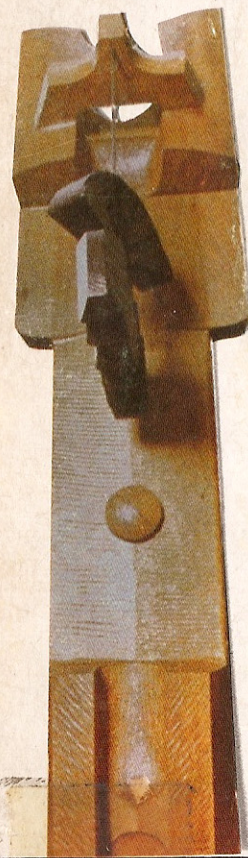


Sí, como es sabido, la crisis urbana denuncia cada vez más la incapacidad del Estado central para resolver problemas cruciales del desarrollo urbano, ¿podrá un proceso de descentralización y de autonomía del poder local enfrentar realmente esta crisis sin dejar de lado sus propias posibilidades e identidades? ¿se podrá, en definitiva, comenzar a cambiar los patrones cotidianos de organización del poder local, como los de la familia, de los hospitales, de la policía, de los partidos, etc.? y, en fin, ¿podrán las ciencias sociales dar cuenta de esta problemática o se mantendrá ella misma encerrada en paradigmas formales, donde lo local es visto como el ámbito anecdótico para los antropólogos o geógrafos del norte?

DESCENTRALIZACION DEL ESTADO MOVIMIENTO SOCIAL Y GESTION LOCAL

DESCENTRALIZACION DEL ESTADO

MOVIMIENTO SOCIAL Y GESTION LOCAL



JORDI BORJA
TERESA VALDES
HERNAN POZO
EDUARDO MORALES

ICI

FLACSO

CLACSO

JORDI BORJA
TERESA VALDES
HERNAN POZO
EDUARDO MORALES

CLACSO
AREA DOCUMENTACION

**DESCENTRALIZACION
DEL ESTADO
MOVIMIENTO SOCIAL
Y GESTION LOCAL**

CLACSO
AREA DOCUMENTACION

ICI
Instituto de
Cooperación
Iberoamericana

FLACSO
Facultad
Latinoamericana
de Ciencias
Sociales

CLACSO
Consejo
Latinoamericano
de Ciencias
Sociales

INDICE

CLACSO
AREA DOCUMENTACION

PROLOGO. Fernando Calderón 7

Primera Parte

DIMENSIONES TEORICAS, PROBLEMAS Y PERSPECTIVAS DE LA DESCENTRALIZACION DEL ESTADO, *Jordi Borja* 11

Segunda Parte

LA EXPERIENCIA AUTORITARIA CHILENA 259

1. El Movimiento de Pobladores 1973-1985. La Reconstrucción de las Solidaridades Sociales, *Teresa Valdés* 263
2. La Participación en la Gestión Local para el Régimen Chileno Actual, *Hernán Pozo* 321
3. Políticas Públicas y Ambito Local. La Experiencia Chilena, *Eduardo Morales* 349

DESCENTRALIZACION DEL ESTADO,
MOVIMIENTO SOCIAL Y GESTION LOCAL
© FLACSO

Inscripción N° 66.910

Diseño de la Portada: Ximena Subercaseaux
Escultura: Gaspar Galaz C.
Fotografía: Luis Weinstein C.
Asistencia Editorial: Gloria Molina M.
Impresor: Salesianos, Bulnes 19, Santiago.
Impreso en Chile/Printed in Chile.

PROLOGO

CLACSO
AREA DOCUMENTACION

En América Latina, las interacciones entre el Estado central y las diversas organizaciones territoriales, ya sean municipales o regionales, han sido variadas y de difícil explicación, en términos de un patrón histórico de evolución progresiva. Los contenidos y el sentido de dichas relaciones han estado vinculados con formas históricas de dominio político y organización societal; por ello, no parecería apropiado asociar mecánicamente descentralización a democratización, sin tomar en cuenta la histórica presencia de fuertes mecanismos clientelares y de intermediación de orden local o regional.

Sin embargo, a pesar de las diferentes experiencias políticas que sufrió la región, tampoco se puede negar otra presencia, la de una gran tradición centralista y verticalista, como una de las principales barreras que hoy limita los procesos de democratización; así, centralización y descentralización estatal han sido constantes en el desarrollo político latinoamericano, con diferentes significados y significantes sociopolíticos.

Los procesos de unidad nacional del siglo pasado, por ejemplo, fueron, entre otras características, tempranos en aquellos países donde se implantó más rápidamente un Estado central (específicamente liberal, como Chile o Paraguay), con relación a aquéllos donde predominó

cierta dispersión geográfica del poder, como en México o en Bolivia.

En las experiencias populistas, posteriormente se luchó por un Estado fuertemente centralizado (como medio de afirmación de la soberanía nacional y garantía de cohesión interna), el cual se consideraba históricamente amenazado por las oligarquías locales o por el poder imperialista presente en los sectores de exportación que, en conjunto, inhibían el desarrollo económico nacional y reducían la ciudadanía social y política de vastos grupos de población.

Sobre éstas y otras experiencias más o menos centralistas se acentuó, amoldó y desarrolló el nuevo autoritarismo militar latinoamericano, sin dejar de lado tampoco la persistencia de mecanismos seculares de intermediación y organización vertical tan comunes en la cotidianidad de nuestros municipios y regiones. No obstante, el mismo proceso autoritario y sobre todo las experiencias puntuales y privadas de grupos y organizaciones populares se encargaron de revalorizar prácticas de solidaridad, participación y reciprocidad comunitaria, construyendo o reconstruyendo nuevas y pequeñas, pero sólidas redes de relaciones e identidades colectivas orientadas hacia nuevos contenidos de la democracia local. Incluso en países con regímenes democráticos restringidos, más legales que legítimos como el colombiano, comienzan a darse estas prácticas de revalorización ciudadana de la democracia territorial.

En realidad es posible afirmar que el ejercicio democrático de decisiones excluyentes y de élite escasamente representativo y formal, como también el marco teórico que lo acompaña, está siendo cuestionado desde distintos ángulos; en definitiva, se tematiza la problemática relación entre representación, participación y modernidad societal. La relación entre descentralización y democratización política sería uno de los epicentros de esta discusión.

La compaginación entre distintos ritmos (como los de la construcción de tejidos democráticos intrasocieta-

les, el desarrollo de prácticas auto y cogestionarias de participación económica, la recreación de identidades locales y culturales, la ampliación del sistema representativo, la eficacia administrativa y de gobierno local, etc.) muestra, con extraña fuerza, un nuevo escenario político, donde nuevos actores buscan modificar el sistema de decisiones, constituyendo así un nuevo campo de conflicto y de movimiento democrático: el del poder local.

Y es ciertamente un nuevo campo de conflicto prometededor y renovador, en la medida en que pueda constituirse y consolidarse como un franco proceso de descentralización y de autonomía democrática; pero ¿será ésta efectiva y realista para enfrentar los problemas cada vez más crudos y vitales que impone la crisis económica en la región?; ¿resultará posible que las fuerzas centralizantes y verticalistas acepten la expansión de este nuevo dinamismo de apertura, o él solamente expresará de otra manera las viejas clientelas y los arcanos mecanismos verticales de intermediación local?

Si, como es sabido, la crisis urbana denuncia cada vez más la incapacidad del Estado central para resolver problemas cruciales del desarrollo urbano, ¿podrá un proceso de descentralización y de autonomía del poder local enfrentar realmente esta crisis sin dejar de lado sus propias posibilidades e identidades?, ¿se podrá, en definitiva, comenzar a cambiar los patrones cotidianos de organización del poder local, como los de la familia, de los hospitales, de la policía, de los partidos, etc.? y, en fin, ¿podrán las ciencias sociales dar cuenta de esta problemática o se mantendrá ella misma encerrada en paradigmas formales, donde lo local es visto como el ámbito anecdótico para los antropólogos o geógrafos del norte?

Los ensayos del presente libro abordan esta compleja problemática.

Jordi Borja, desde diferentes ángulos y con una rica experiencia, trata de fotografiar y desentrañar este multifacético proceso. Así, a partir de su visión de las experiencias española, europea y latinoamericana y, sobre to-

do, desde su ejemplificador sentido común, nos indica una forma de enfrentarlo conceptualmente. En este sentido sus artículos pueden considerarse fundacionales.

Hernán Pozo, Eduardo Morales y Teresa Valdés, por su parte, aportan importantes descripciones y análisis de las características peculiares de la experiencia chilena, contribuyendo, rica e imaginativamente, al debate en tres direcciones complementarias, el de la gestión local, bajo el sistema autoritario chileno, el de las políticas públicas y el del movimiento poblacional.

Para CLACSO —y, sin lugar a dudas, para el ICI—, desde algún tiempo preocupados por esta problemática de investigación y acción, resulta muy grato haber apoyado la edición de este libro. Al hacerlo desde Chile y también sobre Chile reafirmamos nuestro compromiso intelectual con la democracia latinoamericana, no sólo en términos de promoción de un importante debate de investigación común al mundo moderno, sino también para que estas ideas y discusiones pongan su granito de arena en la reconstrucción democrática chilena, que es anhelo compartido por todos los latinoamericanos.

FERNANDO CALDERON GUTIERREZ
Buenos Aires

PRIMERA PARTE

CLACSO
AREA DOCUMENTACION

DIMENSIONES TEORICAS,
PROBLEMAS Y PERSPECTIVAS
DE LA DESCENTRALIZACION
DEL ESTADO

JORDI BORJA

INTRODUCCION

CLACSO
AREA DOCUMENTACION

1. Un poco de historia.

En 1973 fui profesor-investigador invitado en CIDU, el Centro de Estudios Urbanos y Regionales de la Universidad Católica de Santiago de Chile. El CIDU, brillantemente dirigido por Guillermo Geisse, se había convertido en uno de los centros académicos más prestigiosos y vivaces de América Latina y contaba además con un alma exterior excepcional, Manuel Castells, que contribuyó decisivamente a las investigaciones del CIDU y a su difusión internacional. La mayoría de los profesores e investigadores de CIDU, comprometidos con los procesos de movilización popular urbana, habían tenido y tenían una participación política y técnica en la vida chilena, especialmente en relación con las administraciones públicas, responsabilizadas de las políticas urbanas y de vivienda y con las organizaciones populares de las poblaciones, campamentos y conventillos. En aquel atormentado período, y más exactamente en agosto y septiembre de 1973, escribí un documento ("Movimientos urbanos y estructura urbana") que debía servir de ponencia introductoria a un Encuentro Internacional que, organizado por CIDU, debía reunir a un importante conjunto de políticos y académicos latinoamericanos en Santiago de Chile a partir del 18 de septiembre. Por razones obvias nunca pudo ce-

lebrarse. En octubre de 1973 volví a España, una vez terminada la estadía de tres meses en Chile, para reintegrarme a mi actividad política y universitaria. Dejaba un país sumido en una inmensa tragedia, que se auguraba larga, pero también el recuerdo imborrable de un pueblo cordial y valeroso. Y llevaba conmigo algo que me iba a acompañar siempre: la amistad con los compañeros de CIDU, FLACSO, CEREN, CELADE, CEPAL, etcétera.

A lo largo de una década esta amistad se mantuvo, a pesar de los avatares vividos por todos nosotros. Encarcelamientos y exilios, desaparición de algunos de estos centros o expulsión de los amigos que trabajaban en ellos, retornos y creación de nuevos centros, como SUR, VECTOR, CIPMA, CIEPLAN, NORTE y todos los vinculados a la Academia de Humanismo Cristiano. La actividad intelectual y la preocupación político-social no se abandonaron nunca. Se volvieron a estudiar las políticas urbanas y la investigación se convertía en acción por medio del asesoramiento y apoyo a los movimientos de pobladores. Especialmente en los últimos años, coincidiendo con la conquista, precaria pero progresiva, de espacios culturales y sociales relativamente libres y con el desarrollo de la movilización política democratizadora.

En diciembre de 1983 volví a Chile y pudimos celebrar un seminario sobre la democracia local, la política urbana y la participación ciudadana patrocinado por el ICI (Instituto de Cooperación Iberoamericano) y organizado por FLACSO, SUR y VECTOR y con la participación de investigadores de otros centros, como PET (Programa Economía del Trabajo), CED (Centro de Estudios del Desarrollo), CIEPLAN, CIDU, CIPMA, ILET, etc., así como dirigentes de las organizaciones populares de Santiago. Al año siguiente repetimos la experiencia y acordamos además preparar una publicación en la que se recogieran de forma sistemática tanto las exposiciones mías como los trabajos más significativos elaborados sobre la realidad local chilena. Finalmente resolvimos, en el curso del año 1985, preparar esta publicación conjunta

FLACSO-CLACSO-ICI, en la que se encuentran desarrollados los temas que expuse en los seminarios organizados por FLACSO en Chile y por CLACSO en Argentina, en diciembre de 1984, así como un conjunto de trabajos del equipo de Estudios Urbanos de FLACSO. Paralelamente, hemos preparado otros estudios destinados a la publicación con SUR (en el marco de un vasto trabajo sobre los gobiernos locales en América latina, patrocinado por CLACSO e ICI) y con VECTOR (que organizó un interesante seminario sobre la democracia local en Chile en mayo de 1986, en el que tuve el honor de presentar la ponencia introductoria).

2. Sobre la progresiva comprensión de la pertinencia del tema de la descentralización del Estado y de la democracia local.

El análisis de los procesos vocacionalmente democratizadores de la historia reciente chilena (la "revolución en libertad", que presidía Frei de 1964 a 1970 y la Unidad Popular de 1970 a 1973) debe ser, también, crítico. El valor, en la vida y en la muerte, de Salvador Allende y de tantos miles de chilenos, la generosidad con que se plantearon estos procesos y sus indudables realizaciones, la enorme movilización social que generó la Unidad Popular no puede hacernos olvidar importantes debilidades del pensamiento y de la práctica de los demócratas y de las izquierdas chilenos. Estas debilidades son, en muchos aspectos, similares a las que se encuentran en otros países de América latina y también en España.

En 1973 me llamaron la atención, en mi campo de observación e intervención específico, el urbano, algunos de estos rasgos. Los que me parecieron entonces más significativos son los siguientes:

a) Una visión casi exclusivamente estructural, basada en la puesta en primer plano, de contradicciones antagónicas, de la sociedad y de la ciudad, y en la consideración de las políticas urbanas únicamente como funcio-

nes destinadas a reproducir el sistema económico-social o a destruirlo y cambiarlo por otro.

b) Una opción intelectual y política que priorizaba absolutamente a los sectores populares y que era excluyente respecto a los sectores medios de la ciudad y, de hecho, también hacia todos aquellos que no integraban o apoyaban a la U.P. o a algunos de los partidos o movimientos de la izquierda revolucionaria.

c) Una omisión de la dimensión político-institucional de la democratización del Estado y de la organización del poder local. Curiosamente, ni el gobierno de Frei ni el de Allende se plantearon seriamente la descentralización del Estado y el reforzamiento de los gobiernos locales, especialmente el municipio. Lo cual resulta más extraño, si se piensa en la gran importancia que tenían las demandas sociales urbanas y en la intensa movilización política ciudadana.

Es evidente que estas tres cuestiones van ligadas y que la comprensión excesivamente esquemática del sistema urbano conducía a una opción político-social que visualizaba únicamente a una parte de la ciudadanía y, a veces, privilegiaba incluso a grupos marginales. Sobre estas bases es comprensible que se "olvidaran" las instituciones políticas representativas, articuladas con el conjunto del Estado, que se deben a todos los ciudadanos y que deben ejercer sus competencias y funciones en el marco legal establecido.

En el texto que escribí entonces en Chile, Movimientos Urbanos y Estructura Urbana, apuntaba estas cuestiones, pero el esquematismo estructural que en cierta medida yo mismo compartía y la crispación política del momento (el texto fue escrito de mediados de agosto a finales de septiembre de 1973, en Santiago de Chile) no permitieron plantear con claridad, éstas, creo yo, debilidades teóricas y prácticas. Pocos años después, en un texto más extenso (Movimientos sociales y cambio político) que tuve la oportunidad de presentar y debatir en México (septiembre 1976) pude exponer ya de una forma

más clara y sistemática estas reflexiones, que suscitaron entonces reacciones mayoritariamente negativas en el aun muy radicalizado ambiente intelectual latinoamericano que existía en la capital mexicana. Más tarde, en 1980, encontré en el mismo México, una mayor receptividad, especialmente entre los intelectuales chilenos, argentinos, brasileños, uruguayos y bolivianos que vivían y trabajaban de nuevo en su patria.

De los tres rasgos o debilidades teórico-políticas que he señalado me pareció que convenía poner el acento en la dimensión político-institucional, en la descentralización del Estado y el reforzamiento de los gobiernos locales.

La lucha contra las dictaduras colocaba la cuestión de la democracia representativa y del consenso nacional en primer plano. Pero también a la movilización social popular por objetivos inmediatos y como aspiración en favor de una mayor participación política. Únicamente la propuesta de poderes locales democráticos permitiría hacer la síntesis de procesos muy heterogéneos entre sí. Poco a poco los sectores políticos e intelectuales democráticos han ido asumiendo la importancia de la cuestión local. Aunque no sin dificultades: el primer manifiesto de la Asamblea Nacional de la Civilidad (Demanda de Chile, abril 1986) aun se olvida de la democracia local.

3. Significado actual de la democracia local en América latina

En América Latina, incluso en los países en los que las instituciones del Estado de derecho han alcanzado mayores niveles de desarrollo, las instituciones locales se caracterizan por la escasa autonomía y, a veces, representatividad. Tienen, por tanto, un limitado prestigio político y no juegan un papel de formación de cuadros y de incorporación de los sectores sociales populares y medios (ni tan sólo los profesionales) a la vida política local y nacional. Evidentemente, en estas condiciones, sus

competencias y sus recursos son asimismo escasos y, por lo tanto, no ejercen la función de prestación de servicios, ordenación urbana y animación económica y socio-cultural que idealmente les correspondería. La función pública local, en consecuencia, se caracteriza casi siempre por su bajo nivel técnico (con excepciones). La intelectualidad y los profesionales progresistas y los movimientos sociales urbanos tienden entonces a desarrollar un pensamiento y unas prácticas radicales, extrainstitucionales, lo que hace perder a la democracia fuerzas que deberían ser básicas para ella y, a veces, genera presiones y reacciones sociales contrarias a la estabilización de las instituciones democráticas.

Hoy, después de una década de experiencias traumáticas y de dictaduras sangrientas, en la mayoría de los países latinoamericanos, se consolidan o se inician procesos democráticos. En todos los casos, tanto en los países de democracia formal, pero fuertemente centralistas (por ej.: México, Colombia), como en los países que reemprenden la vía democrática (por ej.: Argentina, Brasil, Uruguay), se manifiesta una gran preocupación por la democracia local, se propone descentralizar el Estado y se pretende hacer más eficiente la participación popular.

Esta demanda se expresa por lo menos a tres niveles:

a) Por parte de los gobiernos democráticos (centrales, provinciales y locales) que piden formación para los cargos políticos (elegidos y designados), reciclaje de los funcionarios, asesoramiento técnico-político para la organización de la administración local y asistencia técnica para la gestión.

b) Por parte de los partidos democráticos, que piden legitimación teórico-política de la práctica local, es decir, explicitación del discurso teórico democrático o progresista que está en la base del interés por la democracia local. La descentralización del Estado, la autonomía local, la participación popular, los contenidos de las

políticas urbanas y sociales que pueden realizarse desde los municipios, etc., son las demandas más frecuentes.

c) También las instituciones académicas (universidades, centros de investigación, etc.) expresan una creciente demanda (de cursos, seminarios, participación en simposiums y encuentros, orientación de los cursos de investigación de postgrado), en temas urbanos y de administración local. Existe una conciencia difusa de la necesidad de formar universitarios que puedan convertirse en técnicos y administradores en este campo.

En la base de esta demanda existe una comprensión, más o menos explícita, que la consolidación y el desarrollo de la democracia se juegan, en una parte importante, a nivel local. Entre otras cosas, por las siguientes razones:

a) La democracia representativa y pluralista no puede edificarse sobre la base de un poder centralizado y personalizado (aunque sea progresista y decisivo en la fase inicial del proceso democratizador (p. ej.: Argentina, Colombia). La articulación de la sociedad con las instituciones requiere fortalecer y hacer más representativos a los gobiernos locales.

b) Los partidos de tradición liberal, democrática y socialista no han conseguido casi nunca consolidar un arraigo popular (excepto los caudillismos populistas, escasamente democráticos). En unos casos han sido los partidos de clase media, cuando no de oligarquía locales y de clientelas. En otros, movimientos radicales, casi siempre minoritarios o de fuerza circunstancial. La clase obrera ha sido demasiado débil para engendrar partidos socialistas según el modelo europeo. La fragmentación social actual no hace posible ni deseable la opción partidaria de base estrictamente clasista. Es a través de su presencia y actividad en las instituciones locales que los partidos democráticos y progresistas pueden arraigar en las clases populares y generar una numerosa y renovada generación de representantes políticos.

c) Aparte del militar, el principal problema de la democracia en América Latina es el de la contradicción

entre las expectativas sociales y las libertades políticas por una parte y la capacidad de respuesta (administrativa y financiera) de los poderes públicos. Unicamente promoviendo la descentralización del Estado, organizando localmente la dialéctica de presiones y respuestas, generando múltiples mecanismos de intervención pública y de cooperación social puede evitarse un despego primero, una confrontación luego, entre amplios sectores populares y los gobiernos democráticos. No hay milagro económico posible, pero sí que puede haber una política local más eficiente (económica y socialmente) y participativa.

Los textos que siguen pretenden contribuir a elaborar respuestas político-institucionales a estos problemas, sobre la base de definir previamente los procesos sociales y los objetivos históricos, pero intentando desembocar siempre en el análisis de experiencias políticas concretas y en propuestas viables.

4. Breve presentación de los textos

La mayoría de los textos que publicamos en este volumen se basan en la experiencia europea del autor, pero han sido concebidos también en diálogo con la realidad latinoamericana. Todos ellos fueron utilizados, y a veces reescritos en su versión actual, en los seminarios realizados en Chile, Argentina, México y Colombia.

El primero tiene su origen en una serie de conferencias realizadas en la Universidad de México y una versión inicial fue publicada en la Revista Nexos.

Los tres siguientes analizan la cuestión de la descentralización del Estado a partir de la reflexión crítica sobre la experiencia europea. Se analizan los aspectos sociales e institucionales y se introduce en este tema el impacto de la actual crisis económica.

El segundo capítulo ha sido publicado parcialmente en la Revista Mexicana de Sociología, mientras que los capítulos tercero y cuarto se han elaborado a partir de un texto que fue publicado en el libro colectivo *Metrópo-*

lis, Crisis y Territorio (Madrid, 1985) y en la revista francesa *Correspondence Municipale* (Paris, 1985).

Los capítulos quinto y sexto se refieren más especialmente a la experiencia española (y a la práctica del autor en Barcelona), pero deben mucho a las conferencias y coloquios del autor en Santiago de Chile y Buenos Aires. Algunas partes de estos textos tienen su origen en artículos publicados en *Alfoz* y *Pensamiento Iberoamericano* (Madrid) y en *El Periodista* (Buenos Aires).

Hemos incluido asimismo un conjunto de documentos anexos que creemos pueden ser especialmente útiles en el actual momento político latinoamericano, por su carácter metodológico (el Informe sobre la Descentralización en Barcelona) o por la formalización de los derechos de los ciudadanos y de los procedimientos para ejercerlos (documentos del Consejo de Europa, de la Unión de Capitales Iberoamericanas y Reglamentos de Barcelona).

Ya he indicado al principio el origen de este proyecto de publicación. Sólo me resta agradecer a Eduardo Morales (FLACSO), Alfredo Rodríguez (SUR) y Lucho Alvarado (VECTOR) el interés que pusieron desde el principio en la organización de los seminarios y el constante estímulo que para mí ha constituido siempre la inteligencia y el entusiasmo que ponen en las múltiples tareas, comunes que emprenden. A Eduardo, además, hay que agradecerle la dedicación que ha puesto en la preparación de esta edición.

Por último, pero no es lo último, sino todo lo contrario, en importancia, el autor no puede dejar de expresar la gran alegría que le proporciona que estos textos se editen conjuntamente con los estudios de los compañeros chilenos de FLACSO y que la publicación se realice en Chile. A pesar de todo.

Barcelona, julio de 1986

I. LA DESCENTRALIZACIÓN DEL ESTADO

Decía Tocqueville que hay una estrecha relación entre las autonomías locales, las libertades individuales y la capacidad de cambio de una sociedad. El Estado moderno, tanto el que corresponde al capitalismo desarrollado como al dependiente, ha vivido un proceso paralelo y relacionado estrechamente: se ha vuelto más complejo e intervencionista (más burocracia, más organismos, servicios sociales, control de medios de comunicación, etc.) y también mucho más centralizado (los órganos políticos locales y regionales han perdido poder y autonomía, tienen relativamente menos competencias y recursos respecto al Estado central, mientras que se han multiplicado los "órganos descentralizados" de carácter sectorial, dependientes del poder central y que actúan de una forma compartimentada sobre el territorio). Esta centralización que históricamente tuvo aspectos progresistas es hoy, así nos lo parece, poco eficiente desde el punto de vista económico global: multiplica los costos sociales, los desequilibrios territoriales y las deseconomías de aglomeración; socialmente es injusta, pues contribuye a aumentar las desigualdades entre los grupos y las áreas territoriales; políticamente es inaceptable, puesto que conduce a un modelo tecno-burocrático, estrechamente vinculado a las oligarquías económico-sociales, y significa una verdadera expropiación políti-

ca de las clases populares (así como de las clases medias) que contemplan impotentes el modo en que los derechos formales, las organizaciones sociales y los representantes elegidos en los niveles locales e intermedios sirven de muy poco frente a centros de poder inaccesibles que toman sus decisiones en forma inapelable sin contar con ellas. El sistema político se hace más autoritario, los ciudadanos más pasivos, la sociedad se "gremializa" para tratar con los "organismos sectoriales", los partidos se "profesionalizan" (la "clase política") y tienden a establecer relaciones de clientela con su base social, perdiendo así universalidad y capacidad de promover el cambio social.

Los partidos de izquierda y las organizaciones de las clases populares han contribuido también al desarrollo del Estado central tanto a través de sus demandas y reivindicaciones sociales como por la prioridad política que han dado históricamente a su presencia en los órganos representativos centrales. Hoy creemos que es urgente plantearse, ante los Estados complejos y la capacidad de obtener grados importantes de consenso social, la descentralización político-administrativa como medio adecuado para promover la socialización política de las clases populares y el desarrollo de las libertades individuales, así como las transformaciones socio-económicas de tendencia igualitaria. Lo anterior supone inyectar nuevos contenidos a la cultura política de la izquierda que, a su vez, respondan a las ofensivas culturales conservadoras de carácter tecnocrático y neo-liberal.

1. *Cultura política de la crisis y crisis de la cultura política*

En este período de crisis del capitalismo y de desencanto de los modelos del "socialismo real" las ideas y verdades establecidas a lo largo de años de revoluciones democráticas, movimientos populares y triunfo formal de aspiraciones igualitarias se ven cuestionadas seria-

mente. Las ofensivas neo-liberales, de nuevos filósofos y nuevos sociólogos, de nuevos economistas y nuevos científicos políticos, afirman rotundamente que el socialismo es un inevitable gulag; que la igualdad es una utopía peligrosa que conduce a dictaduras tan represivas como monótonas, y a la parálisis de la historia; que el desarrollo del sector público y de los servicios sociales ha dado lugar a un Estado omnipresente y agobiante, burocrático y despilfarrador, inflacionista y empobrecedor, al tiempo que la sociedad civil —perdidos los hábitos de iniciativa y competencia—, deja de trabajar y de producir como debiera y podría hacerlo. Este neoliberalismo agresivo pretende convencernos de que la persona libre es la que está sola, que piensa únicamente en su propio interés y delega, en una mañana festiva y electoral, en el Estado —aparato separado y especializado— el ocuparse de las funciones generales indispensables. Según estos nuevos doctrinarios, si los partidos políticos pretenden ser algo más que máquinas electorales destinadas a organizar la ocupación de instituciones simbólicas, serán acusados de "partitócratas incompetentes", fragmentadores de la sociedad, expropiadores de las libertades, obstaculizadores del buen funcionamiento de la administración y de la economía.

La ofensiva neoliberal no es una operación simplemente intelectual. La Trilateral ya anunciaba en 1975 que debían combatirse "los excesos de la democracia", de los partidos, de los sindicatos, de las demandas sociales y de las aspiraciones igualitarias. Desde Pinochet hasta Mrs. Thatcher, de Reagan a Strauss, de la DC italiana a la nueva derecha francesa, el mensaje ha sido recogido y ampliado, y siempre que se ha podido han empezado a ponerlo en práctica.

Contra lo que pudiera parecer, esta política "neoliberal" no descentraliza de ningún modo el Estado; por el contrario, disminuye los recursos y las competencias reales de los poderes locales, así como los medios y la autonomía de funcionamiento de los organismos que rea-

lizan las prestaciones sociales. En la práctica, el carácter tecnocrático-centralizado del Estado aumenta, así como la distancia de las clases populares respecto de las instituciones políticas con poder en las decisiones.

El pensamiento democrático y de izquierda ha reaccionado, en general, poco y mal ante esta ofensiva. No se ha atrevido, excepto desde posiciones dogmáticas y marginadoras, a asumir críticamente su pasado y sus proyectos, el balance de los países socialistas y del *welfare state* occidental. Pero tampoco, excepto desde algunas tendencias liberal-socialistas y desde el eurocomunismo más avanzado (el italiano), se ha reconocido abiertamente que si la ofensiva neoliberal causa daños, consigne importantes apoyos sociales, despierta tendencias paralelas en la izquierda (el "radicalismo") y nos convierte de acusadores en acusados, es porque señala problemas reales (a los que da soluciones, eso sí, peores) y puede apoyarse en un vago pero profundo malestar social ante la burocratización de la vida política y la falta de participación popular. Podemos argumentar que estas propuestas, en lo que tienen de "reaccionarias" (vuelta atrás) cumplirán la predicción machadiana ("las mismas aguas traerán los mismos barros"), y en lo que tienen de "nuevas" (acentuar el tecnocratismo de la política y el gremialismo de la sociedad) contribuirán a agravar los problemas que denuncia. Podemos denunciar que se pretende la liquidación de un patrimonio de libertades políticas y derechos sociales, de solidaridades y aspiraciones igualitarias, de seguridades y de progreso de las clases populares; pero tampoco podemos olvidar que este patrimonio no sólo es inexistente para más de la mitad de la humanidad, sino que incluso en los países económicamente desarrollados, y de Estado democrático, es insuficiente para llegar a todos; es pobre y además está en crisis.

A la crisis de la cultura política a la izquierda se debe responder con una cultura política de la crisis económica del capitalismo, ni tampoco es suficiente hablar

de crisis de civilización como si sólo afectara a las ideas y modelos sociales de la derecha. Hay crisis de formas políticas —partidos, elecciones— que son también producto de la acción y de la ideología de la izquierda. Hay crisis del modelo político y económico de los países socialistas, incapaces de responder a las aspiraciones pluralistas y libertarias y de realizar —en lo más mínimo— los niveles de productividad deseables. Hay crisis de la política-económica del *welfare state* (social-demócrata) basada en la extensión del sector público, que no obtiene resultados económicos eficientes y no crea tampoco condiciones para construir una sociedad igualitaria. Hay crisis de las relaciones sociales y de los modelos de convivencia; aparecen nuevos problemas dejados tradicionalmente de lado por el marxismo y la política de izquierda (cuestiones culturales, de vida cotidiana, urbanas, situación de la mujer, cuestión juvenil, sexualidad, etc.). Hay crisis de los modelos económicos productivistas y despilfarradores, enfrentados a reacciones sociales que defienden proyectos ecológicos más equilibrados y a las nuevas exigencias de los países tradicionalmente suministradores de materias primas a bajo costo. Están en crisis también los mecanismos tradicionales de mantener el orden social (la censura, la limitación de derechos individuales, la represión, el sistema judicial, las cárceles) y de tratar a los que no son "normales" o no pueden hacer vida normal (voluntad integradora frente a la marginación de la tercera edad, los deficientes físicos, los enfermos psíquicos, etc.).

Es manifiesta la incapacidad de ofrecer una respuesta satisfactoria, frente a todos estos problemas, no solamente del sistema socio-económico del capitalismo desarrollado y de las fuerzas políticas conservadoras, sino también de los partidos y de las ideologías tradicionales de la izquierda. Por un lado se asiste a una politización de la sociedad civil, pero por el otro hay crisis del sistema de partidos que responden mal a las aspiraciones de esta sociedad. La politización de las múltiples organizaciones sociales, casi siempre de base sectorial o especia-

lizada, si no encuentran comunicación adecuada con las instituciones de gobierno a través de los partidos políticos (encargados de articular y globalizar estas demandas), se agotan en la rebelión estéril o en la relación gremial-asistencial con el Estado, pero no promueven el cambio social y político. Lo que puede ocurrir es que la desarticulación, sociedad civil —sistema de partidos— instituciones, si hay ebullición de la sociedad civil, agudice la crisis del sistema político, económico y cultural, lo que provocaría una transformación adecuada de los partidos de izquierda o desembocaría en una respuesta autoritaria desde las instituciones del Estado y desde los grupos sociales y políticos conservadores.

En el contexto de esta reflexión sobre los países del capitalismo desarrollado y de Estado representativo y pluralista, nuestro artículo sólo se refiere al aspecto planteado al principio, es decir, la crítica del Estado centralizado y la reivindicación de las autonomías regionales y de los poderes locales. Las razones que justifican, por su importancia, esa elección son los siguientes: 1) la descentralización del Estado puede significar una reapropiación y socialización políticas de las clases populares; 2) es hacer posible la transformación y democratización de las administraciones públicas burocráticas y de los partidos políticos caracterizados por estructuras oligárquicas, comportamientos electoralistas y lenguajes esotéricos; 3) crea condiciones favorables para promover modelos de desarrollo económico más equilibrados, menos despilfarradores y más adaptados a las necesidades sociales, así como para estimular modelos de relaciones sociales y de convivencia desalienadores, en la medida que aumenta también las posibilidades de acción creadora y autonomía de los grupos y de los individuos; 4) la descentralización y el desarrollo de poderes locales significa multiplicar los poderes políticos, por lo tanto, facilita el equilibrio de unos poderes con otros, derivando en garantías a los grupos sociales y a los territorios con poder y, obviamente, a los individuos.

2. Democracia formal y centralización política

El Estado representativo, nacido al calor de verdaderas revoluciones populares en ciertos casos (por ejemplo: Francia), desarrollado posterior e igualmente por los partidos de masas y por la acción de los movimientos populares, ha significado la conquista de importantes derechos civiles y sociales para la población y ha dado lugar a un proceso de irrupción de las clases populares en las instituciones políticas del poder. Esta irrupción, limitada, mantenida a niveles subordinados, que no ha podido destruir explotaciones e injusticias, es la base del consenso en que se apoya el Estado. Es, pues, un fenómeno contradictorio, como en general todo lo que significa integración social: las clases populares se ven encuadradas en el sistema político (legalidad, instituciones, mecanismos de negociación y de coacción, valores, etc.) y este sistema es también, en parte, obra suya.

A lo largo del último siglo, el Estado moderno ha vivido un proceso de centralización político-administrativa creciente; es el resultado de la actuación de una serie de causas y agentes estrechamente relacionados. Alunos:

1. La concentración del capital y de las actividades económicas (especialmente del capital industrial y financiero y más recientemente del capital transnacional) ha debilitado a los poderes locales y reforzado relativamente a los poderes centrales, únicos interlocutores con fuerza para servir (o para negociar o para oponerse) al gran capital.

2. El desarrollo de las *funciones económicas* del Estado se ha hecho a partir del Estado central: banca nacional, correos y comunicaciones, red ferroviaria y de carreteras, explotación de minas y recursos energéticos, grandes obras públicas, ordenación del territorio y urbanismo, normatividad sobre el capital extranjero, política de precios al consumo, etc. Sólo el Estado central disponía de la fuerza legal, de la capacidad financiera y

de los medios administrativos y humanos para emprender estas acciones que, si bien es cierto, a menudo estaban conectadas con intereses particulares, también lo es que los poderes locales están en general mucho más sometidos, hasta mediados del siglo XX, a los caciques y notables del lugar y a las empresas capitalistas con intereses en la región. Pero recientemente, en diversos países la centralización de estas funciones económicas ha culminado en la Planificación Nacional.

3. Al mismo tiempo, el Estado ha desarrollado sus *funciones sociales* (Estado asistencial o del bienestar) destinadas a asegurar mínimamente al conjunto de la población educación, cultura, sanidad, servicios sociales, etc. La enseñanza y la seguridad social se han convertido en dos sectores que movilizan enormes recursos financieros y humanos. También esta actividad social se ha hecho fundamentalmente a partir del Estado central, tanto por razones políticas (garantizar el mismo servicio a todos los ciudadanos homogéneamente, sobre todo, en el caso de la enseñanza) como, por disponer de los medios económicos y administrativos. Teóricamente los poderes locales tienen competencia sobre estos servicios, pero en la práctica han visto cómo el Estado central los vaciaba de gran parte de ella.

4. La lógica interna del desarrollo administrativo-burocrático del Estado ha sido un poderoso factor de centralización. Al mismo tiempo que se reforzaba el Gobierno o Ejecutivo por las razones citadas y el Parlamento adquiría preeminencia (aunque no eficacia) al multiplicarse la actividad legislativa, el Estado moderno ha desarrollado enormemente el control central sobre los distintos cuerpos de la Administración y el conjunto de los organismos especiales del Estado. Las fuerzas armadas y policía se han centralizado para obedecer respectivamente a una sola autoridad y eliminar los caudillismos y el poder arbitrario de los caciques. Lo mismo ha ocurrido con los tribunales de justicia y el sistema penitenciario. El Ejecutivo ha desarrollado una fuerte ad-

ministración propia, territorialmente desconcentrada, que se superpone y en la práctica suplanta a los poderes locales surgidos de las elecciones: es la llamada *administración periférica*, basada en la división del territorio en áreas o provincias y en la existencia de un delegado del Gobierno al frente de cada una. Los Ministerios o Secretarías crean también sus *delegaciones* y se multiplican los *organismos especiales*, de carácter sectorial, que a veces se denominan "organismos descentralizados" (por ser relativamente autónomos del poder central), pero que actúan centralizadamente, aunque tengan delegaciones territoriales (v.gr. Seguridad Social, organismos urbanísticos, bancos propiedad del Estado, institutos de política industrial y agraria, etc.). La administración pública tiende a organizarse en *cuerpos nacionales*, de estructura centralizada, que incluso proporcionan una parte de los funcionarios, en ciertos países, de las administraciones locales y regionales.

5. Resultado de todo lo anterior es la formación de *clases políticas* y de unas *burocracias* habituadas a funcionar centralmente (incluso tienden, en gran parte, a residir en la capital) que, a su vez, estimulan el proceso centralizador y frenan los procesos de signo contrario. La concentración de poderes en el ejecutivo, la complejidad del legislativo, la inflación y compartimentación de la administración, el crecimiento del sector público en la economía y de los servicios sociales, todo tiende a crear y reforzar ilimitadamente estructuras centralizadas y burocratizadas, las únicas que parecen poder controlar una política tan sofisticada como tecnificada.

6. Dos nuevos factores, más modernos, refuerzan la centralización del Estado: la *política fiscal* y los *mass-media*. El desarrollo de la Hacienda Pública se ha hecho, sobre todo, a partir de figuras impositivas que deben determinarse y recaudarse centralmente (impuesto sobre la renta, sobre los beneficios, sobre el patrimonio). La concentración del ingreso público provoca en el mismo sentido, una tendencia en cuanto al gasto. Por lo que se

refiere a los *mass-media* hay que referirse, sobre todo, a la televisión. Hasta ahora, tanto si es pública como privada, su creación y mantenimiento, requieren una decisión política del Gobierno y una inversión económica muy fuerte, lo cual conduce a que este medio de comunicación e información (con mucho el más influyente) esté enormemente centralizado desde todos los puntos de vista (poder de decisión, modo de gestión, contenidos, etc.).

7. Los partidos políticos de izquierda también han sido agentes centralizadores. Han reivindicado nacionalizaciones y servicios sociales públicos. Han intentado estar presentes, a nivel político, sobre todo en el Parlamento, para promover cambios legales que dieran a la izquierda, a las organizaciones sociales y, en general, a las clases populares más derechos. Muchas veces han desconfiado (o menospreciado) a los poderes locales considerándolos fácilmente manipulables por los caciques o, en todo caso, poco adecuados para proporcionar instrumentos de poder a la izquierda. En general han identificado el proceso de cambio con la acción del Estado central, considerando incluso que el proceso de concentración burocrática y de centralización política acercaba o creaba condiciones más favorables al socialismo.

