
LA EVALUACION DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACION EN SANTIAGO DE CHILE

Carlos Guerra Rodríguez (*)

A partir del contexto proporcionado por la Reforma Administrativa Nacional chilena, emprendida por el Régimen Militar del General Pinochet, se identifica la situación-problema que lleva a impulsar la Reforma Comunal de la Provincia de Santiago. Se explican y evalúan los objetivos, estrategias, localización, proceso, calendario y los cursos alternativos de acción que enfrentó esta Reforma. Sobre tal base se señalan algunos de los efectos de la Reforma en función de los objetivos que la dieron lugar.

LA REFORMA ADMINISTRATIVA NACIONAL

La tradicional dinámica centralizadora que caracterizó históricamente a la sociedad chilena, obedeció a una sostenida presión social y política de amplios sectores sociales que vieron en ella una conquista que incorporaba a los sectores subalternos a lo que se conoce como "Estado-compromiso". Sin embargo, ya antes del golpe militar, existía un cierto consenso sobre la necesidad de efectuar un cambio sustancial en la política municipal que sacara a ésta de la situación de olvido e infravaloración en la que se encontraba.

Con el gobierno militar del General Pinochet se produce un avance hacia la descentralización, al menos en su aspecto formal. En este período, se implementó una nueva división política y administrativa del país. Su objetivo explícito fue el de desconcertar la administración del Estado, siendo el organismo encargado de tal tarea la Comisión Nacional de la Reforma Administrativa. Se inició con el proceso de regionalización del país, siguiendo posteriormente con el establecimiento de las cincuenta provincias, y continuando luego con la organización de comunas a nivel nacional, excluyendo de esta última fase a la Región Metropolitana.

A partir de 1974 se definió a las municipalidades como instituciones "funcional y territorialmente descentralizadas". En 1976 se proclamó el carácter promotor del desarrollo comunal que asumiría el municipio, como también la intención de definir los mecanismos participativos de la comunidad. Los años 1979 y 1980 son claves en la definición del nuevo carácter del municipio: Se dicta una nueva Ley de Rentas Municipales (el Municipio pasa por percibir el cien por ciento del impuesto territorial, aparte de otras modificaciones) y se reglamenta el traspaso de los servicios del sector público. La significación de los ingresos municipales respecto del presupuesto nacional au-

mentó de 2-3% en los años setenta, a 4-5% entre 1977-1979, llegando al 18% en 1983 (Culagovski, 1986). De manera complementaria, en marzo de 1981, se crean 17 nuevas comunas en la Provincia de Santiago, quedando ésta integrada por un total de 32 comunas.

EL AREA PROBLEMA, CRITERIOS, OBJETIVOS Y ESTRATEGIAS

En una entrevista realizada al entonces Ministro-Presidente de CONARA, General Roberto Guillard (1), éste expone sintéticamente cuál es el área problema al que pretende dar respuesta la Reforma Comunal:

"Lo que estaba pasando es que con organismos tan grandes, la acción social que tenían que hacer los Alcaldes no llegaba a los sectores más desposeídos, que son los que se ubicaban en la periferia del área".

Y los objetivos que, en consecuencia, se perseguirían con ella:

"Hay que recalcar que uno de los objetivos de hacer esto, no es crear comunas por crear comunas, por tener más autoridades; es justamente acercar la prestación de servicios de la autoridad hacia la comunidad. Producir una identificación de ella con sus propios problemas y que participen de la decisión de sus destinos. Esto va en beneficio directo de las comunidades que viven en todo el sector de Santiago".

Añadiendo a continuación cuál es la concepción estratégica que orienta dicha reforma:

"Esta división tiende a hacer comunas más chicas, donde al Alcalde le sea más fácil el manejo e inversión de fondos (...) El problema demográfico no es tan simple; tiene una serie de implicaciones en el manejo de la comuna. En primer lugar, se produce una congestión de servicios. Y una de las ideas es justamente descongestionar para ayudar a una administración más eficaz, directa y ágil. En segundo lugar, hay otro aspecto que es muy importante, que tiene que ver con la identificación de ciertas áreas más homogéneas; si se toma en cuenta la población, se están considerando –por supuesto– las características de ella. Entonces, ahora es posible que la acción comunal se pueda dirigir directamente a la solución de problemas específicos Naturalmente, se han tomado en cuenta otros factores técnicos, tales como la accesibilidad."

(*) Profesor de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Salamanca

(1) Revista "Qué Pasa", nº519, 1981.

El programa de erradicación de sectores en situación de pobreza o extrema pobreza de las comunas con indicadores socioeconómicos más altos constituye, por tanto, una primera orientación estratégica que fue concebida para eliminar la marginalidad urbana. A través del otorgamiento de una vivienda básica se perseguía, entre otros objetivos, romper con los factores que reproducen la pobreza, posibilitando de esta forma la concreción de uno de los conceptos que están detrás de las políticas sociales orientadas a erradicar: la igualdad de oportunidades.

