativa admitió en 1979 que ellos fomentaban y apoyaban la creación de los consejos de desarrollo comunal y regional, pero que las condiciones políticas del momento nunca les permitieron dar más poderes a los consejos para transformarlos en verdaderos instrumentos de participación.¹⁴¹ En 1978 esta situación de inmovilidad fue definida como peligrosa porque los ideales de la comunidad podían desviarse hacia acciones negativas o simplemente desaparecer en una apatía improductiva.¹⁴² Dirigiéndose al Consejo Socio-Económico sobre el problema de la participación, el Subsecretario para el Desarrollo Regional del régimen militar afirmó en 1985 que después de una década de la puesta en marcha del proceso de regionalización, "la mayoría de los ciudadanos lo consideraba como un proceso exclusivamente inherente a la administración estatal y no se identificaba con él".¹⁴³

Durante el régimen militar resultó poco probable que la relación entre municipalidad y comunidad generara un esquema de participación debido a que el Consejo de Desarrollo Comunal apareció como un mero instrumento ceremonial, manipulado por el gobierno desde el centro. Con el nuevo régimen democrático se debe evitar la inercia centralista heredada, ya que aun a pesar de tratarse de un contexto político opuesto al anterior, también se pueden llegar a perder las esperanzas de una participación autónoma en la elección de las autoridades locales y en la toma de decisiones, que escapen el monopolio que los partidos políticos ejercen desde el centro. □

¹⁴¹Julio Canessa, *La Regionalización*, op. cit., p. 12.

¹⁴²Raúl Benavides, *Primer Congreso*, op. cit., pp. 32-34.

¹⁴³*El Mercurio*, 13 de junio de 1985.