8. Algo parecido, aunque en menor grado, puede decirse de las organizaciones sociales populares (sindicatos, ligas campesinas, asociaciones, etc.). También se da en ellas un proceso centralizador y una tendencia a privilegiar la relación con los aparatos centrales del Estado. Por dos razones muy justificables: la conveniencia de unificar movimientos y grupos inicialmente dispersos, con tendencias al localismo o al gremialismo, y también la necesidad de enfrentarse con los organismos del Estado con poder de decisión real sobre las cuestiones sociales, económicas y culturales, a las cuales se refiere la acción de estas organizaciones.

Del análisis del conjunto de causas y agentes se desprende fácilmente que este proceso centralizador ha teni-

do, históricamente, aspectos progresivos e incluso dominantes en varias épocas y lugares. Ha servido para unificar las sociedades desarrolladas, superando desequilibrios, compartimientos y marginaciones heredados del feudalismo y de la primera fase del desarrollo capitalista. En lo social y en lo económico, el rol del Estado ha significado un factor de crecimiento y ha permitido conquistar, por parte de las clases populares, un conjunto apreciable de derechos sociales así como más posibilidades de influir en la política económica. La centralización ha significado, hasta cierto punto, la racionalización y la tecnificación de la administración pública. En general puede decirse que la centralización ha reforzado el desarrollo del Estado de derecho, creando, por lo menos formalmente, las condiciones mínimas de igualdad de los ciudadanos ante el Estado. Creemos que en todo caso estas afirmaciones valen para aquellos países donde el proceso de centralización del Estado moderno va unido, en su nacimiento y en su desarrollo, a la instalación de la democracia formal (elección por sufragio universal y Parlamento o Asamblea Legislativa elegida; libertades políticas y sindicales, individuales y colectivas) y a la existencia de los partidos políticos. Lo cual no ha sido siempre así (p. ej.: España, desde la restauración en 1875 hasta la muerte de Franco, un siglo después).

3. *La centralización como expropiación popular*

La existencia del Estado centralizado es hoy algo tremendamente negativo, tanto desde un punto de vista funcional (ineficiencia de las políticas sectoriales y de los servicios públicos) a lo que ya nos hemos referido, como desde un punto de vista democrático, en lo que respecta a su adecuación para promover la participación popular y el cambio social. Y esto por las siguientes razones: Primero, porque aleja los centros de decisión de los ciudadanos: alejamiento físico, pero también funcional, distancia creciente entre el momento y el lugar de tomar las decisiones y su ejecución, posibilidades de ma-

nipular a los usuarios o receptores de la acción pública, ejercicio de la autoridad sin posibilidades de control social, etc. Las clases populares, excluidas del poder económico y con escasa influencia sobre la burocracia, son las víctimas principales y mayoritarias de la centralización. Segundo: porque la centralización cuestiona y pone en crisis a las asambleas representativas (incluso el Parlamento central) incapaces de seguir la acción de los órganos ejecutivos, de la burocracia y de los "aparatos separados" del Estado. Son estas asambleas las instituciones a las que pueden acceder las clases populares; en la medida que precipita la crisis y la dependencia de los poderes locales, la centralización neutraliza las instituciones del Estado, a las que pueden llegar los representantes directos e inmediatos de los trabajadores.

Las organizaciones sociales y los movimientos populares no encuentran en estas condiciones interlocutores políticos asequibles y con poder de decisión real.

Tercero: el proceso de "tecnificación" y burocratización de la política, el desarrollo de organismos especiales y el enorme poder de los *mass-media*, facilita la influencia sobre los centros de decisión, por vías no públicas, de las minorías que detentan el poder económico (y también militar, cultural, etc.) al tiempo que hacen más inaprehensibles, inasequibles, inaccesibles, el poder político y la administración pública para las clases populares. La mayoría se refugia entonces en lo privado y reacciona con criterios gremiales o de grupo pequeño ante los problemas colectivos.

El resultado es el desprestigio de la democracia, de los partidos, de la política, para una parte creciente de la población. Los Estados modernos se basan entonces en un consenso pasivo, conservador en largos períodos, interrumpido por momentos de rebelión social con escasa capacidad de cambio global. Los partidos de izquierda, en la medida que participan en la superestructura del sistema, si no mantienen el arraigo en la sociedad civil estimulando movimientos sociales conflictivos: frente al Estado y por la descentralización y democratización

del mismo, se ven comprometidos en el mismo proceso de desgaste. La izquierda no puede aceptar la neta separación entre representantes y representados, ni dejar de oponerse a la hipertecnificación e hiperburocratización de la política y de la administración; ni puede participar, sin intentar modificarlas, en las estructuras centralizadas del Estado, ni puede asumir y practicar el mismo lenguaje esotérico, para la mayoría, de los administradores y de los funcionarios. La voluntad de promover cambios graduales y de forjar mayorías amplias para reformas concretas no puede conducir a la confusión de todos los discursos o lenguajes políticos, con la consiguiente pérdida de identidad de la izquierda y de movilización popular. Y la necesidad —para hacer cambios sociales y económicos— de apoyarse en aparatos políticos fuertes del Estado no significa que deban ser muy centralizados. Porque no estimulan la participación y el apoyo popular y, desde la perspectiva de la izquierda, son aparatos políticos débiles: son escasamente transformadores en un sentido democrático y socialista.

El Estado centralizado significa hoy una *expropiación política de las clases populares*. No nos referimos a la pérdida de un poder que antes, en un pasado idealizado, tenían y ahora no tienen, sino que se trata sobre todo de una expropiación respecto a lo que pretenden ser los Estados democráticos representativos. En tales Estados se reconoce que la soberanía reside en el pueblo y que todas las instituciones del poder público deben ser representativas y controladas a través del sufragio universal; se considera que el desarrollo y el perfeccionamiento de la democracia deben conducir a aumentar la participación popular en la gestión pública y a garantizar, cada vez con más eficacia, que éste sirva los intereses de la colectividad y no los de tipo particular. En realidad el proceso de centralización conduce a todo lo contrario. Es también una expropiación en un segundo sentido: los instrumentos de intervención política forjados por las acciones populares, por las revoluciones democráticas y por las luchas de los trabajadores (los parti-

dos, los sindicatos, los representantes en los poderes locales, las organizaciones campesinas y urbanas, etc.) pierden cuotas importantes de los poderes conquistados. Frente a esto surgen las propuestas de descentralización del Estado, de desarrollo de la democracia de base como complemento de la democracia representativa, de reforzar la organización y la actividad autónoma (la "politización") de la sociedad civil. Pero para articular estas reacciones sociales y culturales con la acción dentro de los aparatos del Estado es necesario que los partidos de izquierda asuman y globalicen estos proyectos.

Hay un último aspecto, en general poco tenido en cuenta por la izquierda y por el pensamiento social de base marxista, al que queremos referirnos: la integración de las personas en comunidades de base territorial (locales, regionales, nacionalitarias). No se trata de idealizar el territorio, pero sí de constatar que hay unidades territoriales forjadas por la historia y la geografía que tienen una entidad socio-cultural, un patrimonio y un signo de identidad de la población. El pensamiento social y los partidos de izquierda se han movido muchas veces siguiendo orientaciones de división de la sociedad en grandes clases sociales, conceptos abstractos y universales, útiles en un análisis global del proceso histórico, pero muy insuficientes para analizar las realidades concretas. Para las clases populares la relación con el territorio y con las estructuras comunitarias con una base física (el barrio, la zona de trabajo, la ciudad, la comarca, la región) es fundamental: no disponen inicialmente de medios (económicos, políticos, culturales), para actuar individualmente a niveles más generales y abstractos o para hacerlo de una manera activa y organizada, sino que necesitan estar integrados primero en estas estructuras de base. Cuando no es así se da una falsa participación en lo "universal", de carácter alienante, a través de los *mass-media* (programas de televisión producidos por las multinacionales del imperialismo), de las pautas culturales de la sociedad de consumo y despilfarro, del falso cosmopolitismo de viajes organizados por *tours-*

operators, etc. En el mejor de los casos se da una participación pasiva: son las grandes organizaciones políticas o sindicales las que en nombre de los trabajadores toman posiciones de carácter general, internacional, etc.

En los últimos años las ciencias sociales han revalorizado la división territorial. El análisis electoral ha reconocido que las dimensiones sociales y económicas no son suficientes para explicar los comportamientos políticos y ha recuperado a la geografía electoral. Un barrio o una ciudad tienen una historia, una vida colectiva, un sistema específico de relaciones que los distingue de otros barrios o de otra ciudad con la misma estructura de clase. El desarrollo de los movimientos urbanos y la reaparición de movimientos de base regional o nacionalitaria dentro de los Estados capitalistas (en España, Francia, Inglaterra, etc.) ha planteado con mucha fuerza y actualidad la realidad de la dirección territorial comunitaria.

Para las clases populares la recuperación y reconstrucción de estas estructuras territoriales es una cuestión fundamental en su proceso de organización, en su capacidad de intervenir en la política y de relacionarse con las instituciones. Estas estructuras territoriales comunitarias permiten recuperar la historia, el patrimonio colectivo de las clases populares y proyectar de una manera activa el futuro. Son un medio para forjar alianzas de clase sobre la base de problemáticas concretas y de que se establezcan relaciones positivas entre las clases trabajadoras o populares y las clases medias, contra las oligarquías, los monopolios y las altas esferas burocráticas.

II. DESCENTRALIZACION. UNA CUESTION DE METODO

1. DEMOCRACIA Y DESCENTRALIZACION

La descentralización hoy parece ser consubstancial a la democracia, al proceso de democratización del Estado, es decir: a) Ampliación del campo de los derechos y libertades; b) Progresiva incorporación de los sectores excluidos o marginados a las instituciones representativas y, c) Mayor control y participación populares en la actuación de las Administraciones públicas. Pero no siempre ha sido así.

Hay una tradición descentralizadora, localista, de carácter reaccionario en sentido estricto, es decir, opuesta al desarrollo democrático del Estado moderno. Se exalta la autonomía local concebida como una casi autarquía y en nombre de la historia y la diversidad se justifican privilegios y se mantienen caciquismos.

El centralismo liberal ("jacobinismo" en su acepción radical) es entonces históricamente progresista al proponer un proyecto de Estado cuyo uniformismo es garantía de igualdad jurídica de los ciudadanos y de los territorios. El Estado liberal representativo crea una administración entendida como servicio público igual para todos, que se organiza territorialmente, según criterios de racionalidad o de funcionalidad de carácter centralizado (aunque puedan estar desconcentrados). El Estado

administrativo se convierte así en motor de la actividad económica, organizador de la vida social y en prestador de servicios colectivos y puede jugar un papel de redistribuidor de ingresos y de promoción de los sectores populares.

El proceso de construcción del Estado democrático en Europa se desarrolla principalmente a través de la extensión del sufragio universal y del papel de los partidos políticos, es decir, en el marco del Estado-nación y no en ámbitos locales o regionales. Incluso las utopías progresistas o revolucionarias, inspiradas en el marxismo, se mueven entre el Estado y el internacionalismo, y no se plantean el poder local como cuestión política. Hay, sin embargo, un filón democrático, influente, sobre todo, en los países anglosajones, que se fundamenta en el poder local: el representado por Tocqueville, Stuart Mill, y por la práctica del self-government. Tocqueville es seguramente el primero, y en todo caso el que con mayor profundidad liga el desarrollo de la democracia moderna a la potenciación de los poderes locales. Descentralización, autogestión social, educación cívica, libertades individuales, solidaridad, innovación, eficacia de la acción pública y optimización de los recursos humanos forman, según esta corriente, un todo interdependiente. La forma de ser del Estado democrático es la articulación de poderes locales según el principio de que todo lo que pueda decidirse y gestionarse a un nivel inferior no debe hacerse a un nivel superior.

La evolución posterior ha acercado posiciones teóricas y prácticas. El Municipio, sea su justificación el self-government anglosajón o la creación administrativa por parte del Estado según el modelo francés, es exaltado como el componente básico o elemental del Estado democrático. Pero al mismo tiempo el desarrollo moderno del Estado supondrá un acelerado proceso de descentralización política y administrativa, como veremos luego.

El rol de los poderes locales es, sin embargo, decisivo en el progreso del Estado democrático moderno. Entre otras razones, porque:

a) La consolidación y el desarrollo de las libertades y derechos políticos y, sobre todo, de las instituciones representativas se realiza más y antes en los niveles locales que centrales. En el nivel local pueden articularse alianzas sociales más amplias, es menos la fuerza de los aparatos no democráticos del Estado y es más fácil la conversión de la demanda social en resultado político-jurídico. Asimismo el control social sobre la administración pública puede ser más eficaz.

b) Los partidos políticos y las organizaciones sociales de las clases bajas y medias, inicialmente, prácticamente excluidas del Estado liberal-oligárquico, se desarrollan y acceden a las instituciones representativas locales antes que a las centrales. El moderno Estado democrático de masas, en el que han irrumpido los sectores sociales sin poder económico, no habría sido posible sin la existencia de poderes locales representativos.

c) Una gran parte de las nuevas funciones sociales y económicas del Estado se han realizado por medio de las administraciones locales y casi siempre se ha tratado de cuestiones básicas para la vida colectiva (urbanismo, salud pública, cultura, servicios sociales, transportes, agua, abastecimientos, vivienda, etc.). El moderno "welfare state" no existiría sin esta acción de los poderes locales.

d) Las instituciones municipales, por su doble carácter de ser entes representativos de las colectividades locales y elementos articulados del Estado, han sido un factor decisivo de integración nacional, en un sentido político-cultural. Los grupos sociales y los valores de carácter particular se han combinado con los más universales representados por y en el Estado.

El desarrollo del Estado moderno ha seguido, sin embargo, pautas centralizadoras: el reglamentismo o hipertrofia normativa, la concentración de los recursos financieros en los niveles centrales del Estado, la proliferación de entes u organismos autónomos de carácter sectorial, la tendencia del Estado a actuar mediante órga-

nos periféricos desconcentrados o autónomos y no mediante la transferencia o la delegación de competencias en los entes locales y el progresivo vaciado de competencias de éstos en beneficio del Estado son aspectos del proceso de centralización político-administrativa que caracteriza el siglo XX. Los actores principales son de carácter estatal o nacional: Gobierno y Parlamento, administración pública con sus distintos cuerpos, grandes partidos políticos, medios de comunicación social, grandes empresas o instituciones prestadoras de servicios públicos y financieras, etc. La democracia local se devalúa progresivamente y las estructuras que la sostienen (base territorial, organización, competencias, recursos) resultan cada día más inadecuadas. A lo largo del siglo XX también la cuestión de la reforma municipal está a la orden del día, aunque, curiosamente no es hasta una época muy reciente que empieza a realizarse prácticamente en la mayoría de países europeos, y aún en bastantes casos está en sus inicios. Véase: Reforma municipal inglesa (1972); Leyes de descentralización francesa (1982); Ley municipal portuguesa (1976); nueva Legislación local italiana (en el marco de la regionalización, a partir de 1975); reforma municipal anterior, desde los años sesenta, en los países escandinavos, en Holanda y en Bélgica; en tanto que en Alemania, los Landers (Regiones) despliegan también en el curso de la última década, una importante actividad normativa y reestructuradora de los entes locales. No hay duda: desde los años sesenta y, sobre todo, setenta, la centralización es fuertemente cuestionada y la descentralización se pone al orden del día. ¿Por qué?

En primer lugar, la tradición democrática reavivada por la lucha antifascista de los años 30-40 había revalorizado la idea de autogobierno local, diversidad, participación, etc., frente a los "modelos hiperpolíticos" de los regímenes autoritarios y totalitarios, que se distinguen por su fuerte centralismo y por la sumisión total de la sociedad civil.

En segundo lugar, el rol de los poderes locales co-

mo lugar de consenso, como expresión de clases y grupos sociales, que si no es así no pueden intervenir directamente en la vida del Estado; como mecanismo de participación política próximo a todos los ciudadanos, debe mantenerse a toda costa, pues aparece como un sistema de funcionamiento indispensable del Estado democrático.

Y en tercer lugar, la centralización también genera deseconomías y disfunciones específicas: burocratismo, sectorialización, pérdida de coherencia y de agilidad de los procesos decisivos, disminución del control social, aumento de los gastos de funcionamiento interno de los aparatos, etc., lo cual conduce a replantear la eficacia del nivel local.

La descentralización como proceso político-administrativo, la revalorización de los poderes locales, la conciencia de la necesidad de su reestructuración para que puedan asumir con eficiencia las competencias y recursos necesarios y la potenciación del autogobierno y de la participación se han convertido hoy en objetivos intelectuales y en prácticas políticas características de las democracias modernas. No es un retorno al pasado, puesto que no se considera inalterable la estructura territorial heredada (Inglaterra crea una totalmente nueva, Bélgica reduce sus municipios a una quinta parte en pocos años, en Italia se crean nuevas instituciones territoriales sin liquidar a las antiguas, etc.) ni se propugna una autonomía basada en la separación del Estado, sino en su articulación con él.

Una dimensión peculiar de la descentralización es la que se plantea en las grandes ciudades y en las áreas metropolitanas.

2. LA DESCENTRALIZACION, TENDENCIAS Y ACTORES

La descentralización es una respuesta a una situación de centralización, resultado de un proceso histórico.

Solamente a partir de la comprensión de la centralización, sus causas, sus ventajas y sus inconvenientes puede plantearse la descentralización. Y entonces debe plantearse también como un proceso global (no únicamente administrativo) que combine el reconocimiento de tendencias objetivas con el voluntarismo político-administrativo, es decir, *qué* es lo que es viable descentralizar y *quiénes* son los actores descentralizadores.

¿Qué *tendencias* empujan hoy hacia la descentralización, especialmente en las regiones más urbanizadas, en las áreas metropolitanas o en las grandes ciudades?

a) Hay una crisis de representación política del Estado moderno, como consecuencia paradójica de su progreso. La creciente complejidad y diversidad de funciones y la incorporación como sujetos activos del Estado democrático de la gran mayoría de grupos sociales ha dado lugar a que los mecanismos tradicionales de representación política se conviertan en cauces estrechos e insatisfactorios. Aparece una demanda de participación política de base que se dirige habitualmente a las estructuras territoriales y a las instituciones políticas más próximas y elementales (barrios, ciudades, comarcas, regiones). En estos ámbitos, además, se han ido superando las reducidas oligarquías y, por el contrario, se han desarrollado movimientos sociales de carácter urbano o territorial y con contenidos cívicos y participativos. La demanda de participación respecto a la administración pública ha empujado decisivamente el proceso descentralizador.

b) Las grandes administraciones públicas han sido modernamente objeto de una fuerte crítica por su carácter tecnocrático. La sectorialización de su actividad, el despilfarro social que significa el peso de los gastos de funcionamiento, la burocratización de la gestión y la influencia incontrolada de los distintos cuerpos administrativos, la inadecuación de las inversiones y de las prestaciones sociales a las necesidades concretas y diferenciadas de cada lugar, las rigideces inherentes a los gran-

des aparatos (aumentadas por su carácter público) ... Se ha puesto en causa el planeamiento finalista, la programación centralizada y el exceso de controles y tuteles sobre los poderes locales a los que se ha reducido previamente el vaciado de competencias y la falta de recursos propios. Por el contrario, se ha revalorizado la eficacia de la actuación pública descentralizada a través de programas y proyectos concretos (por ejemplo, en urbanismo) y transferencia o delegación de la responsabilidad de la gestión de los servicios personales.

c) La existencia de desigualdades (renta, equipamientos, etc.) que se manifiestan en forma de desequilibrios territoriales (debido a la especialización funcional y a la segregación social en el espacio) ha dado lugar a fuertes reivindicaciones de poder local o regional para llevar a cabo políticas de reequilibrio que tiendan a igualar las condiciones de vida en las distintas áreas territoriales. La descentralización en este caso viene empujada desde aquellas zonas y por aquellos grupos que consideren que sólo obteniendo cuotas de poder en su territorio podrán impulsar su recuperación económica y social. En estos casos nos encontramos ante demandas descentralizadoras que afectan sobre todo a regiones en crisis, periferias subequipadas, etc.

d) En las dos últimas décadas, a medida que las nuevas tecnologías (sobre todo los medios de comunicación social) uniformizaban la difusión de productos culturales y de pautas de comportamiento, se ha ido produciendo una reacción —complementaria más que antagónica— favorable a la recuperación o construcción de las entidades locales, desde los signos y símbolos hasta las formas de vida comunitaria. Viejas corrientes autonomistas y tradiciones culturalistas han convergido con nuevos movimientos sociales que han buscado su arraigo en el espacio y hasta han conquistado posiciones de poder local. Asimismo se han utilizado estas nuevas tecnologías culturales y de información en favor de la expresión y comunicación de las sociedades locales. Auto-

nomía (autogestión, autogobierno) junto con la defensa del particularismo y de la diversidad y la desconfianza a la intervención burocrática y centralizada del Estado, son objetivos propios de estas tendencias "culturales" en pro de la descentralización.

e) La crisis económica, a su manera, ha acentuado las tendencias descentralizadoras. Los corporatismos (sociales y territoriales) y la fragmentación social requieren un representante y un interlocutor estatal próximo y diversificado. La devaluación del Estado (por ejemplo: rebelión fiscal) conduce a revalorizar a los poderes locales representativos en la medida que en ellos pueda darse una relación más directa carga fiscal-acción pública y una mayor agilidad y adecuación a las situaciones concretas. Se pone en cuestión el protagonismo estatal, tanto por su relativa ineficacia en las actuales circunstancias, como por el fuerte déficit público y, entre otras cosas, se le contraponen la negociación y la cooperación entre actores públicos y privados (por ejemplo, en urbanismo) o el desarrollo de la economía social (que necesita un apoyo público específico), lo cual sólo puede hacerse desde administraciones públicas muy descentralizadas. A un nivel más general se piensa hoy que la invención de nuevas pautas de crecimiento, de producción y de consumo, la reconstrucción de un tejido social más organizado y solidario, la experimentación de nuevos roles sociales que difundan funciones y responsabilidades entre una población cada vez más afectada por el paro y la marginalidad, y la consecución de nuevos consensos en torno a proyectos colectivos, sólo podrá promoverse desde estructuras políticas próximas, representativas y globales, como son las locales y regionales.

Todas estas reflexiones se aplican tanto a la descentralización en el marco del Estado (Estado central, poderes locales y regionales) como en el de la gran ciudad (gobiernos metropolitanos o de grandes municipios, distritos o barrios y comarcas o municipios periféricos). Las mismas tendencias y razones que empujan a la descentralización en un caso, lo hacen en el otro.

¿Quiénes pueden ser los *agentes* encargados de impulsar este proceso; quiénes son los sujetos activos a los que es atribuible el voluntarismo político-administrativo descentralizador?

Del análisis anterior se deducen los actores sociales descentralizadores: representantes políticos locales; profesionales y algunos sectores del funcionariado implicados en la gestión local; protagonistas de movimientos sociales de base urbana o territorial; empresarios que quieren negociar o cooperar en ámbitos locales o regionales y promotores de iniciativas de economía social... Pero también hay grupos descentralizadores con motivaciones menos confesables: representantes de viejas oligarquías y de caciquismos locales; aparatos políticos poco democráticos y eficientes que pretenden legitimarse y autoconservarse a través de la demagogia localista; sectores empresariales (urbanizadores o constructores, concesionarios de servicios públicos, grupos especuladores, etc.) que prefieren tratar con administraciones públicas más próximas y más débiles; intereses corporativos e insolidarios que plantean reivindicaciones autonomistas de privilegiados, etc. El análisis del proceso descentralizador y la elaboración de una propuesta programática para impulsarlo, debe tener en cuenta las características específicas que en cada caso se dan entre los agentes descentralizadores.

La descentralización encuentra, asimismo, grupos que se le oponen, a veces directa y explícitamente, y otros de forma más solapada. Los estudios y encuestas llevados a cabo en diversos países europeos, confirman la existencia de una fuerte resistencia a la descentralización en tres grupos sociales bien definidos: líderes políticos (dirigentes de partidos y parlamentarios), funcionariado del Estado y grandes empresas que tienen estrechos ligámenes con la administración. Pero, además, aparece otro grupo que, de forma más imprevista, puede asimismo oponerse de hecho a determinados procesos descentralizadores: los que ocupen posiciones de poder público o administrativo a nivel local y que pueden verse

afectados por la reestructuración territorial y la redistribución de competencias que conllevará la descentralización, con las consiguientes pérdidas relativas de poder.

El análisis de los sujetos centralizadores y descentralizadores no permite establecer equivalencias simples de carácter social (unos grupos o clases sociales son descentralizadores y otros no) o político (la derecha o la izquierda son hoy descentralizadores o no lo son). La tensión centralización-descentralización está presente en los distintos grupos sociales y corrientes políticas, aunque en la medida que la descentralización moderna ha sido concebida, sobre todo, como un medio de democratizar el Estado y mejorar la calidad de vida del territorio, ha sido un objetivo propio de los movimientos sociales y políticos progresistas. Véase, por ejemplo, la historia reciente de Francia, Italia e Inglaterra.

3. LA DESCENTRALIZACIÓN: UN PROCESO POLITICO-ADMINISTRATIVO

Intentaremos sistematizar en un conjunto de puntos los distintos movimientos y dimensiones que están presentes en el proceso descentralizador, tal como se conciben hoy.

3.1. La descentralización es un proceso de carácter global que supone por una parte el reconocimiento de la existencia de un *sujeto* —una sociedad o colectividad de base territorial— capaz de asumir la gestión de intereses colectivos y dotado a la vez de personalidad socio-cultural y político-administrativa y, por otra parte, la transferencia a este sujeto de un conjunto de *competencias* y *recursos* (financieros, humanos, materiales) que ahora no tiene y que podrá gestionar autónomamente en el marco de la legalidad vigente.

3.2. La delimitación de las *unidades territoriales* y, por lo tanto, la definición de los *sujetos sociales*, sobre los que recaerá la descentralización, es una tarea com-

pleja. Los ámbitos funcionales óptimos para la gestión de los servicios públicos son distintos entre sí y no se corresponden necesariamente con unidades de carácter geográfico, histórico, cultural o social y éstas tampoco coinciden siempre con las divisiones administrativas existentes. En ocasiones los movimientos sociales descentralizadores reivindican unidades distintas de las que existen en la organización político-administrativa del Estado (por ejemplo, barrios, comarcas, regiones históricas) y, en otros casos, nuevos movimientos sociales han forjado unidades de vida colectiva que antes no existían. A todo lo cual hay que añadir que las estructuras organizativas y los intereses electorales de los partidos políticos introducen criterios de delimitación especiales.

De la reflexión política y técnica reciente sobre esta cuestión, creemos que puede deducirse un cierto *relativismo territorial*. Hay un acuerdo general sobre que las divisiones territoriales deben basarse en unidades con *personalidad* social y/o cultural, con intereses comunes, que justifiquen la existencia de estructuras políticas representativas y que faciliten la participación cívica. Asimismo hoy no se concibe una propuesta de organización territorial que no lleve un riguroso estudio técnico aparejado en el que se analicen los ámbitos adecuados para cada *función* descentralizable y en el que se evalúan los costes de las distintas alternativas. En un caso como en otro, se multiplican los niveles teóricos posibles y aparecen unidades territoriales muy heterogéneas. Es decir, hay que elegir, puesto que hoy tampoco se discute la conveniencia de una *organización territorial simple* (en pocos niveles) y basada en cada caso en unidades relativamente grandes y homogéneas. La *elección* supondrá tener en cuenta las unidades históricas o culturales para, si es necesario, agregarlas y no partirlas (por ej. distritos unitarios como suma de barrios). Asimismo se deberán desglosar competencias en unos casos, o crear organismos técnicos de gestión o coordinación para determinadas funciones que hay que ejercer a un nivel superior en otros, puesto que es imposible crear una estructura local

que responda en forma óptima a todos los requerimientos funcionales. En cualquier caso hoy se admite que es posible, por ejemplo, crear distritos urbanos más o menos grandes, mantener los municipios o fusionarlos, institucionalizar grandes regiones metropolitanas o simplemente organismos técnicos especializados. Según como sean estas unidades servirán para una cosa u otra, pero lo más importante es la coherencia del conjunto. No se olvida que el proceso descentralizador es caro y si no se hace con un gran rigor, su coste puede resultar insopor- table (los costes de personal, si el que se asigna a niveles inferiores no procede en gran parte de los superiores, se disparan inmediatamente).

3.3. El viejo e importante debate sobre *autonomía política* o *administrativa* y sobre *descentralización* o *desconcentración* no pueden hoy plantearse en términos antagónicos. El proceso descentralizador contiene elementos de simple desconcentración administrativa que son, sin embargo, avances importantes y necesarios que posibilitan ulteriores progresos de la descentralización política. Por ejemplo, la organización territorial de los servicios, la delegación de la gestión aunque no se transfiera la competencia o la atribución de funciones de iniciativa o de colaboración, pueden sentar las bases de la descentralización.

Los nuevos planteamientos descentralizadores no se basan tanto en una concepción *garantista* sino *cooperadora*. El garantismo ponía el acento en la existencia de un campo irreductible de competencias en manos del poder local o del ente descentralizado y en el que no podía entrar la administración superior. Hoy la interdependencia de los distintos sectores y funciones de la administración pública ha llevado a generalizar los principios del "federalismo cooperativo" a todo tipo de relaciones entre entes territoriales. El ente descentralizado espera no solamente a tener unas competencias y funciones propias y decisorias, sino también a *participar en el proceso de elaboración, decisión y ejecución de programas y normas más generales* que condicionarán luego su actuación, y

pueden reducir su autonomía real a casi nada. Por esto la descentralización supone hoy establecer un complejo sistema articulado de coordinación de funciones.

Sin embargo no se discuten los elementos básicos que caracterizan a la descentralización entendida como proceso democratizador: una estructura política deliberante y *representativa* (de elección directa preferentemente), dotada de *autonomía* en el ejercicio de sus competencias (lo cual supone poder tomar decisiones sin otros condicionamientos que los legales, es decir, tener una "política" propia) y de carácter *global* (el ente descentralizado ideal no tiene una especialización funcional). Modernamente a estos elementos se añaden otros, como resultado de análisis crítico del pasado y para responder a los nuevos requerimientos a los que debe hacer frente el proceso descentralizador, como son: *competencias* de carácter decisorio (o que por lo menos haya una participación importante en el proceso decisorio); capacidad de *coacción* para hacer ejecutar las decisiones; disponibilidad de *recursos* propios o transferidos sin un uso finalista o específico (a menos que el programa haya sido establecido por el mismo ente descentralizado); *coordinación* o por lo menos seguimiento de las actuaciones de las distintas administraciones públicas en el territorio del ente descentralizado, y progresiva tendencia a asumir la *gestión*, por delegación, de los servicios que se prestan en él y que se dirigen principalmente a la población de este territorio (modelo de gestión indirecta), y desarrollo de nuevos mecanismos de *participación política y social* (cuestión que trataremos más adelante).

3.4. La cuestión de las *competencias y funciones* consideradas descentralizables es un elemento clave de todo proceso descentralizador, tanto de la administración hacia los entes locales, como de éstos (metropolitanos o grandes ciudades) hacia municipios y distritos.

La centralización ha significado un progresivo vaciado de competencias; la descentralización supone una transferencia de competencias, pero que no puede plantearse como un simple retorno. Una parte importante de

las competencias y funciones centralizadas deben continuar siéndolo, tanto por razones políticas como técnicas. ¿Cuáles son los criterios que permiten determinar las competencias y funciones descentralizables? Entre las que la literatura política y técnica reciente ha avanzado, citaremos:

a) Todo aquello que se puede gestionar desde un nivel bajo, sin que aumente el coste significativamente, no debe gestionarse desde un nivel superior.

b) Conviene transferir a una área territorial aquellas competencias o funciones que se refieren a problemáticas que se generan en su ámbito o que dan lugar a actuaciones de interés exclusivo o preferente de su población.

c) La descentralización se justificará asimismo cuando la gestión más próxima a los ciudadanos suponga una mejora sensible de la calidad del servicio público.

d) Y por último, se descentralizan las competencias y las funciones en cuyo ejercicio se quiere potenciar la participación, la cooperación y la integración de los ciudadanos.

En relación a las materias objeto de descentralización hay que señalar que en los últimos años se apuntan dos criterios nuevos que es interesante citar. En primer lugar y desde un punto de vista genérico, si bien se mantiene el criterio de que los servicios de carácter personal (cultura, deportes, servicios sociales, etc.) y el urbanismo de interés local son materias de naturaleza descentralizable, se añaden dos tipos de competencias que hasta ahora parecían reservadas a la administración central: iniciativa socioeconómica destinada sobre todo a generar puestos de trabajo y coordinación de la acción pública de protección ciudadana. Son requerimientos propios de la época de crisis. En segundo lugar, y de una forma más específica, se distingue, en el caso de competencias que por su naturaleza son necesariamente compartidas, como las obras públicas y los grandes servicios municipales

(limpieza, circulación, etc.) y el urbanismo, entre funciones de iniciativa, aprobación inicial, seguimiento o inspección (todas las cuales son atribuibles al ente descentralizado) y funciones de contratación o concesión con empresas privadas, elaboración técnica de los proyectos y aprobación definitiva (funciones que por razones de eficacia, economía y coherencia, muchas veces se deben realizar a niveles superiores).

Estas reflexiones nos conducen a plantear la cuestión complementaria de ¿qué tipo de funciones no deben descentralizarse para garantizar la coherencia de la acción pública y la igualdad de trato de los ciudadanos? Simplificando mucho podríamos reducir las a tres: la programación general (que además de garantizar la coherencia y la transparencia permite la redistribución de ingresos y la lucha contra las desigualdades sociales y territoriales), la aprobación de la normativa básica como leyes y reglamentos (que asegura la igualdad de trato a todos los ciudadanos), y la tutela o control de legalidad, así como mediante auditorías de gestión y no simplemente contables.

3.5. ¿La *organización* de los entes descentralizados debe responder a un modelo uniforme o no? En principio la descentralización responde a objetivos no uniformistas y lógicamente debe privilegiar la diversidad de situaciones concretas. Pero por otra parte los entes descentralizados están articulados con los niveles superiores y además es muy difícil implementar un proceso descentralizador si los receptores son muy heterogéneos entre sí. Tanto si nos planteamos la descentralización desde la perspectiva del Estado hacia los entes locales o de éstos hacia los distritos urbanos, conviene sentar un doble criterio. En primer lugar la legislación básica no debe imponer un modelo uniformista de organización, sino unos principios generales y flexibles. En el caso español parece lógico que cada comunidad autónoma tenga su propia legislación de régimen local, y cada gran ciudad o área metropolitana su carta y sus reglamentos de organización de sus entes descentralizados. En segundo lugar creemos

que incluso esta normativa debe ser suficientemente amplia para permitir que cada uno de los entes locales o descentralizados se dote de un reglamento de organización peculiar. Si su autonomía no empieza en su facultad de autoorganizarse ¿dónde empezará?

3.6. La descentralización, especialmente la referida a las grandes ciudades y en favor de los distritos o barrios, se ha confundido muchas veces con la *participación*. Hoy se analiza críticamente esta casi identificación y se considera que el poner en primer plano el objetivo participativo no ha permitido plantear con rigor la descentralización (p. ej.: Italia) lo cual, a su vez, repercute negativamente sobre la participación: ¿cómo puede ser ésta eficaz y estimulante si tiene como objeto participar en relación a organismos que no son ni lo uno ni lo otro, pues faltan competencias decisorias y recursos suficientes? Por esta razón en este estudio nos centramos en la descentralización y trataremos muy poco de la participación, no por no considerarla fundamental, sino porque creemos que si no se implementa la primera, la segunda es ficticia. Ahora bien, conviene dejar bien establecido desde el principio que la descentralización debe servir para desarrollar la participación política y social y para innovar tanto en materia de procedimientos como de contenidos:

a) La *información*, y de una forma más general, la *comunicación* (es decir, relación administrador-administrado en las dos direcciones) es un primer y principal vínculo entre la descentralización y la participación, que hoy además puede disponer de tecnologías mucho más eficaces (video, radio y televisión de alcance local, ordenadores y pantallas, etc.).

b) En el ámbito de los entes locales descentralizados más próximos a los ciudadanos (distritos o barrios) o de carácter complementario (comarcas), pueden experimentarse nuevos procedimientos electorales que intensifiquen la relación elector-elegido y que den más chance

a individualidades locales representativas y a los miembros más destacados de las organizaciones sociales. Por ejemplo: introducción de mecanismos mayoritarios y personalizados (salen elegidos los más votados) y posibilidad de candidaturas individuales o de pequeño grupo, o por lo menos del voto preferencial o del "panachage".

c) En los niveles más descentralizados se pueden promover con más eficacia mecanismos de articulación entre los órganos representativos y las organizaciones sociales, es decir, desarrollar la democracia de base: comisiones mixtas de carácter territorial o por áreas sectoriales o ad hoc, consejo consultivo de entidades, etc. Asimismo los instrumentos más tradicionales de participación ciudadana como la audiencia pública, el derecho de petición y de iniciativa y la consulta popular, pueden utilizarse de forma más efectiva. Una de las funciones obligatorias de los entes descentralizados, por lo menos si tienen vocación democratizadora, es la de contribuir a reforzar el tejido social organizado y por lo tanto apoyar a todo tipo de asociaciones y de formas de vida colectiva. El ciudadano aislado es el más inerte ante el Estado, y también su interlocutor más difícil y lejano.

d) Una forma específica y hoy muy importante de participación es la que puede darse en el ámbito de la *cooperación o economía social* (cooperativas, mutuas, asociaciones, trabajo voluntario o benévolo, etc.). Una de las grandes posibilidades de la descentralización es la de contribuir a desarrollar la economía social y la de encontrar fórmulas nuevas de colaboración entre las empresas o grupos de este sector y la administración pública descentralizada en todos los campos de actuación (vivienda, tercera edad, equipamientos y actividades culturales o deportivas, nuevas empresas de tipo cooperativo, etc.).

e) Uno de los aspectos más novedosos de la participación es la que se refiere a la defensa de los llamados *derechos difusos* de los ciudadanos, por ejemplo al medio ambiente, a la información, a la salud, o a los derechos de los usuarios de transportes, o de los consumido-

res, etc. Tanto la organización social de los ciudadanos como la posibilidad del ejercicio efectivo de sus derechos ante la administración pública requiere, según la opinión más generalizada, ámbitos territoriales reducidos e interlocutores institucionales muy próximos. No es por casualidad que las nuevas experiencias en este campo (por ejemplo las cartas de derechos sobre el medio ambiente, los transportes, etc.) se han dado sobre todo allí donde el proceso descentralizador está más avanzado.

4. LA DESCENTRALIZACIÓN EN EUROPA. BALANCE CRÍTICO

La década de los 70 pone al orden del día la regionalización del Estado y las ideas del federalismo cooperativo, se plantean las propuestas de reestructuración territorial de los entes locales (en algún caso se lleva a la práctica haciendo tabla rasa del pasado, como en Inglaterra, pero en general se opta por la fusión o el agrupamiento de municipios, tanto en zonas rurales como en las áreas metropolitanas) y se elaboran nuevos proyectos de legislación municipal (las leyes municipales se mantienen en su estructura básica desde el siglo XIX).

La urbanización acelerada, los costos económicos y tecnológicos (p. ej.: en comunicaciones y transportes), la multiplicación de las funciones sociales de la administración pública, la conveniencia de disponer de estructuras locales capaces de planificar y ordenar el territorio y las crecientes demandas urbanas y participativas son seguramente las principales razones que explican el cuestionamiento de la organización territorial heredada: Una situación que se caracteriza por:

a) La fragmentación (minifundismo) *municipal*. En Italia, como en España hay más de 8.000 municipios, y más de 10.000 en Alemania (RFA). En Suiza pasan de 3.000 y Francia bate el récord con más de 36.000. En los países escandinavos y en Bélgica han habido un importante reagrupamiento de municipios (Bélgica ha pasado de

2.675 municipios a 589 en pocos años) pero a pesar de ello, y en relación a su población tienen muchos más municipios que Inglaterra que, después de la reforma de 1974, tiene sólo unas 400 entidades locales de base. Portugal, con 300 municipios, es la otra excepción.

b) El *nivel intermedio* tradicional (provincia, departamento, condado) se ha mantenido en toda Europa occidental (con la excepción de Inglaterra) a pesar de ser muy criticado en todas partes, por su casi siempre escasa personalidad histórico-cultural y poca adecuación a los requerimientos territoriales modernos para la prestación de servicios. En cambio no se han consolidado los intentos de crear nuevos entes intermedios (p. ej. comprensorio en Italia) y las áreas metropolitanas (siempre con la excepción de Londres: Greater London Council o G.L.C.) no han ido más allá de la mancomunidad de municipios y de los organismos de carácter técnico especializados (planeamiento urbano, gestión de transportes públicos, etc.).

c) La revalorización del *nivel regional* ha dado lugar a situaciones muy diversas, que van desde los países con un modelo federal muy claro y estable (11 Lander en Alemania, 23 Cantones en Suiza) hasta regiones entendidas como área de planeamiento territorial y sin personalidad político-administrativa (p. ej. las 8 regiones inglesas o las 21 de Francia hasta la reciente institucionalización regional de 1982). Un modelo intermedio, ni federal ni unitario, es el denominado regionalista o Estado de las autonomías (20 regiones italianas, 17 comunidades autónomas en España y el actual sistema francés) cuya principal característica parece ser la de crear un nuevo nivel intermedio sin eliminar ni la administración periférica del Estado central ni ninguno de los niveles locales (al contrario, tiende a crear otros nuevos).