Se trata, en definitiva, de beneficiar por la vía de la política del Estado a grupos muy determinados, excluyendo a aquellos otros a los que se supone con capacidad para resolver por sí mismos sus demandas. La creación de comunas socio-económicas homogéneas permitiría así focalizar de mejor forma el gasto social. Lo anterior permite reducir, del mismo modo, el beneficio que el Estado pueda implementar (desaparición de determinadas políticas sociales o privatización de algunas funciones públicas); sin que ello impida ni entre en contradicción con la maximización del beneficio del sector privado proveniente de la aplicación de la política social del Estado.

El tema de la eficiencia en la gestión del gobierno local se convierte en una segunda estrategia del proyecto de Reforma Comunal en tanto es crucial para el logro de los objetivos planteados, particularmente en relación a la descongestión en la prestación de servicios y en la focalización de los recursos municipales. Este aspecto, como ya ha sido explicado, no forma parte del proyecto en sí, sino que ha sido abordado por un proyecto distinto pero complementario, cual es la Reforma Municipal. En este sentido, se espera que la entidad del nuevo municipio con sus nuevas atribuciones, recursos y funciones permita hacer de la comuna una unidad de administración local más eficiente de lo que había sido hasta ese momento.

Si bien no existían estudios ni evaluaciones específicas sobre las nuevas comunas creadas y su desempeño como espacio de gobierno local, se aplica a ellas la misma estructura municipal que operaba en todas las comunas del país. Es por ello que resulta pertinente considerar las potencialidades y restricciones que el municipio en general posee al momento de analizar el tema de la eficiencia en la gestión local de las nuevas comunas creadas en la Provincia de Santiago.

Para cumplir con el cometido de que el Municipio asuma el papel de ser agente del desarrollo local, la legislación ha delimitado una estructura organizacional municipal que define una serie de departamentos ejecutores, institucionaliza la planificación a nivel local, destina recursos humanos y materiales e instrumentos para esta tarea e incorpora explícitamente una línea y canal de

participación de la comunidad (Raczynsky, Serrano, 1987).

La Reforma Municipal se hace viable económicamente con el dictamen en 1979 de la nueva Ley de Rentas Municipales (2). Entre 1977 y 1979 se habían reproducido los bajos niveles históricos de los ingresos municipales, pese a que ya estaba planteado el redimensionamiento del papel de la Comuna. Así, en un simpósium celebrado por los alcaldes y otros personeros se señala que:

"Las experiencias vividas por las autoridades comunales presentes en este acto permiten formular una opinión coincidente en el sentido que la falta adecuada de recursos humanos, financieros e institucionales no ha permitido a los municipios una mayor celeridad de cambio. Es recomendable, entonces, adelantar aquellas gestiones que se consideren necesarias para organizar los instrumentos que se pueden poner al servicio de los municipios para atender programas de inversión" (María Eugenia Oyarzún, 1976 cit. en Tironi, 1987).

Aunque la reforma presupuestaria municipal comienza a regir en 1980, sólo a partir de 1983 es perceptible un aumento de los ingresos recaudados por los municipios. La tasa de crecimiento anual de dicho presupuesto entre 1979 y 1983 es del orden de 38% real. La reforma a esta Ley de Rentas significó que los alcaldes, en su conjunto, fueran más importantes, en términos de recursos manejados, que muchos ministros e intendentes regionales, controlando casi uno de cada cinco pesos que gastaba el fisco (Cfr. en Tironi, 1987)

Una tercera línea estratégica, directamente vinculada a la anterior, es la implementación de una estructura local de participación de la comunidad. Así, tenemos que el Municipio está constituido por el Alcalde, su máxima autoridad, y por el Consejo de Desarrollo Comunal (CODECO) que constituye el órgano de representación y participación de la población en este nivel. La normativa municipal entrega facultades y poder decisorio al alcalde, quien es designado por el Presidente de la República apelando a su exclusiva confianza, o por el Consejo Regional de Desarrollo (COREDE) a proposición de una terna del CODECO. La generación de los miembros del CODECO, por su parte, cuenta con la participación directa de la comunidad pero es controlada y fiscalizada por el COREDE.

La concepción de participación que está detrás es la de potenciar un relativo acercamiento de la autoridad a la comunidad, donde la primera recaba opiniones e intereses, informa sobre planes, programas y acciones esperando apoyo y colaboración. Todo ello en el marco de un control y fiscalización por encima de las organizaciones, representantes, espacios y formas que asume la participación de los habitantes de la comuna.

(2) Se dispone que las municipalidades, como conjunto, se queden con el total de las contribuciones sobre bienes raíces, en lugar de sólo el 25% que captaba con anterioridad. De aquel total, el 45% pasa directamente a la comuna en que está ubicada la propiedad de que se trata, y el 55% restante va a un Fondo Común Municipal (FCM). Posteriormente, en 1.983, la Ley 18.294 redujo al 40% el monto que pasa directamente a cada comuna y elevó al 60% lo que al FCM. También se incrementó (desde un tercio a la totalidad) la participación que le cabía a los municipios por la adjudicación de permisos de circulación de vehículos, aspecto que tiende a beneficiar a las comunas que albergan sectores de altos ingresos. En 1.983 esto también se modificó y las comunas sólo quedaron con el 50% de estos ingresos, mientras el resto pasó al FCM.