Esta rápida visión panorámica de las estructuras territoriales europeas hace aparecer inmediatamente una situación que combina la complejidad con la rigidez. Y además, paradójicamente teniendo en cuenta el manteni-

miento del minifundismo municipal, han faltado en las zonas que concentran a la mayoría de la población (urbana y metropolitana) estructuras representativas próximas a la población. Por esta razón en la última década la descentralización municipal ha estado también en el centro de la reforma municipal.

4.1. *Descentralización municipal: entre la participación y la gestión*

El análisis de la reciente experiencia europea (casi toda ella iniciada en la década de los 70) ha hecho aparecer como preocupación principal de la administración descentralizadora el tema de la participación. En unos casos se trata de la puesta en práctica de un programa político-ideológico una vez se ha alcanzado el poder local (p. ej. izquierda en Italia), mientras que en otros es una forma de reconocer la existencia de núcleos con personalidad histórica que han sido absorbidos por el municipio central (Suecia, Holanda, Bélgica). En unos casos se pretende, mediante la creación de consejos de distrito de carácter predominantemente consultivos, aumentar el acuerdo en torno a la gestión municipal (Alemania) aunque en otros pueden haber jugado cálculos electorales (París, aunque la oposición de izquierda no ha conseguido ganar ningún distrito en las elecciones que siguieron a la descentralización de 1982).

En todos los casos ha intervenido con más o menos fuerza una presión ciudadana, movimientos urbanos y asociaciones vecinales especialmente, que reclamaba mayores posibilidades de intervención en las decisiones municipales y en la gestión de los servicios y equipamientos colectivos.

La descentralización municipal se ha puesto en marcha como un aspecto de un proyecto político destinado a reforzar a los poderes locales mediante la aproximación de la administración a la ciudadanía, el mayor conocimiento de sus necesidades y actitudes, la mejora de la

eficacia de la información y de los servicios personales y la instrumentación de la participación ciudadana en la gestión de aquéllos.

Por esta razón los consejos descentralizados de distrito o barrio han sido dotados sobre todo de funciones de carácter consultivo e informativo, así como, pero menos, de gestión de servicios administrativos y de equipamientos. En cambio en muy pocos casos se han transferido funciones deliberantes y ejecutivas importantes, ni tan sólo en el caso de Italia, aunque estén planteadas en los reglamentos. Inglaterra, especialmente el G.L.C. es de nuevo la excepción: en este caso la descentralización se ha hecho sobre la base de unos distritos totalmente nuevos, grandes, que han recibido una parte importante de las competencias del antiguo municipio de Londres. Dejando este caso aparte es posible convenir que la descentralización que está programada para Barcelona será una de las más avanzadas de Europa.

Con estos planteamientos participativos es lógico que se haya prestado poca atención a los niveles óptimos de población y tamaño de los distritos, a la concreción de las competencias y funciones, a la articulación de los distritos con los gobiernos municipales y a los costes de los diferentes modelos descentralizadores. Es decir a las cuestiones que nos preocupan ahora.

Uno de los aspectos más curiosos de la reciente experiencia descentralizadora es una cierta contradicción entre la escasez de competencias decisorias de los distritos (lo que garantiza que en la ciudad se hace una sola política en todos los aspectos y en todo el territorio) y el carácter representativo que tienen en la mayoría de los casos los distritos descentralizados. Si bien en algunos casos los distritos reflejan la composición política del ayuntamiento, la tendencia actual es a crear consejos de distrito representativos de su población, bien mediante elección directa (Italia, Francia, algunas ciudades inglesas y escandinavas, Rotterdam, Berlín, Colonia, Viena, Turquía...), bien, en menos casos, de forma indirecta, es decir designados por el consejo municipal a los parti-

dos, según los votos obtenidos en cada distrito (en algunas ciudades alemanas e inglesas sobre todo). A medida que se consolidan la experiencia descentralizadora se tiende a la elección directa y en todo caso se abandona el principio de la correspondencia con el gobierno municipal (corrección que se ha producido ya en Suecia y en Noruega).

Sin embargo es constatable una correlación entre el grado de representatividad y la importancia de las funciones atribuidas a los distritos. Es decir que cuando no se plantea aumentar la representatividad tampoco hay intención de aumentar las funciones y competencias de los distritos, mientras que los pasos adelante en el terreno de la representatividad (p. ej. la elección directa) necesariamente conlleva que se amplíen las atribuciones y los servicios de los distritos.

4.2. *Descentralización, crisis económica y cambio tecnológico*

La descentralización municipal iniciada en un período de crecimiento económico y urbano, de confianza en el planteamiento y en el "welfare state", de creciente cohesión social y de representación a través de los grandes partidos políticos, se ha encontrado, a veces, cuando daba sus primeros pasos, o incluso antes de empezar a darlos (Francia, España) con la crisis económica, el fin del crecimiento urbano, la desconfianza en el planeamiento, la impotencia financiera del Estado-providencia (en el que los poderes locales han sido los primeros afectados), la fragmentación y la marginación sociales y la relativa pérdida de credibilidad de los partidos políticos. Al mismo tiempo se vive un gran proceso de cambio tecnológico que transforma la base económica de la ciudad (irresistible pérdida de peso de la industria y nuevo auge del terciario), que disminuye radicalmente los puestos (y/o las horas) de trabajo en la economía formal, que abre nuevas posibilidades de empleo del tiempo y de activida-

des socialmente útiles y que modifica asimismo las condiciones mismas de la gestión administrativa (nuevas tecnologías de mecanización de la información, de organización de la administración, de comunicación social, etcétera).

A partir de un conjunto de estudios sobre Francia, Italia e Inglaterra, apuntamos algunos de los nuevos aspectos y objetivos de la descentralización en el marco de la crisis económica y del cambio tecnológico:

a) Las autoridades locales y los entes descentralizados han de responder a los nuevos problemas y demandas sociales: paro, economía sumergida, marginación, reacciones corporativas, inseguridad ciudadana, etc., aunque ello suponga asumir unas competencias distintas de las tradicionales. Esta respuesta sólo puede basarse en una capacidad global de coordinar el conjunto de la acción pública y de implementar nuevos mecanismos de participación y de reconstrucción del tejido social.

b) La iniciativa económica de los entes locales y descentralizados se ha puesto a la orden del día en la Europa actual: creación de puestos de trabajo, salvación de empresas, contribución a la reconversión de las estructuras industriales y comerciales, reciclaje de trabajadores, promoción de nuevas generaciones de empresarios y de nuevas actividades económicas, etc. Junto a las actuaciones tradicionales en este campo (infraestructuras de acompañamiento, política fiscal y apoyo o aval para obtención de créditos y promoción de obras públicas y de actividades de producción de bienes y servicios para la demanda municipal, reforma de la normativa urbanística, ayuda a los parados) se desarrollan otras más novedosas como compra de terrenos o de empresas pequeñas o medianas que luego se ceden al sector privado, apoyo al sector cooperativo o de economía social, creación de empresas mixtas, centros de asesoramiento económico y financiero, promoción internacional de la ciudad, etc. Si bien es evidente que estas actividades requieren, por su propia naturaleza, el encuadramiento y el apoyo nacional

y regional, también se ha constatado que conviene que exista, en cada nivel territorial, una administración pública única, promotora y no simplemente coordinadora, y que pueda actuar con agilidad y con la ventaja de la proximidad en situaciones concretas. Una parte de estas funciones sólo pueden ejercerlas correctamente los entes de carácter local (municipales y de distrito). Por lo tanto, cualquier proceso descentralizador debe conllevar, hoy, la atribución de competencias y de medios a los entes descentralizados, para intervenir en la reconstrucción y desarrollo de la actividad económica. No se trata de generalizar el intervencionismo económico según una lógica estatalista hacia abajo sino de constatar que la iniciativa privada tradicional (en la industria y en la construcción especialmente) es débil y que las administraciones locales disponen de unas potencialidades de actuación importantes y hasta ahora muy subutilizadas. Para ello hay que invertir las fórmulas caducas (tanto del estatalismo como del monopolio del sector privado sobre la industria y el comercio): los entes locales y descentralizados deberán actuar con criterios de empresa privada y, en muchos casos, sometidos a las reglas del mercado.

c) En el contexto de una crisis económica duradera y que se ha convertido de hecho en alumbradora de una nueva época, las competencias y funciones consideradas más propias de los entes locales cambian el contenido y la escala de ejecución. El *urbanismo*, sin crecimiento urbano por una parte y que se propone la intervención en los procesos de reestructuración económica por otra, se plantea a nivel regional en cuanto actuación que tiende a integrar plan-programa-proyecto y a unificar planeamiento-gestión-disciplina. El nuevo urbanismo de actuación en la ciudad debe hacerse a pequeña escala y mediante la negociación a la cooperación con los actores privados. Es decir, debe descentralizarse. Así mismo la política de *equipamientos y servicios colectivos*, en el marco de la crisis del Estado del bienestar y del crecimiento de las demandas sociales en parte por la misma crisis económi-

ca (paro, marginación) o por la mayor importancia o presión de determinados grupos sociales (tercera edad, jóvenes, mujeres), no puede realizarse únicamente a través de la programación general del gasto público sino que requiere adaptarse a situaciones concretas muy diversas, lograr la cooperación y la participación de los interesados, difundir responsabilidades y promover formas de autogestión y de iniciativa privada, etc., lo cual requiere un alto grado de descentralización. En el nuevo contexto *económico y tecnológico* aparecen, además, nuevos problemas (como el ahorro de energía, la necesidad de conseguir la colaboración ciudadana para implantar políticas más ambiciosas de limpieza o de abastecimientos) y nuevas posibilidades (por ejemplo, las derivadas de la información y del progreso de los medios de comunicación social) que requieren y facilitan la gestión municipal descentralizada.

4.3. *Elementos para un balance crítico de la descentralización europea*

La descentralización tanto en sus aspectos generales como la específicamente municipal ha sido objeto recientemente de diversos análisis críticos que se han manifestado en contextos y desde perspectivas tan diferentes como los replanteamientos que hace la izquierda italiana (abandono del comprensorio, cuestionamiento de la eficacia de los "quarteri") a los proyectos de disolución del Gran Londres y de supresión o de limitación del derecho de los municipios a establecer tasas para financiar servicios especiales del gobierno Thatcher en Inglaterra.

Algunas de las críticas más usuales a la descentralización son:

a) El *incrementalismo*. Se han creado nuevos entes u organismos sin hacer desaparecer otros y se han aumentado los niveles de administración local al no hacerse al mismo tiempo la reestructuración territorial y la reforma administrativa de éste. Por ejemplo, la descentralización

municipal en las grandes ciudades no ha ido ligada a la institucionalización de las áreas metropolitanas (Londres exceptuado) y a la solución de los viejos problemas derivados del minifundismo municipal o del mantenimiento de divisiones provinciales obsoletas.

b) La descentralización en bastantes casos aparece entonces como una operación *costosa*, que no se traduce en una mayor eficacia y productividad de la gestión local. En otros casos en los que se da un aumento significativo de las prestaciones públicas (caso inglés) es criticada como derroche y considerada insoportable en esta época de crisis (crítica thatcheriana).

c) Se argumenta, sin embargo, que el coste excesivo o la innecesariedad de la descentralización se debe al poco rigor y a la escasa decisión en lo que se refiere al traspaso de *competencias, funciones, servicios y recursos* desde los niveles superiores, a la falta de poder de *decisión* real de los entes descentralizados y a la timidez o poca imaginación en lo que se refiere a atribución de competencias de nuevo tipo (actividad económica, cooperación social, seguridad ciudadana). El planteamiento participativo-formal y de desconcentración administrativa conduce a criticar no los excesos sino las insuficiencias de la descentralización.

d) Asimismo se ha criticado la escasa renovación en las formas de hacer *política* que hasta ahora ha tenido la descentralización. Se han reproducido modos *parlamentaristas y partidocráticos* en vez de generar nuevos modelos participativos, tanto en lo que se refiere a la elección y funcionamiento de los organismos de distrito como a la implantación de formas de democracia participativa cotidiana (elección de consejos de distrito únicamente a través de listas de partido, participación ciudadana reducida muchas veces a la relación con las cúpulas de organizaciones sociales). Incluso se ha llegado a decir que la descentralización no sólo no ha generado nuevos espacios para la iniciativa y la organización de la *socie-*

dad civil sino que en algunos casos ha contribuido a la marginación, debilitamiento o disolución de las organizaciones sociales. Probablemente sería más exacto decir que la debilidad competencial y financiera de la descentralización, la reproducción de mecanismos burocráticos y clientelares y la falta de innovación en cuanto a creación de instrumentos eficaces de participación ciudadana y de cooperación social no ha permitido responder a los nuevos problemas de desagregación social ni satisfacer las expectativas generadas por la descentralización.

e) Por último se ha aducido posibles *causas perversas* de la descentralización, lo cual explicaría sus defectos o limitaciones: respuesta a la crisis del welfare state que permite disminuir el gasto público en prestaciones sociales (se transfieren funciones pero no recursos), un medio de ampliar las clases políticas y de consolidar corporatismos administrativos y relaciones clientelares, legitimación de los actores privados y reducción de la administración pública a funciones de apoyo o de coordinación, etc. Estas explicaciones se adaptan hasta cierto punto a algunas situaciones concretas pero resultan muy unilaterales y en todo caso no responde, a nuestro parecer, a los planteamientos descentralizadores generales. Se podría volver a argumentar que en estos casos se critica la falta o la deformación de la descentralización, pero no a ésta.

A pesar de todas estas críticas la descentralización ha alcanzado un alto grado de *legitimidad* en toda Europa y hoy, desde la mayoría de posiciones políticas y técnicas, se considera como una necesidad ineludible, aun reconociendo que es una operación difícil, susceptible de usos contradictorios y que puede generar expectativas difíciles de cumplir. Una prueba de esta legitimidad y generalidad de la descentralización en favor de los entes municipales y de distrito, es el que se haya convertido en uno de los campos de actividad principal de la conferencia de los poderes locales y regionales del consejo de Europa.

CONCLUSIONES

A partir de los análisis anteriores, basados en la experiencia y la teoría europeas, y también sobre la base de la reciente práctica descentralizadora que ha empezado a producirse en nuestro país, apuntamos un conjunto de puntos que consideramos son materia de debate y reflexión.

1. *El Estado ordenamiento.* La propuesta moderna sobre las autonomías locales y la descentralización supera concepciones caducas de Estado, tanto el "garantismo" liberal como el Estado-persona marxista. La moderna descentralización no pretende defenderse del Estado central creando un espacio propio desconectado del centro, sino que por el contrario quiere intervenir, desde los entes descentralizados, en la elaboración, reglamentación, programación, toma de decisión, ejecución y gestión de las políticas más generales. Tampoco se establece una separación rígida entre instituciones representativas del Estado de carácter local y sociedad civil sino que se ve en la descentralización precisamente un modo de articulación de unas y otra. Todo esto nos conduce a una concepción del Estado que no es instrumental y clasista (el Estado-persona marxista como instrumento de un grupo social que se impone al resto de la sociedad) sino que concibe el Estado como un ordenamiento organizado en distintos niveles territoriales y abierto teóricamente al conjunto de la sociedad. Uno de los objetivos de la descentralización es precisamente contribuir a realizar precisamente esta apertura en especial facilitando la participación cotidiana de los ciudadanos en la gestión pública y haciendo accesible la maquinaria político-administrativa a los sectores sociales más alejados de ella.

No se olvide que hoy están en crisis los grandes instrumentos de unificación de las sociedades industriales: el Estado basado en el sistema de partidos y grandes organizaciones sociales (patronales y sindicales) y el mercado/trabajo formal para el conjunto de la población. Si

bien hoy la cultura y los medios de comunicación social, más aun que la escuela, tienen un papel unificante, no parece que sea suficiente para contrarrestar la crisis de una sociedad en la que se dan fuertes tendencias corporativas y marginales. El tríptico descentralización político-administrativa, participación ciudadana y organización-cooperación social puede ser una respuesta unificante.

2. *Representación política y participación ciudadana.* El sistema de representación política en el Estado democrático se realiza en forma prácticamente exclusiva mediante los partidos políticos, tanto a nivel nacional como regional y local. Este sistema adolece, sin embargo, de dos limitaciones importantes, cuyos efectos se agravan en períodos de crisis económicos y de valores: la dificultad de la representación de los diferentes intereses económicos, sociales y culturales, por una parte y la distancia entre elector-elegido, incluso en los ámbitos locales, donde es particularmente necesaria.

Para resolver el primer problema se han creado en los distintos niveles territoriales una multiplicidad de mecanismos y organismos de concertación, planificación, consulta, etc., como los consejos económico-sociales, la inclusión de representantes de organizaciones de consumidores y usuarios en diferentes organismos públicos, etc. En cuanto a la distancia entre las instituciones elegidas y las administraciones locales respecto a los ciudadanos, problema que pretende resolver la descentralización, se nos plantea la cuestión de si esto debe hacerse únicamente a través del sistema general de partidos o no. De la experiencia europea pueden extraerse algunas conclusiones:

a) La regulación de la descentralización, hecha evidentemente por los gobiernos y los grandes partidos, tiende a reproducir el mismo sistema de representación política: los partidos son los que normalmente presentan candidaturas, se hace coincidir el día de las elecciones de distrito con las municipales y hasta las regionales (por

ej. Italia), en algunos casos incluso la lista municipal y de distrito es la misma (París, Lyon y Marsella: la circunscripción electoral es el distrito), etc.

b) Pero casi siempre se introducen nuevas posibilidades para facilitar tanto la presentación de candidaturas como la elección personalizada: sistema relativamente mayoritario en vez de proporcional rígido, posibilidad de voto-preferencial y de panachage (mezclar nombres de listas diversas), posibilidad de listas presentadas por organizaciones sociales o ciudadanas o por grupos de vecinos (incluso candidaturas individuales), etc. La experiencia ha demostrado que la introducción de estos mecanismos no cambian mucho la representación política (en la mayoría de los casos se reproducen los resultados de las otras elecciones) pero permiten en ciertas situaciones locales que aparezcan candidatos que tienen una representatividad real en el ámbito de barrio que conviene que se exprese.

c) Hay un acuerdo general respecto al carácter representativo de los órganos descentralizados, bien por la elección directa (la mayoría de casos), bien por una vía indirecta (designados por la corporación o por los partidos, según los votos obtenidos en cada distrito). Hoy se mantienen muy pocos casos de entes con vocación descentralizadora que sean simplemente delegaciones del gobierno local, por la escasa legitimidad que tienen ante los ciudadanos en tanto que expresión del barrio o distrito.

d) El carácter representativo o electivo del distrito condiciona casi siempre la capacidad de actuación. Por ejemplo en Italia la ley establece que sólo podrán tener competencias de carácter deliberante o decisorias los consejos de distrito elegidos (los otros podrán tener funciones consultivas o de colaboración administrativa).

e) El desarrollo de la participación ciudadana no se hace depender exclusivamente del carácter electivo del distrito sino también de la implementación de un conjun-

to de mecanismos específicos que posibiliten esta participación cada día como son:

— Oficinas informativas y de asesoramiento (utilización de las nuevas tecnologías de comunicación) que puedan asimismo recibir críticas y sugerencias (por ej. publicación periódica de libros de reclamaciones y propuestas).

— Regulación de los institutos de audiencia pública, iniciativa popular y consulta popular y de los derechos de petición y de queja, garantizando que sean ejercitables por parte de todos los ciudadanos y dotándolos de eficacia (por ej.: obligación de respuesta pública y motivada, nueva deliberación, etc.).

— Promoción de la vida asociativa y cooperativa, atribuyendo a las organizaciones sociales funciones de participación tanto en la elaboración como en la ejecución de los programas de actuación y en la gestión de los servicios.

— Creación de comisiones consultivas y comisiones mixtas con los representantes de las asociaciones y de los colectivos de población.

— Regulación de los llamados "derechos difusos" (por ejemplo, a la información, transportes, medio ambiente, hábitat, consumo, cultura, etc.) haciendo que sean ejercitables desde los distritos (véase la experiencia de las "cartas de derechos" en algunos países nórdicos, en la región de Emilia Romagna italiana, etc.).

3. *Descentralización y reestructuración territorial: la crítica al incrementalismo.*— La descentralización no puede tener como resultado incrementar el número de niveles administrativos y el personal público, si ello no va unido a la racionalización de la administración (productividad) y al aumento de las prestaciones a los ciudadanos. Por lo tanto, parece imprescindible plantearse la descentralización de la gran ciudad al mismo tiempo que:

a) La reorganización del territorio regional procurando establecer no más de dos niveles de administración local y la administración indirecta como forma principal de administración territorial de las autoridades del Estado (Central o Comunidad Autónoma). La simplicidad es una cuestión clave de la organización territorial.

b) La institucionalización del área metropolitana, con lo cual se tiende a equiparar la autonomía de los distritos de la gran ciudad con la de los municipios del área metropolitana (ejemplo: Londres).

c) La reforma administrativa de la organización y los servicios municipales para garantizar una mayor productividad y transparencia de éstos.

d) El estudio riguroso de las competencias y funciones descentralizables, en especial de los servicios, personal y medios materiales y tecnológicos que requieren para programar la descentralización de tal forma que pueda dar lugar inmediatamente al ejercicio real de funciones y a la prestación de servicios, sin que ello suponga un aumento importante de los costes de personal.

e) El análisis y tecnificación de los procesos administrativos tanto para reducir al máximo el personal ocupado en funciones internas (relación entre órganos y servicios) como para facilitar la información y la tramitación de las gestiones de los ciudadanos con la Administración.

f) La programación de las funciones y actividades del municipio y de los entes descentralizados para garantizar la eficacia social y la productividad de las administraciones locales y evitar la hipertrofia burocrática o partitocrática.

4. *La Metodología de la descentralización: el caso de Barcelona.*— No pretendemos ni mucho menos proponer el proceso descentralizante de Barcelona como un modelo a seguir. Por varias razones: el proceso descentralizador está en sus inicios y, por lo tanto, no se pue-

den sacar conclusiones basadas en la práctica, cada ciudad en función de sus características, deberá aplicar modelos relativamente distintos, estamos ante una problemática novedosa que requiere experimentación e innovaciones diversas, etc. Pero sí que consideramos interesante resumir algunas de las principales características de la metodología descentralizadora de la Barcelona actual.

a) La *división del territorio* del municipio en 10 distritos grandes (la mayoría de 150 a 200.000 habitantes) se ha basado tanto en un reconocimiento de las grandes unidades históricas, urbanas y sociales (distritos con personalidad política o ciudadana) como en la definición de ámbitos adecuados para la gestión de las funciones descentralizables y que no supondrán un incremento cuantitativo (aunque sí un cambio cualitativo) de la plantilla de personal (el incremento previsto no llegará a 100 personas en una plantilla de 15.000 funcionarios).

b) Una definición del modelo de distrito sobre la base de establecer el conjunto de competencias y funciones descentralizables y no descentralizables (políticas decisorias, técnicas y administrativas) y el estudio de los requerimientos de medios humanos y materiales para ejercitarlas. Este modelo ha sido elaborado mediante una estrecha colaboración entre un equipo técnico mixto de los departamentos de Descentralización y de Organización y todos los departamentos o áreas del Ayuntamiento.

c) Una normativa que regula el procedimiento mediante el cual se harán todas las transferencias de competencias, funciones y servicios, garantizando tanto la intervención de todos los interesados como la provisión de todos los medios o recursos necesarios.

d) Un programa que establece los grupos o paquetes de competencias o funciones que serán objeto de transferencia y el orden de prioridades que seguirá el proceso descentralizador.

e) La puesta en marcha de los Distritos a través de una estructura política de representación indirecta (un concejal-presidente y 25 consejeros de distritos nombrados a propuesta de los partidos y según los votos obtenidos en el distrito) y de una estructura burocrática básica para ejercer funciones administrativas que implican relación directa con la ciudadanía, especialmente en los campos de información, concesión de certificados y licencias, apoyo a la vida asociativa, organización de actividades culturales y festivas, programación de las obras públicas de interés de barrio, prestación de servicios sociales especiales (a la tercera edad, a grupos marginados, etc.) . . . En esta primera fase se busca potenciar, sobre todo, la información, la colaboración con las entidades, la iniciativa en urbanismo y obras públicas y la mejora en la prestación de servicios personales.

f) La elaboración de un modelo político de Distrito basado en la elección directa y en la potenciación de los mecanismos de participación ciudadana. La cuestión electiva la consideramos clave para el progreso de la descentralización, por lo cual, sería muy negativo que se mantuviese la cláusula restrictiva del proyecto de Ley de Régimen Local que impone a los órganos de distrito la misma composición política que el Plenario del Ayuntamiento.

5. *Perspectivas de la descentralización.*— Para terminar, quisiéramos apuntar algunas ideas sobre la evolución del proceso descentralizador y algunos problemas con los que se enfrenta.

El progreso de la descentralización dependerá, a nuestro parecer, de dos tipos de factores. Uno de carácter general: avance de los procesos de democratización política y social, políticas de superación de la crisis económica que busquen nuevas pautas de crecimiento y estimulen la cooperación social, reestructuración territorial y administrativa del conjunto del Estado, etc. Y otro de carácter específico: atribución de competencias o funciones decisorias a los distritos y de recursos para ejer-

cerlas, rigor técnico y administrativo del proceso para garantizar que los beneficios sociales quedan por encima de los costes económicos, representatividad y legitimidad de los entes descentralizados (elección directa), desarrollo de la vida asociativa y de la cooperación social y de nuevas formas de participación, etc.

Una cuestión que la descentralización debe abordar abiertamente es la de la tensión que necesariamente se crea entre los órganos centrales (Ayuntamiento o Gobierno Metropolitano) y los Distritos, tanto por la dificultad de deslindar competencias y funciones, como por la posible coexistencia de mayorías políticas distintas y hasta opuestas. Esta tensión puede ser positiva si por una parte se admite como legítima (expresión del pluralismo de la gran ciudad) y, por la otra, se precisa la naturaleza de lo que es descentralizable, y lo que no lo es, con rigor (por ejemplo: programación y facultad reglamentaria no lo es).

La descentralización no es únicamente un proceso político-administrativo de democratización del Estado: tal como se plantea hoy, por lo menos ésta es nuestra posición, significa abrir cauces para el desarrollo de la iniciativa y la organización de la sociedad civil, para facilitar la actividad autonómica de nuevos actores económicos y sociales y para hacer avanzar un nuevo tipo de economía (social) y de derecho (contractual) que se sitúan entre lo público y lo privado.

Es evidente que el desarrollo de la descentralización cuestiona los sistemas establecidos de partidos políticos y de grandes organizaciones sociales, pero este sistema hoy es muy deficiente. La descentralización puede facilitar enormemente la capilaridad social de partidos políticos y organizaciones sindicales y profesionales, y por lo tanto, contribuir a su renovación y a su arraigo en la sociedad. Estos aspectos contradictorios de la descentralización respecto a los partidos y organizaciones sociales explica que las posiciones descentralizadoras o antidescentralizadoras no pasen entre los partidos, sino al interés de cada uno de ellos.

Por todo lo dicho, consideramos la descentralización, desde una perspectiva global, como una de las respuestas mediante las cuales se intenta superar viejas antinomias que corresponden cada vez menos a nuestra época: liberalismo-socialismo, Estado-sociedad civil, representación mediante partidos o articulación de instituciones territoriales, crecimiento económico-igualdad social y territorial, universalismo-localismo, etc. Incluso el planteamiento moderno de la descentralización tiende a integrar los beneficios del centralismo y a superar las tendencias autárquicas del autonomismo tradicional.

III. EFECTOS TERRITORIALES E INSTITUCIONALES DE LA CRISIS ECONOMICA

1. DEL CRECIMIENTO ECONOMICO Y METROPOLITANO A LA CRISIS: SOBRE SUS EFECTOS TERRITORIALES E INSTITUCIONALES

El crecimiento económico de los años 50 y 60 fue aun industrial, pero sobre todo fue terciario y urbano. Crecieron aceleradamente las ciudades grandes y medianas y en muchos casos no fueron las grandes ciudades las que crecieron sino sus periferias, a veces las más alejadas. Se constituyeron así las áreas o regiones metropolitanas, verdaderos espacios regionales altamente urbanizados, que fueron la expresión territorial característica de la expansión económica. Al mismo tiempo se acentuaban los desequilibrios territoriales y bastantes zonas entraban en un proceso de estancamiento y decadencia, en tanto que en las áreas metropolitanas modernas y dinámicas el crecimiento era pagado con costes sociales a veces muy altos y las periferias subequipadas y marginadas eran la expresión triste del desarrollo. Sin embargo, los progresos tecnológicos en los medios de comunicación habían roto la necesidad del continuismo urbano y la movilidad (social, residencial, cotidiana) se convertía en la principal característica de la vida urbana moderna.

Las viejas estructuras locales, que en muchos casos

proceden de la Edad Media o son casi siempre anteriores a la revolución industrial y urbana del siglo XIX, quedan rápidamente obsoletas. Zonas del territorio semi-abandonadas y crisis de los pequeños municipios, cuya población (si no emigra de la región) es atraída por la ciudad grande o mediana más próxima (los nuevos medios de comunicación la hacen más accesible) constituyen un tipo de situación. El otro es el hecho metropolitano que desborda y sumerge a la gran ciudad, incapaz de gestionarlo y de financiarlo, y más aun a la diversidad de municipios pequeños y medianos del área metropolitana. El ente intermedio (provincia, departamento, condado) tampoco es la solución: ámbitos también anacrónicos, tradición de administración delegada de la Administración central, competencias muy especializadas o residuales en tanto que ente local. El ente intermedio, con menos legitimidad histórica y democrática es mucho más contestado.

Al mismo tiempo el desarrollo económico y las demandas sociales plantean nuevas exigencias a los poderes locales:

a) Creación de infraestructuras y grandes equipamientos para el sistema urbano (comunicaciones, energía, etc.).

b) Servicios para la población, cuyas necesidades aumentan en cantidad y calidad (enseñanza, sanidad, cultura, etc.).

c) Capacidad de planeamiento y programación de inversión y de gestión en urbanismo, vivienda, obras públicas y servicios de competencia local.

d) Respuesta a nuevos problemas y demandas (por ej.: medio ambiente, juventud, tercera edad...).

Estas exigencias requieren unos medios financieros y una capacidad técnica que sólo pueden obtenerse si el territorio y la población se sitúan por encima de unos mínimos, que en la mayoría de los casos no alcanzan los municipios y los entes intermedios. Téngase en cuenta

que las administraciones locales deben ser capaces de una gestión programada e informatizada, deben reciclar y mejorar sensiblemente la calidad de su personal, necesitan un equipamiento material y tecnológico costoso, han de negociar con grandes organizaciones públicas o empresas privadas constructoras o prestadoras de servicios, etc.

La consecuencia de todo ello ha sido una triple crisis de los poderes locales: crisis de las estructuras territoriales, crisis funcional o de competencias y crisis financiera o de medios. Las reformas de los años 60 y 70 han pretendido dar respuesta a esta triple crisis.

Los requerimientos territoriales de la participación política y social se han modificado con la consolidación del Estado de partidos y de grandes organizaciones sindicales y económicas y con la aparición de los movimientos de base territorial o urbana (vecinales, comarcales) centrados unas veces en el consumo individual y, sobre todo, en el colectivo (urbanismo, equipamiento, etc.), y a veces en cuestiones que son comunes a la producción y al consumo.

En el primer caso las organizaciones políticas y sociales requieren unidades territoriales mayores, a diferencia de los requerimientos expresados tradicionalmente por las pequeñas oligarquías locales. En el segundo caso, los movimientos urbanos o territoriales responden a situaciones nuevas que muchas veces no se corresponden con las estructuras administrativas (barrios, zonas afectadas por una misma problemática económica, social o cultural, etc.). Por lo cual la reestructuración territorial de los entes locales se convierte también en una necesidad de representación y participación pública y social.

2. LAS NUEVAS REALIDADES TERRITORIALES

Los proyectos de reforma local se encuentran ante un panorama territorial e institucional que esquemáticamente es el siguiente:

a) Los *municipios*. En algunos países se distingue entre comuna (núcleo local elemental que corresponde a las antiguas parroquias) y municipio (institución que corresponde a varias comunas). El modelo administrativo francés (aplicado también en Italia y España) ha tendido a considerar la comuna como la base del municipio, con lo cual la fragmentación o el minifundismo municipal es mucho mayor. La primera cuestión que se ha planteado la reforma local es hacer los municipios viables, reagrupando a los pequeños, que son la gran mayoría (aunque paradójicamente no en los países con más municipios).

b) En las *grandes ciudades* el problema es doble: reconocer institucionalmente la realidad colectiva de los barrios o distritos (descentralización municipal) e institucionalizar la relación de la ciudad con su entorno o periferia (área metropolitana).

La *descentralización municipal* se ha planteado como respuesta a movimientos o demandas sociales (necesidad de tener un interlocutor administrativo y, en ciertos casos, de crear una estructura de representación política) y como necesidad de desconcentrar la cada día más compleja y sectorializada Administración local.

La *institucionalización metropolitana* es necesaria para crear así organismos responsables y estables para gestionar el planeamiento y los grandes servicios, así como para redistribuir ingresos mediante la política de equipamientos y servicios sociales. En ambos casos se pretende aumentar el nivel de consenso (a través de la representación política y la participación ciudadana) y promover una mayor igualdad en el territorio (atribuyendo cuotas de poder a las distintas áreas), además de los objetivos de carácter funcional. Como ya hemos visto anteriormente, tanto la descentralización municipal como la institucionalización metropolitana son procesos político-administrativos iniciados, pero no culminados en la gran mayoría de países europeos.

c) Los *entes intermedios* son las estructuras más contestadas. Pero al mismo tiempo es seguramente el nivel en el que más se ha experimentado. Podemos distinguir tres tipos de casos. Primero: las viejas estructuras intermedias (departamento, provincia) que son entes locales y administración periférica del Estado. A pesar de haber sido muy criticadas hasta ahora, se han mantenido en la mayoría de países (con excepciones importantes: Reino Unido, Países Escandinavos), especialmente en los latinos. Segundo: entes intermedios nuevos, que unas veces sustituyen a los anteriores y otras veces se añaden a ellos. En este último caso su consolidación es muy difícil y se cae en el vicio del incrementalismo (comprensorio). Es el peligro que acecha a la comarcalización. Han proliferado sobre todo divisiones territoriales intermedias de carácter especial o sectorial, según las necesidades de cada Administración pública (desde los viejos partidos judiciales hasta las recientes experiencias de distritos escolares, sanitarios, etc.). Y tercero: hay un nivel intermedio menos institucionalizado, que es el determinado por ciertas actuaciones públicas (p. ej.: planeamiento urbanístico supramunicipal) o por determinadas situaciones problemáticas (p. ej.: requerimientos o crisis de la principal actividad productiva) que responden o generan movimientos sociales. La complejidad de este nivel intermedio unido al anacronismo que aún perdura de las estructuras municipales nos lleva a concluir que se requiere una solución conjunta de estas cuestiones que racionalice y simplifique la institucionalización de la vida local.

d) El resurgimiento del nivel *Regional* es uno de los aspectos más novedosos de la problemática territorial de los últimos años.

La reivindicación regionalista (o la propuesta regionalizadora) se apoya en unos casos en elementos históricos, geográficos y culturales (Escocia y País de Gales, las nacionalidades españolas, Córcega, las regiones italianas de Estatuto especial, etc.) y casi siempre en la definición

de grandes áreas para el planeamiento territorial y la programación socio-económica. Las soluciones institucionales que se han dado son de tres tipos. Primero: la solución federal. El paradigma es Alemania (RFA). Hay una distribución clara de competencias entre los Länder y la Administración central, que no intervienen directamente en el ámbito regional. Segundo: la solución por la vía de la excepción. Se da un estatuto especial a las zonas o territorios que tienen una especificidad histórica o una problemática socio-cultural y/o económica que lo requieran. Ejemplos: Escocia y País de Gales, Córcega, regiones con estatuto especial en Italia. Tercero: la solución regionalista intermedia (Francia, Italia, España). En la práctica, quiere decir que se superponen los dos modelos, el unitario de base centralista y el autonomista con tendencias federalistas. El resultado es la acentuación del incrementalismo político-administrativo con sus consecuencias de solapamientos, complejidades innecesarias, tensiones insolubles entre los distintos niveles, etc. Sin embargo, a pesar de estos avatares, la propuesta regionalizadora del Estado es, sin duda alguna, más ambiciosa e interesante como proyecto descentralizador y democratizador del Estado. El error es entenderla como una superposición de administraciones, es decir, aplicada sin un proceso paralelo de simplificación y desmontaje de las viejas estructuras periféricas y centrales (en parte) del Estado.

De todo lo dicho hasta ahora no debería, pues, deducirse que la reestructuración territorial del Estado y el proyecto descentralizador responden a una ideología política o administrativa que consigue imponerse. Si esto ocurre es porque previamente se han dado unos procesos económicos y territoriales que requieren y hacen posible una reorganización descentralizadora del Estado a distintos niveles. La difusión industrial y la existencia de un sistema de ciudades son previas a la demanda regionalista. En la gran ciudad es la difusión de actividades y funciones la que hace viable la descentralización municipal. Aunque ya hemos visto que el proceso no es

únicamente en sentido descentralizador (áreas metropolitanas, entes intermedios más grandes, reagrupamiento de pequeños municipios) sí que domina la tendencia descentralizadora, puesto que, incluso cuando se promueve la concentración, el objetivo principal de los procesos de reestructuración territorial es crear y consolidar entes locales y regionales viables o eficaces y representativos.

La descentralización del Estado aparece como una tendencia resultante del mismo desarrollo económico y necesaria tanto para su continuación como para responder a la crisis de la última década. La difusión de las actividades económicas, las complejas y múltiples funciones de las administraciones públicas, la diversidad de demandas sociales, las exigencias de participación política, la conveniencia de combinar la programación con la agilidad de actuación tanto de los actores públicos como privados y de encontrar formas flexibles de articulación entre ambos, etc., todo ello conduce a la descentralización del Estado.

Se ha dicho que la revolución tecnológica informacional requiere un Estado y una sociedad de carácter abierto, en los cuales la información de todo tipo pueda circular libremente. Es decir, convierte en no funcionales los modelos estatistas, burocrático y centralizador. Precisamente la centralización político-administrativa, incluso en un marco de Estado democrático, es una disfunción importante para responder a las nuevas exigencias económicas, sociales y culturales que se derivan de la crisis económica o de la salida de la crisis. La descentralización es una condición necesaria del Estado que corresponde a la sociedad post-crisis o post-moderna.

Pero como hasta ahora hemos planteado la reestructuración territorial del Estado en el marco del desarrollo de los años 50 a 70 conviene detenerse un momento en los efectos territoriales y sociales de la crisis y en las posibles respuestas político-administrativas.

3. SOBRE EL IMPACTO DE LA CRISIS ECONOMICA

La crisis económica de los años setenta tiene indudables efectos territoriales y sociales, que, curiosamente, no modifican la orientación de las reformas emprendidas, sino que en algunos casos más bien las aceleran (argumento principal: administración pública más ágil y más próxima a las situaciones que favorece la responsabilidad y la participación de la ciudadanía), aunque en otros se frenan (argumento principal: los costos financieros tanto de la reforma descentralizadora en sí como del aumento del gasto público en prestaciones a que da lugar). Simplificando un poco podría decirse que la derecha (p. ej.: gobierno Thatcher) tiende a frenar los procesos de reforma de los años 70 y que la izquierda (Labour y socialdemócratas ingleses, socialistas escandinavos y franceses, comunistas italianos) los promueve o defiende, aunque hay importantes excepciones en los dos campos.

Veamos primero algunos de los principales efectos socio-territoriales de la crisis económica:

a) Estancamiento demográfico de las grandes ciudades. Se confirma y acentúa en Europa una tendencia que algunos especialistas perspicaces ya habían apuntado anteriormente en relación a USA y Reino Unido: la tendencia profunda en la segunda mitad del siglo XX no es la del crecimiento sino la del estancamiento de las grandes ciudades, incluido su entorno inmediato. Ahora el fenómeno se generaliza. Hay un rápido descenso de la emigración de las zonas rurales y se da asimismo una cierta emigración desde las grandes ciudades a la periferia más alejada de las áreas metropolitanas, hacia ciudades pequeñas o medias que tienen un nivel alto de actividad o a sus zonas de origen. Las grandes ciudades no crecen, por el contrario, envejecen y empiezan a perder población.

b) *El planeamiento urbano.* El no crecimiento urbano y metropolitano ha puesto en cuestión el planea-

miento urbanístico, instrumental normativo (administrativo y financiero) más o menos adecuado para ordenar la urbanización futura, pero mucho menos para actuar sobre la ciudad existente. El estancamiento demográfico y la crisis económica oscurecen la visión del mañana, en tanto que la diversidad de situaciones y requerimientos, la imposibilidad de movilizar grandes recursos y la necesidad de estimular (y no tanto de controlar) la iniciativa de los actores privados pone seriamente en crisis las concepciones finalistas, rígidas y totales del plan. Con riesgo de tirar al niño con el agua sucia se opone incluso el plan al proyecto, defendiéndose únicamente la utilidad de éste. En cualquier caso se liquidan las ideas y propuestas de grandes realizaciones (nuevas ciudades periféricas, redes arteriales metropolitanas) lo cual quita justificación a la actividad en el ámbito local de organismos periféricos y, hasta cierto punto, metropolitanos y refuerza, en cambio, el papel de los entes más descentralizados.

c) *Las áreas metropolitanas* de los años sesenta, en proceso de institucionalización casi siempre muy incompleto, se ven asimismo fuertemente cuestionadas. La crisis económica liquida a una parte de la base industrial y del empleo, en tanto que el cambio tecnológico en el sector terciario también suprime puestos de trabajo. Fracasen los programas de atracción de nuevas actividades industriales y la crisis del "welfare state" a este nivel disminuye las posibilidades de redistribución de ingresos del centro a la periferia. El aumento del déficit público y de las demandas de servicios sociales da lugar a que los municipios periféricos se sientan presionados por las exigencias impositivas de los organismos metropolitanos o intermedios y que se vean frustrados en sus peticiones de ayuda para cubrir objetivos asistenciales. La crisis económica acentúa el localismo, la competencia entre los entes locales para conseguir puestos de trabajo y recursos financieros y la necesidad de una acción pública ágil y próxima a la población. Cuando el organismo metropolitano mantiene una política de gasto pú-

blico alto es objeto de la oposición de los gobiernos centrales que aplican políticas neoliberales de austeridad. Por ej.: ofensiva del gobierno Thatcher contra el Gran Londres. Cuando no lo hacen y son además poco representativos de la periferia (caso francés, por ejemplo) se manifiesta una rebelión de los municipios pequeños y medianos de la periferia contra las cargas y tutelas que impone el ente metropolitano.

d) *Nuevas prioridades.* La crisis económica ha modificado las exigencias o los retos a los que deben responder los entes locales. En el período de desarrollo la actuación pública local se orientaba hacia el planeamiento, la realización de grandes infraestructuras y la inversión en equipamientos. Ahora se debe poner en primer plano la iniciativa económica que contribuya a la creación de puestos de trabajo, la rehabilitación urbana y la prestación de servicios sociales de carácter sobre todo asistencial. Lógicamente, este nuevo contexto favorece el proceso descentralizador, lo que conlleva una exigencia de mayor precisión en la redistribución de competencias y recursos públicos hacia abajo, debiéndose evitar asimismo el despilfarro y el burocratismo que son consecuencia de un exceso de niveles administrativos y de centralismo.

4. ADMINISTRACION Y URBANISMO EN LA SOCIEDAD POST-CRISIS

La *política urbana y de servicios*, competencias tradicionales de los poderes locales, adquiere nuevas formas y nuevos contenidos en la sociedad post-crisis en la que nos estamos instalando.

Independientemente de las polémicas político-culturales, el *urbanismo* actual tiende a integrar plan, programa, proyecto, gestión y ejecución, a dar prioridad a la actuación en la ciudad construida (rehabilitación, recuperación, revitalización) sobre la urbanización periférica y a buscar la cooperación de los actores privados en

todas las fases del proceso urbanístico. Este urbanismo más guerrillero que militar (de guerra de movimientos y no de posiciones) sólo puede hacerse desde estructuras con capacidad de actuación global (no especializada, como ocurre con los organismos autónomos) y que sean próximas y representativas de la ciudadanía.

La política de *servicios sociales* hoy se enfrenta con una contradicción que parece insoluble: crisis financiera de la administración pública (en especial local) y más demanda de servicios (los efectos de la crisis y el empobrecimiento de la población de las grandes ciudades exigen respuestas locales). La agudización de tendencias corporativas y la creciente marginación de grupos sociales (jóvenes, parados, tercera edad, minorías étnicas...) requieren, asimismo, respuestas no únicamente asistenciales, sino que generen nuevas solidaridades y que creen roles sociales activos. Una panorámica tan compleja exige poderes locales fuertes, que asuman el protagonismo de toda la actividad pública en el territorio (evitando así la compartimentación y la lentitud de la multiplicación de administraciones y de la burocracia) y que superen la contradicción entre oferta limitada-demanda creciente mediante la promoción de la cooperación social, el apoyo a la autogestión y el trabajo benévolo por una parte y una mayor eficacia de los servicios públicos por la vía de la descentralización y de la participación por otra.

Hoy, ya lo hemos dicho, los poderes locales no pueden dejar de plantearse la *política de reactivación económica y de creación de empleo*. Hay que constatar que el balance europeo es, por ahora, bastante pobre, pero al mismo tiempo los municipios y las regiones más dinámicas tienden a concederle una importancia prioritaria. Por una parte se acentúan *roles* tradicionales (infraestructuras de acompañamiento, política fiscal y crediticia, promoción de obras y servicios generadores de empleo local, modificación de la normativa urbanística, asistencia de parados, etc.). Pero aparecen nuevos campos y nuevas formas de intervención, como la compra de te-

rrenos o de empresas que luego se ceden a privados, creación (o colaboración) de empresas de transición (para evitar la desaparición de empresas en crisis), apoyo a las iniciativas de tipo cooperativo o similares (sociedades anónimas laborales, por ejemplo), creación de organismos de información y asesoramiento, formación de actores económicos privados (empresarios, mano de obra...), ordenación y promoción de actividades económicas (turismo, artesanía, comercio, etc.), promoción cultural e internacional de la ciudad o región, etc. La estrecha relación entre la actividad pública y el tejido social y el carácter complejo de la intervención política favorecen a la iniciativa local.

Hemos dicho que hasta ahora el balance es pobre, puesto que las aportaciones de capital han sido superiores al empleo generado y éste ha sido más resultado de la economía sumergida que de la inversión pública. Ahora bien, las administraciones locales con escasos medios y competencias, no han conquistado hasta ahora el protagonismo público requerido y no han creado tampoco los instrumentos adecuados (organización, normativa, personal) para la intervención económica.

La política económica local nos lleva a plantearnos la validez de los *modelos territoriales* heredados, especialmente el desequilibrio áreas metropolitanas-espacios regionales en proceso de despoblamiento. La sociedad post-crisis revaloriza el equilibrio territorial entendido como grandes espacios regionales urbanizados y estructurados por un extenso sistema de ciudades no demasiado grandes. El modelo "terza Italia" (Emilia, Toscana), por ejemplo, aparece con más posibilidades de superación de la crisis que el modelo Gran Metrópolis, más rígido y costoso de mantener.

Ocurre que la sociedad post-crisis debe resolver el problema de la *gran ciudad metropolitana*.

Es especialmente cara, pero además ha perdido en bastantes casos una parte importante de su base económica productiva, ha expulsado a la industria y se encuen-

tra con un stock subempleado de trabajadores y de infraestructuras. Se dan fenómenos de "tercermundización" de grandes ciudades del mundo desarrollado, aumenta la violencia y la marginación urbanas, prolifera la economía sumergida y la delictiva, se acentúan las desigualdades. La distribución desequilibrada del terciario y la baja capacidad actual de la inversión pública no proporcionan medios suficientes para resolver la crisis social y funcional de la gran ciudad. Hay, sin embargo, factores favorables a la recuperación: infraestructura, inercia locacional de las actividades y de las políticas de reposición, prestigio para las empresas, revalorización de la vida urbana entre sectores profesionales e intelectuales, existencia de una gran demanda de la población residente, diversidad de los recursos y de las actividades, existencia de un fuerte equipamiento terciario, marco adecuado para el desarrollo de las nuevas tecnologías y para iniciativas económicas intersticiales... Estos factores favorables sólo pueden ser utilizados a fondo por poderes políticos locales o regionales representativos, dinámicos y con medios que ahora sólo tenía el Estado. Asimismo los desequilibrios y los problemas de la ciudad metropolitana requieren una redistribución descentralizada del poder y de la representación política para promover acciones públicas reequilibradoras y articuladas con el tejido social.

La crisis económica y el cambio tecnológico imponen nuevas obligaciones y proporcionan nuevas posibilidades. Obligaciones nuevas son, entre otras, el *ahorro* o la *austeridad* (p. ej.: energía, gasto público) y la protección del *medio ambiente* y del *espacio libre y agrícola*. Nuevas posibilidades son las que se derivan de la *informatización*, de la *biotecnología* y de la *robotización*. Estas obligaciones y posibilidades exigen o permiten, por una parte, ámbitos de gestión pública superiores (p. ej.: regiones metropolitanas que integren ciudades, agricultura, industria, parques naturales, etc.). Pero también requieren niveles de descentralización mucho mayores, puesto que hace falta la cooperación social activa y la

agilidad de la acción pública para responder a estos retos nuevos de la post-crisis.

Por último, debe tenerse en cuenta asimismo que la universalización económica y cultural ha generado una fuerte reacción social en favor de las *identidades locales y regionales*, de la convivencia de base y de la apropiación colectiva del espacio. La legitimidad política hoy no puede basarse únicamente en grandes aparatos estatales y partidarios, sino que requerirá cada vez más estructuras políticas locales y regionales representativas. Los procesos de integración socio-cultural y los mecanismos de participación política más eficaces son los que funcionan a estos niveles. Medios aparentemente tan dispares como la revitalización de barrios y ciudades, la multiplicación de radios y televisiones locales, el resurgimiento de culturas y sentimientos regionales o nacionalitarios, la mayor vitalidad de movimientos y asociaciones en relación a los partidos políticos clásicos, etc., demuestran que el futuro de la democracia depende en gran medida del nivel y de la fortaleza de los procesos descentralizadores.

5. LA CIUDAD SOLIDARIA

Hubo un tiempo en el que pensábamos la ciudad como un crecimiento, anárquico en muchos aspectos, injusto siempre, pero integrador a pesar de todo, generador de excedentes susceptibles de apropiación pública, con los cuales podían financiarse los equipamientos y los servicios básicos que otorgan la calidad de ciudadanía a todos, sin distinción de origen, renta, profesión o estatus.

Hoy, paradójicamente, no hay crecimiento urbano, pero aumentan las desigualdades sociales. Y, además, ahora no gobiernan los especuladores sino los representantes de los sectores populares que sufren la injusticia ciudadana. La gestión pública tradicional no puede, aparentemente por lo menos, dar respuesta satisfactoria,

por falta de recursos económicos suficientes, a las demandas sociales crecientes. Esta es la segunda paradoja de la situación: el cambio político y la crisis económica aumentan las demandas y, al mismo tiempo, disminuyen los recursos. Un típico callejón sin salida. Apuntar algunas vías para salir de él, en la teoría y en la práctica, es el objetivo de este artículo.

5.1. *La demanda de servicios sociales continuará aumentando*

A pesar de las cada día mayores dificultades para mantener la oferta de servicios sociales públicos es previsible que la presión de la demanda sea cada vez más fuerte.

a) Los efectos sociales de la crisis (o del cambio económico-tecnológico) continuarán notándose durante largo tiempo: asistencia a los parados y a sus familias, acción pública hacia los jóvenes, disminución de las prestaciones empresariales, etc.

b) El mayor peso cuantitativo o cualitativo de grupos sociales que reclaman una acción o servicios específicos: tercera edad, infancia (por la mayor autonomía de la mujer), minorías étnicas, culturales o sexuales, familias unipersonales, etc.

c) La mujer, cuyo proceso de liberación es uno de los fenómenos más importantes de nuestra época, es un sujeto que reivindica derechos y que deja de asumir unos roles tradicionales que sustituían funciones asistenciales públicas.

d) Los usuarios de servicios sociales expresan cada vez más una demanda diversificada y el ritmo de aparición de nuevas necesidades tiende a acelerarse, debido a los cambios técnicos y a la mayor interacción cultural.

e) En nuestras ciudades aumentan vertiginosamente las bolsas de pobreza y las situaciones sociales que

requieren actuaciones urgentes (hambre, mendicidad infantil, drogadicción, viejos abandonados, etc.).

Al mismo tiempo que aumenta la demanda, la oferta tiende a encarecerse por la conjugación de tres tipos de factores: a) el coste creciente de las infraestructuras y, sobre todo, de las tecnologías de prestación de servicios; b) la burocratización, la rigidez administrativa y el peso de los intereses corporativos del personal profesionalizado; c) la multiplicación de las ofertas públicas y parapúblicas debido a las duplicidades administrativas (p. ej.: entre administración central, autonómica, provincial, municipal, institucional, etc.).

5.2. *De la política de infraestructuras a la política de reactivación económica y de desarrollo de las nuevas tecnologías.* *¿Hay lugar para la acción social?*

La política local ha priorizado hasta ahora la ordenación y el equipamiento del territorio, la obra física pública. En nuestro país además los municipios han tenido pocas competencias y menos recursos en las materias que en otros contextos han servido de base al desarrollo de una ambiciosa política local de carácter social: la vivienda, la enseñanza y la asistencia sanitaria. Aún hoy en Barcelona pesan mucho más las obras que los servicios, en especial los de carácter personal.

Ahora se tiende a poner lógicamente el acento en la iniciativa pública —directamente o apoyando a la privada— para reconstruir la base productiva de la ciudad, atraer actividades generadoras de empleo, promover los indispensables cambios económicos y tecnológicos para asegurar la competitividad de los sectores principales, etc. La política social requiere grandes recursos que sólo son obtenibles si la ciudad reencuentra el dinamismo económico... y si no debe dedicar la mayor parte del gasto de carácter social a los parados y sus familias. Ya se sabe que la vía de la asistencia de tipo caritativo tiene márgenes estrechos.

Pero aceptado todo esto debemos responder a dos tipos de cuestiones:

a) El tipo de desarrollo. Esquemáticamente pueden distinguirse dos tipos: la industrialización de todos los bienes y servicios (en el caso límite los servicios personales actuales serían sustituidos por robots, ordenadores, etc., que podrían utilizarse individualmente o en casa) o un nuevo desarrollo —público y social— de los equipamientos y de los servicios de carácter colectivo (basados en prestaciones personales).

b) La compatibilidad del poder democrático con la marginación social. Es posible que un razonamiento estrictamente económico no permita optar con claridad sobre el tipo de desarrollo, pero parece lógico deducir que un sistema democrático abierto no soporte los altos niveles de conflictividad y de marginación que se derivan de la opción "superindustrialista".

En consecuencia la opción de política local que compatibiliza el desarrollo económico y la integración social y cultural es aquella que prioriza también los equipamientos colectivos y los servicios personales.

5.3. *Sobre la oferta pública en servicios sociales*

En la actualidad se contraponen dos posiciones dotadas ambas de amplia credibilidad. Una de ellas es la que critica el exceso de oferta pública en servicios personales por el alto coste que conlleva y porque además no satisface necesidades primarias o urgentes, sino que muchas veces favorece a sectores con ingresos medios y altos. Otra posición es la que defiende la prioridad de una oferta pública global, que asegure a toda la población una gama importante de servicios sociales y que por lo tanto no discrimine sino que integre.

En España, cuyas administraciones públicas dedican porcentajes bastante más bajos que en el resto de la Europa comunitaria a los servicios sociales y con una herencia

de pseudo-Estado del bienestar que presenta enormes déficits en cantidad y cualidad, parece plenamente justificada la defensa del desarrollo de la oferta pública. Pero por otra parte la escasez de recursos públicos, el bajo nivel de eficiencia de muchas instituciones y servicios de gestión pública y la urgencia de demandas sociales especiales aconsejarían ser más cautos y no dejar de lado la necesidad de una política que saneara la gestión pública y que priorizara algunos servicios y actuaciones de carácter asistencial dirigidos a grupos específicos (discriminación positiva).

Probablemente la política más razonable debe combinar las dos posiciones. Una administración pública democrática debe construir una red básica de servicios sociales públicos que cumplan una triple función: a) prestación de un servicio, considerado socialmente necesario a toda la población; b) gestión pública directa (o indirecta en ciertos casos) con participación de los interesados, y c) orientación integradora y que refuerce las relaciones de solidaridad entre las personas.

Esta política es muy cara y si se desarrollara indefinidamente sería financieramente insoportable y generadora de una burocracia que invadiría toda la vida social y provocaría injusticias quizás mayores que las que se pretendiera combatir. La oferta pública básica de servicios sociales debe introducir correctivos (por ejemplo ciertos servicios pueden ser parcialmente financiados por los usuarios a partir de un cierto nivel de ingresos) y asumir sus limitaciones (no pueden prestarse todos los servicios deseables).

Es preciso completar la red básica de servicios sociales públicos con una política imaginativa que combine por lo menos estos dos tipos de actuación:

a) Programas especiales para grupos con problemas o déficit caracterizados por la urgencia social (hambre, familias sin casa, niños o viejos abandonados, etc.) o que requieren un tratamiento muy específico (drogadicción, delincuencia).

b) Apoyo a iniciativas sociales o privadas que prestan un servicio que la administración considera necesario pero no puede realizar por sí misma (por ej.: guarderías de una cooperativa de padres o personas que hacen de su casa una miniguardería, grupos que prestan ayuda domiciliaria o cumplen tarea de reinserción social, etc.).

Estos dos tipos de actuación en muchos casos se combinan y casi siempre entremezclan la gestión pública, las actividades de entes sociales sin finalidad lucrativa en unos casos y lucrativa en otras, el trabajo benévolo, etc.

5.4. *El coste de los servicios sociales: la buena austeridad*

Los servicios sociales y los equipamientos públicos no deben ser miserables, ni feos, ni arcaicos. Pero no deben ser tampoco innecesariamente ostentosos, ni sobre todo, con un coste de funcionamiento hinchado por mala planificación y escasa coordinación del sector, gestión deficiente, burocratización, etc. Una política ambiciosa de servicios sociales debe ser austera y plantearse como objetivo prioritario también la racionalización de la oferta pública y la mejora de la gestión, introduciendo elementos de modernización técnica y de control social.

Algunos criterios que deberían tenerse en cuenta en la política de servicios sociales son los siguientes:

a) La eficacia social y económica de los servicios sociales debe poderse evaluar en todo momento sobre la base de una información suficiente, que es lo mismo que permite la planificación y la coordinación de los agentes públicos y la utilización óptima de los recursos (mapa de servicios sociales, análisis del coste-beneficio por medio de sistema de indicadores actualizados, actuación por programas, etc.).

b) La gestión debe ser flexible, escasamente burocratizada y romper las rigideces de la función pública y del control presupuestario tradicionales. Por lo tanto se tenderá a la utilización de personal laboral, a la colabo-

ración de agentes semipúblicos o privados, al control a posteriori del gasto y por lo tanto del programa, etc. A cambio se reforzará la dirección política y el control social democrático en la gestión de los servicios sociales y se realizarán periódicamente programas de saneamiento de la gestión que se deriven de los controles verificadores de la eficiencia económica.

En resumen se proponen los criterios de evaluación permanente de la eficacia social y económica, de integridad de la oferta pública (planificación y coordinación institucional), de flexibilidad de la gestión (personal, presupuesto), de multiplicidad de los agentes (incluidos los privados) y de austeridad a todos los niveles para maximizar la oferta de servicios sociales.

La aplicación de estos criterios requiere de ciertos elementos políticos: globalidad de gestión, capacidad político-técnica para programas, ejecutar y evaluar, agilidad para adaptarse a demandas diversas y a situaciones locales cambiantes, control social externo a la administración, posibilidad de establecer mecanismos de cooperación social y de participación ciudadana eficientes, facultad de innovación y de experimentación desde el sector público, etc.

5.5. *La descentralización como respuesta*

En una sociedad moderna por su grado de desarrollo económico, político y cultural y en crisis por la gravedad de los problemas sociales que debe afrontar y la escasez de recursos disponibles, el nivel de descentralización que se haya alcanzado en la política de servicios sociales será el mejor indicador de la capacidad de respuesta a la problemática actual.

Por descentralización en este caso entendemos:

a) Atribuciones a los entes territoriales más próximos a los ciudadanos, los entes locales, de las competencias y funciones principales en materia de servicios so-

ciales, y especialmente de ejecución de programas y gestión de servicios.

b) Las otras administraciones públicas (Central y Autonómica) deberían establecer el marco normativo y el mapa básico de los servicios sociales, elaborar y excepcionalmente ejecutar programas especiales (siempre de forma coordinada con los municipios) y contribuir a la financiación de los programas y de los centros de prestaciones de servicios de los entes locales.

c) En las grandes ciudades, como Barcelona, la gestión de los servicios sociales básicos y la ejecución de los programas de carácter general o permanente deben realizarse, como ya se hace en nuestro caso, a nivel de distrito o barrio.

Las razones de la opción descentralizadora se derivan de los criterios expresados en el punto anterior.

¿Cómo conocer y evaluar la multiplicidad y la urgencia de las demandas en servicios sociales?

¿Cómo dar respuestas ágiles desde el sector público a estas demandas?

¿Cómo asegurar la racionalidad de la oferta pública, lo cual requiere una acción coordinada a distintos niveles, de carácter global (que integre acción social o asistencial, cultural, sanitaria, urbanística, de empleo, etc.) y sometida al control político democrático?

¿Cómo promover la experimentación social y al mismo tiempo asegurar la continuidad y la difusión de las iniciativas emprendidas?

¿Cómo encontrar fórmulas de gestión flexibles y que posibiliten la participación ciudadana y la cooperación social con la acción pública?

La gestión políticamente centralizada, de carácter sectorial o especializado, que luego se desconcentra territorialmente y que acostumbra a generar burocracias rígidas e inoperantes o entes autónomos de escaso control democrático y de imposible articulación con los otros servicios y programas públicos, no resuelve ninguno de estos interrogantes.

El nivel municipal, o de distrito o barrio en ciudades como Barcelona, sí que puede dar en cambio, una respuesta satisfactoria. Es un ámbito que permite la existencia de una infraestructura básica de servicios sociales y de uno o más centros dotados de equipos humanos calificados. La acción pública puede tener el necesario carácter global o integral, se pueden articular las políticas asistenciales con las urbanas, o las destinadas a reanimar la actividad económica y a generar empleo. La proximidad de las situaciones sociales y de la ciudadanía permite conocer las demandas, dar respuestas a tiempo y promover la participación de las asociaciones y de los usuarios en general. En el municipio o en el distrito existe una estructura política representativa, con poder decisorio y capacidad ejecutiva, que asegura la articulación con las otras administraciones públicas, el control democrático y la capacidad para dotarse, o requerir de los niveles superiores, los medios económicos, humanos y materiales para actuar.

En Barcelona justo ahora iniciamos una doble experiencia descentralizadora en el campo de los servicios sociales. Por una parte, en el marco de la nueva legislación, el municipio asume las principales competencias en esta materia. Por otra parte se acaba de transferir a los distritos la gestión de los centros de servicios sociales de zona y por extensión la actividad cotidiana y de carácter general en los principales campos de la acción social. Es el momento de verificar la bondad de los principios descentralizadores que se acaban de enunciar y también es la hora de lanzarse ambiciosamente por la vía del desarrollo de los servicios sociales, de la coordinación con el conjunto de acciones públicas y de estímulo de la cooperación y participación ciudadana.

CONCLUSION

El cambio económico y tecnológico genera un conjunto de actividades corporativas e individualistas y mar-

gina a importantes colectivos sociales. Por otra parte la rigidez burocrática y la escasez de recursos públicos crea distancias a veces insuperables entre la administración política y la ciudadanía. Pero también se dan tendencias en sentido contrario: apropiación popular de la ciudad (es decir mayor uso colectivo de ésta), desarrollo de la vida asociativa y de la economía social, legitimidad política de las propuestas descentralizadoras y participativas, etcétera.

Una política ambiciosa de servicios sociales no puede basarse únicamente en un mayor esfuerzo del sector público sino también en una cooperación social mucho más fuerte que impulse y canalice las relaciones solidarias. El elemento político-administrativo clave es la descentralización de los servicios sociales, que no es tanto un fin en sí mismo como un medio para desarrollar la solidaridad entre los ciudadanos.

Una ciudad más justa, que dé respuesta a las demandas sociales urgentes y que cree unas bases de oferta pública que tiendan a la integración y a la igualdad de los ciudadanos, sólo puede construirse con la solidaridad como fundamento.

IV. LAS TRANSFORMACIONES TERRITORIALES E INSTITUCIONALES EN LA EUROPA ACTUAL

1. DESCENTRALIZACION Y REORGANIZACION TERRITORIAL DEL ESTADO EN LA EUROPA DE LOS 70-80

La década de los 70 es pródiga en cambios institucionales a nivel local y regional.

En *Gran Bretaña* se aprueba en 1972 y se pone en práctica en 1974, el Local Government Act, que supone una reestructuración territorial y funcional del conjunto de la administración local. Anteriormente, entre 1960 y 1965 se había elaborado y aprobado el proyecto del Greater London Council, que significó crear una estructura metropolitana de gran tamaño (incluía, además del condado de Londres, todo el Middlesex y el Gran Londres pasaba de unos 300 km² a más de 2.000 km² y de 3 a 9 millones de habitantes) y originalidad (desaparecía la anterior estructura de condados y municipios sustituidos por 33 burgos o distritos, dos de ellos la City de Londres y la Westminster con estatuto especial).

Asimismo, desde mediados de los setenta se impulsa un proceso de regionalización de los servicios de la administración central (descentralización funcional por ministerio o servicio) y se crean consejos de planificación económica regional, disueltos en 1979 por el gobierno Thatcher; en tanto que la oposición laborista y socialde-

mócrata reclama por el contrario la creación de estructuras políticas representativas a nivel regional. El ambicioso proyecto político plasmado en las leyes de "devolution" en favor de Escocia y País de Gales (1978) es asimismo frenado en este último período.

El nivel regional inglés se caracteriza, pues, por una desconcentración no sistemática, que responde a las necesidades funcionales de cada ministerio o ente administrativo central. En los casos de Escocia y País de Gales destaca la existencia de un ministerio especial ("Scottish Office" y "Welsh Office") de carácter multifuncional, lo cual da lugar a que existan en las capitales de ambos países verdaderas estructuras político-administrativas desconcentradas de carácter suprarregional.

La relativa debilidad de las estructuras regionales contrasta con la fuerza de los poderes locales. La reforma de los años 70 se ha propuesto hacerlos más viables, tanto desde el punto de vista democrático como funcional, garantizando competencias exclusivas, específicas y decisorias y recursos financieros a las administraciones locales, para lo cual las nuevas estructuras territoriales tienen una superficie y una población mayores que antes de la reforma.

La transformación de las estructuras locales en Inglaterra, País de Gales y Escocia, es verdaderamente espectacular tanto por su radicalidad como por la relativa rapidez del proceso (si bien los estudios y proyectos se iniciaron en 1945). Inglaterra, que en 1972 contaba con 1.210 unidades de administración local (sin contar las 33 del Gran Londres, cuya reforma ya había sido hecha y las 10.000 parroquias, con escasos poderes) tenía en 1974, 296 distritos y 36 distritos metropolitanos (a los que se deben añadir 39 condados y 6 condados metropolitanos). En el País de Gales existen 8 condados y 37 distritos y en Escocia (país al que se extendió la reforma a partir de 1973) 12 entes regionales y 53 distritos. La simplificación realizada debe entenderse en tres aspectos: a) Reducción considerable del número de entidades locales (de 2.000 a 500 aproximadamente); b) Homogeneización de las enti-

dades locales, reducidas a dos tipos (con predominio del condado en las zonas rurales y del distrito en las metropolitanas, pero sin supeditación jerárquica de uno a otro). c) Redistribución rigurosa y realista de competencias y funciones entre los entes locales (de carácter específico y exclusivo con relación a las del Estado: no se olvide que en Gran Bretaña a diferencia de la mayoría de países del continente, los entes locales no tienen competencias propias garantizadas constitucionalmente sino las que les atribuye en cada caso el Parlamento mediante la legislación ordinaria).

La reforma local inglesa pone en primer término la eficacia administrativa, lo cual implica la búsqueda de la relación óptima entre funciones, tamaño de los entes locales y coste de los servicios. Pero no debe olvidarse que legisladores y científicos incluyen asimismo entre los principales objetivos de la reforma el desarrollo democrático del Estado, la proximidad de la administración al ciudadano y la facilidad de participación de éste en la gestión local. Esta preocupación democrática se manifiesta en un doble sentido: a) Institucionalización y atribución de carácter político electivo a aquellos niveles administrativos que se consideran ámbitos necesarios y eficientes (por ej.: Greater London Council); y b) Mantenimiento o creación de estructuras participativas de base reducida (parroquias en zonas rurales y consejos vecinales en las grandes ciudades).

Hay que destacar, por último, que una de las distinciones principales de la reforma inglesa es la que hace entre condados y distritos metropolitanos y el resto, lo cual permite una solución nueva y de carácter general a un problema que hasta ahora no ha sido abordado resueltamente en casi ningún otro país europeo.

En Francia el debate sobre la reforma local y la regionalización está presente a lo largo de toda la década de los sesenta. No se olvide que De Gaulle dimite al perder un referéndum sobre la creación de las regiones (1969). Los presidentes que le suceden (Pompidou y Giscard) no consiguen llevar a cabo los proyectos descentrá-

lizadores —la ley de 1972 que crea las regiones tiene efectos muy limitados— a pesar de que se elaboran importantes informes por encargo directo del gobierno (Vivre ensemble, Rapport de la Commission de développement des responsabilités locaux ó Informe Guichard de 1976, y Décentraliser les responsabilités, conjunto de informes encargados y presentados por el ministro Alain Peyrefitte, elaborados entre 1973 y 1976, y publicados en libro en 1979). La victoria socialista en 1981 acelera extraordinariamente el proceso descentralizador. El Ministerio del Interior pasa a denominarse del Interior y de la Descentralización, y al cabo de pocos meses, en 1982, se aprueba la "ley de derechos y libertades de los municipios, departamentos y regiones", que supone entre otras cosas la desaparición de la tradicional figura del prefecto y el reforzamiento considerable de la autonomía local por una parte, y la creación de verdaderas estructuras políticas (asamblea elegida por sufragio universal y ejecutivo con competencias decisorias) regionales. A esta ley ha seguido otra de transferencia de competencias (1983) y están en preparación otras leyes sobre la función pública, el estatuto de los elegidos, la participación, la financiación de los entes locales, etc., para desarrollar así todo el proceso descentralizador.

Francia es, sin duda alguna, el país europeo que hereda una estructura local aparentemente más compleja y anacrónica: 36.000 municipios, 4.000 cantones, 325 "arrondissements", 96 departamentos y 22 regiones. El departamento de París coincide con el municipio, pero el área metropolitana real es mucho mayor (aunque es lógicamente más pequeña que la región que comprende los 7 departamentos que rodean París, con 1.278 municipios), por lo cual no existe una autoridad política de aglomeración o metropolitana (únicamente organismos de carácter sectorial: por ej.: transporte público).

Por ley existen 4 comunidades urbanas (Lille, Lyon, Bordeaux y Strasbourg) y 5 más de segundo orden por agrupación voluntaria (alguna de las principales ciudades francesas como Marseille o Toulouse no constituyen comu-

nidad urbana). Para paliar los inconvenientes de la enorme fragmentación municipal se ha promovido la fusión de municipios (con éxito limitado: 811 hasta 1982), los sindicatos o mancomunidades de municipios (11.664 con finalidad única y 2.980 multifuncionales, datos de 1980) y los distritos (en general en zonas urbanas y con competencias obligatorias).

La persistencia de esta estructura territorial en Francia sólo se explica por el carácter extremadamente centralizado de su vida política y administrativa y por la eficacia del departamento como administración periférica de carácter global (además de ente local).

Lógicamente el proceso descentralizador que se acaba de iniciar en Francia debería conducir a una reestructuración global del territorio que racionalizara y simplificara unas estructuras locales tan complejas como obsoletas, aunque hay que tener en cuenta la fuerza que la tradición político-administrativa y la cristalización de intereses locales confieren a los municipios y a los departamentos. Es significativo que la ley básica de descentralización se refiera a la vez a regiones, departamentos y municipios, tratados de hecho en pie de igualdad, lo cual limita de entrada la posible competencia y la acción reformativa de los entes regionales. La reestructuración territorial, a pesar de la descentralización, deberá ser impulsada desde el centro.

En Italia la regionalización del Estado instituida por la Constitución de 1948, queda paralizada durante más de 20 años. Entre 1970 y 1975 se elaboran y aprueban los estatutos regionales, y en 1975 se celebran las primeras elecciones regionales, conjuntamente con las provinciales y las municipales. Los nuevos consejos regionales impulsan o crean ex novo, nuevos entes territoriales como los "comprensorios" (intento de crear unidades territoriales de programación más pequeñas y alternativas a la provincia), las comunidades de montaña, los distritos escolares, sanitarios, de servicios sociales, etc., de elección directa en unos casos e indirecta en otros. A lo largo de la última década se debate asimismo la reforma munici-

pal y provincial, sucediéndose los proyectos de ley, sin llegar a aprobarse ninguno. Dos cuestiones aparecen especialmente conflictivas: el estatuto de la provincia (cuya supresión, reclamada desde las posiciones más descentralizadoras choca con las inercias político-administrativas y además supondría la modificación de la Constitución), y el carácter de la regulación mediante ley estatal del municipio. En esta cuestión se enfrentan dos posiciones, las dos en principio autonomistas y descentralizadoras: la que propugna una enumeración detallada de las competencias y funciones de los municipios para garantizar así su autonomía (pero con los peligrosos problemas que se deriven del uniformismo, que se extenderá lógicamente a la organización y a la financiación de los entes locales) y la que propone atribuir a las regiones las competencias de organización territorial y de distribución de competencias entre los entes locales (para adecuarse mejor a las diferentes situaciones).

Italia, como la mayoría de países del área latina y mediterránea, se caracteriza por el mantenimiento de una estructura municipal vieja y fragmentada (más de 8.000 municipios) y de un nivel local intermedio y de segundo grado, la provincia (90) que fue diseñada en el siglo pasado con fines principalmente militares y de orden público y como ámbito de la administración periférica del gobierno central.

La vida municipal italiana se ha caracterizado por la contradicción entre el peso enorme del centralismo y del uniformismo por una parte, y la vitalidad y diversidad política, económica y cultural de las ciudades grandes y medianas, que han tenido en la falta de medios financieros el principal obstáculo para desarrollar su iniciativa autónoma.

La regionalización impulsada a lo largo de la década de los 70 fue considerada, no únicamente como la gran posibilidad de descentralizar el Estado y de reestructurar los entes locales, sino también de realizar una democratización y una reforma administrativa profunda de un Estado que muestra vicios históricos (herencia del pasado

oligárquico y fascista y de la falta de alternancia en el poder desde 1945).

La exigencia de un cambio en la vida municipal (la legislación local básica procede del período fascista, hasta los años 70 los municipios italianos —que dependen en el 90% de sus ingresos de las transferencias del Estado— tenían uno de los porcentajes de participación en el gasto público más bajos de Europa), y la potenciación legislativa y programática de las regiones han sido dos de los grandes objetivos de los reformadores de la última década. Pero el hecho de que el proceso descentralizador y de reestructuración territorial se haya producido bajo el impulso principal de las fuerzas políticas que gobernaban en la periferia del Estado, pero eran oposición al gobierno central, ha dado lugar no a la racionalización y a la simplificación de las estructuras territoriales, sino al “incrementalismo” político-administrativo: se han multiplicado los niveles institucionales, ha aumentado tanto el personal político como el funcionariado y se han complicado los procedimientos administrativos.

En consecuencia el espectacular desarrollo de la administración pública es muy superior al aumento de la cantidad y de la calidad de los servicios y a la eficacia de los mecanismos participativos.

Italia y Francia, que a diferencia de *Inglaterra* han mantenido las tradicionales estructuras municipales y provinciales, han tenido que buscar soluciones excepcionales a los nuevos problemas administrativos derivados del crecimiento de las grandes ciudades y que se sintetizan en los conceptos de institucionalización de las áreas metropolitanas y descentralización municipal.

El tema *metropolitano* que ha sido objeto de una importante actuación administrativa (planeamiento, gestión de los transportes y de otros servicios, programación de inversiones en infraestructuras, etc.) no ha dado lugar, en cambio, a un proceso importante de institucionalización política. En Francia, como ya hemos dicho, existen 9 comunidades urbanas que corresponden a las principales áreas metropolitanas y son simples mancomunidades

de municipios. En Italia, a pesar de la experiencia pionera del PIM (Piano Intercomunale Milanese) la institucionalización metropolitana es prácticamente nula.

La descentralización municipal ha sido planteada muy recientemente, especialmente en el caso francés (ley de descentralización de París-Marseille y Lyon de 1982). En Italia se aprobó en 1976 la ley de descentramiento que permite constituir Consejos de Quartiere (barrios) elegidos y con competencias deliberantes, además de administrativas y consultivas, en todas las ciudades grandes o medianas. En Inglaterra son las parroquias (barrios en las grandes ciudades o ex municipios en zonas rurales) los entes que ejercen algunas funciones descentralizadas y sobre todo participativas.

Esta mirada a tres países tan distintos y significativos es concluyente: desde mediados de los sesenta, y especialmente en los últimos tres años, asistimos a un importante proceso de reorganización territorial de las estructuras locales y regionales del Estado. La importancia de este hecho se apreciará más si se piensa que todo ello significa modificar una legislación que en gran parte se ha mantenido incólume desde el siglo pasado, y, sobre todo, modificar en el caso francés o inglés unas estructuras mucho más antiguas y crear otras nuevas (esto último vale también para Italia). Este proceso reorganizador tiene un carácter predominantemente descentralizador y no se ha realizado plenamente, ni tan solo en Inglaterra. (La regionalización es una cuestión pendiente. Por otra parte, el carácter muy reciente de las nuevas estructuras locales permite considerarlas hasta cierto punto experimentales. Prueba de ello es que la más importante creación de la reforma local inglesa —el Greater London Council— es objeto de un proyecto de ley del gobierno que pretende suprimirlo.)

Si contemplamos rápidamente la organización territorial y el régimen local de otros países europeos, nos apercibimos del carácter general de los procesos de reforma. En Alemania (RFA), en un marco federal establecido por la ley fundamental de 1949, son los Lander (re-

giones) los que asumen las competencias sobre el régimen local. A partir de 1965 se crean en los diferentes Lander Comisiones encargadas de preparar la reorganización, tanto de las administraciones locales (municipios rurales, municipios urbanos, grandes ciudades y departamentos), así como de las circunscripciones del Estado y las regiones. La reforma territorial y funcional elaborada y aprobada en los Lander entre 1965 y 1974 se pone en marcha progresivamente en el curso de esta última década y ha permitido pasar de 24.000 municipios a 3.508 unidades básicas de administración local (91 ciudades, 2.376 municipios unitarios, y 1.041 comunidades administrativas que reagrupan a 6.026 municipios).

También en Austria se inicia en los años sesenta la reforma municipal. Si bien la ley de 1962 sobre la organización de los municipios aumenta sus competencias y refuerza su autonomía, la verdadera reforma se inicia a finales de la década cuando se plantea la reestructuración territorial de los poderes locales mediante el reagrupamiento de municipios. En 1974 se ha pasado de los casi 4.000 municipios que existían diez años antes a 2.300. Al mismo tiempo, a partir de 1974 (enmienda a la constitución federal), se inicia un proceso de transferencias de competencias tanto de carácter legislativo como administrativo a los Lander (el federalismo austriaco tiene unas bases de partida mucho más centralistas que el alemán o el suizo).

En Suiza la reorganización territorial ha seguido en los últimos años tres caminos complementarios: a) La mancomunidad voluntaria de municipios (que en los últimos años han visto aumentar sus funciones y ha aumentado también la dimensión mínima necesaria para su ejercicio). b) La redefinición de las competencias de los cantones (en el proyecto de constitución de 1977 se suprime la presunción de competencia en favor de los cantones y la noción de competencia exclusiva, pero se intenta superar la confusión creada por el federalismo cooperativo mediante una definición más estricta de las competencias compartidas y las leyes-marco confederales para

las competencias cantonales y una mayor participación de los cantones en la confederación). c) La redistribución de funciones entre los cantones y los municipios (con el fin de racionalizar la administración pública evitando solapamientos y confusiones y mediante la colaboración del cantón con los municipios para dotarlos de los medios necesarios).