La Ley 18.294 estableció que desde 1.984 se redujera del 25% al 20% tasación del FCM que se distribuye en proporción al número de habitantes de cada comuna y aumentó lo que se asigna a los predios exentos de impuesto territorial (del 25% al 40%). A la vez bajó al 40% la parte que se distribuye de acuerdo al menor ingreso per cápita de la comuna. Finalmente se estableció que el Ministerio del Interior debe fijar cada tres años los coeficientes de distribución de los recursos FCM.

En cuanto al financiamiento de los servicios traspasados a los municipios, se establece que la monto transferida no podrá ser mayor a lo que representa su operación por parte del organismo público que lo atendía. El criterio para la asignación de los fondos guarda relación con el número de beneficiarios. Por cada estudiante el municipio recibe un ingreso mensual, en términos de unidades tributarias. En las prestaciones de salud no se establece un monto fijo, sino variable de acuerdo a los costos de las atenciones prestadas según facturas.

Así, en 1.980 la mitad del incremento provino de los ingresos propios de las municipalidades (de éstos, el 70% tienen sus origen en los impuestos territoriales). Otra fuente importante fue el FCM (un tercio del aumento total de los ingresos entre 1.979 y 1.980). La tercera fuente relevante fueron los ingresos de Absorción de Cesantía (PEM). En 1.981 la situación varió, ya que se incorporaron las subvenciones para los establecimientos educacionales traspasados a los municipios, pero decayeron los recursos asignados al PEM. Como contrapartida a estos cambios, perdió significación el aporte fiscal directo.

De hecho, ha sido un propósito declarado la pretensión de que el Municipio sustituyera el cauce habitualmente político que tenía la participación ciudadana, constituyéndose en el eje principal de una "auténtica democracia de base". Los municipios vendrían a reemplazar a los partidos políticos, vale decir, a hacer las veces de intermediarios entre los ciudadanos y el Estado.

No han faltado analistas (Morales, 1986) que han interpretado las Reformas Comunal y Municipal como un intento de la corporación militar por trasladar al aparato burocrático su propio modelo de organización institucional. Su propósito principal sería el de desactivar políticamente a la sociedad y crear un nuevo orden social donde se privilegie una relación "técnica" entre el Estado y la Sociedad. De este modo, se interpreta toda esta política desconcentradora como un intento de acotar las demandas al nivel. La normativa municipal entrega facultades y poder decisorio al alcalde, quién es designado por el Presidente de la República apelando a su exclusiva confianza, o por el Consejo Regional de Desarrollo (COREDE) a proposición de una terna del CODECO. La generación de los miembros del CODECO, por su parte, cuenta con la participación directa de la comunidad pero es controlada y fiscalizada por el COREDE.

La concepción de participación que establece es la de potenciar un relativo acercamiento de la autoridad a la comunidad, donde la primera recaba opiniones e intereses, informa sobre planes, programas y acciones esperando apoyo y colaboración. Todo ello en el marco de un control y fiscalización por encima de las organizaciones, representantes, espacios y formas que asume la participación de los habitantes de la comuna.

De hecho, ha sido un propósito declarado la pretensión de que el Municipio sustituyera el cauce habitualmente político que tenía la participación ciudadana, constituyéndose en el eje principal de una "auténtica democracia de base". Los municipios vendrían a reemplazar a los partidos políticos, vale decir a hacer las veces de intermediarios entre los ciudadanos y el Estado.

No han faltado analistas (Morales, 1986) que han interpretado las Reformas Comunal y Municipal como un intento de la corporación militar por trasladar al aparato burocrático su propio modelo de organización institucional. Su propósito principal sería el de desactivar políticamente a la sociedad y crear un nuevo orden social donde se privilegie una relación "técnica" entre el Estado y la Sociedad. De este modo, se interpreta toda esta política desconcentradora como un intento de acotar las demandas del nivel reivindicativo, a través de la corporativización de las mismas, sin que pasen por el plano de la política. Se buscaría conseguir formas de acción social de carácter autónomo, perfectamente funcionales a la ideología del Régimen. La "municipalización", consistente en el traspaso de funciones del nivel central (educación, salud, etc.) al nivel local, habría buscado establecer un mayor control social que no alterase el esquema de dominación prevalente.

EL PROYECTO DE REFORMA COMUNAL DE SANTIAGO

El proyecto de Reforma Comunal, consiste básicamente en la creación de 17 nuevas comunas en la Provincia de Santiago, acompañada de cambios en los límites de las comunas preexistentes. Este proyecto es la etapa final de la nueva división político-administrativa del país, concretada a partir del D.L. 575 de 1974, que estableció las 13 regiones hoy existentes en

Chile (CONARA, 1981).