También en *Bélgica* corresponde a la década de los setenta vivir los grandes cambios institucionales de la organización territorial del Estado. Desde la revisión de la Constitución (1970 hasta la consolidación de las aglomeraciones metropolitanas (Bruselas desde 1971, pero tanto en la capital como en las cinco otras aglomeraciones, el proceso de institucionalización metropolitana se desarrolla a lo largo de toda la década) se producen cambios institucionales a todos los niveles. El reagrupamiento de municipios iniciado a principios de los sesenta, permite pasar de 2.498 a 589 en 1975. Progresivamente se fusionan los municipios de las aglomeraciones metropolitanas y en el caso de Bruselas los 19 municipios que la componen constituyen un único departamento administrativo. Asimismo se tiende a suprimir el carácter político de las provincias (pierden competencias decisorias y capacidad tributaria) y se potencian las regiones (se habla incluso de "federalización") tendencia que el "pacto comunitario" (1977) refuerza considerablemente. En un sentido parecido, pero menos acentuado, han evolucionado recientemente los *Países Bajos*: reagrupamiento de municipios e inicio de "regionalización" (entendida aquí como creación de estructuras supramunicipales tipo departamento o comarca), en tanto que se cuestiona a la provincia. La principal originalidad del sistema holandés es que tanto el alcalde como el presidente provincial son altos funcionarios nombrados por la Reina, con el fin de garantizar la cooperación de los entes locales con el gobierno y la administración central. Sin embargo, en los últimos años tienden a prevalecer posiciones descentralizadoras.

La reforma local en *Dinamarca* es sin duda alguna

una de las más profundas y completas, junto con la inglesa, con la cual comparte también las características de proceso global y coordinado (en la mayoría de otros países encontramos procesos más fragmentarios e improvisados). En este caso también se demuestra que uno de los procesos más elaborados técnicamente (desde el punto de vista jurídico-administrativo y financiero), es también uno de los que tiene un carácter más "político", tanto porque sus principales protagonistas han sido los cargos políticos (funcionando además por consenso), como por la preeminencia de valores políticos (descentralización del Estado, municipalización del poder). Desde mediados de los años sesenta (ley de 1967) hasta 1974, se pasa de 1.388 municipios (89 ciudades y 1.299 municipios rurales) a 275 y de 25 condados a 14 (la aglomeración de Copenhague incluida). Al mismo tiempo se redefinen y redistribuyen las competencias entre los entes locales, se lleva a cabo la reforma de la administración local y de los métodos de gestión (por ej.: introducción de la programación), se crearon nuevos mecanismos de gestión descentralizada y de participación en las ciudades y se modifica el sistema de financiación de los entes locales (mediante subvenciones de carácter general y objetivo que garantizan mejor la autonomía municipal y evitan la separación entre el ente que gasta y el que paga).

El proceso de reforma local en *Suecia* es probablemente el que se inició más tempranamente en Europa, en los años cuarenta: modificación de las estructuras municipales, cuya fragmentación impidió el desarrollo y la eficiencia de las prestaciones sociales. Pero también aquí es sobre todo en los años setenta que se abordan las cuestiones territoriales, institucionales y financieras conjuntamente (municipio y condado entendidos como partes del Estado y no como expresión únicamente de "intereses locales"). La importancia atribuida a la capacidad de promover el bienestar social y la articulación de las competencias locales con las centrales, son características destacadas de la experiencia sueca.

La primera fase de la reforma, en los años cuarenta

y cincuenta supuso pasar de 2.500 municipios a 1.000, en tanto que la segunda fase, de mediados de los 60 a mediados de los setenta, se pasó de 1.000 municipios a 278 agrupamientos de municipios. La reducción drástica de cargos políticos locales (de más de 200.000 a menos de 50.000), se justificaba por la mayor fuerza y eficacia de las administraciones locales y porque se aumentaban sus competencias y su autonomía autoorganizativa (nueva ley municipal de 1977). Asimismo desde finales de los setenta se hace un esfuerzo para promover la descentralización o desconcentración en los grandes municipios y crear nuevos mecanismos de participación política y ciudadana (partidos, funcionarios, entidades y ciudadanos en general). La década de los setenta también pone en primer plano, en Suecia como en el resto de Europa, la cuestión regional o provincial, en un doble sentido: democratización del condado (dar prioridad a la representación política directa en vez de a la administración periférica del Estado) y revisión de su funcionalidad (reducción del número y aumento del tamaño de los condados, redistribución de funciones y articulación con los municipios). La lógica democrática de la descentralización del Estado y el criterio de la eficacia social de la administración, aparecen como los principales factores de los cambios institucionales y territoriales.

Por último una brevísimas referencias a los tres países mediterráneos que en el curso de los setenta pasan de la dictadura a la democracia: *Portugal, Grecia y España*. En los tres casos las nuevas constituciones (1975 en Grecia, 1976 en Portugal, 1978 en España) incluyen entre sus objetivos básicos la descentralización del Estado, la regionalización de la administración y la potenciación de los poderes locales. El nivel regional, sin embargo, no ha sido institucionalizado ni en Portugal ni en Grecia (sólo es utilizado como zona de planeamiento económico, más bien teórico), a diferencia de España (Estado de las Autonomías). El problema municipal común a España y Grecia es el de la fragmentación municipal (8.000 y 6.000 municipios respectivamente) pero no es el caso de Portu-

gal (caso excepcional en Europa la institucionalización del municipio moderno en el siglo XIX se hizo sobre la base de unidades relativamente grandes: 300 municipios), siendo problemas comunes a los tres la confusión de competencias con otros niveles administrativos y la debilidad de las haciendas locales en un contexto de tradición centralista (política, administrativa y financiera). Las nuevas leyes municipales (1976 en Portugal, 1980 en Grecia y probablemente 1984 en España) atribuyen una gran importancia a la autonomía municipal y asimismo favorecen la descentralización de las grandes ciudades (especialmente en el caso portugués).

2. LA DESCENTRALIZACION DEL ESTADO: BALANCE CRITICO Y CUESTIONES DE METODO

2.1. *Reorganización del Estado: los problemas de la descentralización*

Los procesos de reorganización del Estado tienen una tendencia principal de carácter descentralizador. Esta descentralización se plantea a dos niveles principales: a) el regional *lander* o comunidad autónoma, y b) el municipio (en el que se dan dos procesos opuestos pero complementarios: el reagrupamiento de los pequeños municipios o la unificación de las áreas metropolitanas por una parte y la descentralización de las grandes ciudades por otra). Entre los dos, el nivel intermedio oscila entre la integración en el ente regional o el ser una estructura de apoyo del municipio. Dejando de lado el problema, más bien secundario, del ente intermedio, nos encontramos con dos tipos de problemas, comunes a la región y al municipio, y en general a todos los entes descentralizados, la garantía de su autonomía y la capacidad de intervención en relación a los entes superiores.

Los planteamientos autonomistas tradicionales se basan en: a) la existencia de órganos representativos, con capacidad normativa y de autoorganización; b) la

definición de un ámbito competencial propio; c) la suficiencia de medios (financieros, técnicos, etc.), propios; y d) la atribución de poder decisorio sometido únicamente al control de legalidad. La interdependencia de funciones de la administración pública no hace posible establecer un nivel específico de intereses y competencias regionales y locales. Es necesario, asimismo, asegurar que la administración pública proporciona los mismos servicios para todos y ejerce unas funciones determinadas sin vacíos ni solapamientos. Por todo lo anterior los planteamientos modernos ponen el acento en la concepción de una administración pública unificada con una clara distribución y articulación de competencias y funciones (lo cual no excluye ni mucho menos que se den en cada nivel las condiciones citadas más arriba) y la necesidad de que los entes locales y regionales puedan intervenir en la elaboración de los planes y programas y en los procesos de decisión que se forman a nivel superior.

Esta intervención debe darse a varios niveles:

a) Legislativo (sobre todo por parte de las regiones autónomas: el ejemplo más acabado es el del Bundesrat alemán).

b) Financiero (en la medida que el Estado central es el principal recaudador de ingresos y que ejerce las funciones de coordinación y compensación del gasto público).

c) Sustitución de la administración periférica por la administración territorial regional y local (modelo de administración indirecta): para evitar la multiplicidad de administraciones públicas en el mismo ámbito territorial.

d) Comisiones mixtas administración central-regional (y/o local) para elaborar los programas sectoriales con incidencia territorial directa.

Por ahora los procesos descentralizadores no han resuelto del todo estos problemas, con lo cual se producen efectos perversos de la descentralización, es decir, una

mayor centralización y burocratización que se manifiestan por ejemplo en:

— la proliferación de los mecanismos de tutela por la vía normativa, de asunción de competencias, de mantenimiento de estructuras periféricas, financiera, etc.

— la deslegitimación de los entes regionales o locales debido a la falta de recursos, por no disponer de competencias en cuestiones fundamentales que se den a nivel territorial (política económica y de trabajo, seguridad ciudadana, medios de comunicación) y por el desfase entre las expectativas creadas y las posibilidades de actuación inmediata.

— la recentralización provocada tanto por las confusiones creadas por la descentralización mal hecha, como por la utilización abusiva de argumentos de política económica y territorial: política de empleo, combatir los desequilibrios, etc.

— la confusión entre entes descentralizados y mecanismos participativos, lo cual lleva a poner el acierto en la relación con las organizaciones sociales y con la ciudadanía en detrimento de las competencias decisorias y de los recursos.

Se trata evidentemente de problemas reales. Lo que ocurre es que muchas veces, a pesar de mantenerse el principio descentralizador, se resuelven contra la descentralización, cuando tienen solución descentralizadora.

Muchos mecanismos tutelares son anacrónicos y responden más a intereses burocráticos que a necesidades del bien público, el cual no está reñido con la diversidad. Los entes territoriales en la medida que son representativos deben ser también responsables, es decir, responder de sus decisiones y de lo que hacen con los recursos públicos ante sus ciudadanos. Nada se opone hoy en nuestra sociedad a un mayor intervencionismo económico de las administraciones regionales y locales: cuando lo hace el gobierno central no es por liberalismo sino por dirigis-

mo. Es cierto que los desequilibrios y desigualdades exigen decisiones centrales de coordinación y compensación, pero es aún más lógico que los entes territoriales participen en estas decisiones. Por último únicamente si no se aborda una reforma de las estructuras territoriales que tenga en cuenta el tamaño necesario para una actuación administrativa eficaz, se justificará una visión estrechamente participativa de los entes locales. Pero precisamente esta reforma, como hemos visto al principio, ha sido emprendida en la mayoría de países europeos (aunque no siempre con criterios rigurosos de funcionalidad).

2.2. *Objetivos y efectos perversos de la descentralización del Estado*

Los dos objetivos principales que se han planteado en todos los procesos descentralizadores son:

a) Racionalizar y unificar la administración pública por medio de la creación de estructuras territoriales adecuadas a las funciones que debe ejercer por una parte, y por otra parte devolviendo el protagonismo a las administraciones de gestión global en vez de las de carácter sectorial.

b) Democratizar el Estado, acercando las instituciones representativas a los ciudadanos, creando nuevos mecanismos de participación y de consenso y aplicando el principio de que las decisiones se tomen al nivel más bajo posible.

A estos dos objetivos se han añadido en ocasiones otros como:

c) El reconocimiento de realidades histórico-geográficas o culturales o sociales que exigen tener personalidad político-administrativa por considerar que tienen intereses propios (entre los cuales el mantener o desarrollar su misma personalidad).

d) La atribución de representación política y la asignación de medios administrativos (es decir: poder)

a las zonas que sufren de los desequilibrios territoriales para dar satisfacción a demandas populares y para combatir las desigualdades sociales.

En los últimos años, y en el marco de la crisis, se han avanzado también otros objetivos complementarios.

e) La descentralización como respuesta a la crisis del "welfare state", como un medio de promover la cooperación y la solidaridad sociales y para actuar con más agilidad frente a los efectos de la crisis económica.

f) Un objetivo más ambicioso es el de promover nuevos modelos de desarrollo económico y territorial diferentes, basados en la economía mixta y el equilibrio campo-ciudad (por ejemplo: el modelo "terza Italia").

g) El reforzamiento de los poderes locales y regionales también se ha considerado un medio importante de combatir las tendencias corporativas, la fragmentación social y la marginación de grupos importantes de la colectividad y para aumentar el grado de participación política.

Los procesos descentralizadores han cumplido, más o menos bien, estos objetivos, o una parte de ellos. Pero también han tenido *efectos perversos* como:

a) El incrementalismo político-administrativo en dos sentidos: multiplicación innecesaria de los niveles y de los entes políticos territoriales y alargamiento de los procedimientos administrativos. Las consecuencias son las superposiciones y los solapamientos entre las administraciones públicas, la irresponsabilidad de éstas ante los ciudadanos, la acentuación de los defectos y de las rigideces de la burocracia, la creación de pantallas entre la población y las instituciones decisorias y representativas, la proliferación reglamentaria en vez de su simplificación, etc.

b) La reproducción y ampliación de la representación política y de la organización administrativa con un

conjunto de medidas cautelares que tiendan a reforzar las cúpulas de los partidos y los corporativismos funcionariales. Esto ocurre cuando se implementa la descentralización política, de tal modo que se deja de hecho en manos de las direcciones partidarias la designación de los nuevos representantes políticos (por ejemplo, listas de partido cerradas y bloqueadas) y cuando no se vincula la descentralización a la reforma administrativa. La democratización del Estado, la participación ciudadana y la eficacia social administrativa ganan entonces muy poco. La descentralización se confunde entonces con la expansión de las clases políticas (partitocracia) y de la burocracia.

c) La descentralización mediante transferencias de competencias de carácter social (enseñanza, sanidad, vivienda, servicios asistenciales, etc.) a los entes locales y regionales puede ser una forma de dismantelar el "welfare state" y de disminuir drásticamente las prestaciones sociales cuando no se transfieran los recursos económicos y materiales suficientes. Véase, por ejemplo, la política "en favor" de los gobiernos locales de Thatcher y Reagan, o la "reforma municipal" del gobierno de Pinochet en Chile.

d) La descentralización que en los últimos años coincide con un cierto desprestigio de las políticas económicas estatalistas, ha servido para legitimar la actividad de los agentes privados y el mercado capitalista, incluso en sectores tradicionales de servicios públicos, a pesar de la escasa iniciativa y del mal funcionamiento del capitalismo privado. La falta de medios de actuación (financieros, normativos, etc.) en la vida económica que aqueja a los entes descentralizados y la no creación de mecanismos de participación y cooperación sociales, son la causa de este efecto perverso.

Estas consideraciones nos llevan a plantear tres principios que nos parecen fundamentales para un desarrollo exitoso del proceso descentralizador.

Primero: La descentralización debe basarse en una voluntad política explícita y decidida, alrededor de la cual se dé un gran consenso social y cultural.

Segundo: La descentralización del Estado supone un proceso de reorganización político-administrativa que modifica las estructuras territoriales, la distribución de competencias y recursos y los mecanismos de representación y participación. Este proceso debe abordarse como un todo y con una idea básica del modelo final al que se quiere llegar (atención: básica pero no rígida ni detallista). En cualquier caso debe optarse por la simplicidad y la coherencia del sistema político-administrativo que se construye. Por ejemplo: Si se pretende institucionalizar el área metropolitana parece más lógico hacerla coincidir con la provincia o el municipio, en vez de crear un nivel nuevo (a menos que no sea una estructura funcional con competencias muy específicas y limitadas).

Tercero: La descentralización supone, asimismo, optar por la diversidad y no por el uniformismo, lo cual implica dejar un amplio margen a la capacidad de organización y a la libertad de fijarse objetivos y modos de gestión a los entes regionales y locales.

Una de las críticas que hay que hacer a los procesos descentralizadores es que muchas veces se ha dado un exceso de debate sobre las divisiones territoriales y sobre las formas institucionales y ha faltado, en cambio, claridad teórica sobre los objetivos y la metodología, así como voluntad política para aceptar la diversidad y la experimentación.

2.3. *Para una metodología de la descentralización*

Los procesos descentralizadores, si bien se han hecho a partir de muchos estudios y en medio de grandes debates, se han caracterizado por su carácter fragmentario, poco planificado y escasamente coordinado. No creemos posible que un proceso tan complejo y largo, que debe dejar además un amplio margen a la iniciativa au-

tónoma de los entes descentralizados y que debe hacer posible la experimentación y las soluciones especiales, pueda ser objeto de una planificación global rigurosa. Pero sí que conviene establecer un marco general de objetivos y procedimientos que permitan el desarrollo del proceso según una metodología lo más científica posible. Estamos convencidos de que la descentralización del Estado es un requisito indispensable para su modernización y democratización, de que sólo un Estado descentralizado puede maximizar la información y desarrollar políticas coherentes y estructuras representativas. Pero si se lleva a cabo en orden disperso y siguiendo impulsos políticos o administrativos heterogéneos, estos objetivos quedan anulados por los efectos perversos descritos anteriormente.

Hemos intentado sintetizar en una serie de puntos lo que consideramos requisitos básicos a tener en cuenta para elaborar una metodología de la descentralización.

a) *La definición del marco legal.* Si bien el marco constitucional ha de ser flexible, conviene una legislación básica que establezca los niveles principales de organización del Estado, que explicita si se opta por un modelo de administración directa o indirecta, y que permita combinar luego la acción normativa y de gobierno de los distintos niveles con la iniciativa voluntaria de los entes descentralizados. Es fundamental —por lo menos en los Estados Federales o autonomistas— atribuir a los entes **autonómicos o regionales** la competencia principal de organización territorial local, como punto de equilibrio entre el uniformismo que garantiza la igualdad político-jurídica y la diversidad que hace posible la adecuación a las situaciones específicas (aunque también puede conducir a una neocentralismo o el mantenimiento de estructuras caciquistas).

b) *Definición de la organización territorial básica.* En primer lugar, hay que determinar el número de niveles de organización del Estado. Si éste es federal o regionalizado la experiencia demuestra que debe optarse por

la Administración indirecta, por lo cual no hay prácticamente Administración periférica del Estado. Pero también parece lógico que el modelo indirecto se aplique asimismo al ente autonómico o regional: la administración normal debiera ser la administración local. Esta no debiera tener más de dos niveles (si es posible uno), lo cual implicaría que la creación de nuevas estructuras (comarcas, áreas metropolitanas) debería conllevar la supresión de otras (municipio, provincia) o su coincidencia (por ej.: el área metropolitana puede ser el ente intermedio).

La delimitación de los entes locales o división territorial debe adecuarse a las competencias y funciones que vayan a ejercer (ámbitos adecuados —superficie, población, comunicaciones, cohesión socio-cultural, organización política— para la prestación de servicios y para la participación cívica), pero la diversidad de divisiones que se deducen del análisis territorial no proporciona un criterio demasiado preciso. Además conviene no hacer más cambios de los imprescindibles (las inercias administrativas y las reacciones sociales pueden ser fuertes y los cambios son caros). De la experiencia europea puede concluirse que hay que hacer un estudio riguroso de los costes de las distintas posibilidades de organización territorial y luego encontrar una solución de equilibrio entre el mínimo coste funcional y el mínimo cambio territorial, sin olvidar la necesidad de satisfacer las demandas de reconocimiento histórico o social y de participación política. El "relativismo territorial" se impone.

c) *La definición de las competencias y funciones* que corresponden a cada nivel territorial es, sin duda, el problema más difícil de resolver. Y creemos que puede afirmarse que no hay una respuesta científica única (por ej.: es imposible decidir, con criterios únicamente técnicos, las competencias y funciones de un ente metropolitano). No sirven los viejos criterios del tipo "intereses propios" del municipio, provincia o región. Ni son suficientes los principios descentralizadores del tipo: lo que

puede decidirse en el nivel inferior, la problemática que se genere a este nivel territorial o que afecte principalmente a la población que lo habite. Hay que hacer un estudio técnico (funcional, administrativo, financiero) que permita establecer distintos niveles de decisión y gestión, y los requerimientos y costes de cada uno. Y también buscar una solución política que dé satisfacción a las demandas de representación y de participación. En general, se considera que las competencias de planificación y programación general de la acción pública, de hacer normas básicas, de recaudación de ingresos y redistribución del gasto público, de gestión de los grandes servicios y de asistencia y coordinación técnica, corresponden a los niveles superiores (por ej.: Región en relación al ente local, Gobierno metropolitano respecto al municipio o al distrito). Las competencias y funciones más descentralizables son las de programación concreta, de gestión de servicios, de desarrollo reglamentario de las normas, de iniciativa y decisión política en cuestiones urbanísticas y sociales de interés local y de ejecución material de obras.

Hay aún otro problema por resolver: la articulación del ente descentralizado con los niveles superiores de la administración pública. Estos deben tener los medios para cumplir funciones de coordinación y de compensación (pero no de tutela o control legal, cuando los entes descentralizados tienen autonomía y personalidad jurídica, que corresponde a los tribunales), pero los entes locales y regionales deben tener los medios para intervenir en la elaboración de la política general. Creemos que ésta es una de las cuestiones clave de la descentralización moderna.

d) *El procedimiento de la descentralización.* Sea cual sea el nivel al que se produce, la falta de un procedimiento riguroso ha sido uno de los principales defectos de muchos procesos descentralizadores y lo que muchas veces les ha bloqueado. En primer lugar, es necesaria una normativa que regule cómo se realizará cada

una de las transferencias de competencias y funciones. En segundo lugar, hay que establecer un *per* que especifique cuáles son los servicios, medios materiales y personales y recursos financieros que requieren cada una de estas transferencias. Y en tercer lugar, este proceso de transferencias debe combinarse con la definición del modelo organizativo del ente descentralizado y con la reforma administrativa de la institución que descentraliza.

La descentralización supone modernizar los procedimientos de elaboración de las decisiones y de gestión administrativa (técnicas de programación, incorporación de la tecnología informática) que deben formar parte del mismo proceso.

e) *Organización política y participación en la descentralización.* La cuestión política clave que hay que resolver es la de la personalidad político-administrativa de cada nivel territorial. Hay una necesaria correlación entre la representación por vía electiva directa y el carácter político del órgano ejecutivo, la capacidad deliberante o decisoria y la posesión de competencias propias que se ejercen con autonomía y la no dependencia financiera (asignación objetiva de los recursos económicos que se descentralizan y posibilidad de tener ingresos propios que responsabilicen directamente a cada administración ante sus ciudadanos).

La organización representativa supone reconocer personalidad política a la colectividad social del territorio y atribuir autonomía en el ejercicio de su competencia. Por lo tanto, los entes político-administrativos deben ser creados por ley (estatal o autonómica) y no pueden multiplicarse ad infinitum. Al mismo tiempo la experiencia europea confirma las grandes limitaciones de los entes basados en la elección indirecta (por ej.: mancomunidades, consejos metropolitanos, diputaciones provinciales) excepto para funciones muy específicas (pero no para ejercer responsabilidades globales). En consecuencia, parece claro que deben privilegiarse unos pocos niveles políticos globales de elección directa y que de-

ben reservarse las fórmulas indirectas o mixtas (por ej.: consorcios entre la institución regional y la local) para el cumplimiento de algunas funciones claramente delimitadas (por ej.: transportes).

En la medida que son objetivos de la reorganización territorial favorecer la diversidad de soluciones organizativas y promover la participación ciudadana, la regulación legal debe dejar un amplio margen a la auto-organización de cada ente territorial y al mismo tiempo debe facilitar la creación de mecanismos participativos.

Algunos de estos mecanismos que la legislación (estatal o autonómica) no debiera regular, pero sí puede establecer o permitir, son:

— Sistemas electorales específicos (por ej.: en distritos urbanos o en comarcas rurales) que dieran chance a las candidaturas no partidarias y a los candidatos individuales.

— Derecho de audiencia pública, de petición, de iniciativa, de consulta popular y de queja.

— Consejos o asambleas territoriales abiertos de delegados o representantes (de los residentes o de las asociaciones) de carácter consultivo.

— Comisiones mixtas en los distintos sectores de actividad de la Administración pública (representantes políticos y técnicos de ésta y representantes de los usuarios, de las asociaciones, profesionales).

— Participación de los usuarios en la gestión de los servicios públicos.

— Regulación de los derechos "difusos" para dar eficacia a su protección y defensa (por ej.: medio ambiente, salud...).

— Programas especiales para grupos marginados, más afectados por la crisis, etc.

— Apoyo a las asociaciones ciudadanas y a las empresas de la economía social.

— Información y comunicación, con la posibilidad de utilizar los medios modernos en los ámbitos locales (por ej.: radio y televisión).

V. LA DESCENTRALIZACION EN ESPAÑA

1. LA DESCENTRALIZACION EN LA TRANSICION ESPAÑOLA HACIA LA DEMOCRACIA

El proceso de democratización política del Estado español no puede explicarse sin analizar el importante papel jugado por las demandas populares de base local y regional.

En estas demandas han intervenido factores diversos y de distinto carácter en los niveles locales y regionales.

En el primero de estos niveles, en los barrios y ciudades, las demandas sociales respondían a: a) Reivindicaciones urbanas sobre el suelo, la vivienda, los equipamientos y los servicios (tanto de carácter defensivo como de protesta o de exigencia ante problemas nuevos o necesidades insatisfechas). b) Voluntad de reconstituir un tejido social organizado, de recuperar elementos de identidad y de vida colectiva y de construir instrumentos de agregación y movilización. c) Expresión, más o menos consciente y directa, de oposición política, de aspiración a conseguir libertades y derechos de carácter democrático, especialmente en el ámbito municipal (derecho de asociarse y reunirse, representantes elegidos en el ayuntamiento, estructura descentralizada en el distrito o barrio). Dos aspectos característicos, y que explican la im-

portancia que adquirieron los movimientos urbanos y ciudadanos en los últimos años del Estado autoritario, fueron la convergencia de grupos sociales diversos (populares o trabajadores y medios, con un importante papel de profesionales e intelectuales) y la posibilidad de expresión por medio de organizaciones legales (algunas ya existentes como entidades culturales y colegios profesionales, otras creadas ex profeso como las asociaciones de vecinos) y de la prensa (el sistema político admitía la crítica pública municipal, pero no a los otros niveles del Estado).

La demanda nacionalista o regionalista (especialmente fuerte en Catalunya y el País Vasco), tenía algunos elementos coincidentes con la urbana o municipal, pero otros muy distintos. En ella se encontraban algunos componentes de carácter socio-económico (demanda de actuaciones públicas por considerarse zonas sacrificadas por el Estado), pero primaban los componentes culturales (lengua, símbolos, fiestas y, en general, todo aquello que expresara identidad colectiva) y también políticos (que debían expresarse públicamente, casi siempre, en forma de demandas culturales, aunque, poco a poco, se fue explicitando la reivindicación de autonomía político-administrativa). En este caso, se daba también coincidencia de grupos sociales y un mayor protagonismo de los sectores intelectuales y profesionales. Aunque la expresión pública, por medios legales, era más dificultosa, también llegaba a producirse. Posiblemente, al aspecto más importante de la demanda autonomista, en tanto que factor del proceso de democratización política, fue su capacidad unificadora o agregadora de grupos y aspiraciones sociales y culturales y de convertirse en síntesis política operativa (libertades, estatuto de autonomía, reconocimiento legal de partidos y organizaciones sociales).

Sin estos dos tipos de presión colectiva, que a mediados de los setenta llegaron a articularse, no podría entenderse el carácter irresistible, pacífico, descentralizado y consensuado del proceso democrático español de

1975 (muerte del jefe del Estado anterior) hasta 1979-80 (elecciones locales y autonómicas, que siguieron a la legalización de los partidos, a la celebración de elecciones generales y a la aprobación de la constitución democrática en 1977-1978).

Por todo lo dicho, es lógico que en la construcción del Estado democrático el tema de la descentralización política se haya convertido en una cuestión clave. A la Constitución siguieron los Estatutos de autonomía, para lo cual debió hacerse rápidamente un mapa regional, que no existía (las regiones no tenían entidad político-administrativa ni tampoco estaban definidas del todo). Las recién creadas Comunidades Autónomas tienen facultad, a su vez, de crear nuevas entidades territoriales supramunicipales, y en algunos casos hasta obligación de hacerlo (por ejemplo, comarcas). Al mismo tiempo se mantiene la estructura provincial y municipal heredada y también la administración periférica del Estado. Las transferencias de competencias y los trasposos de servicios del Estado central hacia las Comunidades Autónomas se realizan sin estudios ni programas y no se clarifican las relaciones y la división de competencias entre Comunidades Autónomas y entes locales (provincias y municipios), que oscilan entre la vieja dependencia hacia el Estado, la nueva que quiere crear la Comunidad Autónoma y la voluntad autonómica local. No se plantea la reorganización político-administrativa del territorio ni la simplificación de niveles, sino que, por el contrario, la tendencia es a la multiplicación de éstos y a la competitividad anárquica para tener competencias y funciones, con lo cual se multiplican también los solapamientos y los despilfarros.

Las grandes ciudades, a su vez, objeto de la presión popular desde los barrios y gobernadas por fuerzas políticas, cuyos dirigentes locales proceden de la tradición ciudadana democrática, se plantean su propia descentralización y, en algunos casos, la organización metropolitana.

Este panorama confuso y complejo requiere un doble proceso de clarificación: una reorganización político-

administrativa del territorio que reduzca los niveles y regule ex novo las relaciones o articulaciones entre ellos, y una definición rigurosa de las competencias y funciones que corresponden a cada uno de estos niveles.

El proceso de descentralización, tanto a nivel regional (Estado-comunidades autónomas) como local (municipio y distritos o barrios), en el marco de un proceso más global de democratización del Estado y en el contexto específico de la crisis económica hace aparecer problemas que antes no se planteaban, ni teórica ni prácticamente, como: a) La relación entre un sistema de partidos que se organiza a escala nacional o estatal y el conjunto de subsistemas regionales y locales de representación y participación política. b) La reconversión de las organizaciones sociales o ciudadanas y su relación con los entes u organismos descentralizados. c) La reconstrucción del tejido social y de los valores comunitarios resquebrajados por la competitividad política y gravemente afectados por la crisis económica. La descentralización del Estado lleva entonces a tratar la problemática de la representación política, de la participación popular y de la cooperación social.

Todo lo cual nos conduce a un replanteamiento de la cuestión del Estado.

La propuesta moderna sobre las autonomías locales y la descentralización supera concepciones caducas de Estado, tanto el "garantismo" liberal, como el Estado-persona marxista. La moderna descentralización no pretende defenderse del Estado central creando un espacio propio desconectado del centro, sino que por el contrario, quiere intervenir, desde los entes descentralizados, en la elaboración, reglamentación, programación, toma de decisión, ejecución y gestión de las políticas más generales. Tampoco se establece una separación rígida entre instituciones representativas del Estado de carácter local y sociedad civil, sino que se ve en la descentralización precisamente un modelo de articulación de unas y otras. Todo esto nos conduce a una concepción del Estado que no es instrumental y clasista (el Estado-persona

marxista como instrumento de un grupo social que se impone al resto de la sociedad), sino que concibe al Estado como un ordenamiento organizado en distintos niveles territoriales y abierto teóricamente al conjunto de la sociedad. Uno de los objetivos de la descentralización es, precisamente, contribuir a realizar prácticamente esta apertura, en especial, facilitando la participación cotidiana de los ciudadanos en la gestión pública y haciendo accesible la maquinaria político-administrativa a los sectores sociales más alejados de ella.

No se olvide que hoy están en crisis los grandes instrumentos de unificación de las sociedades industriales: el Estado basado en el sistema de partidos y grandes organizaciones sociales (patronales y sindicales) y el mercado/trabajo formal para el conjunto de la población. Si bien hoy la cultura y los medios de comunicación social, más aún que la escuela, tienen un papel unificante, no parece que sea suficiente para contrarrestar la crisis de una sociedad en la que se dan fuertes tendencias corporativas y marginales. El tríptico descentralización político-administrativa, participación ciudadana y organización-cooperación social, puede ser una respuesta unificante.

En las notas que siguen, y sobre la base de la reciente experiencia española y europea, se intentan sintetizar los elementos de carácter metodológico principales de los procesos de descentralización político-administrativa, en relación con la democratización del Estado.

2. BREVE REFLEXION SOBRE EL CASO ESPAÑOL

Del análisis de la experiencia europea de reorganización territorial del Estado en un sentido descentralizador y a partir de las reflexiones críticas y propositivas que hemos deducido de aquel análisis no resulta aventurado terminar estas notas afirmando que el camino emprendido en España combina la bondad de los objetivos con la multiplicación de los errores en la práctica descentralizadora.

a) *La confusión del marco legal.* Es comprensible que la Constitución sea flexible, aunque no lo es tanto que, como en Francia y en Italia, consagre una situación de dualidad de modelos: el nuevo basado en las Comunidades Autónomas (de tendencia federal) y el viejo, unitario centralista, que reserva todas las competencias organizativas para el Estado (central) y que mantiene las estructuras provinciales y municipales existentes. Pero es menos justificable que los Estatutos de autonomía refuerzan a la provincia, mantengan la confusión sobre la competencia en cuestiones de régimen municipal y no propongan una organización territorial básica. Y es aún menos defendible que la legislación de bases de régimen local (en proyecto) agrave la confusión, puesto que, a la vez, atribuye competencias de organización territorial a las C.C. A.A., pero refuerza las provincias, intenta limitar la creación de nuevos entes territoriales, pero estimula la creación de comarcas, áreas metropolitanas y otros entes intermedios, proclama el principio de autonomía autoorganizativa (por lo cual suprime la posibilidad de Carta), pero introduce rigideces totalmente innecesarias. ¿Por qué debe establecerse en una ley básica del Estado que los organismos comarcales representarán a los Ayuntamientos y los metropolitanos a los municipios? ¿Por qué los entes locales menores podrán ser elegidos y los organismos de distrito en las grandes ciudades no? Lo más grave no es el talante centralista y uniformista que parece expresarse de esta manera, sino el que estas imposiciones, positivas o negativas, no parecen responder a ningún modelo preciso, y menos aún debatido de organización territorial. Combinar el autoritarismo centralista con el incrementalismo político-administrativo es realmente optar por el camino más costoso.

b) *La multiplicación de niveles territoriales* en el marco de las Comunidades Autónomas parece inevitable. Ya hemos dicho que la Constitución y los Estatutos de Autonomía consolidan a las provincias en su doble carácter: administración periférica del Estado y entes lo-

cales. Lo cual resulta contradictorio con la organización territorial del Estado sobre la base de C.C. A.A. y la atribución a éstas de la competencia de organización territorial y régimen local. Pero además los Estatutos prevén la creación de regiones, comarcas, áreas metropolitanas y mancomunidades. Si a ello sumamos la descentralización de las grandes ciudades (distritos) y los entes locales menores en zonas rurales no es exagerado afirmar que en muy poco tiempo podemos encontrarnos con 5 o 6 niveles de Administración local, además de la autonómica y de la central (cada una de ellas con sus respectivas administraciones periféricas). Todo ello con pocos estudios y debates, sin ninguna propuesta política y menos aún sin ningún consenso sobre los niveles básicos de organización territorial. Más bien parece que se ha visto en el desarrollo de los procesos descentralizadores la fórmula de ampliar indefinidamente las clases políticas y los poderes de los aparatos partidarios.

c) La no solución de los principales problemas de organización territorial: *áreas metropolitanas y fragmentación municipal.* Tanto el desarrollo económico de los 60 como la crisis económica de los 70 han planteado la necesidad de abordar la falta de institucionalización político-administrativa de las áreas metropolitanas y el minifundismo municipal. Son dos problemas que siguen sin resolver, sin estudiar, sin debatir, por lo menos en la vida política española. No puede establecerse una Comunidad Autónoma en Madrid (provincia) y dejar sin resolver su relación con Madrid (área metropolitana y capital del Estado). No es fácil un Estatuto de Autonomía como el de Cataluña, que establece las comarcas, que consolida las provincias, que nada dice sobre la Corporación Metropolitana de Barcelona, formada por 27 municipios y con bastante más del 50% de la población del país y que hasta anuncia posibles regiones (la región metropolitana planificada en los años 60 supone más del 70% de la población catalana). Y es un misterio lo que puede ocurrir con las áreas metropolitanas del resto de

España, cuyos problemas no parece que vayan a encontrar solución ni en una legislación local del Estado que los ignora ni en la actividad autonómica que tenderá a confundirlas con los otros entes intermedios de posible creación (comarcas, mancomunidades, etc.).

Ya nos hemos referido al *minifundismo municipal* español. Sobre 8.039 municipios únicamente 253 tienen más de 20.000 habitantes (nivel urbano, según las Naciones Unidas) y unos 7.000 no llegan a 5.000 habitantes (por debajo de esta cifra, según criterio internacionalmente empleado, no se pueden prestar el conjunto de servicios considerados de carácter local). Pues bien, ni los órganos de Gobierno centrales del Estado ni las C.C. A.A. han abordado para nada esta cuestión. Al contrario: en algunos casos se ha entrado en una dinámica de segregación de núcleos periféricos para crear nuevos municipios. El proyecto de ley de régimen local traslada el problema a las C.C. A.A. (que podrán fusionar municipios o promover agrupaciones), pero no se ha dado ningún paso hacia su solución. Ni las propuestas de comarcalización (excepto en algunos estudios) se plantean como una solución de este minifundismo ni se preparan los medios para aplicar una política de estímulo (financiero, técnico-administrativo, etc.) para crear agrupaciones o mancomunidades municipales.

d) *Reforma administrativa y participación*. Por último, pero no es lo último en importancia, una de las críticas más serias que deben hacerse al proceso de reorganización territorial y descentralización del Estado en España es que tiende a reproducir los mismos *modelos administrativos* (si no los empeora), es decir, ni se renuevan las Administraciones descentralizadas ni se aprovecha la ocasión para reformar a las descentralizadas. Se mantienen las estructuras, los modos de gestión y los procedimientos del pasado. Uno de los aspectos más negativos, al haberse optado por la reproducción y multiplicación de administraciones públicas y no por su racionalización e integración territoriales, es la *proli-*

feración de cuerpos, funciones y servicios administrativos que casi inevitablemente se solapan y entran en competencia. Aunque así no fuere, no parece razonable que cada nivel territorial reproduzca la administración pública de los niveles superiores. Por ej.: el orden público. En vez de transferir a las Comunidades Autónomas la dirección funcional de las fuerzas de orden público y promover un proceso de integración de éstas, se ha elegido el camino de crear un nuevo cuerpo: policía autonómica. Con lo cual en el mismo ámbito territorial, y ejerciendo funciones parecidas, existirán la policía nacional, la judicial, la autonómica, la municipal y la Guardia Civil. La creación de estructuras descentralizadas ofrece la posibilidad de unificar funciones y cuerpos excesivamente compartimentados a niveles superiores. Pero si en vez de esto se opta por crear nuevos servicios y cuerpos que se añaden a los existentes se aumenta innecesariamente el coste y la complejidad del Estado. Por esta razón, insistimos en la conveniencia de establecer el principio básico de que en cada nivel territorial haya una Administración única por lo menos desde un punto de vista funcional. Si no se hace así, la jungla burocrática y el despilfarro financiero ahogarán el proceso descentralizador. El mal no está en la descentralización, sino en hacerlo mal.

Tampoco se ha avanzado casi nada en el terreno de la *participación*, a pesar de que la adhesión popular hacia las C.C. A.A. y hacia las instituciones locales debiera estimularla y cuando los partidos políticos manifiestan una escasísima presencia en el tejido social y merecen poca credibilidad en la vida cotidiana. Quizás precisamente por esto no promueven la creación de mecanismos participativos, aunque hay excepciones importantes, sobre todo, en la vida municipal (pero no en la estatal ni en la autonómica).

En España se ha seguido, y nos tememos que se sigue, un camino cuyo principio podría resumirse así: No sabemos a dónde vamos ni con qué medios y qué deberemos pagar por ello, pero vamos de prisa hacia este objetivo incierto. Es exactamente lo contrario de lo que

la experiencia europea aconseja: estudiar, debatir, crear consenso, precisar con rigor los objetivos, los procedimientos y los medios y avanzar entonces gradualmente, pero con decisión y coherencia. Decisión y coherencia que se encuentra a faltar en España a la hora de implementar el proceso autonómico, de regular el régimen local, de definir con claridad el estatuto de la provincia, de resolver el problema de la institucionalización de las áreas metropolitanas, de reagrupar los municipios y de descentralizar las grandes ciudades. Y falta decisión y coherencia porque falta estudio técnico y consenso político que permitan elaborar un proyecto global de modernización y democratización del Estado.

3. DESCENTRALIZACION Y PARTICIPACION EN GRANDES CIUDADES

3.1. *La demanda social-política y las necesidades funcionales*

Resulta casi utópico hablar de la necesidad moderna de descentralización territorial y funcional de las administraciones públicas y de participación de los ciudadanos en la elaboración y ejecución de los proyectos y programas y en la gestión de los servicios públicos. Esta necesidad es especialmente apremiante en la actividad de los poderes locales que cumplen unas funciones que suponen un contacto cotidiano con el conjunto de la ciudadanía.