El proceso a través del cual se concretó el proyecto resulta de la labor de la Comisión Nacional de la Reforma Administrativa (CONARA). Una primera etapa fue la publicación en el Diario Oficial de D.L. 3.260, que definió el sistema de gobierno de la Región Metropolitana, creando un Área Metropolitana de Santiago y cinco provincias. Debido a que la Constitución Política de 1980 no contempla ninguna división territorial que no sea la regional, provincial o comunal, el Área Metropolitana de Santiago se transformó en la Provincia de Santiago (CONARA, 1981).

Para la definición de las provincias y comunas de la Región Metropolitana, el proceso elegido fue la creación de una Comisión Técnica integrada por representantes de la CONARA, de los Ministerios de Hacienda y del Interior, de la Intendencia Metropolitana de Santiago y del Instituto Nacional de Estadísticas. Esta comisión recolectó antecedentes y toda la información disponible como, por ejemplo, la categoría actualizada de las comunas existentes. Procediéndose, entonces, a diagnosticar los problemas resultantes de la división comunal que estaba vigente.

En febrero de 1981, la CONARA presentó el resultado de su estudio, conteniendo diversas propuestas para la reformulación comunal. Finalmente, en el D.F.L. 3-2-60 de marzo de 1981, se dispone la creación de 17 nuevas comunas en la Provincia de Santiago.

Los criterios empleados para la nueva división comunal de la Provincia de Santiago fueron, de acuerdo a la CONARA, los siguientes (CONARA, 1981):

- a) Definir unidades territoriales homogéneas en lo que a dimensión física y geográfica se refiere.
- b) Buscar mayor homogeneidad socio-económica para facilitar la adopción de medidas para la solución de problemas.
- c) Generar áreas que funcionen alrededor de un centro de servicios que promueva mayor cohesión interna a cada comuna.
- d) Crear áreas más homogéneas en términos de las actividades humanas que en ellas se realizan (residencial, industrial, servicios, etc.).
- e) Considerar, para la definición de los límites de las nuevas comunas, la nueva red vial y de autopistas que se había establecido para el Gran Santiago y que había contribuido a la obsolescencia de los antiguos límites.

No se estableció un calendario preciso para la implantación de la reformulación comunal de Santiago. El cronograma quedaba explícitamente sujeto a la disponibilidad de recursos, pues no se definieron presupuestos especiales para la puesta en marcha del proyecto. Se requería, además, de una reestructuración de normas jurídicas, de leyes que crearan las municipalidades respectivas, etc.; sin que se definieran los procedimientos, mecanismos y plazos para ello. No será hasta finales de 1991 cuando este proceso concluya.

ANALISIS DE ALTERNATIVAS

El proyecto de Reforma Comunal de la Región Metropolitana, donde se incluye el de la Provincia de Santiago, tuvo como contrapartida la alternativa del Gobierno Metropolitano que fue

planteada, inicialmente, como una cuarta fase del proceso de regionalización. En este proyecto alternativo se establecía que la Región tenía particularidades, debido a la gran concentración de población y de actividades económicas y por ser sede del gobierno central, que requerían un tratamiento especial. Para la región se diagnosticaron los siguientes problemas:

- Diferencias estructurales que se traducen en grandes diferencias económico-sociales entre las áreas intraurbanas.
- Diferencias de Crecimiento irracional del área urbana y pérdida de suelos agrícolas.
- Deficiencias graves en el transporte urbano.
- Insuficiencia de lugares de expansión y esparcimiento para la población.
- Estructura urbana monocéntrica.
- Graves problemas de contaminación ambiental.

A nivel de la administración se reconocía, en relación a la Región Metropolitana, que "su proceso de desarrollo se ha producido (...) parcelado territorialmente en una excesiva cantidad de administraciones comunales, generalmente carentes de los recursos necesarios para una labor trascendente y de una clara imagen-objetivo conjunta para el proceso de desarrollo de la metrópolis. Tal situación se ha traducido en grandes desequilibrios del proceso a nivel comunal y en un desorden evidente para los efectos de su conducción. Las atribuciones de las autoridades locales, para actuar en su territorio en relación con el proceso de desarrollo, no fueron más allá de ciertos aspectos relativos a la expansión territorial de sus dominios (planificación territorial), y nunca contaron con recursos que les permitiese aportar a la comunidad algo más que servicios elementales en otros aspectos" (CONARA, 1978).

La competencia entre gobierno central, que decidía cuándo y en qué forma se disponía de recursos, y el gobierno local, producía duplicidad de funciones con un claro predominio del gobierno central. También se sobreponían dos regímenes administrativos: el del gobierno central y el del gobierno provincial. El cambio de denominación (de provincia a región) no resolvía el problema, ya que era necesario precisar alcances, objetivos y funciones para cada unidad administrativa.

En base al diagnóstico enunciado, se propusieron los siguientes lineamientos para el establecimiento de un gobierno metropolitano:

- El gobierno regional metropolitano debe concebirse como un nivel político-administrativo con jurisdicción en la totalidad del territorio regional con el fin de administrar, planificar y controlar el proceso de desarrollo de la Región Metropolitana, inserto en el contexto de desarrollo nacional (idea de subsistema).
- El gobierno regional metropolitano debe organizar la implementación de acciones que puedan superar los desequilibrios intrarregionales.
- El gobierno regional metropolitano debe tener la capacidad de integrar las acciones de los diversos organismos y entidades de la región.
- Los diversos organismos e instituciones deben adecuar sus estructuras y funciones de acuerdo al nuevo sistema.
- El plazo para concretar esta forma de gobierno no deberán exceder el 1 de enero de 1979 y se deberá prever las partidas presupuestarias correspondientes.

A pesar de haber existido el proyecto de Gobierno Metropolitano como alternativa frente al de la Reforma Comunal, finalmente se optó por reproducir en la región el mismo modelo de administración del Estado que había sido implantado en el resto del país. Se deja fuera de la discusión el tema de las particularidades que esta región presentaba en relación a las demás y, por tanto, la cuestión de fondo: si era o no adecuado este sistema de gobierno en la Región Metropolitana de Santiago para cumplir con los objetivos de desarrollo que para él se formulaban.

En este punto es pertinente hacer explícitos los posibles criterios políticos que subyacen a esta decisión. En primer lugar, habría existido la idea que la creación de comunas socio-económicamente homogéneas facilitaba un posible control político de las mismas. Así, aumentando el nivel de segregación que históricamente caracterizó a la ciudad de Santiago y haciendo más pequeños los territorios de la administración local, la función controladora represiva del Estado se fortalecía. Por otro lado, un gobierno para la región con una racionalidad distinta en la adjudicación presupuestaria. En la medida que una parte importante de los ingresos comunales se originan en las recaudaciones que estas mismas realizan, es posible justificar las diferencias entre comunas ricas y pobres como los que actualmente existen, en función de los ingresos per cápita de sus habitantes. Un tercer elemento en juego, es el del efecto espacial que genera la segregación urbana. En efecto, la confinación de la pobreza a la periferia de la ciudad genera, potencialmente dos dinámicas distintas. O bien, los pobres se hacen visibles, pues se hallan espacialmente más alejados, o bien, adquieren más notoriedad en la medida que pasan a conformar parte sustantiva de la identidad de las nuevas comunas. Parece que ambas cosas han ocurrido, siendo la segunda tendencia la más marcada.

Una vez tomada la decisión de aplicar para Santiago el mismo esquema de administración local del Estado que fue asumido para los demás regiones del país, las únicas alternativas de proyecto que se manejaron hacían mención al número de comunas que finalmente se crearían y a los límites que para ellas se definirían.

EVALUACION DE LA REFORMA COMUNAL

La idea de propender a la "homogeneización social" de la población de Santiago, que inspira la Reforma Comunal, permitió la relocalización de importantes sectores populares urbanos. Como consecuencia de ello se ha estructurado un cuadro comunal con una tendencia a la homogeneidad intra-comunal, pero en el que la distancia entre comunas "ricas" y "pobres" se ha incrementado en la medida en que la crisis económica por la que ha atravesado el país se agudizó (Morales y Rojas, 1986). Así en 1984, las comunas de Las Condes, Providencia y Santiago concentran el 51% del gasto de la provincia, con sólo el 21,8% de la población; en cambio, las comunas de La Cisterna, La Pintana, San Ramon, Peñalolén, Cerro Navia, Macul y Lo Prado que albergan al 28,9% de la población, sólo disponen del 4,04% del gasto de la Provincia. Esto ha significado, obviamente, alejar cada vez más a los sectores sociales no sólo desde un punto de vista socio-económico, sino también espacial, provocando con esto una división social de tal magnitud que, prácticamente, resultan dos países que casi no se reconocen.

Lo anterior no sólo ha hecho impracticable los objetivos ori-

ginalmente definidos por la reforma, sino que ha transformado en una tarea muy difícil el manejo de las comunas más débiles por el creciente deterioro social de sus habitantes. Las causas de este deterioro hay que atribuir las al hecho de no haberse tenido en consideración los factores contextuales que condicionan la vida de las poblaciones. Entre ellos el acoso al trabajo, a los servicios básicos como salud, educación, transporte, condiciones habitacionales, etc.:

- Las nuevas viviendas estaban ubicadas lejos de los lugares de trabajo, lo que encarecería el costo del transporte y reducía el ingreso familiar.
- El aislamiento geográfico de los nuevos asentamientos, y el entorno homogéneamente pobre, dificulta la búsqueda de trabajos esporádicos, importantes para complementar los ingresos familiares.
- Las erradicaciones destruyeron las redes informales de ayuda existentes en la estructura social. Casi nunca fue trasladada a un mismo lugar una población entera, menos aún si ésta tenía antecedentes de "lucha" social o política y niveles organizativos importantes.
- Los habitantes de las nuevas viviendas debían pagarlas, así como los servicios incorporados. Según una encuesta realizada en la comuna de La Pintana, en 1988, el 82% estaba un año más atrasado en sus pagos (Agüero, 1988).