Razones generales en favor de la descentralización y la participación.

a) Contrarrestar los efectos negativos del desarrollo moderno de la Administración y de los servicios públicos que se traducen en una gestión cada día más centralizada en la toma de decisiones y más burocratizada en la elaboración y ejecución de éstas. Las Administraciones públicas se sectorializan, con lo cual se pierde la

coherencia de la globalidad y hasta la coordinación más necesaria. En la gran ciudad, especialmente la distancia Administración-Ciudadano es cada vez mayor, y un objetivo fundamental de la descentralización y de la participación es reducirla considerablemente.

b) El crecimiento urbano, la concentración de la población en unos puntos del territorio, el abandono de otras zonas y la suburbialización de las áreas periféricas de los centros más importantes, todo ello ha generado grandes desequilibrios y profundas desigualdades en el espacio y entre los grupos sociales en cuanto al acceso a los bienes y servicios urbanos. La descentralización y la participación se propone siempre contribuir al reequilibrio del territorio y combatir las desigualdades sociales en la ciudad.

Es decir, que descentralización y participación son instrumentos políticos al servicio de unos contenidos de política municipal de carácter democrático e igualitario, de una política que pretende acercar la administración a los interesados y darles medios para que intervengan en la gestión municipal cotidiana.

c) La política municipal requiere el acuerdo de los ciudadanos y, por lo tanto, información, recepción de críticas y demandas, fiscalización o control de los servicios o actividades públicas por parte de los interesados o usuarios, diálogo, negociación y cooperación activa de los ciudadanos. Sin ello, la legitimación de la actuación pública será insuficiente, se conocerán mal las necesidades (cambiantes) de la población y la eficacia de los servicios, y no se podrá contar con la iniciativa y la colaboración de los ciudadanos (lo cual, cada vez es más indispensable para resolver la casi cuadratura del círculo que representa el mayor crecimiento de las necesidades respecto a los recursos públicos).

d) La descentralización municipal hace posible la reestructuración del territorio tanto desde el punto de vista funcional (ámbitos adecuados a la prestación de los

servicios públicos actuales) como político-cultural (reconocimiento de estructuras comunitarias o de identidades locales de base). Esta reestructuración del territorio, especialmente en las grandes ciudades y áreas metropolitanas se plantea, a la vez, a un nivel inframunicipal (distritos y/o barrios) y supramunicipal (comarcas, entidades metropolitanas, mancomunidades).

Descentralización y participación en la política municipal española.

En España la descentralización municipal y la participación ciudadana se han planteado como exigencias ineludibles y se han convertido en objetivos inmediatos para los nuevos Ayuntamientos en mucho mayor grado que en el resto de Europa. Y eso ha sido así, no solamente porque los primeros Ayuntamientos elegidos desde los años treinta han coincidido con la actualidad de esta temática y la puesta en práctica de la política descentralizadora y participativa en los Estados más próximos en todos los sentidos al nuestro, sino también por causas específicamente españolas:

a) En los últimos años del régimen político anterior se desarrollaron importantes *movimientos populares urbanos* y se creó un relativamente importante *tejido asociativo*. Se generó así una cultura urbana y municipal de carácter democrático y progresista que insistía especialmente en los aspectos participativos y en la proximidad de los poderes locales respecto a los ciudadanos. Las asociaciones y movimientos recuperaron o construyeron verdaderas identidades colectivas en los barrios y fueron instrumento de cristalización y experimentación de intereses locales intra o submunicipales. Si bien estos fenómenos no se dieron en todas las ciudades ni en todos los barrios sí que han sido el punto de referencia legítimo para toda la ciudadanía activa.

b) El crecimiento urbano acelerado y con altos costes sociales iniciado a finales de los cincuenta y la polí-

tica urbana de carácter segregacionista y desequilibrador que perduró hasta finales de los setenta han dado lugar a *grandes déficits* y a *grandes desigualdades* en las ciudades y en las áreas metropolitanas. La demanda de descentralización y de participación es especialmente fuerte cuando hay grupos y zonas que exigen una atención especial.

c) La victoria de las candidaturas de izquierda en la mayoría de municipios grandes y medianos en 1979 llevó a los Ayuntamientos a unas fuerzas políticas y a unos candidatos que, o procedían directamente del asociacionismo ciudadano y de la oposición urbana y municipal o bien habían asumido por lo menos las propuestas descentralizadoras y participativas. *Los programas municipales de los nuevos equipos de gobierno* incluían siempre la descentralización y la participación, lo cual era incluso aceptado en principio por los sectores más moderados o conservadores.

d) La *lógica de las autonomías* genera una crítica sistemática al centralismo y legitima todas las ideas y aspiraciones descentralizadoras y participativas. Se va concibiendo el Estado no tanto, o no únicamente, como una superestructura lejana sino como una articulación de instituciones que deben llegar a ser un verdadero tejido capilar en la sociedad y susceptibles de estar sometidas al control cotidiano por parte de ésta.

En conclusión: la cultura municipal de los partidos políticos y de los técnicos o profesionales ha quedado muy influenciada por las propuestas de descentralización y participación. Mientras tanto las asociaciones y movimientos buscaban una adaptación al nuevo contexto político convirtiéndose en interlocutores de los Ayuntamientos para lo cual necesitaban que se incrementaran la descentralización y la participación. Si a todo esto añadimos la imposibilidad de resolver a corto plazo los problemas más graves del municipio y el aumento de las demandas y expectativas de los ciudadanos, todo lo cual hace pensar que conviene acercar la administración a los ciudadanos y buscar su colaboración, o por lo menos su

comprensión, no es de extrañar la vigencia actual de las propuestas de descentralización y participación.

La demanda de descentralización y participación del asociacionismo ciudadano.

Las asociaciones de vecinos y otras entidades ciudadanas han planteado a lo largo de los últimos años un conjunto de reivindicaciones y propuestas relativas a la participación y, en menor grado, a la descentralización municipal. Creemos interesante resumirlas aquí, sobre la base de los documentos y conclusiones presentados y aprobados en reuniones de coordinación general del movimiento ciudadano.

a) Las asociaciones y entidades ciudadanas defienden la descentralización sobre todo como condición previa o favorable para la participación. En consecuencia se propone que los mecanismos descentralizados de barrio o de distrito incorporen la participación popular, bien en su misma composición, bien mediante reuniones o asambleas periódicas con representantes de todas las entidades, o bien a través de comisiones de base territorial o sectorial. En muchos casos se pide participar no solamente en la elaboración de los proyectos y luego en la gestión o ejecución sino también en los órganos o momentos de toma de decisión, a lo cual difícilmente pueden acceder los Ayuntamientos.

b) Descentralización del Ayuntamiento a través de consejos o juntas de distrito o de barrio que lleguen a ser de elección directa y tengan competencias y recursos propios. También se ha propuesto en algunos casos la descentralización de las diputaciones en ámbitos comarcales. El asociacionismo moderno considera que lógicamente cuanto más descentralizado esté el poder local real más podrá influir sobre él.

c) Reconocimiento de las asociaciones de vecinos y entidades ciudadanas como de interés público o de inte-

rés municipal. Derecho a la información preferente por parte del Ayuntamiento y a la consideración de entidades "interesadas" en todo lo que se refiera a la política municipal. Promoción y apoyo por parte de los Ayuntamientos a las asociaciones vecinales y entidades ciudadanas (locales, financiación, presencia en los centros cívico-culturales, etc.).

d) Reconocimiento del derecho de propuesta o de iniciativa popular, debiéndose fijar el plazo y el órgano municipal que debe dar una respuesta motivada. Derecho a referéndum municipal o consulta popular que puede ser promovida por el mismo Ayuntamiento o por entidades o vecinos (fijándose un mínimo de demandantes).

e) Regulación del derecho de asistencia a las reuniones de los órganos municipales: pleno, comisión permanente, comisiones etc... Posibilidad de tener derecho a voz o a dirigirse a los miembros del consistorio por otros medios (por escrito, en sesiones especiales, oficinas, etc.). Facilitar el acceso del público a las reuniones del pleno municipal (horarios y locales adecuados, información previa, etc.). Desarrollo de nuevas formas de información municipal y de diálogo con los ciudadanos o de recepción de sus demandas (por ejemplo radios municipales). Oficinas de información y horarios de la Administración que no coincidan con las laborales para facilitar el acceso de los ciudadanos al Ayuntamiento.

f) Participación de las entidades representativas de los vecinos y usuarios en la elaboración de los presupuestos municipales y de los proyectos y programas urbanísticos, de equipamientos y de vivienda. Participación de estas entidades en la gestión y/o en el control de los servicios públicos y municipales, en especial en aquellos que por su carácter (cívico, cultural, deportivo, social, etc.) mejor se presten a ello y tengan un ámbito territorial determinado (el barrio, todo el municipio cuando es pequeño o mediano).

3.2. La Descentralización de los municipios españoles

Descentralización y participación: dos políticas complementarias.

Descentralización y participación son objetivos conceptualmente distintos y complejos. La descentralización se distingue de la desconcentración. Con la *descentralización* se pretende conseguir una representación de la sociedad en el nuevo organismo que recibe atribuciones y recursos que ejerce y utiliza con autonomía. Es la *descentralización territorial*. Se parte de la consideración de que en el territorio sobre el cual se descentraliza hay una colectividad con intereses propios. La descentralización pretende entonces asegurar una gestión más democrática, que será también más eficaz al adecuarse mejor a las necesidades de los usuarios o receptores de los servicios y prestaciones públicos. Es distinto de *descentralización funcional*, que tiene carácter sectorial y no global, y que persigue sobre todo una mayor flexibilidad y agilidad de la gestión pública mediante la creación de un organismo o ente autonómico. Aunque la descentralización funcional puede acercar la administración a la ciudadanía y facilitar la relación entre ambas. En cuanto a la *desconcentración* pretende únicamente crear unidades de gestión más pequeñas bien para facilitar la organización interna de la administración, o bien para acercarla a los usuarios o vecinos. Se habla de desconcentración cuando sólo da lugar a la creación de un servicio o de una unidad operativa que es un instrumento del organismo desconcentrador, es decir que no pretende representar a la sociedad del territorio en el que actúe; ni tiene autonomía en su funcionamiento.

La *participación ciudadana o popular* se distingue de la participación *política* en sentido estricto, la cual se realiza a través de los partidos políticos y de las elecciones. La participación ciudadana o popular se refiere a la intervención de los vecinos o usuarios (en tanto que ciudadanos afectados o interesados) respecto a la adminis-

tración pública, sobre todo local, y en relación al ejercicio concreto de sus competencias. Es una participación con una motivación social concreta, y no explícitamente política o ideológica, y que se ejerce preferentemente de una manera directa (individual o a través de una asociación) y no por delegación (como ocurre en los partidos a través del voto).

Si bien las *distinciones conceptuales* son muy claras, luego en la práctica no es tan fácil separar descentralización, desconcentración y participación. Muchas veces son objetivos que forman parte de un *mismo proceso* y que se complementan. Así aparece en la reciente experiencia municipal española.

Los ayuntamientos han elaborado *reglamentos* que son a la vez de descentralización y de participación, justificando siempre la descentralización sobre todo como medio para desarrollar la participación. Solamente en algunos casos (Barcelona) se motiva también la descentralización por razones de eficacia a la prestación de servicios y de acercamiento de la administración al ciudadano. En general, incluso el reglamento de Madrid, se plantea la descentralización al servicio de la participación. Como corolario de lo anterior la participación se consolida preferentemente a través de la descentralización desarrollándose muy poco otros instrumentos o mecanismos participativos.

La descentralización y la participación están planteadas hoy como *un proceso gradual*, a través del cual las estructuras municipales y las entidades ciudadanas se van adecuando a los nuevos ámbitos y organismos territoriales. Muchos municipios han iniciado este proceso aunque sólo una minoría lo ha formalizado a través de un reglamento y la creación de nuevos organismos municipales (juntas, consejos o comisiones) y de nuevos organismos participativos. Algunos municipios que así lo han hecho son Madrid, Barcelona, Valencia, La Coruña, Córdoba, Gerona, Sabadell, Hospitalet, etc.; (aunque no siempre se ha llegado a la aprobación definitiva).

El proceso *descentralizador* acostumbra a pasar por una serie de fases, a cada una de las cuales corresponden unas funciones. A partir de la experiencia municipal española podemos resumirlos así:

a) *El Ayuntamiento se acerca a los barrios*, a los vecinos: visitas, reuniones, asambleas. Medios de información en el barrio o distrito. Recepción de demandas o propuestas de los vecinos. Más o menos bien se ha hecho siempre algo en este aspecto, aunque ahora se pone mayor énfasis en ello.

b) *Administración desconcentrada de algunos servicios*: por ejemplo, registro, licencias de obras menores, asistencia social, etc. Supone una base material estable (local, funcionarios, etc.). En mayor o menor grado ya existía en los grandes municipios a un nivel muy insuficiente y desigual para servir de administración a una verdadera descentralización.

c) *Consejos o juntas de distrito o de barrio* con funciones principalmente de estudio, propuesta, asesoramiento y consulta. En su composición se acostumbran a combinar los representantes del Ayuntamiento (políticos y/o técnicos o funcionarios) y los del barrio o distrito (a través de los partidos políticos y/o de las entidades). Estos consejos o juntas pueden ir recibiendo progresivamente más competencias y recursos (colaboración en la gestión de algunos servicios o equipamientos, dirección de los servicios desconcentrados, gestión de una parte de la inversión pública en la zona, etc.). Es la principal innovación del período actual.

d) *Consejos o Juntas entendidas como verdaderos organismos descentralizados*, creados por el municipio pero dotados de autonomía para desarrollar su organización, ejercer sus competencias y utilizar sus recursos. La lógica descentralizadora supone que estos organismos sean representativos de la sociedad en la que actúan, representatividad que culmina en la elección directa.

El caso límite es la creación de nuevos entes locales (en los Barrios o Distritos) que deben ser aprobados por el Estado o por las Comunidades Autónomas.

En España se han cubierto las tres primeras fases siendo la tercera la principal aportación del período que ahora termina, el de los Ayuntamientos elegidos o democráticos (1978-1983). La cuarta fase se plantea únicamente en los grandes municipios o para situaciones especiales (núcleos con características muy propias y voluntad de autonomizarse del Municipio). Sí que se dan ya situaciones intermedias entre la tercera y la cuarta fase. En cambio no parece viable a corto plazo que se llegue a la creación de nuevos entes locales en los barrios o distritos, pues supone en unos casos la reestructuración del conjunto del territorio afectado (áreas metropolitanas) y en otros hace correr el riesgo de una dinámica centrífuga que puede crear nuevos problemas. Es una cuestión que parece lógico abordarla con gran prudencia, aunque puede ser la solución idónea en municipios millonarios en población.

Veamos ahora cuáles son las principales cuestiones que deben resolverse para implementar la descentralización.

No nos referimos a la *base legal* de la descentralización, que ya ha sido tratada en el primer punto de este capítulo. Los reglamentos hasta ahora aprobados lo han sido en virtud de potestad reglamentaria que la actual legislación atribuye a los Municipios, lo cual hace que los Consejos o Juntas de Distrito o Barrio se planteen simplemente como órganos colaboradores o asesores del Ayuntamiento y la descentralización adolezca de cierta timidez formal fruto de la estrechez del marco legal.

La descentralización: cuestiones a resolver.

Son principalmente cuatro: la división territorial de la ciudad, la organización del Consejo o Junta, las competencias y los recursos (financieros, materiales y humanos). Son cuestiones bastante ligadas, que se condicionan mutuamente.

a) *La división territorial de la ciudad.*

Cuando más pequeñas y homogéneas sean las unidades territoriales más fácil es articular la participación con la descentralización y conseguir que los interesados intervengan directamente en la política municipal. Pero cuanto más grandes y diversificadas sean las unidades territoriales más efectiva será la descentralización y mayores posibilidades ofrecerá la participación. En el primer caso se corre el riesgo de una descentralización reducida a una oficina de relaciones públicas que puede ser hasta una pantalla entre los ciudadanos y el Ayuntamiento. En el segundo, el riesgo es el de convertir la descentralización en una simple operación tecno-burocrática sin que se creen realmente medios más eficaces de participación.

Las divisiones existentes de la ciudad pueden clasificarse en tres tipos: 1. Barrios históricos o definidos por su morfología urbana o por su composición social. Son las unidades que corresponden a la conciencia colectiva o a la identidad cultural, al movimiento asociativo, a la conflictividad humana y desde donde se exponen las demandas populares de descentralización y participación. 2. Las unidades administrativas de gestión desconcentrada del mismo Ayuntamiento (distritos) y las de los distintos servicios públicos. Estos últimos no coinciden siempre con los distritos y menos aún entre ellos (por ej.: inspección urbana, de mercados, unidades de la policía municipal o áreas sanitarias). 3. Los ámbitos de organización y representación políticas (circunscripciones electorales, estructuras territoriales de los partidos políticos). En España, donde se rige el sistema electoral proporcional con grandes circunscripciones, no hay unidades político-electorales inferiores al Municipio, y si se crearan no sería difícil hacerlas coincidentes o adaptables a las divisiones administrativas municipales.

Sobre la descentralización (y no la simple desconcentración que puede hacerse en todos los municipios) la opinión más generalizada, especialmente entre los técni-

cos, es que conviene optar por grandes unidades, lo cual significaría: 1. La descentralización completa sólo es necesaria en las grandes ciudades (de más de 200 o 300.000 habitantes), pudiendo, sin embargo, realizarse un proceso descentralizador en municipios más pequeños (a partir de 50.000 habitantes) o en los que hayan barrios segregados del tejido urbano. 2. Cuando el tamaño de la ciudad lo permite (ciudades millonarias) conviene hacer unidades que tengan un mínimo de 100.000 habitantes, pudiendo alcanzar los 250 o 300.000 y hasta más. 3. Se evitarán en lo posible unidades de menos de 50.000 habitantes. 4. El número total de unidades no debe ser muy superior a diez para no hacer excesivamente compleja la articulación del gobierno de la ciudad. 5. En cualquier caso, sea cual sea el tamaño del municipio siempre puede procederse a la creación de oficinas en los barrios, de unidades desconcentradas de los servicios municipales, de comisiones mixtas vecinos-Ayuntamiento, etc.

El delicado problema de hacer la división territorial debe resolverse en cada caso y según los objetivos y las posibilidades de la descentralización y las características del municipio. Solamente pueden apuntarse algunos criterios a tener en cuenta: 1) Pueden agregarse barrios históricos o unidades socio-culturales pero no dividirse. 2) También es mejor unificar divisiones administrativas o funcionales, que no partirlas. 3) En la medida de lo posible hay que procurar que los distritos o nuevas divisiones territoriales no tengan una superficie y un número de habitantes demasiado dispar. 4) Hay que prever el crecimiento o la transformación de las áreas territoriales para no verse obligado a cambiar de división periódicamente. 5) La unidad territorial que se cree debe tener (o poder conseguir) un cierto grado de centralidad cotidiana y, más en general, una cierta significación social y cultural. 6) En la descentralización es mejor utilizar el término Distrito (político-administrativo), que no el de Barrio (histórico, morfológico, socio-cultural, y que tiene connotaciones ideológicas y sentimentales).

b) *La Organización de los Consejos o Juntas de Distrito.*

Prácticamente todos los Reglamentos reproducen para los Distritos el modelo de organización política del municipio: el Presidente, la Comisión permanente o equipo de gobierno, y el Pleno del Consejo o Junta de Distrito. El problema a resolver es el de la composición del Pleno y también el de la elección o designación del Presidente o Comisión de Gobierno. Las posibilidades teóricas básicas, sin contar la elección directa, son tres: 1) El Consejo de Distrito representa al Ayuntamiento, su composición política reproduce la del Ayuntamiento y tiende a convertirse en un órgano de representación del Ayuntamiento en el territorio y de colaboración con equipo de gobierno del Municipio. En este caso está formado por concejales, por funcionarios o técnicos y/o por representantes de los partidos políticos, según dos variantes: la proporción que se dé en el pleno municipal o la composición del equipo de gobierno. 2) El consejo de distrito representa al Ayuntamiento, pero teniendo en cuenta la expresión política del territorio: los concejales y/o los representantes de los partidos corresponderían a los votos obtenidos por cada candidatura en el distrito. 3) En algunos casos se prevé un carácter mixto del Consejo de Distrito para satisfacer a la vez los dos objetivos deseados: la descentralización y la participación. Junto a los representantes del Ayuntamiento y/o de los partidos políticos presentes en él formarán parte de los Consejos de Distrito representantes de los vecinos. Estos representantes pueden ser nombrados por el mismo Ayuntamiento (o por sus representantes en el Consejo de Distrito), o bien por las entidades o asociaciones radicadas en el barrio o distrito.

Es una opinión ampliamente compartida por los especialistas, que estos entes de naturaleza mixta se prestan a confusión y que conviene distinguir los órganos descentralizados con perspectiva descentralizadora de los de participación popular.

Otro tema no fácil de resolver es el del Presidente

del Consejo de Distrito. Puede ser un representante del Alcalde o del equipo de gobierno, normalmente un concejal. O bien de la candidatura o del partido político que más votos haya obtenido en el distrito, también de preferencia un concejal. La otra solución posible sería la elección por parte de todos los consejeros de distrito, pero no es contemplada casi nunca en los reglamentos elaborados hasta ahora, y podría crear problemas de articulación entre los Distritos y los Ayuntamientos.

La presencia de entidades o asociaciones en los consejos de distrito puede resolverse por otros medios que no sean la inclusión de sus representantes en el órgano plenario del Consejo: Asamblea o Junta de distrito (reunión periódica del Consejo de Distrito con las entidades), presencia de representantes de las entidades y asociaciones en las Comisiones del Consejo de Distrito, comisiones de barrios (en los distintos barrios de distrito pueden crearse órganos de relación entre Consejo de Distrito y asociaciones vecinales, etc...). Pero con esto ya entramos en el campo de la participación, que trataremos más adelante.

Hay que notar una cierta indeterminación terminológica. Así, por ejemplo, en unos casos se utiliza la palabra Consejo en un sentido amplio (todos los órganos de distrito) y las otras en un sentido restringido (el órgano representativo y/o de gobierno). El término Junta unas veces puede designar en unos casos el órgano de gobierno, pero casi siempre se refiere al conjunto de órganos descentralizados y la participación que configuran la organización del Distrito: Consejo, Comisiones, etc. (véase, por ejemplo, los Reglamentos de Madrid y Valencia). En estos casos, la Junta es algo así como una Asamblea del Distrito.

c) *Las competencias de los Distritos.*

La descentralización iniciada en los municipios españoles ha perseguido hasta ahora objetivos de acercamiento administrativo, colaboración política y participación social, pero no la creación de nuevas estructuras po-

líticas con personalidad propia, lo cual no puede improvisarse desde un punto de vista político ni entraba en el ámbito de su competencia legal actual el poder hacerlo.

Las competencias atribuidas a los Consejos o Juntas de Distrito son de tres tipos:

Primero: Competencias de colaboración en la formación de la política municipal:

—Informe preceptivo sobre el planeamiento urbanístico, programas de actuación, presupuestos municipales, planes de equipamiento, concesión de licencias, solicitud de viviendas, etc.

—Propuesta a los órganos municipales de gobierno y estudios sobre las necesidades del Distrito. Asesoramiento a los órganos de gobierno, sobre todo, lo que haga referencia a su actuación en relación al distrito.

Segundo: Competencias de dirección o de cooperación en relación a la administración desconcentrada:

—Gestión de equipamientos colectivos y servicios públicos: centros cívico-sociales, equipamientos deportivos, servicios sociales (juventud, tercera edad, etc.), centros de asistencia sanitaria primaria, planificación familiar y de orientación sexual, organización de fiestas populares, etc.

—Contratación de obras y servicios con destino al Distrito (en algunos casos se ha estipulado que una parte de la inversión total del Municipio debe gestionarse a través de los Distritos. Por ejemplo, Barcelona: del 10 al 20%).

—Concesión de determinadas licencias y autorizaciones (por ejemplo, licencia de obras menores o de inspección de la vía pública, etc.). En general es una competencia que está en fase de estudio o de experimentación.

—Servicios de Registro General.

—Información a los ciudadanos.

Tercero: Competencias en relación a la participación ciudadana y de promoción de la vida asociativa.

—La información ciudadana es una condición previa a la participación y puede ser incluso una forma de participación ciudadana en la gestión municipal: servi-

cio de información y de recepción de demandas o propuestas y su examen, tramitación, reuniones de información y debate con los vecinos, campañas de información y concienciación ciudadanas, etc.

—Promover la participación de las entidades y de los vecinos en general en la elaboración de los programas de actuación y en la cuestión de los equipamientos colectivos y servicios públicos radicados en el Distrito (Comisiones, Representantes de las entidades en los órganos de gestión, etc.).

—Organizar la participación ciudadana en el ejercicio de las competencias propias del Consejo de Distrito: por ejemplo, en relación al planeamiento urbano o presupuestos municipales (reuniones, comisiones ad hoc o permanentes, etc.).

—Dar apoyo (directamente o tramitando la petición de ayuda) a las entidades y asociaciones de Distrito: locales, ayuda financiera, colaboración en sus actividades, etc.

d) *Los recursos.*

Los recursos de los órganos de Distrito son materiales, humanos y financieros.

El primer problema a resolver en esta materia es el del local u *oficina* del Distrito. En algunos casos, cuando ya existía un órgano desconcentrado (las Juntas de Distrito en Madrid y Barcelona, por ejemplo), ya hay un local más o menos idóneo. En otros casos también existen edificios públicos que, por su carácter, ubicación o historia pueden ser sedes adecuadas para Consejo de Distrito: el antiguo Ayuntamiento (cuando se trata de barrios que antes fueron municipios independientes), un edificio público situado en la plaza o zona central del distrito, etc. Cuando no es así, la recuperación y habilitación de un edificio que reúna las condiciones idóneas es el primer objetivo de la descentralización. Este edificio (o conjunto de locales) debe ser sede política, oficina de la administración desconcentrada y lugar de participación ciudadana. Más adelante puede dar lugar a un

complejo cívico-social en la medida en que se vayan creando centros cívicos, equipamientos y servicios centrales para el Distrito, locales para uso de las entidades, etc. Lógicamente la siguiente inversión es la de dotar a la oficina del Distrito de los medios materiales necesarios para las funciones que se les atribuyen: salón de reunión, material de oficina, terminales de ordenador, etc.

Los recursos humanos son aquellos que el Ayuntamiento pone a disposición del órgano de Distrito: por ej.: un secretario (que en un Distrito de gran ciudad debe ser por lo menos técnico superior), funcionarios y personal empleado o contratado, etc. En algunos casos puede haber una contratación específica de personal para el Consejo de Distrito o autorizar a éste a hacer contratos de obra con personas físicas o jurídicas. Un problema delicado es el de la atribución de la competencia de nombramiento y/o contratación de los cargos técnicos-políticos: directores o gerentes (de centros cívicos o servicios, de técnicos asesores, etc.).

Esta competencia puede corresponder a un órgano municipal o a un órgano de Distrito o incluso a un organismo en el que participen las entidades vecinales (cuando se trata de contratar personal para una actividad que se realice mediante la cooperación ciudadana).

Los recursos financieros serán siempre, en una primera etapa, los que procedan del presupuesto municipal y se destinan prioritariamente a asegurar el funcionamiento administrativo y la prestación de los servicios desconcentrados. En una segunda etapa pueden transferirse a los Distritos la parte que les corresponda de los fondos de inversión que se haya decidido gestionar de forma descentralizada, así como las partidas correspondientes a los servicios que les hayan sido transferidos. Entonces puede iniciarse ya una tercera etapa, que consiste en la atribución a los Distritos de ingresos propios o de parte automática de los ingresos municipales, según las competencias asumidas y los servicios transferidos. Algunas figuras impositivas (tasas, contribuciones especiales, impuesto de radicación, etc.) tienen una na-

turalidad que les hace especialmente territorializables (es decir, que todo el ingreso, o más probablemente, una cuota, quede en manos del Distrito). Evidentemente una parte de los ingresos del Distrito se derivarán de la gestión de los servicios y de su propio patrimonio.

3.3. Metodología para desarrollar la descentralización.

Objetivo político y descentralización de funciones

Desarrollar la descentralización requiere primero fijar los objetivos políticos que se quieren alcanzar, es decir, el grado de desconcentración administrativa, de participación ciudadana y de descentralización real de poder local. Para lo cual hay que debatir entre las fuerzas políticas, con las organizaciones sociales, económicas y culturales, con toda la ciudadanía, los límites, la organización básica y las funciones de las unidades territoriales, en las que se hace la descentralización.

La descentralización persigue primero que todo, acercar la administración a la ciudadanía y favorecer su participación, aumentar la representatividad del poder local y multiplicar las posibilidades de control y cooperación populares. El proceso descentralizador no puede ser una simple consecuencia de una decisión administrativa. Es un proceso democratizador relativamente largo, pero que sólo avanzará si se explicitan los objetivos deseados.

En segundo lugar, la descentralización requiere que se transfieran a los distritos un poder de decisión real (sin lo cual la participación puede llegar a ser totalmente ficticia) y competencias específicas, con los recursos y medios necesarios para ejercerlas (sin lo cual no hay acercamiento eficaz de la gestión a los ciudadanos). Es necesario entonces un estudio que abarque por lo menos estas dimensiones:

a) Un análisis de cada uno de los servicios y funciones municipales para decidir en cada uno de ellos lo

que es descentralizable y lo que en cambio requiere un ámbito municipal (o metropolitano o comarcal), así como los ámbitos o niveles más adecuados para esta descentralización (número de unidades mínimos y máximos de superficie y habitantes, etc.).

b) Estudio y propuesta de implementación del proceso material de la descentralización: presupuesto, personal, locales, material y documentación, coordinación de las funciones descentralizadas, etc.

c) Verificación de la demanda social y experimentación de la descentralización para cada uno de los servicios o funciones: utilización real, críticas y sugerencias de la ciudadanía, posibilidades de cooperación social, etc.

Funciones descentralizables: criterios y problemas.

El análisis de cada uno de los servicios y funciones municipales es el estudio más complejo y más decisivo que debe realizarse para implementar la descentralización con garantías de eficacia. No se pueden aplicar estándares mecánicamente, ya que la descentralización depende mucho de las características de cada municipio (tamaño, población, morfología, movilidad, etc.) y de la organización y prestaciones que realiza el Ayuntamiento. Como ejemplo metodológico recogemos las principales conclusiones sobre la escala territorial adecuada para los servicios y funciones municipales que se proponen en el estudio sobre "la organización territorial y administrativa de Barcelona" (dirigido por L. Casassas y J. Clusa por encargo del Ayuntamiento de Barcelona (1980-81). Recordemos que Barcelona ocupa 9.762 há., con una población de 1.752.627 habitantes (1980).

a) Existe un conjunto de funciones y servicios de carácter central que no son, en principio, descentralizables: la organización de los transportes públicos, la red viaria básica, el planeamiento urbano general, la política de localización industrial, planificación y organización

de la policía, teatros y museos, mercados centrales, eliminación de residuos sólidos, construcción y financiación de depuradoras y colectores, instalaciones deportivas de interés general, planificación de necesidades hospitalarias, obtención de suelo para la construcción de viviendas de promoción pública, etc.

b) Las funciones municipales cuya descentralización redundaría en una mayor eficacia de la gestión son, sobre todo, las que se refieren a: atención al público, prestación de servicios, que requieren unidades territoriales reducidas (por ejemplo, la sanidad primaria), gestión de instalaciones o equipamientos municipales con ámbitos territoriales inferiores a municipio (por ejemplo, instalaciones deportivas de barrio), inspecciones y concesiones de permisos, registro y estadística, actividades de promoción (por ejemplo, fiestas populares), etc.

c) Hay otras funciones que son también descentralizables porque su naturaleza territorializable lo permite y porque posibilitan el acercamiento de la elaboración, toma de decisión y ejecución a los ciudadanos y, por lo tanto, la participación de éstos. En estos casos no se trata tanto de eficacia administrativa como de democratización política de la gestión municipal: planeamiento y gestión urbanística (formación y aprobación inicial de los planes especiales y parciales, licencias de obras, etc.), gestión de los centros de salud e inspección sanitaria, protección ciudadana (unidades de policía municipal, parque de bomberos), áreas territoriales de empresas y servicios municipales (mercados de zona, gestión de vivienda pública, limpieza urbana, etc.), obras públicas en el barrio o distrito (por ejemplo, pavimentación de calles, rehabilitación de viviendas, etc.).

d) Hay que tener en cuenta algunos inconvenientes que se pueden derivar de la descentralización como son: complicación y alargamiento del proceso de toma de decisiones, solapamientos y mayor complejidad de la gestión municipal por la interdependencia de muchas

funciones y la necesidad de coordinar los niveles territoriales, encuentro de las presiones "localistas" y debilitamiento de la coherencia y globalidad de la gestión municipal, disminución del poder de negociación frente a empresas concesionarias o proveedoras, etc. Son inconvenientes superables, pero que si no se tienen en cuenta pueden aumentar los costes de la descentralización por encima de sus ventajas.

Funciones y servicios descentralizables: análisis aplicado a una gran ciudad.

Del análisis de las funciones y servicios municipales se desprende que en una ciudad como Barcelona el número de unidades óptimo no es superior a 10 o 12 y que la población deseable en los distritos se sitúa entre 100.000 y 300.000 habitantes (aunque pueden ser algo inferiores o superiores). Por cada área de la actividad municipal (reagrupadas para facilitar el resumen) la escala territorial y las funciones descentralizables pueden ser:

a) *Urbanismo, vivienda, obras públicas y transporte.*

—Planeamiento parcial y especial. Estudios de detalles. Informe previo preceptivo para la concesión de licencias mayores de obras y actividades industriales. Concesión de licencias menores. Inspección de actividades industriales y de obras. Información urbanística. Diseño urbano. Propuesta de adquisición de suelos. Para todas estas funciones se proponen entre 7 y 13 unidades territoriales.

—Operaciones de rehabilitación de viviendas con participación de los interesados. Busca de suelo libre para construcción de viviendas públicas para población residente en el Distrito. Contratación de obras de construcción o de reparación de viviendas sociales. Actuación respecto al barraquismo. Recepción, examen y tramitación de demandas de viviendas. Coordinación de la política de vivienda con los servicios sociales. Propuesta de locali-

zación de operaciones de vivienda pública o subvencionada. En estos casos la escala territorial es similar a la anterior o bien se refiere a núcleos de población o de viviendas muy determinadas (por ejemplo, el barraquismo).

—Proyectos y realización de obras de pavimentación y arreglo de calles y plazas (estudio de las necesidades y propuesta de actuación, redacción de proyecto, inspección de las obras, coherencia con otros proyectos urbanísticos). Inspección del alumbrado y de los colectores. Construcción y mantenimiento de edificios municipales y conservación y adecuación de parques y jardines de interés exclusivo del distrito. En Barcelona una parte de estas obras públicas dependen ya exclusivamente del Consejo de Distrito, pues son financiados a partir del fondo de libre disposición. La escala territorial conviene que sea relativamente grande, por lo que se propone como dimensión óptima entre 3 y 7 unidades.

—Estudio y propuesta sobre planificación y organización de los transportes públicos. Estudio e inspección de todo lo que se refiere al tráfico en los Distritos. Concesión e inspección de vados y permisos de estacionamiento. Propuesta de zonas peatonales y establecimiento de éstas cuando comprendan zonas que no incluyan ninguna vía o plaza de interés para el conjunto de la ciudad. En estos casos las unidades territoriales pueden ser muy variables y se adaptan en todo caso a las grandes unidades (10-12).

b) *Sanidad, Servicios sociales, Enseñanza, Cultura, Juventud y Deportes.*

—Centros de Salud (curas, asistencia médica general, odontología, maternología, etc.). Asistencia psiquiátrica. Información dietética. Planificación familiar y educación sexual. Educación sanitaria. Sanidad escolar. Control sanitario de los mercados de barrio. Salud pública (inspecciones sanitarias, desratización, desinfección, hi-

drología). Cementerio (relación servicio-usuario). Escala territorial: de 5 a 8 unidades.

—Guarderías infantiles. Centros de formación especial. Hogares, residencias y asistencia directa a los ancianos. Servicios para marginados sociales y gestión de servicios de reinserción social. Prevención social infantil (relación familiares-trabajadores sociales). Escala territorial: de 6 a 8 unidades.

—Administración escolar de los centros de enseñanza primaria y secundaria (personal no docente, suplencias, conservación y mantenimientos edificios, comedores). Utilización de las escuelas fuera del horario docente (si no lo impide la normativa estatal o autonómica). Asignación de solicitudes de nuevas matriculaciones. Estudio de las necesidades escolares y propuestas (localización, naturaleza, etc.). Relación con las Asociaciones de Padres. Colaboración con la Inspección escolar. Escala territorial: de 5 a 10 unidades y de 100.000 a 300.000 habitantes.

—Centros cívicos y culturales. Talleres de promoción artística. Alquiler o cesión de material (carpas, megafonía, etc.). Subvenciones a grupos culturales de base (de teatro, cine, musicales, etc.). Organización de fiestas populares. Promoción y mejora de bibliotecas. Escala territorial muy variable que en algunos casos puede dar lugar a unidades más pequeñas. Por ejemplo, en Barcelona se prevén de 30 a 40 centros cívicos. Pero en la mayoría de los casos la gestión cultural descentralizadora se adaptará a 6-10 unidades territoriales.

—Centros de Juventud (promoción y subvención). Actividades de los servicios para la juventud. Servicios de esparcimiento infantil. Servicios especiales para la juventud (información y tratamiento de la delincuencia y de la droga, información sexual, asesoramiento jurídico, etc.). Escala territorial: de 7 a 9 unidades.

—Construcción, gestión y mantenimiento de las instalaciones deportivas de barrio. Gestión de las instalaciones deportivas de ámbito más general localizadas en el Distrito. Aprobación e inspección de las concesiones de-

portivas a entidades privadas. Utilización de las instalaciones deportivas de los centros escolares. Subvenciones y promoción del deporte. Cursos y promoción deportiva escolar. Escala territorial: de 6 a 10 unidades.

—Gestión de emisoras municipales de radio y televisión (cuando sea posible), cuyo ámbito sea el Distrito o una parte de él (en el caso de que se creen). Colaboración con entidades o asociaciones ciudadanas para crear y gestionar emisoras de radio y televisión. Escala territorial variable, pero de preferencia grandes unidades (6 a 12).

c) *Abastecimiento, limpieza y eliminación de residuos.*

—Funcionamiento e inspección de los mercados de barrio. Inspección de los comercios de alimentación. Información y asesoramiento al consumidor. Escala territorial: de 5 a 7 zonas.

—Limpieza de calles y calzadas. Inspección de la recogida de residuos sólidos. Campañas de higiene y de recuperación. Organización de la recogida y recuperación de determinados residuos o deshechos (envases de vidrio, papel y cartón, madera, etc.). Escala territorial: de 8 a 10 unidades.

—Organización y gestión de mercados de ocasión con la colaboración de los vecinos o comerciantes del Distrito (por ejemplo, de muebles, ropa, etc.). Escala territorial adaptable.

d) *Guardia municipal, Bomberos y Protección ciudadana en general.*

—Unidades básicas de la Guardia municipal o cuarteles de Distrito con un subinspector y un número variable de oficiales para: vigilancia del cumplimiento de las Ordenanzas Municipales, ordenación del tráfico, ayuda al ciudadano y vigilancia de calles, vigilancia de instalaciones municipales. Escala territorial de 7 a 9 unidades. Se considera que la relación guardias/habitantes debe ser 1'5/1.000.

—Programa de prevención de incendios. Servicios de bomberos para hacer frente a siniestros que puedan alcanzar cualquier punto en menos de 10 minutos. Servicios de recuperación y traslado de víctimas. Escala territorial: de 5 a 10 parques de zona.

—Organización de la protección civil. Campañas de educación y prevención. Organización del voluntariado. Unidades territoriales variables, preferentemente grandes (de 10 a 12).

e) *Hacienda, Estadística y Registro.*

—Altas y bajas en los padrones fiscales. Recibos y liquidaciones. Atención al público. Inspección fiscal. Escala territorial: de 5 a 10 unidades.

—Información y corrección de censos y padrones de población. Unidades territoriales adaptables a cualquier división por Distritos.

—Registro general. También aquí las unidades territoriales son adaptables, pero tanto en éste como en el caso anterior si se crean muchas unidades se multiplica considerablemente el trabajo burocrático. La escala territorial no deberá ser superior a 8-12 unidades.

f) *Trabajo y paro. Promoción de la actividad económica.*

—Información sobre puestos de trabajo. Intervención en relación a las empresas en crisis (contacto con el Ayuntamiento y los otros poderes públicos, colaboración con empresas y sindicatos para buscar soluciones de financiación, reconversión, mercados, etc.). Apoyo a las iniciativas de cooperación y de economía social en general. Asistencia y reciclaje de trabajadores parados. Escala territorial: de 6 a 10 unidades.

—Estudio sobre la evolución y los problemas económicos de la zona. Propuestas de localización de nuevas actividades, de reconversión industrial y de modernización de las estructuras comerciales. Promoción de iniciativas económicas en colaboración con empresarios particulares. Escala territorial: de 6 a 10 unidades.

Utilidad general del análisis de las funciones y servicios.

El análisis que acabamos de resumir se refiere a una ciudad de casi 2.000.000 de habitantes, densa, en la que ya existen 12 distritos que, en parte sirven de base a la gestión desconcentrada de la actividad municipal y en la que se plantea tanto una necesidad funcional como una demanda social de descentralización. La opción se sitúa entre los barrios (unidades históricas, socio-culturales o morfológicas) y los distritos (áreas más grandes y más adaptadas a la actual organización de los servicios y funciones municipales). En el primer caso se deberían crear entre 30 y 50 unidades, mientras que en el segundo el número de unidades se sitúa entre el 8-9 y 14, según se unifiquen o subdividan algunos de los distritos actuales. El análisis de la organización y de los ámbitos óptimos de los servicios y funciones municipales conduce a elegir la opción de grandes distritos, preferentemente en su versión más restringida. Lo cual no quiere decir que no puedan elegirse otras soluciones si la demanda social o la voluntad de dar prioridad a la participación así lo aconsejan. Se puede aplicar el mismo modelo descentralizador y crear de 12 a 15 distritos, pero entonces los costes serán mayores y algunas funciones y servicios no serán tan fácilmente descentralizables. Si se opta por la solución de hacer la descentralización por barrios las posibilidades de participación aumentan considerablemente, pero también se reducen mucho los servicios y funciones descentralizables.

Este modelo se aplica directamente a ciudades como Madrid y Barcelona, pero debe ser objeto de una adecuación en las otras grandes ciudades (de 100.000 habitantes a 1.000.000), que son las que plantean con mayor fuerza la necesidad de descentralización. En estos casos pueden utilizarse los mismos criterios, pero aplicándolos con flexibilidad, pudiéndose reducir la superficie y el número de habitantes mínimos de los distritos, pero siendo conscientes entonces que esto aumenta el coste de la descentralización y que supone disminuir o reducir algunos

de los servicios y funciones susceptibles de ser descentralizados. En estos municipios el número de unidades no deberá ser en general superior a 5 o 6, si es que se quiere realmente descentralizar (es decir, algo más que la desconcentración de algunos servicios y la creación de mecanismos informativos y participativos). Se ha dicho que la descentralización propiamente dicha se plantea únicamente en las ciudades de más de 200.000 o 300.000 habitantes. Es posible llevarla a cabo en municipios algo menores, pero creemos que por debajo de 100.000 habitantes no puede ser, salvo con excepciones, una verdadera descentralización. No significa esto que la desconcentración de algunos servicios y el establecimiento de recursos de participación ciudadana no sean tan o más importantes, en estos casos, que la misma descentralización.

La reciente experiencia municipal española ha utilizado a menudo el nombre de descentralización para regular la participación ciudadana: es lo que va a tratarse a continuación.

ANEXO 1:

INFORME SOBRE LA DESCENTRALIZACION EN BARCELONA

1. OBJETIVOS DE LA DESCENTRALIZACION: UN COMPROMISO POLITICO DE GOBIERNO DE LA CIUDAD

El Plan General (1984-92) y el Programa de Actuación Municipal (1984-87) aprobado por el Consejo Plenario (18-11-83) del Ayuntamiento de Barcelona, definían así los *objetivos de la DESCENTRALIZACION*.

"El proceso de descentralización es la base para acercar la Administración a los ciudadanos, para conseguir una administración democrática. Los objetivos son:

- a) Descentralizar decisiones y desconcentrar funciones.
- b) Combatir desigualdades y desequilibrios.
- c) Aumentar y mejorar los servicios y hacer más ágil su prestación.
- d) Contribuir a la racionalización y tecnificación de la Administración por la vía de la globalidad de la gestión y de la proximidad al interesado.
- e) Desarrollar la participación, la comunicación y la cooperación de las entidades y de todos los ciudadanos."

En el mismo documento se indicaban los *criterios* y las *prioridades* de la *Descentralización*.

"Se considera fundamental otorgar a los Distritos competencias:

- a) de decisión política;
- b) de seguimiento de la ejecución de los proyectos y de gestión de los equipamientos y servicios de interés del Distrito, y
- c) de disciplina y control.

Son competencias de carácter central:

- a) elaboración y aprobación de normas y programas de carácter general;
- b) la realización técnica de los proyectos y la contratación de servicios públicos con terceros (cuando puedan crearse economías de escala);
- c) el seguimiento y la coordinación de los Distritos (servicios jurídicos, intervención delegada, coordinación por áreas).

La cooperación directa entre las áreas y los distritos ha de ser uno de los principios orientadores de la descentralización, por lo que en las áreas habrá una función de coordinación de su actividad en los distritos y los distritos informarán regularmente a las áreas.

La territorialización de los servicios de las áreas centrales facilitará considerablemente la descentralización y la cooperación entre las áreas y los distritos. Las áreas que no hayan territorializado los servicios que por su naturaleza lo permita, lo harán y adecuarán la estructura territorial a los distritos (por unidad, suma o fracción).

A corto plazo se tendrá en cuenta las siguientes prioridades destinadas a cubrir necesidades urgentes y a asumir la protección de servicios personales;

- a) Actuaciones urbanísticas y de obras públicas, consideradas urgentes y realizables inmediatamente, te-

niendo en cuenta la posibilidad de utilizar la brigada de trabajo comunitario. Los presidentes de distrito realizarán visitas semanales de inspección, que darán lugar al correspondiente informe, y encargarán un proyecto de programa de actuaciones prioritarias.

- b) Gestión de los equipamientos destinados a servicios personales (escolares, deportivos, etc.) de interés de distrito.

- c) Programas especiales por los grupos que requieran atención preferente (ancianos, jóvenes, parados, marginados, etc.) y desarrollo de la cooperación social.

- d) Experiencias piloto de rehabilitación de viviendas con la participación de los interesados (en el marco de los PERI o como actuaciones complementarias).

El distrito dispondrá de los recursos humanos materiales y financieros necesarios para el cumplimiento de las funciones que le sean atribuidas.

El distrito asegurará la relación normal del ciudadano con el Ayuntamiento. El distrito tendrá presupuesto propio, intervención delegada y un fondo de libre disposición (o de programación para el distrito). A corto plazo, se dará especial prioridad a:

—Oficina técnica de urbanismo y obras públicas (personal técnico para elaborar programas y hacer el seguimiento de los proyectos, grupo de inspección de la vía pública, etc.).

—Oficina de información pública de carácter polivalente.

—Dotaciones mecánicas (ordenadores y terminales).

—Diversificación de los medios de comunicación del distrito con los ciudadanos.

—Potenciación de la guardia urbana de barrio y de una reserva de Bomberos (en el Consejo de Distrito o en el Centro Cívico).

—Brigada de trabajo comunitario.

Para asumir estos objetivos el Programa básico de Descentralización (Papeles de Descentralización N.º 2,

1984) preparado por la Comisión de Descentralización por servir de base al Plan y Programa en esta materia y para orientar el Programa desarrollado en Descentralización de competencias, funciones y servicios, aprobado en 1984), definía los grandes medios de la descentralización.

"1. Nueva división territorial de la ciudad en distritos grandes, relativamente equilibrados de población y superficie, y en la medida de lo posible dotados de centralización y cohesión interna.

"2. Competencias de decisión política en los distritos: interlocutores válidos, en representación del ayuntamiento, de todos los ciudadanos. La relación normal del ciudadano con el ayuntamiento se hará mediante el distrito, y la actuación territorializada de las áreas requerirá la información y, cuando así se establezca, el acuerdo del distrito correspondiente.

"3. Capacidad efectiva de actuación del distrito. Cada distrito dispondrá de una sede y de una unidad administrativa, suficiente, para el cumplimiento de las funciones que le sean atribuidas. Al mismo tiempo dispondrá de una oficina técnica de urbanismo y obras públicas y de una oficina de información polivalente. En cada distrito habrá un centro cívico y un conjunto de centro de barrio y de servicios sociales. El distrito tendrá presupuesto propio, intervención delegada y un fondo de libre disposición. Habrá una brigada de trabajo comunitaria a disposición de los distritos (una por cada dos distritos). Los distritos, así como también las áreas dispondrán de las terminales, de las dotaciones mecánicas y del personal que sea necesario para el ejercicio de sus funciones.

"4. El distrito se organizará sobre la base de un consejo de distrito de carácter representativo, basado en la elección popular. Mientras no se aprueba la Carta Municipal de Barcelona, se modificará el Reglamento de Descentralización para adecuar el distrito a los objetivos y funciones de la nueva etapa.

"5. El desarrollo de la participación, la comunicación y la cooperación de los ciudadanos se promoverá a través de la reglamentación de los derechos de petición, iniciativa y propuesta y de la consulta popular; de apoyo a la actividad asociativa y cooperativa, de la regulación de la participación ciudadana en los distritos; y del desarrollo de todos los medios de comunicación entre los distritos y los ciudadanos."

Estos objetivos eran coherentes con los programas electorales mayoritarios que coincidían en los aspectos principales de la descentralización.

"*Descentralización* es la aplicación, dentro de la ciudad, de los principios políticos que el ayuntamiento de Barcelona cree válidos a escala española y catalana. La participación, el control democrático y en definitiva, la eficacia, solamente se asumirán cuando muchos de los servicios y funciones que afecten la vida cotidiana de los ciudadanos sean cedidos, gestionados y controlados por parte de ayuntamiento que han de encarnar los consejos de distrito y que hasta ahora han comenzado una prueba de funcionamiento que se ha profundizar. Esta profundización ha de concretarse entre 1983 y 1984, en tres elementos:

a) la Ley de Régimen Local, delante de la cual el ayuntamiento ha de defender aquellos aspectos que hagan posible y que potencien la descentralización y la participación y que mejoren el acierto y la eficacia del gasto público municipal.

b) el segundo elemento es la necesaria concreción de esta política en la Carta Municipal de Barcelona, que contemple, además de las necesidades específicas de la ciudad, dentro de una área metropolitana con que necesariamente ha de coordinar una serie de servicios básicos.

c) como pieza clave de toda esta política, el ayuntamiento ha de proceder definitivamente a la adopción, de una nueva división territorial de la ciudad en distritos, soporte fundamental de la eficacia y del buen funciona-

miento de todo el proceso de descentralización del ayuntamiento.

En Barcelona se combinan un conjunto de factores que confieren una especial importancia a la *descentralización*:

— La personalidad histórica de muchos barrios y el refuerzo de esta personalidad gracias a los movimientos populares y a las asociaciones ciudadanas que en algunos casos han creado una fuerte consistencia y realidad de barrio donde éstas con anterioridad no existían.

— El volumen de la ciudad, la complejidad de su gestión y la distancia excesiva que hay entre el poder político y la administración local y el conjunto de los ciudadanos. La descentralización es un elemento clave de la reforma administrativa del ayuntamiento de Barcelona.

— La importancia de los déficits en muchos barrios y de las desigualdades en el interior de la ciudad; si no se da fuerza política a las zonas más deprimidas será muy difícil su relanzamiento.

De igual manera es absolutamente necesario plantearse el desarrollo de la participación.

— La fuerza de la vida asociativa y la tradición política y cultural de los movimientos de base urbana lo reclaman.

— La consolidación y el desarrollo de la democracia municipal lo hacen indispensable. Especialmente para las fuerzas de izquierda que difícilmente podrán realizar sus programas si no pueden contar con un activo y organizado movimiento asociativo, todo y que sea crítico y reivindicativo (que muy a menudo no será y convendrá y como sea).

— Es preciso estimular y organizar la cooperación ciudadana para la realización de muchos proyectos y la presentación de muchos servicios. Sin esta cooperación ni el ayuntamiento podrá cumplir muchos de sus objeti-

vos ni los ciudadanos verán cubiertas satisfactoriamente sus necesidades”.

La descentralización es uno de los objetivos prioritarios del actual equipo de gobierno y así lo ha declarado el alcalde en diversas ocasiones (“descentralización y juegos olímpicos son dos retos prioritarios para el actual ayuntamiento”). Inclusive desde antes de su elección: “Ahora es la hora de concretar todo el programa de descentralización”. (Declaraciones a la prensa 10-4-83.)

2. EL MODELO DE DESCENTRALIZACION DE BARCELONA

Hoy puede hablarse de un modelo de Barcelona en materia de descentralización. Se puede criticar, pero existe. No sólo lo decimos nosotros desde el ayuntamiento, también se reconoce así en otros ámbitos académicos, políticos, en España y otros países. Las revistas y editoriales especializadas se interesan por este modelo (la revista “Autonomías”, publica en su Nº 2, dos estudios sobre el modelo de descentralización de Barcelona y el Instituto de Estudios Locales tiene anunciada para este año la publicación de un libro), que ha sido analizado en publicaciones extranjeras o internacionales como Regione e Governo Locale (Italia), Correspondance Municipale (Francia), Pensamiento Iberoamericana (ICI-CEPAL), etc. y que ha dado lugar a que numerosos representantes de otras ciudades o expertos de diferentes países visitasen nuestra ciudad o se celebrasen simposiums y conferencias, así como a las muchas invitaciones recibidas para participar en actos de este tipo en otras ciudades y países. Un ejemplo, entre otros, es la celebración en Barcelona, en febrero de 1985, de la conferencia sobre “Giant Cities”, promovida por el Consejo Mundial de las Ciencias Sociales (UNESCO) y que aprobó la “Declaración de Barcelona”, en la cual se destaca especialmente la temática de la descentralización.

¿Qué es el *modelo de descentralización de Barcelona*? Es la suma de un conjunto de procesos. La originalidad del modelo no reside en las características de cada uno de estos procesos, sino en el conjunto, en su combinación.

1) *La división territorial*. La mayoría de grandes ciudades o bien han renunciado a una nueva división (a pesar del carácter obsoleto y arcaico de la división heredada) o bien la han realizado con criterios político-administrativos, tecnocráticos o electorales, o bien han reconocido la existencia de barrios como ámbitos de información y participación. La originalidad de la división territorial de Barcelona es haber conseguido una división nueva, pero basada en la historia y la geografía, funcionalmente viable (distritos grandes) pero sin perder el carácter participativo (personalidad sociocultural del distrito, suma de barrios). Y posiblemente lo más importante: la aceptación política y ciudadana unánime.

2) *La atribución de competencias y funciones a los distritos*. Las transferencias a los distritos se hacen a partir de un estudio sobre competencias descentralizables y no descentralizables, un análisis de la articulación de funciones que comporta cada competencia y el establecimiento de un conjunto de servicios y recursos (de personal, materiales y técnicos, económicos) adscritos o necesarios para cada función. Sobre esta base se elaboró un programa de transferencias que pretende equilibrar la atribución de competencias de carácter decisorio y de funciones de gestión a los distritos (y no solamente de control y consulta) con la coherencia y coordinación que requiere el gobierno de la ciudad (las facultades reglamentarias y de programación son centrales). El proceso es lento, pues no se lleva a cabo por la vía directa del decreto y de la asignación de la gestión de una parte del presupuesto (de cada contrata u obra), que si bien aumentaría espectacularmente la masa de gestión descentralizada no mejoraría necesariamente la calidad del servicio ni consolidaría la estructura política propia de cada distrito. Pero es un proceso riguroso que poco a poco crea estructuras

sólidas y relativamente autónomas en los distritos sin que se disparen los costos de funcionamiento ni se produzcan soluciones de continuidad en la prestación de los servicios.

3) *Descentralización y reforma administrativa*. La descentralización ha sido un proceso iniciado cuando este ayuntamiento había puesto en marcha una reforma administrativa (iniciada ya en 1979) destinada a relacionar y a tecnificar la actividad municipal. Algunas áreas, de gran peso económico y administrativo (urbanismo, transporte y circulación. Servicios y empresas municipales) han realizado en estos años un esfuerzo notable de modernización y de mejora de la productividad en la gestión. Otras, las de servicios personales (cultura, servicios sociales, juventud y deportes, enseñanza, sanidad) han iniciado una nueva singladura que, por lo menos en sus primeros pasos es difícilmente descentralizable (actuaciones piloto o de carácter experimental, equipamientos y servicios únicos o no distribuidos aún territorialmente). Por último la racionalización de los servicios de hacienda y generales (personal en especial) no coincidiendo necesariamente sus ritmos con la descentralización, ya que inicialmente supone una operación de carácter general.

Por otra parte, la transparencia de servicios y personal a los distritos no la hemos entendido como un acto de trasladar materialmente una estructura y unos funcionarios de un área central a un distrito, sino como el cambio tanto de las estructuras de distrito (y centrales) como de las funciones de personal. Se han creado nuevas estructuras en los distritos (tres grandes servicios: técnicos, personales y generales) y se han estudiado científicamente procesos administrativos para racionalizarlos.

Al mismo tiempo la transferencia impone el cambio de estructura del área que pierde muchas competencias gestión y ejecución, pero ha de tener capacidad normativa, programadora y coordinadora, o gestionar ciertos servicios centrales más ágilmente (de forma directa o indirecta). Los funcionarios de distrito no pueden ser "los mismos" que los de las áreas centrales (aunque sean

las mismas personas): polivalencia, capacidad de diálogo con los ciudadanos, flexibilidad en la ejecución de las normas, disponibilidad para la cooperación entre los diferentes servicios, etc., es decir, el personal en los distritos ha de ser, y ya es, de un nivel de alta calidad.

4) *Representación política y participación en los distritos.* Los consejos de distrito son, desde el inicio de los ayuntamientos democráticos, representativos, de forma indirecta (los partidos designan a los concejales según los votos obtenidos). El presidente de distrito responde a la mayoría política del distrito y no del ayuntamiento. Es un caso único en España. Y es también una solución avanzada, en el ámbito internacional, en la medida que los distritos no solamente tienen facultades consultivas y de control, sino también de decisión, de gestión y de ejecución. El proyecto de reglamento, ya en el marco de la nueva Ley de Régimen Local, establece el principio de elección directa de los futuros consejos de distrito. Por este camino, manteniendo la unidad de gobierno de la ciudad, con una sola personalidad jurídica, otorgamos una fuerte personalidad política a los distritos. Representación social directa y competencias y recursos propios dotan al distrito de una capacidad de actuación autónoma destinada a ser cada día más importante.

En este proceso se puede plantear en condiciones adecuadas la *participación* ciudadana. Para que se dé la participación es necesario que haya una ciudadanía activa y organizada. En Barcelona la hay y desde el ayuntamiento y los distritos conviene reconocer a los interlocutores ciudadanos y dar soporte a sus organizaciones. Pero es necesario también que hayan mecanismos para intervenir eficazmente en la elaboración de programas y proyectos, en el proceso que lleva a cabo a la toma de decisiones, en la ejecución de los programas y en la gestión de los servicios. En una gran ciudad, la participación requiere la existencia de estructuras descentralizadas con competencias reales y una gran capacidad de información pública

y de comunicación con la ciudadanía (Full, programa de radio, oficina de información, comisiones y reuniones distritos-vecinos, concursos de proyectos e iniciativas, etc.). En la medida que hemos avanzado en estos dos campos podemos plantearnos ahora formalizar la participación mediante un reglamento que recoge las prácticas participativas de los distritos y apunta algunas posibilidades más para desarrollar la participación, en los distritos y en el conjunto de la ciudad.

5) *Mejora e innovación en la presentación de servicios a los ciudadanos.* La descentralización en Barcelona nunca se ha planteado ni como una operación de desconcentración funcional, burocrática, con efectos estrictamente internos, ni como la creación de unas oficinas para escuchar a los vecinos y, tal vez, impedir el acceso directo a los puestos de trabajo decisivos de la gestión municipal. El objetivo es mejorar en la prestación de servicios y también desarrollar nuevas actividades en función de las necesidades de cada barrio de Barcelona. Por esta razón la gestión descentralizada supone renuncia al uniformismo y hace más sensible la administración a las demandas sociales. Dar más y mejores servicios y evitar al mismo tiempo que se disparen los costos y las desigualdades en la ciudad es uno de los principales retos de la descentralización.

Se ha empezado a adelantar por este camino. Tal vez no muy rápidamente, pero con rigor y sin muchas dificultades. Los centros cívicos y otros centros para ofrecer servicios (sociales, culturales, de jóvenes, etc.) se han multiplicado y lo que es más importante, se han consolidado en el conjunto de la ciudad, a partir de una red básica municipal y de iniciativas gestionadas de forma mixta.

Las oficinas de información, la descentralización del mantenimiento de los edificios y centros públicos, la inspección territorializada de la limpieza, la organización de la guardia urbana por distritos, etc., son aspectos diferentes de un proceso que comporta elementos de descen-

tralización y que significa la creación o la mejora sustancial de servicios para los ciudadanos.

3. CONTRADICCIONES Y LIMITACIONES DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACION

Pero el proceso de descentralización no es, un camino fácil y sin contratiempos, el método utilizado no evita las contradicciones, los medios de que disponemos no son siempre los adecuados e incluso el mismo modelo de descentralización tiene una ambición que tal vez es excesiva.

El camino es dificultoso ya que la ciudad ha de funcionar cada día, el marco legal y los hábitos están hechos para aplicar un modelo centralizado (p. ej. la intervención) y las áreas están organizadas según los criterios propios que admiten una cierta desconcentración funcional pero que se resisten (con argumentos legítimos de coherencia municipal, de ahorro económico, de igualdad social, etc.) a transferir funciones y servicios importantes a los distritos. Para transferir en condiciones óptimas sería necesario tener programas y normas a la vez precisas y flexibles en todas las materias. Sedes bien equipadas y personal idóneo suficiente en los distritos. Y unos mecanismos de coordinación entre los distritos y los servicios centrales rodados y fluidos. Pero todo esto es imposible de tener al principio del proceso de descentralización. Estamos pagando el aprendizaje, pero sobre todo estamos construyendo los cimientos de la casa sin dejar de vivir en ella. El objetivo es conseguir todo lo que hemos incluido en este conjunto de condiciones óptimas. Es un trabajo que no acabaremos en este mandado, pero, tal vez puedan culminarlo los que vengan inmediatamente después.

El método empleado plantea contradicciones, es cierto. Hemos escogido la vía del rigor formal en la definición de las competencias y funciones, de la negociación y colaboración con las áreas, del poner a punto el personal, los procedimientos y los medios para el ejercicio de

las funciones transferidas y de garantizar la coordinación posterior distritos-áreas. Pero es un proceso lento y los concejales, responsables y concejales de distrito encuentran que aparecen unas necesidades y se generan unas expectativas y ellos no pueden contestar. El mismo éxito de la división territorial y el carácter político representativo del distrito plantea unas exigencias que hoy todavía no podemos satisfacer del todo. El método descentralizador que estamos siguiendo garantiza, creemos la coherencia técnica del proceso, también permite crear unas bases políticas sólidas a la descentralización, así lo esperamos al menos. Pero hoy genera contradicciones que padecen sobre todo los que están en primera línea, en los distritos.

Sobre todo porque no pueden disponer de todos los medios que serían adecuados para hacer una descentralización con éxito desde su principio. La descentralización supone hacer obras en todos los distritos, acondicionar locales, equiparlos técnicamente y reclutar personal y formarlo. El costo inicial es alto, superior al que puede hacerse en el marco de un presupuesto de austeridad. Todo se hace pero más lentamente. Se han hecho progresos importantes pero las sedes de distrito no son todavía lo que han de ser y en todas partes falta personal adecuado. Hay otro aspecto negativo resultado de la austeridad económica: los distritos han de responder más y más rápidamente a las demandas populares, a las viejas reivindicaciones de los barrios, a las nuevas necesidades sociales. Y no tenemos los medios para hacerlo. En parte porque no les corresponden, pues no forman parte de las competencias municipales, o están en manos de áreas centrales (urbanismo, servicios, etc.). Y también porque no se pueden hacer todas las inversiones y los aumentos de gastos corrientes que serían deseables hacer. Descentralizar quiere decir también poder hacer más centros cívicos, ofrecer más servicios sociales, hacer los barrios más culturales, pavimentar e iluminar calles, hacer espacios verdes y zonas deportivas, promover la vida económica y la actividad asociativa, etc. Todo esto se hace

pero mucho menos de lo que querríamos. Y los presidentes y responsables de distrito tienen razón en exigirlo. Y se les ha de escuchar.

¿Es demasiado ambicioso el *modelo* de descentralización, o no, que estamos explicando? Tal vez sí, pero no nos lo parece. Todo lo que hemos hecho ha sido experimentado en otros lugares. Todo a la vez, menos. Al ritmo que lo hacemos tampoco es frecuente en Europa, aunque casi todo el mundo, incluso nosotros mismos, lo consideramos lento. Ahora bien es un modelo políticamente asumido desde hace tiempo por las fuerzas políticas, culturales ciudadanas de Barcelona. Elaborado con rigor y llevado a la práctica con prudencia. Con medios insuficientes desde un punto de vista ideal pero que nos ha permitido avanzar y hoy los distritos no son lo que eran hace dos años. De la misma manera, al final del mandato anterior no eran iguales que en 1979. Los progresos son innegables, pero aún están lejos de lo que queremos conseguir. Sin renunciar a la coherencia del gobierno de la ciudad queremos hacer de los distritos ayuntamientos para sus ciudadanos, que les resuelvan la gran mayoría de tramitaciones, que se produzcan en los servicios y que se ejerzan las funciones más básicas y frecuentes. Desde los distritos es necesario informar y extender permisos y licencias (ahora ya se hace) pero también hacer la inspección integrada y actuar con urgencia (la guardia urbana ya está, y en los próximos meses habrán las brigadas de distrito, y en la inspección de urbanismo, sanidad y servicios municipales, y tal vez bomberos). Desde los distritos es necesario controlar y participar en la ejecución de la actividad urbanística (ahora ya se hace), pero también tener capacidad para hacer programas y proyectos propios (ya se ha empezado a hacer), de gestionar el urbanismo y de mantener la ciudad (se hará antes de acabar el mandato). En los distritos ya se gestionan muchos servicios (centros de servicios sociales, centros cívicos, de jóvenes, equipamientos deportivos, etc.), y otros se gestionarán muy pronto (escuelas de salud). Pero en otras actividades y servicios tal vez se tendrá que ser más

ambicioso y hacer intervenir más al distrito que hasta ahora (mercados, limpieza y obras públicas). En el futuro inmediato los distritos han de pesar más en la elaboración del conjunto de la política municipal, hacer sentir más su voz en este plenario, trabajar en un plan de igualdad, como mínimo, con las áreas, estar presentes tal vez, en la Corporación Metropolitana.

No se trata de un modelo excesivamente ambicioso, sino coherente y que justamente se está empezando a desarrollar.

4. ORGANIZACION POLITICA DEL DISTRITO

La nueva Ley de Bases de Régimen Local (12-III-85) da un amplio margen de autoorganización a los municipios a través de una reglamentación orgánica independiente, hasta incluso de lo que dispongan las comunidades autónomas. Se tiene en cuenta también el establecimiento de órganos territoriales desconcentrados para facilitar la participación ciudadana y la gestión municipal.

Aun hablando de órganos desconcentrados, la ley deja la puerta abierta a la delegación de funciones y competencias por parte de las áreas centrales —tal y como ha sucedido en Barcelona—, a los nuevos órganos de gestión, en este caso a los distritos.

El Reglamento de los Consejos de Distrito (12-XII-79) desarrolló, en sentido democrático, la figura de las Juntas Municipales de Distrito surgidas de la ley especial de Barcelona de 23-V-1960 (Carta Municipal), a las cuales, por equiparación sustituyen.

Consejos Municipales de Distrito

Son los instrumentos para la descentralización de la gestión de la ciudad, facilitan la participación de los ciudadanos en el gobierno y en su administración, y son exponentes de los intereses propios de la población de los

respectivos distritos. Es, en definitiva, el órgano de gobierno municipal donde se refleja la dirección política del distrito.

Como órgano de gobierno, el Consejo Municipal está integrado por:

- Concejal - Presidente.
- Pleno del Consejo.
- Comisión Permanente.
- Comisiones de Trabajo.

El presidente del consejo es nombrado por el alcalde entre los concejales del ayuntamiento, perteneciente al partido o coalición electoral más votado en el distrito.

El Pleno del Consejo se compone del concejal-presidente y quince miembros (concejales) nombrados por el alcalde a propuesta de los partidos y coaliciones electorales, en proporción al número de votos conseguidos en el distrito. El pleno se puede reunir en sesiones ordinarias y extraordinarias, abiertas al público.

La Comisión Permanente está compuesta por el concejal-presidente y tres miembros del consejo, designados a propuesta de los partidos más votados en los distritos. Es un órgano que tiene competencia sobre actuaciones más puntuales y un ámbito de decisión más limitado que el del pleno. Celebrará reuniones ordinarias y extraordinarias que tienen un carácter público.

Las comisiones de trabajo son órganos en los que, a imagen de la organización central, se agrupan las competencias de los consejos en macroáreas de servicios para elaborar estudios, informes o propuestas de actuación en la materia de su competencia.

Estas comisiones están formadas, cada una, por dos miembros del consejo y por diversos vecinos a título personal o en representación de entidades del distrito. Uno de los miembros del consejo asume las funciones de impulsor y coordinador de las actividades de la comisión.

Básicamente, la nueva reglamentación prevista recoge la misma organización política. Los cambios que po-

drían introducirse se reflejarán en el apartado dedicado al reglamento de distritos.

5. CONCLUSIONES POLITICAS

5.1. La descentralización: un proceso político concertado.

- a) Entre todos los grupos municipales.
- b) Con las áreas, servicios técnicos, empresas municipales y servicios públicos.
- c) Con las entidades y con el conjunto de los ciudadanos (estrecha interrelación entre descentralización y participación).

5.2. La descentralización es hoy un proceso incompleto.

- a) Un proceso a medio hacer que adelanta lentamente y genera costos importantes para sus protagonistas en primera línea: presidente y consejeros de distritos, responsable y técnicos de distrito.
- b) Legitimidad de una actitud crítica y reivindicativa en relación al proceso de descentralización.
- c) La responsabilidad del equipo de gobierno, pero la descentralización no la puede hacer solamente la dirección política del ayuntamiento. Requiere la colaboración de las áreas y servicios del ayuntamiento.

5.3. La descentralización para hacer un ayuntamiento más eficiente y una ciudad más solidaria.

- a) Descentralización, reforma administrativa y control democrático ciudadano (proximidad de la gestión, integración de funciones, participación).
- b) La descentralización supone la capacidad para dar mejores servicios y respuestas más ágiles y adecuadas a las demandas sociales.

c) Descentralización y participación: la cooperación social para responder a las necesidades colectivas.

5.4. La descentralización: un ejercicio democrático.

a) Pluralismo y tolerancia: es la colaboración indispensable entre las fuerzas políticas.

b) Articulación de las instituciones políticas con las organizaciones sociales.

c) Descentralización: aproximación de la administración cotidiana hacia los ciudadanos.

5.5. Descentralización: un proceso en marcha, un debate abierto.

“Hay una estrecha relación entre la descentralización política, al respecto de las libertades individuales y la capacidad de cambio social” dirá Tocqueville. Es una excelente justificación de las motivaciones profundas de la opción descentralizadora, como ya hemos dicho anteriormente.

ANEXO 2:

PROYECTO DE REGLAMENTO DE DESCENTRALIZACION DE BARCELONA

REGLAMENTOS DE DESCENTRALIZACION Y PARTICIPACION

Exposición de motivos

1. *Introducción*

El primer ayuntamiento democrático, al iniciar el proceso descentralizador, aprueba el Reglamento de los Consejos Municipales de Distrito (21-XII-1979). Se incluye una disposición transitoria indicando que transcurrido un año se procederá a la revisión del mismo para recoger la experiencia adquirida y adaptarlo a las posibles modificaciones de la legislación local vigente. Este reglamento permite constituir consejos de distrito presididos por un concejal nombrado por el alcalde a propuesta del Grupo Municipal que obtuvo más votos en el distrito. El consejo de distrito está formado por consejeros nombrados por los partidos políticos o coaliciones y en forma proporcional a los votos obtenidos en el distrito.

Se crea una comisión permanente formada por un representante de cada uno de los tres partidos o coaliciones más votadas en el distrito y se atribuye al consejo de distrito la capacidad de crear comisiones o grupos de trabajo según las necesidades e intereses del distrito, por

problemas o por zonas determinadas del territorio. Las competencias atribuidas a los consejos de distrito son de carácter informativo, consultivo, propositivo y de comunicación con los ciudadanos.

El segundo ayuntamiento democrático aprueba en 1984 una nueva división territorial de la ciudad. La unanimidad conseguida, la sólida base histórico-geográfica de los nuevos distritos y la estrecha, aunque desigual relación entre los distritos y el movimiento asociativo, serán importantes factores de estímulo del proceso descentralizador.

Al mismo tiempo que se implantan los nuevos distritos, se elabora un programa relativamente ambicioso y muy pormenorizado de descentralización de competencias, funciones y servicios. Este programa se aprueba, en versión resumida, en el Plan Cuatrienal (18-XI-1983) y en su versión desarrollada por la comisión de gobierno (16-V-1984). Al mismo tiempo la progresiva territorialización de las inversiones y de la organización de diversos servicios (sociales, de limpieza, centros cívicos, etc.), crea condiciones más favorables a la descentralización. En el curso del año 1985 las transferencias de funciones y servicios a los distritos permiten consolidar una estructura administrativa sólida y de una eficiencia muy superior a la que había en el período anterior.

En los distritos nos encontramos con un personal cualificado: director de servicios, secretario general, jefe y equipo de servicios técnicos, jefe de servicios personales, responsable del centro de servicios sociales, director de centros cívicos, de casas de jóvenes, de hogares de ancianos, animadores económicos, informadores, periodistas, etc. La relación con las entidades ha cambiado: a la información periódica de lo que hace el ayuntamiento o de lo que piden los vecinos o asociados se añade cada vez más la colaboración más o menos crítica, el apoyo de unos a iniciativas o actividades de los otros, la participación en la gestión del distrito.

En estas condiciones el reglamento de 1979 se ha

quedado estrecho: la vida cotidiana de los distritos, sus competencias reales, la participación ciudadana, van mucho más allá de lo que establece un reglamento que tenía necesariamente un carácter provisional.

El marco legal, lentamente, también se ha modificado, aunque no se haya completado la construcción del marco jurídico-político que permita sustituir del todo la Ley Especial de Barcelona de 1960. A finales de 1984 se aprobó la nueva Ley de Régimen Local, que en su artículo 21 dice que los municipios podrán establecer órganos territoriales de gestión desconcentrada, con la organización, funciones y competencias que cada ayuntamiento les confiera y con la finalidad de mejorar la gestión municipal y de facilitar la participación ciudadana.

En la medida que esta ley deja vigente la Ley Especial de Barcelona en todo aquello que no la contradiga y por no haberse desarrollado la legislación autonómica de carácter local ni haberse aprobado la Carta Municipal de Barcelona, la reglamentación de la descentralización y de la participación se mueve en unos márgenes que paradójicamente resultan a la vez laxos y estrechos.

A pesar de lo cual, una vez aprobada la nueva y definitiva división territorial, y mientras emprendíamos el proceso de transferencias, consideramos que debíamos elaborar una nueva reglamentación por las siguientes razones:

a) Porque legalmente es posible ya que el marco legal ofrece un margen suficientemente amplio para una reglamentación que se adecue a la organización, funcionamiento y actividad de los distritos, que no entre en contradicción con la legislación general y que se integre en la futura Carta Municipal.

b) Porque políticamente es un compromiso de la mayoría de gobierno, que se expresaba en los Programas Municipales del PSC y del PSUC y fue asumida por el Plan Cuatrienal (1983-1987). Además el Reglamento de 1979 establecía su necesaria revisión al cabo de un año.

c) Porque la dinámica descentralizadora y la vitalidad de la participación ciudadana exigen una reglamentación que corresponda a la vida real de los distritos.

d) Y, por último, consideramos conveniente formalizar esta práctica descentralizadora y participativa para consolidarla en nuestra ciudad y para facilitar que sea tenida en cuenta cuando se elaboren las leyes autonómicas y los otros reglamentos de Barcelona mismo o de otras ciudades.

EXPOSICION DE MOTIVOS. REGLAMENTO DE DISTRITOS

La Constitución, en su art. 103, señala como principios que han de regir la actuación de las administraciones públicas los de descentralización. Estas determinaciones expresan la voluntad constitucional de que los entes públicos se organicen de forma que el ejercicio de poder sea el más próximo posible a los ciudadanos.

Los principios constitucionales los ha recogido de la Ley de Bases reguladora del Régimen Local. En el aspecto organizativo, la posibilidad de desconcentrar las competencias de los municipios viene amparada por el art. 24 del mencionado texto legislativo que permite el establecimiento de órganos territoriales de gestión desconcentrada, los cuales tendrán la organización, funciones y competencias que el ayuntamiento les atribuya.

El presente reglamento incorpora estas previsiones normativas a la organización del Municipio de Barcelona, estableciendo, como órganos político-territoriales de desconcentración los distritos, tanto por su tradición histórico-legislativa, como por tratarse del marco adecuado para posibilitar la participación ciudadana, sin perjudicar la eficacia exigible en la actuación de cualquier administración pública. En este sentido se mantiene la división de la ciudad en diez distritos, de acuerdo con la última reestructuración aprobada por el consejo plenario

en fecha de enero de 1984, y se da la denominación a cada uno de ellos de acuerdo con las determinaciones del expresado acuerdo.

El mencionado art. 24 de la ley autoriza a que se confieran competencias a los órganos desconcentrados. Este término supone el otorgar una posibilidad más amplia que la simple delegación y, permite también que los distritos puedan asumir, si así lo decide el ayuntamiento, competencias y funciones de todas las materias de posible titularidad municipal. El reglamento reconoce este hecho y relaciona, con carácter general, estas materias y al mismo tiempo establece el procedimiento que se ha de seguir para la transferencia de competencias, el cual tiene como principal finalidad tanto la descripción y extensión del traspaso, con definición del carácter decisivo, consultivo o de control de la actividad, como el garantizar que el distrito tenga los medios y recursos suficientes para desarrollarla.

El reglamento establece como órganos de gobierno del distrito, el presidente, el consejo de distrito y la comisión de gobierno.

El primero es nombrado por el alcalde entre los concejales, pero oyendo primero al consejo de distrito. De esta forma se garantiza el principio de unidad de gobierno establecido por el ya citado art. 24 de la Ley Básica y al mismo tiempo no se independiza de la voluntad del consejo de distrito. Este se configura como su máximo órgano representativo y, por esto, el reglamento dispone que será escogido directamente por los vecinos. Evidentemente esta elección, no tiene nada que ver con las elecciones para integrar los entes a los que la Constitución otorga la representación dentro de la organización del Estado. En éstos nadie más que los ciudadanos pueden nombrar a sus integrantes, a través de las elecciones; en cambio, los órganos desconcentrados, precisamente por su naturaleza de órganos pueden ser integrados como decida el ayuntamiento. Lo podría hacer sin escuchar a los vecinos, pero atendiendo a los principios constitucionales de descentralización y participación, el reglamento

opta por el sistema electoral, atribuyendo al consejo plenario su regulación.

La comisión de gobierno, integrada por un máximo de un tercio de los miembros del consejo, se configura como un órgano de asistencia al presidente, que forma parte, y de garantizador de la continuidad de la gestión político administrativa.

Como órganos de naturaleza consultiva y de participación se crea el Consejo Consultivo de Asociaciones y Entidades del Distrito, con la composición que se prevé en la reglamento de participación y las comisiones de trabajo, a las que se podrán integrar personas ajenas a los órganos de gobierno del distrito.

Se establecen en el régimen de acuerdos que estos se adoptarán por mayoría, con excepción de aquellos supuestos en que se establezca expresamente.

Como medida general de tutela, finalmente se dispone que contra los actos de los órganos de gobierno del distrito se podrá interponer recurso de alzada delante del alcalde con los efectos del recurso de reposición, previo a la interposición del recurso contencioso-administrativo.

BASES DEL REGLAMENTO DE DISTRITOS

(Proyecto de redacción definitiva) 4.3.86

1. Los distritos son los órganos políticos de carácter representativo en que se divide el municipio con objeto de descentralizar y desconcentrar su gobierno y administración, promover la participación ciudadana y la aplicación de una política municipal igualitaria orientada a la corrección de los desequilibrios entre las diferentes zonas, distritos y barrios del municipio, así como representar sus intereses.