Si tomamos dos comunas (La Pintana y Las Condes) ubicadas en los extremos opuestos del sistema comunal de la provincia de Santiago, y comparamos sus indicadores veremos como esta política ha influido en su potencial de desarrollo (Morales, 1986). En 1982 la tasa de cesantía de la comuna de La Pintana era del 43,7%, mientras la comuna de Las Condes no superaba el 9%. Después del período de erradicaciones (1984) La Pintana duplicó su población, llegando a tener una tasa de cesantía del 68,3%. Por otra parte, la comuna de La Pintana, a diferencia de la de Las Condes, tiene una base económica extremadamente débil, dado el nivel de los ingresos de la población y la carencia absoluta de actividades importantes de tipo industrial, comercial o de servicios. El grueso de la población activa la conforman obreros y jornaleros que trabajan en otras comunas.

Las comunas de destino de las erradicaciones no estaban preparadas para recibir a tantos pobladores, sólo estaba la vivienda. El conjunto de comunas "pobres" son precisamente las principales receptoras de las erradicaciones inter-comunas. Por ejemplo, las comunas del área sur (La Granja, Puente Alto y San Bernardo) recibieron el 53% del total de erradicados de otras comunas (60.000 personas) (Morales, 1986). Estas comunas, como La Pintana, funcionan como comuna "dormitorio", aunque no estaban planificadas como tales, ni cuentan con el equipamiento necesario para ello.

Parece haber primado un criterio exclusivamente "viviendista" en el desarrollo del programa de erradicación. Es cierto que la vivienda es valorada por los erradicados, pero cuando es lo único las familias tienen muchas dificultades para desarrollarse en las nuevas condiciones. Entonces echan de menos el mejor ajuste de vida que tenían en el campamento a pesar de las peores condiciones de vivienda que pudieran haber tenido, y tienden en consecuencia a emigrar. Un programa sectorial de vi-

vienda por sí mismo no resuelve ni elimina los factores más importantes que dan origen a la pobreza urbana. Para que ello sea posible se requiere de un conjunto de medidas y programas que ataquen, de manera simultánea, las múltiples dimensiones de la pobreza en función específica de las áreas donde se localizan las poblaciones.

Ha faltado una planificación global orientada a producir los objetivos propuestos:

La erradicación de la pobreza. La ausencia de coordinación y planificación se ha percibido incluso entre los municipios de origen y los de la población erradicada y los organismos centrales o sectoriales del Estado. Así, los municipios de las comunas receptoras (muchas de ellas recién creadas) debieron enfrentar las necesidades y demandas de la población erradicada. Sólo los programas de empleo subsidiario (PEN, POJH) han respondido en alguna medida en esta dirección.

Se han creado condiciones para la especulación inmobiliaria, incluso dentro de los propios sectores poblacionales (3). El mercado, agente privilegiado en la asignación de recursos, fue legitimado como actor dentro de la política social y de vivienda, donde las empresas constructoras fueron las encargadas, mediante licitación, de comprar los terrenos donde se construyeron las poblaciones. La intervención del mercado produce graves distorsiones que se expresan en la inaccesibilidad de los grupos erradicados hacia sus comunas de origen o bien a otras que los integren de mejor forma a los beneficios de la ciudad.

La erradicación ha generado formas de desarraigo y desintegración social y familiar, y en esta medida de los vínculos de solidaridad que se desarrollan en sus lugares de origen. No se cuenta, por tanto, con la acumulación de experiencias sociales, comunitarias y formas de legitimidad social que deben recatarse para la implementación de programas sociales con fuertes contenidos participativos.

Al impacto derivado del programa de erradicaciones, debe agregarse el hecho que los nuevos límites comunales se trazaron demasiadas veces a partir de los ejes viales, produciendo así cortes arbitrarios en la dinámica urbana de las comunas. De esta forma, el objetivo inicialmente definido por la CORNARA de que las comunas tendieran a conformarse en torno a un centro de servicios que las diera cohesión, pasa a transformarse en el efecto contrario al esperado: la desarticulación espacial y funcional. Por otro lado, y como una situación que vino a agravar la anteriormente descrita, el criterio de homogeneizar las comunas según las actividades predominantes no siempre concluyó en un adecuado ordenamiento urbano. Comunas pobres como La Pintana, quedaron sin oferta de trabajo al interior de sus límites por no haberse conservado ninguna actividad productiva de importancia. Si a esto se suma la lejanía de los lugares de trabajo de sus habitantes, los niveles de cesantía, la insuficiencia de atención básica en salud y educación, tenemos una comuna absolutamente marginada y sin capacidad de remontar esa situación por sí misma. Se consigue reforzar la dependencia de los pobres respecto al Estado.

En relación al tema de la eficiencia en la gestión municipal, el cuerpo legal que rige los municipios contiene elementos que coartan la posibilidad que este constituya una efectiva instancia

(3) Según una encuesta realizada por FLACSO (Aldunate, 1987) en cuatro poblaciones de erradicación, en 1987 el 12% de los entrevistados no eran titulares originales y este porcentaje ascendía al 20% en el caso de las poblaciones ocupadas por familias provenientes de comunas ricas.

descentralizadora del aparato del Estado. Estos elementos son de dos tipos (Raczynski y Serrano, 1987):

a) Los mecanismos de generación de autoridades y representantes, así como las líneas de autoridad y control.

b) Las vinculaciones entre municipio y comunidad.

En relación a los primeros, la modalidad de designación del alcalde lleva a una situación en la cual éste responde frente a la autoridad superior y no frente a la comunidad. Deben legitimarse "hacia arriba", esto es, con el gobernador y el intendente regional y, al mismo tiempo, responder de algún modo a las demandas de los habitantes de la comuna. Si las exigencias de una y otra parte son incompatibles, el alcalde tendrá ineludiblemente que optar por satisfacer las provenientes del nivel superior, con el conflicto consiguiente con la base social. Una forma de evitarlo consiste en inhibir la participación.

En relación a los segundos, la participación política propiciada por el Régimen Militar en el ámbito local se ve frustrada por el carácter mismo que asume la organización municipal. Incluso la mera comunicación (en especial aquella que va desde la base social hacia los niveles de gobierno) resulta seriamente obstaculizada, cuando no impedida, por la forma imperante de administración comunal (4). Todo esto se ve sustentado por la concepción de participación subyacente.

La estructura de gobierno local que contiene la Reforma Municipal, por ser extremadamente dependiente de la figura del alcalde da origen a modelos de gestión muy diversos (Raczynski y Serrano, 1987). Las diferencias entre un municipio y otro, y en un sólo a lo largo del tiempo, son muy marcadas. La figura del alcalde es tan influyente que su personalidad tipifica el estilo de gestión municipal. En el estudio citado, se identificaron tres tipos de alcaldes : a) los técnico-empresariales, b) los políticos y c) los burócratas.

Sólo el primer tipo logra conformar un equipo de trabajo capaz de coordinar propósitos, tareas y actividades en función de una imagen-objetivo para la comuna. Este tipo de municipio, que actúa con cierta autonomía frente a las autoridades superiores buscando implementar y diseñar proyectos de acuerdo a las particularidades de la comuna, resultó ser el menos común (sólo 2 de los 18 municipios estudiados). En la mayoría de los casos el alcalde resultó ser un burócrata, cuya función se reduce a cumplir con las instrucciones del poder central, o un agente político. Los municipios, en general, tienden a funcionar de forma atomizada con un clima de suspicacia, inseguridad y luchas por el poder, dificultando así la consolidación institucional y un adecuado desempeño de sus funciones.

El estilo de gestión municipal, estrechamente relacionado con la modalidad de generación de las autoridades, con el rígido control político y la ausencia de organizaciones formales, se caracteriza por una alta inestabilidad en los cargos, dependencia de las autoridades superiores y temor a discrepar y a proponer alternativas. La forma en que el alcalde designa a sus subalternos sigue el mismo modelo de relaciones verticales. El alcalde es responsable de crear los equipos de trabajo al interior del municipio y de contratar y despedir a sus funcionarios. A ello se

suma la insuficiencia de calificación de los empleados y profesionales municipales y las dificultades para el desarrollo de un trabajo interdisciplinario (Raczynski y Serrano, 1987).

Respecto al tema del financiamiento municipal, uno de los objetivos de la reforma de la Ley de Rentas, como decíamos, era reducir las desigualdades de ingresos entre comunas y elevar sus valores absolutos. En términos generales, se observa que la región metropolitana de Santiago logra disminuir sus ingresos municipales frente a otras regiones del país. Sin embargo, persiste una diferenciación en los ingresos entre comunas ricas y comunas pobres. Las comunas más ricas presentan un ingreso per cápita once veces mayor que el de las más pobres en 1980 y doce veces mayor en 1981, lo cual parece confirmar que la Ley de Renta no resolvió las desigualdades históricas en la posesión de recursos financieros por parte de los municipios. Los ingresos per cápita de las comunas más ricas (Providencia y Las Condes) superan con creces el ingreso per cápita promedio de la región metropolitana, mientras la más pobres (Conchalí y La Granja) disponen sólo de una cuarta parte del promedio por persona (Cfr. en Tironi, 1987)

En conclusión, los objetivos que la Reforma Comunal de la Provincia de Santiago se propuso, escasamente se han cumplido. No se ha conseguido erradicar la pobreza. Tampoco se ha avanzado significativamente en lo que a eficiencia en la gestión se refiere y la Ley de Rentas ha mantenido los antiguos grados de segregación socio-económica de los habitantes de Santiago. La inclusión de la participación social como una de las estrategias centrales del proyecto, se ha estado sometidos los organismos locales creados con tal propósito.

Por último, corresponde hacer referencia a la dimensión medioambiental. La Reforma Comunal aquí no contempló en ninguna de sus etapas y bajo ningún punto de vista un estudio serio del impacto ambiental que pudiera involucrar. A pesar de hacerse consideraciones generales en relación a problemáticas medioambientales globales como son la contaminación de la ciudad de Santiago y el uso de suelos agrícolas, éstos no fueron en ningún caso factores de peso en un momento de proponer alternativas, diseñar soluciones o implementar el proyecto. Esto estaría demostrando que los proyectos de inversión o desarrollo promovidos desde el Estado chileno durante la Dictadura de Pinochet han adolecido de una visión cortoplacista y sectorial. De aquí se desprende un gran desafío hacia el futuro: articular la dimensión social de todo proyecto, sea este o no su rasgo distintivo a su impacto en el entorno natural y espacial. Así, la evaluación económica, la evaluación social y la evaluación ambiental no debieran permanecer como categorías aisladas si aspiramos a consolidar una práctica de planificación verdaderamente integral.

Esta tarea en Chile está desde marzo de 1990 en manos del gobierno democrático presidido por Aylwin. Por el momento su labor, en este campo se ha dirigido a terminar de concluir la Reforma Comunal emprendida por el Régimen anterior, a reconocer los procesos de democratización de las Juntas de Vecinos y a propiciar, dos años después (en 1992) por primera vez desde el Golpe Militar de 1973, la elección en sufragio de los alcaldes y los concejales que tendrán en sus manos la oportunidad de dar un giro democratizador a la gestión municipal.

(4) Según demuestra una investigación realizada por el Centro de Estudios del Desarrollo Comunal (CODECO) estudiados cumplía cabalmente su misión de nexo entre "sectores vivos de la comunidad" y el alcalde. En los pocos casos en que CODECO respectivo sesionaba periódicamente, se dedicaba más a recibir información que a entregar al alcalde, y menos aún a tratar de influir en las decisiones de esta autoridad.

BIBLIOGRAFIA

- Agüero, D., Ducci, E. & Fernández, V. *Evaluación de las variaciones de la calidad de vida de la población erradicada en el área metropolitana de Santiago*, Instituto de Estudios Urbanos, Universidad Católica de Chile, Santiago de Chile, 1988.
- Aldunate, A., Morales, E. y Rojas S. *Evaluación social de las erradicaciones: resultados de una encuesta*, Materiales de discusión n°96, FLACSO, Santiago de Chile, 1987.
- Conara, *Reformulación comunal en la Región Metropolitana de Santiago*, Conara, Santiago de Chile, abril de 1981.
- Conara, *La reforma administrativa integral chilena y el proceso de regionalización*, Conara, Santiago de Chile, octubre de 1978.
- Conara, *La regionalización chilena, un proceso histórico*, Conara, Santiago de Chile, 1978.
- Culagovski, M. *Reforma Municipal, modernización y participación local*, Documento de trabajo n°31, CED, Santiago de Chile, 1986.
- Morales, E. "Política pública y ámbito local: la experiencia chilena" en, *Descentralización del Estado*, ICI-FLACSO-CLACSO, Santiago de Chile, 1987.
- Morales, E. "*Descentralización del Estado y realidad comunal: problemas y perspectivas*", Material de discusión n° 87, FLACSO, Santiago de Chile, 1986.
- Morales, E. y ROJAS, S. "*Relocalización socio-espacial de la pobreza. Política estatal y presión popular*", Documento de trabajo n°448, FLACSO, Santiago de Chile, 1990.
- Pozo, H. "La participación en la gestión local para el régimen chileno actual" en, *Descentralización del Estado*, ICI-FLACSO-CLACSO, Santiago de Chile 1987.
- Raczyński, D. y Serrano, C. "Descentralización y gobierno local: situación de algunos municipios en Santiago", *Revista Eure* n° 41, Santiago de Chile, marzo de 1987.
- *Revista QUE PASA*, n°519, Santiago de Chile, marzo de 1981.

RESUMEN

Trás presentar el contexto creado por la Reforma Administrativa del Régimen Militar en Chile, se identifica la problemática que lleva a impulsar la Reforma Comunal de la provincia de Santiago. Se consideran objetivos, estrategias, localización, proceso, calendario y desarrollo de esta Reforma. Por último, se evalúa el alcance.

ABSTRACT

After explaining the context created by the Administrative Reform of the Military Regime in Chile. The author identifies the problematic aspects which impulsed the communal reform in the Province of Santiago. In the article are considered objectives, strategies, localizations, process, timing, and development of this reform. At the end, there is also an evaluation of its scope.