2.1. Corresponde al Consell Plenari Municipal establecer el número y límites de los distritos.

2.2. Los distritos de Barcelona son: Ciutat Vella, Eixample, Sants-Montjuïc, Les Corts, Sarrià-St. Gervasi, Gràcia, Horta-Guinardó, Nou Barris, St. Andreu y St. Martí establecidos por acuerdo del consejo plenario de 18 de enero de 1984 y aprobados definitivamente por la Generalitat el 29 de febrero del mismo año.

3. En cuanto a las formas de participación ciudadana a través del distrito se atenderá a lo que dispone el reglamento correspondiente.

Titulo I

COMPETENCIAS DEL DISTRITO

4. Con carácter general y sin perjuicio de lo que se establece en el artículo siguiente, los distritos ejercerán las competencias que les sean conferidas por el órgano consejo plenario, las cuales podrán tener carácter decisorio, consultivo o de control.

5.1. Los distritos podrán ejercer competencias en las siguientes materias:

- a) Seguridad en lugares públicos.
- b) Ordenación del tráfico de vehículos y personas en las vías urbanas.
- c) Protección civil, prevención y extinción de incendios.
- d) Ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística; promoción y gestión de viviendas; parques y jardines, pavimentación de las vías públicas urbanas y conservación de caminos y vías rurales.
- e) Patrimonio histórico-artístico.
- f) Protección del medio ambiente.

g) Abastecimientos, mataderos, ferias, mercados y defensa de usuarios y consumidores.

h) Protección de la salubridad pública.

i) Participación en la gestión de la atención primaria de la salud.

j) Cementerios y servicios funerarios.

k) Prestación de los servicios sociales y de promoción y reinserción social.

l) Suministro de agua y alumbrado público; servicios de limpieza viaria, de recogida y tratamiento de aguas residuales.

II) Transporte público de viajeros.

m) Actividades e instalaciones culturales y deportivas; ocupación del tiempo libre; turismo.

n) Participación en la programación de la enseñanza y cooperación con la administración educativa de la creación, construcción y mantenimiento de los centros docentes públicos, interviniendo en sus órganos de gestión y participando en la vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria.

o) En las demás materias que de acuerdo con el Art. 2 de la Ley Básica de Régimen Local se atribuyan al municipio por leyes sectoriales.

5.2. Los acuerdos de asignación de competencias a los distritos, deberán contener necesariamente las siguientes determinaciones:

a) Descripción exacta de la competencia asignada, así como su naturaleza decisoria, consultiva o de control, y en todo caso las funciones concretas que habrá de desarrollar el distrito.

b) Órgano del distrito que ejercerá la competencia conferida.

c) Facultades de coordinación y tutela que ejercerán áreas centrales del ayuntamiento.

d) Medios humanos y materiales que se asignen al distrito. Las competencias transferidas irán siempre acompañadas de los medios necesarios para su correcto ejercicio.

5.3 La atribución de competencias deberá hacerse con carácter general para todos los Distritos, sin perjuicio de aquellas actividades que por su naturaleza, su carácter experimental o su especificidad solamente puedan ser ejercidas en uno o más Distritos.

6. Además de las competencias que sean asignadas expresamente, de acuerdo con el Art. 5, corresponderá al Distrito, en todo caso:

a) Fomentar las relaciones del Ayuntamiento con las entidades cívicas y culturales radicadas en el Distrito. Estas entidades serán informadas preceptivamente previa a la aprobación de:

—Los presupuestos del Distrito.

—Programa de actuación o su revisión.

—Planes concretos que afecten al Distrito.

b) Informar periódicamente a los otros órganos de gobierno municipal sobre la eficacia de los servicios municipales prestados en el ámbito territorial del Distrito y elaborar estudios sobre sus necesidades.

c) Asegurar la relación constante con las diferentes áreas de servicios del Ayuntamiento.

d) Hacer llegar a todos los otros órganos municipales decisorios las circunstancias colectivas o personales de los administrados que puedan tener incidencia en la resolución que se dicte.

e) Informar a los administrados de la actividad municipal mediante los correspondientes órganos de información.

f) Velar por la protección ciudadana en el Distrito y adoptar, en caso de emergencia, las medidas de carácter urgente necesarias para la seguridad de las personas y los bienes, dando cuenta inmediata a la Alcaldía.

g) Aprobar el Reglamento interno de organización y funcionamiento del Distrito, el cual se habrá de adaptar a las normas municipales.

Título II

ORGANOS DE GOBIERNO DEL DISTRITO

7. Son órganos de gobierno del Distrito:

- a) El Presidente del Consell de Distrito.
- b) El Consell de Distrito.
- c) La Comisión de Gobierno.

CAPITULO PRIMERO

El Presidente y el Vicepresidente

8.1. Oída la propuesta del Consell, el Alcalde nombrará y separará al Presidente del Distrito.

8.2. El nombramiento habrá de recaer en una persona que sea Concejal en activo del Ayuntamiento.

9. Corresponderá al Presidente del Consell de Distrito además de las competencias que le sean atribuidas en los acuerdos de asignación de competencias al Distrito, las siguientes:

- a) Dirigir el gobierno y la administración del Distrito.
- b) Representar al Ayuntamiento en el Distrito, sin perjuicio de la representación general del Alcalde.

c) Convocar y presidir las sesiones del Pleno y Comisiones del Distrito y dirimir los empates con voto de calidad.

d) Dirigir, inspeccionar e impulsar los servicios y obras que realice el Distrito, sin perjuicio de que haya de informar al Consell en el primer Plenario.

e) Disponer gastos dentro de los límites de su competencia; ordenar pagos y rendir cuentas.

f) Ejercer la dirección de todo el personal del Distrito, sin perjuicio de la competencia general de la Alcaldía.

g) Convocar y presidir las sesiones del Consell de Entidades y Asociaciones del Distrito, cuando actúe como Consell Consultiu, de acuerdo con lo que establece el Artículo 18 de este Reglamento.

h) Preparar y establecer el Orden del Día de las sesiones del Consell de Distrito y de la Comisión de Gobierno.

i) Preparar el Orden del Día de las sesiones del Consell Consultivo de Asociaciones y Entidades del Distrito, de acuerdo con los asuntos que propongan los miembros del mencionado Consell.

j) Ejecutar los acuerdos de los órganos colegiados del Distrito.

k) Autorizar pagos.

10.1 El Presidente del Consell de Distrito podrá suspender la ejecución de los acuerdos del Consell de Distrito y de la Comisión de Gobierno, dando cuenta de los motivos al Alcalde, en un plazo de veinticuatro horas a partir del fin de la sesión en que se haya adoptado el acuerdo, solamente en el supuesto de entender que el acuerdo vulnera el ordenamiento jurídico.

10.2 El Alcalde, oída la Comisión de Descentralización en un plazo de setenta y dos horas a partir de la

recepción del acuerdo de suspensión, deberá ratificarlo expresamente. La no ratificación en el mencionado plazo significará el alzamiento de la suspensión y que el acuerdo sea válido desde el momento en que fue adoptado.

10.3 El Consell de Distrito, en caso de confirmación de suspensión de un acuerdo, podrá recorrer en interpelación escrita o verbal al Consell Plenario del Ayuntamiento.

11.1. El Consell de Distrito podrá nombrar, de entre los Consellers y a propuesta del Presidente, un Vicepresidente, que lo sustituirá en caso de ausencia, cese o enfermedad.

11.2 El Vicepresidente no tendrá facultad de suspender los acuerdos del Consell de Distrito. En las sesiones en que, por los motivos mencionados en el apartado anterior, el Vicepresidente ejerza las funciones de Presidente, habrá de remitir al Alcalde en el plazo de veinticuatro horas, la relación de acuerdos adoptados, a efectos de lo que dispone en el Art. 10.2 de este Reglamento.

CAPITULO SEGUNDO

El Consell de Distrito

12.1 El Consell de Distrito es el órgano de representación colectiva del Distrito y ha de garantizar el cumplimiento de las finalidades expresadas en el Art. 1. Se compondrá de quince miembros.

12.2 Los miembros del Consell de Distrito se elegirán directamente por sufragio universal, libre, directo y secreto por los vecinos del Distrito con derecho a voto.

13.1 El Consell de Distrito podrá proponer a la Comisión de Gobierno el cese de un Conseller por la inasis-

tencia injustificada de éste a tres sesiones consecutivas o cinco alternas del Consell.

13.2 El Consell de Distrito celebrará sesiones ordinarias una vez al mes, y las extraordinarias que considere oportunas, las que sean solicitadas por el Consell Consultivo de Entidades y Asociaciones, por un tercio de los miembros del Consell o por el uno por ciento de los ciudadanos censados en el Distrito.

13.3 La convocatoria de las sesiones ordinarias del Consell de Distrito se acompañará del Orden del Día correspondiente y habrán de distribuirse entre los Consellers y el Consell de Entidades y Asociaciones en un plazo de cinco días naturales de anticipación, como mínimo, a la celebración de las sesiones.

13.4 Las sesiones extraordinarias deberán convocarse dos días naturales, como mínimo, antes de su celebración, excepto en caso de urgencia, que lo serán en el plazo mínimo que permita la distribución del Orden del Día a los Consellers. En este último supuesto, hará falta acuerdo expreso del Consell, dando validez a la convocatoria.

13.5 No podrá celebrarse válidamente ninguna reunión sin la asistencia del Presidente o de quien reglamentariamente lo sustituya. Para la validez de la sesión, en primera convocatoria, necesitará la asistencia de la mitad más uno de los Consellers. En segunda convocatoria, que se celebrará media hora después de la primera, será válida sea cual sea el número de asistentes superior a dos.

Los acuerdos se adoptarán por mayoría de votos, excepto en aquellos supuestos que se exija un quórum superior.

14. Si no concurren las circunstancias a que hace referencia la Normativa Electoral, el mandato de los miembros del Consell de Distrito tendrá la misma duración que la del Consistorio.

15. Corresponderá al Consell de Distrito las funciones decisorias que le sean atribuidas en los acuerdos de transferencias. En todo caso le corresponderá:

- a) Aprobar el Reglamento del Distrito.
- b) Aprobar el Presupuesto del Distrito cuando le corresponda la distribución de los fondos asignados.
- c) Proponer a los órganos municipales de gobierno, a través de la Comisión de Descentralización y Participación Ciudadana, los temas para su inclusión en el Orden del Día de las sesiones, así como las propuestas de acuerdos, resoluciones e interpelaciones ante los mencionados órganos.
- d) Elaborar estudios sobre las necesidades del Distrito.
- e) Informar, con carácter preceptivo, en los siguientes casos:
 - Plan General de Acción Municipal.
 - Programa de actuación del Municipio.
 - Los instrumentos de ordenación urbanística sin perjuicio de las competencias que le sean especialmente conferidas.
 - Planes de equipamientos del Distrito.
 - Concesión de viviendas en el Distrito.
 - Presupuestos municipales.
 - Desarrollo del proceso de descentralización y participación.
 - Examen de las peticiones e iniciativas individuales y colectivas de los vecinos.

CAPITULO TERCERO

La Comisión de Gobierno

16.1 La Comisión de Gobierno estará formada por el Presidente, el Vicepresidente y un número de Conse-

llers que, sumados a los anteriores, no excedan de un tercio de los miembros del Consell.

16.2 El nombramiento y la separación de los miembros de la Comisión de Gobierno corresponderá al Consell de Distrito.

17. La Comisión de Gobierno ejercerá las funciones que le sean atribuidas en los acuerdos de asignación de funciones al Distrito. Con carácter general cooperará con el Presidente en la ejecución de los acuerdos del Distrito y actuará para el funcionamiento y la continuidad en la gestión administrativa.

Título III

ORGANOS CONSULTIVOS Y DE PARTICIPACION CIUDADANA

CAPITULO PRIMERO

El Consell Consultivo de Asociaciones y Entidades del Distrito

18. Se constituirá el Consell de Asociaciones y Entidades del Distrito para ejercer las funciones consultivas que le atribuye el Reglamento de Participación.

19. El Consell emitirá informe en los siguientes supuestos:

- a) Cuando lo pida el Alcalde, el Presidente del Distrito o un tercio de los Consellers.
- b) Previo a la adopción de acuerdos del Consell de Distrito relativos a los informes de carácter preceptivo que haya de evacuar de acuerdo con el Art. 15.c) de este Reglamento.

c) En los demás casos que así se determine reglamentariamente o así lo disponga el acuerdo de transferencia.

CAPITULO SEGUNDO

Las Comisiones de Trabajo

20.1 El Consell de Distrito podrá crear Comisiones de Trabajo para llevar a cabo los estudios y actividades por iniciativa propia o por las que los órganos de gobierno le encargue.

20.2 Establecer el número de Comisiones y también designar los miembros que las compongan serán atribuciones del Consell de Distrito.

20.3 Cualquier persona podrá ser designada miembro de las Comisiones de Trabajo.

21. En cada Distrito existirán, obligatoriamente, dos Comisiones de Trabajo, cuya finalidad serán las materias relacionadas con urbanismo, obras públicas y vivienda una; y servicios personales, enseñanza, cultura, sanidad y servicios sociales, la otra.

Título IV

REGIMEN DE ACUERDOS

22. Los acuerdos de los órganos colegiados del Distrito se adoptarán por mayoría de sus miembros.

23.1 Los actos de los órganos del Distrito que sean definitivos o incluso los que siendo de trámite decidan, directa o indirectamente, el fondo del asunto de forma que pongan fin al procedimiento o bien suspendan su continuación o causen indefensión, serán recurribles de alzada ante el Alcalde.

23.2 El recurso de alzada producirá los mismos efectos que el de reposición previo al contencioso y deberá formularse en el plazo y con los efectos previstos en el Art. 142.3. del Reglamento de Organización y Administración del Municipio de Barcelona.

DISPOSICION TRANSITORIA

1. Mientras tanto no se convoquen las elecciones al Consell de Distrito previstas en el Art. 12.2, seguirá vigente el actual régimen de composición y designación de los miembros de los Consells de Distrito.

DISPOSICIONES ADICIONALES

1. El Pleno Municipal deberá aprobar las normas electorales de los Consells de Distrito.

2. En particular, corresponderán al Distrito las competencias que figuran expresadas en el Programa de Actuación Municipal aprobado por acuerdo del Consejo Plenario de 18 de noviembre de 1983. En el plazo de mandato de este Consistorio tendrá que formalizarse la asignación de las mencionadas competencias.

DISPOSICION FINAL

1. Queda derogado el Reglamento de Descentralización de 1979.

VI. LA PARTICIPACION CIUDADANA

1. CONDICIONES GENERALES: COARTADA, PROGRAMA, METODO

"Yo participo, tú participas, él participa, nosotros participamos, vosotros participáis, ellos deciden."

(De una inscripción en una pared, Berkeley, Universidad de California).

1.1. Los llamados a la participación no siempre encuentran el eco esperado y la respuesta activa de la población. ¿Ignorancia? ¿Desinterés? Puede ser. Pero tampoco puede esperarse mucha participación de los ciudadanos si éstos no saben cómo ni dónde ni para qué. Estas respuestas debe darlas el sistema político (instituciones representativas y partidos políticos). La demanda participativa, por lo menos en estado latente, existe, pero el sistema político no siempre es capaz de estimular su expresión o permitir que se manifieste. Si muchas veces el sistema electoral permite a los aparatos partidarios imponer sus candidatos, si la dirección efectiva de los órganos de gobierno ejecutivos no está en manos de elegidos por el sufragio universal, si el lenguaje político es críptico o retórico, si no se ofrecen medios efectivos para participar en la elaboración y ejecución de las deci-

siones, ¿cómo puede esperarse participación ciudadana? Y sin ella la construcción democrática no se asienta sobre bases sólidas.

1.2. La participación requiere una triple credibilidad del Estado: que se lo considere democrático, honesto y eficiente. Es decir, representativo a todos los niveles, descentralizado y defensor decidido de las libertades de la sociedad. Honesto y eficiente en todas las administraciones públicas, transparente en su funcionamiento y gasto, flexible y dialogante en su estilo de relación con la ciudadanía. En nuestros países la descentralización efectiva del Estado (consolidando o creando entes regionales, locales y barriales con competencias y recursos) y la reforma administrativa (no para reducir a la administración, sino para hacerla mucho más productiva, competitiva frente a cualquier gran corporación privada) son requisitos indispensables para implementar la participación.

1.3. En esta época de crisis económica, de escasez de recursos públicos y de mayores demandas sociales, desarrollar la participación en todos los ámbitos correspondientes a las necesidades colectivas (iniciativa para la reanimación económica, seguridad ciudadana, acción social en todos sus aspectos, salud pública, educación y cultura, construcción y rehabilitación de viviendas, etc.) puede ser una respuesta eficaz que movilice, mediante la cooperación, muchos recursos latentes en nuestras sociedades. Pero la participación no puede sustituir a un sector público opaco y desfalleciente, socialmente ineficaz, administrativamente improductivo, orgánicamente caótico, económicamente despilfarrador y políticamente burocratizado, como el que muchas veces se ha heredado. Al contrario: una administración justa y activa y unos programas ambiciosos destinados a mejorar el bienestar de la ciudadanía son condiciones previas al desarrollo de la participación. Sin esta inversión política y económica los llamados participativos están condenados al fracaso.

1.4. La participación requiere, además del contenido material citado (se participa si hay una expectativa fundada de progreso individual y colectivo), que se establezcan un conjunto de mecanismos institucionales y que se reconozcan unos derechos realmente ejercitables. Es el contenido formal, político-jurídico de la participación. Las mayorías populares son quienes más necesitan esta institucionalización: el derecho es el poder de los pobres, la posibilidad de justicia para los que sufren desigualdades. Es preciso una actitud abierta, innovadora, experimental, en este campo. La regulación —mediante cartas de derechos ciudadanos— de los derechos difusos (consumo, urbanismo y medio ambiente, comunicación social, servicios públicos), la participación en la elaboración de programas de actuación pública y en su ejecución, la autogestión de servicios con el apoyo de la administración, la intervención de la democracia de base en las instituciones representativas (derecho de audiencia pública, comisiones mixtas, etc.) son cuestiones poco resueltas en la teoría y en la práctica, que deben abordarse con rigor y decisión a la vez.

1.5. La sociedad civil debe generar interlocutores colectivos para hacer posible la participación. Estos interlocutores ya existen, son, fundamentalmente, las organizaciones sociales, sindicales, cívicas, culturales, de interés común, etc. Unos se caracterizan por su *representatividad*, otros por su *iniciativa* o por su fuerza o habilidad para plantear cuestiones de interés colectivo, otros por su capacidad de *gestión* de servicios o de organización de actividades. La participación es, sobre todo, el encuentro entre las instituciones representativas, partidos y administración, por una parte, y los movimientos y organizaciones sociales, que existen autónomamente de los partidos políticos y de los mecanismos participativos. Por lo tanto, una prueba de la voluntad participativa de un gobierno, nacional o local, es el apoyo que presta a las organizaciones populares (económico o material, reconocimiento político-jurídico, etc.) sin exigir ningún tipo de dependencia administrativa o partidaria.

1.6. La participación es coartada cuando, con independencia de las buenas intenciones democráticas de sus proclamadores, es el discurso retórico que complementa una política de liderazgo carismático o de poder partidocrático. Se corre entonces el gran riesgo de devaluar la democracia participativa, una exigencia básica de la política moderna. La participación no puede ser tampoco un *programa* cuya aplicación dependa del voluntarismo de los gobernantes y que puede conseguirse simplemente con medios legales o administrativos. Así también se defraudarán las expectativas. La participación es un *método de gobierno*, un estilo de hacer política en el Estado y en la sociedad, que supone cumplir previamente o al mismo tiempo con el conjunto de requisitos citados, en especial la racionalización y la descentralización del Estado. Solamente así se evitará que todas las demandas sociales afluyan a los gobiernos centrales. La política y la cultura democráticas requieren una dialéctica de pluralismo y consenso, de confrontación y de negociación, que sólo puede desarrollarse en un Estado descentralizado y participativo. Que haya mayor o menor participación es más un problema de Estado y de su gobierno que de la sociedad. Si no se entiende así se corre el riesgo de excluir de facto a la mayoría de los ciudadanos de las decisiones políticas y luego culpabilizarlos porque no participan.

2. SOBRE LA PARTICIPACION POLITICA Y CIUDADANA EN ESPAÑA: UNA CUESTION FORMAL

"Yo oigo y olvido, veo y recuerdo, hago y entiendo."
(Proverbio chino).

2.1. Evidentemente en España la participación tiene un sólido respaldo formal, que se basa en la *Constitución* de 1978. El famoso artículo 9.2 asigna al Estado la función de "remover los obstáculos que impidan o difi-

culten su plenitud (se refiere a la libertad e igualdad) y *facilitar la participación de todos los ciudadanos* en la vida política, económica, cultural y social". La Constitución reconoce tanto la participación política *representativa* a través del sufragio universal y de los partidos políticos ("instrumento fundamental para la participación política", art. 6), como la participación política *directa* ("los ciudadanos tienen derecho a participar en los asuntos públicos directamente o por medio de representantes...", art. 23.1). Aunque en otros artículos se desarrolla la participación de diferentes colectivos sociales y en distintos campos de la gestión pública (*trabajadores y empresarios* en el art. 7, *juventud* en el art. 48, *consumidores y usuarios* en el art. 51.2, en la *enseñanza* en el art. 27.5, en la *justicia* en el art. 125, en la *seguridad social* en el art. 129, en la *planificación económica* en el art. 131, etc.) la concreción de los mecanismos participativos (de las figuras jurídicas utilizables) es mucho más modesta. Se reconoce el *derecho de petición* (art. 29.1) y el de *iniciativa popular* para presentar proposiciones de ley (art. 87.3) y se establece el *referéndum*, pero no por iniciativa popular (art. 92). Asimismo se reconoce el *derecho de audiencia* de los ciudadanos, directamente o a través de organizaciones que los representen en el procedimiento de elaboración de disposiciones administrativas que los afecten y el *derecho de acceso a los archivos y registros* (art. 105).

Los *Estatutos de Autonomía* reproducen estos mismos principios y figuras de participación, la mayoría de ellos establecen la iniciativa legislativa popular y asumen la regulación de la consulta popular, incluso a nivel municipal (por ejemplo, art. 10.2 del Estatuto de Catalunya). Si bien es evidente que la misma existencia de un Estado organizado según los principios de la descentralización y desconcentración (art. 103), basado en las Comunidades Autónomas y en municipios y provincias, cuya autonomía reconoce y protege la misma Constitución (art. 137 y siguientes), favorece el desarrollo de la participación directa (incluso la innovación y la diversi-

dad que tan necesarias son en esta materia), también debe reconocerse que hasta ahora el balance es muy limitado. El Estado central y las Comunidades Autónomas han desarrollado escasamente las virtualidades de la Constitución y de los Estados en un sentido participativo, tanto en lo que se refiere al aspecto legislativo como a la práctica política y administrativa. Más interesante es el balance que pueden presentar los *Municipios*, como veremos más adelante, aunque nos encontramos al inicio de un camino y quedá mucho trecho por recorrer.

2.2. En España se ha dado prioridad a la *participación representativa* mediante los *partidos políticos*, lo cual es comprensible en este período de construcción de las *instituciones básicas de la democracia pluralista*, en una sociedad compleja pero con escaso desarrollo político y que salía de casi 40 años de dictadura. Pero la participación política a través de los partidos y de las elecciones ha demostrado hasta ahora serias limitaciones, lo que ha llevado incluso a que se hablase de la disociación entre Estado (incluyendo a la Administración, a los partidos, a la llamada "clase política") y sociedad civil (organizada o no). Los partidos sufren de una débil militancia y sobre todo de escaso arraigo en la vida cotidiana, de insuficiente capilaridad social. El *sistema electoral* vigente selecciona mal a los elegidos (no se garantiza ni su representatividad social inmediata ni su competencia funcional) y establece una gran distancia entre el elector y el elegido. La confusión del *sistema institucional*, con la proliferación y solapamientos de los niveles político-administrativos, su relativa precariedad en unos casos o carácter embrionario en otros, tampoco ha favorecido la transparencia ni la articulación entre la ciudadanía.

En otro artículo (Leviatán, N° 18, 1984), después de analizar las deficiencias de la participación política en España hacíamos una serie de propuestas destinadas a mejorarla, que a continuación resumimos:

2.3. *Los sistemas electorales*. El sistema proporcional garantiza una aceptable representatividad del conjunto del electorado y consolida las estructuras centrales de los grandes partidos, pero ya hemos dicho que hace muy anónima la relación del elector con sus representantes y otorga un excesivo poder decisorio a los aparatos partidarios que designan los candidatos. Algunas medidas correctoras podrían ser:

a) Hacer circunscripciones más pequeñas en las zonas más pobladas, tanto para las elecciones generales (Congreso de los Diputados) como autonómicas (podría ser la comarca).

b) Introducir el panachage (mezcla de candidatos de listas diferentes) o, al menos, el voto preferencial en algún tipo de elecciones (autonómicas o locales).

c) En las elecciones locales pueden experimentarse otras fórmulas: dos vueltas, elección directa del Alcalde (en los municipios pequeños) o elecciones por distritos (en los grandes municipios, independientemente de que se elijan consejeros de distrito).

d) Facilitar la constitución de agrupaciones de electores y de federaciones de agrupaciones, e incluso de candidatos individuales (en las elecciones locales y en municipios pequeños o medianos podrían probarse sistemas electorales distintos al del Estado).

e) Elecciones primarias para designar a los candidatos, al menos los destinados a ocupar los primeros lugares.

f) Ligar el financiamiento de los partidos, según los resultados electorales obtenidos, al mantenimiento de oficinas de información a los electores y de recepción de las demandas (como mínimo a las circunscripciones donde tienen elegidos).

2.4. *Clarificar el sistema institucional*. Una de las causas probables del escepticismo colectivo hacia las insti-

tuciones y los elegidos es la imagen de confusión que ofrece la estructura política, en la cual se mantienen instituciones que sobran y faltan otras que son esperadas:

a) El Senado habría de ser la Cámara de las Autonomías, y los senadores elegidos únicamente por los Parlamentos autonómicos.

b) El Congreso de los Diputados tendría que abrirse más a la sociedad, por ejemplo, multiplicando las relaciones entre las comisiones y los grupos parlamentarios con los Ayuntamientos y las organizaciones sociales y cívicas.

c) La consolidación político-administrativa de la autonomía supone que la Comunidad Autónoma sea el Estado en su territorio y que, por tanto, desaparezca o se reduzca al mínimo la Administración periférica (por ejemplo, los gobernadores civiles tendrían que desaparecer) y evitar las duplicidades (por ejemplo, en lugar de crear policía autonómica más valdría que las fuerzas del orden público dependiesen funcionalmente de las Comunidades Autónomas y de los Ayuntamientos).

d) Es necesario simplificar la estructura política territorial y no caer en la tentación de multiplicar los niveles. Comunidad Autónoma y Municipio han de ser las estructuras políticas básicas. Las estructuras intermedias, como las comarcas, podrían ser el ámbito de cooperación intermunicipal (y en los casos de municipios muy pequeños, favorecer su agrupación o fusión). Mantener o crear más estructuras intermedias, sobre todo, electivas, únicamente servirá para aumentar la confusión de los ciudadanos y el descrédito de las instituciones.

e) En las grandes ciudades es imprescindible promover la descentralización, creando incluso estructuras políticas representativas (el concejal-presidente de Distrito podría ser de elección directa, aunque el resto fuera elegido por el sistema proporcional) y estructuras técnico-administrativas más ágiles, polivalentes y próximas a la ciudadanía.

2.5. *Organización y funcionamiento interno de los partidos.* La regulación pública de los partidos es una cuestión delicada pero indispensable para garantizar sus derechos y deberes en un sistema político representativo y pluralista, que requiere presencia, transparencia y eficacia de los mecanismos partidarios. Ya hemos citado algunos procedimientos posibles que pueden ser objeto de regulación pública, como la obligación de tener locales abiertos y de prestación de servicios a los ciudadanos, y la designación de candidatos mediante elecciones primarias. Otros procedimientos a estudiar o experimentar podrían ser: estatutos públicos y de obligado cumplimiento a instancia de parte; control público de los procesos electorales internos si lo solicita una gran parte de los afiliados; control público de las finanzas de los partidos; reconocimiento de las funciones internas de partido como de interés colectivo al servicio de la comunidad; compatibilización de las funciones políticas (representativas o internas) con las profesionales (evitar sistemas de incompatibilidad rígidos y optar, siempre que sea posible, por el partime), etc.

Pero las soluciones no pueden depender únicamente de una regulación pública más o menos afortunada. Son los mismos partidos los que han de adoptar unas formas de organización y de funcionamiento que posibiliten su enraizamiento social y la participación popular. Por ejemplo:

a) Carácter público de las reuniones de sus órganos representativos más importantes.

b) Sistema proporcional para la elección de sus órganos dirigentes y posibilidad de constituir corrientes o tendencias (al menos en los períodos precongresales).

c) Elecciones primarias también para la designación de candidatos a ocupar cargos internos.

d) Pluralidad de formas de organización de base (territorial, lugar de trabajo, profesión, actividad social o cultural, etc.).

e) Reclutamiento prioritario de los militantes entre aquellos ciudadanos que tienen funciones representativas (de carácter sindical, asociativo, profesional, económico, cultural, deportivo, etc.).

f) Reconocimiento del derecho que tienen los simpatizantes y votantes a participar en la vida del partido: elecciones primarias, posibilidad de asistir a sus Congresos, etc.

g) Estructura descentralizada del partido y amplia autonomía de elaboración y ejecución de los organismos intermedios y de base.

h) Los locales de las organizaciones de base entendidas como de carácter público (información, política, centros sociales y recreativos) y también como medio de prestación de servicios y de cooperación social.

i) Recurrir a los métodos modernos del conocimiento del estado de la opinión pública y de las aspiraciones sociales, así como de información y comunicación, para conectar con la población.

j) En general, un funcionamiento escrupulosamente democrático y transparente, la despersonalización y la desinternalización de los debates, y la seriedad y continuidad en el trabajo hacia fuera son condiciones imprescindibles para que los políticos obtengan la credibilidad necesaria para ser buenos instrumentos de participación política.

2.6. La *participación* de los ciudadanos no puede, sin embargo, limitarse a la de participar en las elecciones y en su relación con los partidos, por fundamental que ésta sea. Es indispensable construir un tejido denso de relaciones entre la ciudadanía y las instituciones que posibiliten la *participación activa* (hacer y no sólo expresar una preferencia) y *directa* (en relación a los contenidos mismos de la gestión pública y no únicamente respecto a los gestores públicos) de todos, o de la gran mayoría de los ciudadanos.

El ámbito *municipal* es un ámbito especialmente adecuado para desarrollar formas de participación de carácter activo y directo, tanto de carácter experimental como para generalizar formas participativas que son más difíciles o delicadas a otros niveles (la consulta popular, la audiencia de los interesados, la participación en la gestión de los servicios públicos, etc.). Es sobre todo en la práctica de los *Ayuntamientos* donde mejor deberíamos encontrar lo que haya de participación en esta etapa de construcción de una democracia moderna.

3. PARTICIPACION Y MUNICIPIO

"A las ciudades se las conoce como a las personas, en el andar."

Robert Musil.

3.1. La legislación española se caracteriza por la *regulación uniformista* de la participación política electoral y por el carácter *genérico* y a la vez *limitado* de las figuras de participación directa (referéndum, iniciativa popular, audiencia pública).

El *régimen municipal* (Constitución y Ley de Bases de Régimen Local) establece dos especificidades significativas: el *consejo abierto* para los pequeños municipios (de menos de 100 habs. o los que tradicionalmente lo tuvieron) y las *entidades locales* menores para los grupos de población separada, que casi siempre corresponden a núcleos de familias y edificaciones rurales más o menos distantes del municipio central (aunque en algunos casos se haya aplicado esta figura a núcleos urbanos de nueva creación). Curiosamente se desarrollan más las formas de participación directa para zonas rurales que para las *grandes ciudades*, a las que se tiende a imponer modelos uniformistas y limitados de la participación activa y directa de los ciudadanos.

Precisamente es en las zonas urbanas, en las *áreas metropolitanas* y en las *grandes ciudades* especialmente

donde desde finales de los años sesenta se ha desarrollado un movimiento asociativo y una conciencia cívica que ha contribuido decisivamente a la consecución de la democracia tanto a nivel general como local y que expresa una demanda de participación en la gestión municipal cotidiana, que no siempre se consigue satisfacer. No se trata de mitificar una movilización ciudadana, que salvo momentos muy especiales, ha sido siempre minoritaria y que no ha construido grandes organizaciones representativas ni de exaltar como modo de vida más deseable el de la tensión permanente, propio de los militantes activistas de la lucha antifranquista. No, la buena participación en la democracia debe multiplicar posibilidades y no imponer obligaciones, debe favorecer la intervención activa de la gente interesada y no inflingir reuniones a ciudadanos que responden con su pasividad al aburrimiento de aquéllas y que evitarán volver, debe apoyarse en asociaciones y potenciarlas y no conformarse con la relación clientelar o burocrática por medio de modelos impuestos por la Administración.

3.2. *Las Areas Metropolitanas.* Un problema no resuelto. Dificilmente se pueden crear mecanismos participativos si su institucionalización es precaria o inexistente. De las cinco grandes áreas metropolitanas, una, Madrid, ha sido subsumida por la Comunidad Autónoma, tres han prácticamente desaparecido (Gran Valencia, Gran Bilbao y Gran Sevilla) y únicamente la Corporación Metropolitana de Barcelona existe como entidad de carácter local, aunque cuestionada abiertamente por el Gobierno de la Generalitat.

Existe, sin embargo, el hecho metropolitano, el urbanismo y los servicios de carácter metropolitano, y la confrontación de intereses sociales en este ámbito, y las problemáticas comunes (reconversión industrial, seguridad).

Desde una perspectiva participativa nos parece que deben resolverse tres problemas distintos:

a) La *identificación de los ciudadanos* con las instituciones y los servicios metropolitanos, para lo cual no es suficiente la creación de entes de carácter tecnocrático o empresarial, es decir, no dotados de representación política.

b) La participación de *todos los municipios* en los entes y servicios de carácter metropolitano, que no deben asumir las funciones locales que puedan ejercer aquéllos, y sí en cambio apoyar (técnica y financieramente) y coordinar la actuación municipal.

c) La construcción de un *campo participativo* específicamente *metropolitano*, que no se confunda con el municipal, aunque se utilicen mecanismos parecidos, pero no siempre. Los contenidos y los actores serán diferentes: política de empleo y de reactivación económica, transportes, grandes infraestructuras, ecología y medio ambiente, etc. son las cuestiones que deben debatir organizaciones empresariales, profesionales, sindicales, de usuarios, de afectados, grandes empresas públicas y privadas prestadoras de servicios, movimientos socio-culturales, etc. con la Administración Metropolitana y los Ayuntamientos.

La participación metropolitana es muy incipiente en nuestro país, aunque se han dado experiencias interesantes: coordinación de municipios en Madrid, y conflictos y negociaciones sobre la red viaria metropolitana de Barcelona, Z.U.R. (Zona Urgente Reindustrialización) y parque industrial Barcelona-Vallés, Instituto Estudios Metropolitanos (Corporación, Universidad y Cámara de Industria y Comercio), etc. A pesar de todo, como los hechos (metropolitanos) son tozudos y los actores sociales suficientemente fuertes, la participación en la gestión metropolitana, a trancas y a barrancas, irá adelante.

3.3. *La participación en la vida municipal española.* En el marco de una Constitución que establece unos principios y objetivos que luego no han sido desarrolla-

dos aún por leyes y de una legislación local confusa y anacrónica hasta una fecha reciente (la Ley de Bases de Régimen Local es de 1985), las ciudades españolas, en especial en grandes municipios, se han ido dotando de *reglamentos de participación*, o por lo menos han tenido numerosas iniciativas prácticas en este sentido. La legitimidad (siempre) y el arraigo (a veces) de los movimientos ciudadanos, la ideología de los equipos de gobierno (izquierda) de la mayoría de ciudades españolas, la necesidad política de concertar la actuación municipal con los distintos actores sociales (por las razones citadas al principio del artículo) y la iniciativa municipal en una serie de campos que relacionan inmediatamente Administración y ciudadanía (comunicación, p. ej.: radios municipales; cultura; acciones y servicios hacia grupos específicos: jóvenes, mujer, tercera edad, etc.; renovación y rehabilitación urbanas; etc.), todo ello ha generado un conjunto de experiencias participativas, dispersas, seguramente insuficientes o limitadas, pero muy reales, aunque poco formalizadas.

¿Cuáles son los *procedimientos legales* que posibilitan la participación en la vida municipal? Son de dos tipos, si nos atenemos a su origen: los que establecen la Constitución y la legislación del Estado en general (la Ley de Régimen Local y otras de carácter más especializado) y los que establece autónomamente el Municipio en el marco de su autonomía reglamentaria.

3.4. *Procedimientos participativos establecidos por la Constitución y por la Ley de Régimen Local*. Ya hemos citado las figuras participativas que establece la Constitución: *referéndum, iniciativa popular, derecho de petición, de audiencia pública* (directamente o mediante organizaciones representativas), de acceso a los *archivos y registros* y de *audiencia de los ciudadanos* en los procedimientos administrativos que los afecten. Son derechos genéricos, cuya efectividad depende del desarrollo legislativo (muy insuficiente hasta ahora) y de la práctica de las distantes Administraciones públicas (muy diversa, lo

cual ya está bien, pues la Participación difícilmente se desarrollará si debe adaptarse a moldes uniformistas).

La Ley de Bases de Régimen Local precisa un poco más estos procedimientos y establece algún otro. Los principales son:

a) *La consulta popular* (arts. 18 y 71). Se refiere a la iniciativa municipal que recaba la opinión de los ciudadanos sobre materias de su competencia y que no tiene carácter vinculante. El Gobierno debe autorizar la consulta, aunque algunos estatutos de Autonomía atribuyen a la Comunidad la potestad de regular este procedimiento.

b) *El derecho de petición, de iniciativa y de queja* (art. 68). Es una concreción del derecho de petición que establece la Constitución. Los ciudadanos pueden requerir a la Administración municipal para que ejerza las acciones necesarias para la defensa de los bienes y derechos del Municipio. Así mismo los vecinos, individual o colectivamente, pueden formular propuestas y ofrecer su colaboración, o expresar sus quejas o demandas ante la autoridad municipal. El Municipio deberá regular estas figuras y precisar los procedimientos utilizables, tanto en los que crea él mismo como en los establecidos en la Constitución y en las leyes del Estado y de la Comunidad Autónoma (referéndum, audiencia pública, etc.).

c) *Publicidad de las sesiones de las Corporaciones locales* (art. 70). Los Plenos son necesariamente públicos, aunque nada se dice sobre posibles interpelaciones, audiencias a interesados o ejercicio del derecho de petición durante las sesiones. Son, por lo tanto, materias regulables por el Municipio. En cambio se establece el carácter no público de las sesiones de la Comisión de Gobierno. En este mismo artículo y en los siguientes se insiste en la publicidad de los acuerdos, en la información pública previa, en la necesidad de informar a las asociaciones vecinales, etc.

En resumen la *Participación* es un campo bastante abierto para la reglamentación original, específica, por

parte de los municipios y entidades locales en general. La legislación permite la diversidad y la innovación, aunque introduce limitaciones. La más importante es la que establece el art. 69.2 de la Ley de Régimen Local: en ningún caso la potestad de autoorganización podrá menoscabar las facultades de decisión que corresponden a los órganos representativos regulados por la ley.

3.5. *La Participación en la práctica de los Municipios.* Es aún pronta para hacer un balance de un proceso que se ha iniciado recientemente y que parece destinado a desarrollarse bastante más en los próximos años. Por otra parte las informaciones disponibles son muy fragmentarias y la diversidad de experiencias y situaciones tampoco permite sacar conclusiones generales a partir de unos cuantos casos, aunque correspondan a las ciudades más importantes. Sin embargo, pueden indicarse algunos elementos que nos parecen de validez bastante general.

a) La importancia asignada a la *Información*, sin la cual no es posible la participación. La información es necesaria desde el *inicio* del proceso administrativo (por ej. cuando se encarga la redacción de un estudio previo a un plan o proyecto urbano). La información a los ciudadanos debe comportar la posibilidad de *comunicación*, de diálogo, de interpelación. Para ello deben utilizarse todos los *medios* posibles, desde los más *tradicionales* (reuniones abiertas, exposiciones, visitas a los barrios, etc.) hasta los más *modernos* (radio y televisión, televisión por cable, video y videotex, paneles informativos electrónicos, etc.). Probablemente la proliferación de *emisoras municipales* (o vecinales con apoyo municipal) y, en menor grado, de *publicaciones* locales y barriales, así como la frecuencia de *campañas cívicas* de información y sensibilización, son los aspectos más significativos.

b) En cambio ha disminuido bastante la relación *Ayuntamientos-Movimientos vecinales* entendida como confrontación, como denuncia o reivindicación de los barrios frente a proyectos especulativos o que lesionaban

intereses colectivos importantes. No es que no existan motivos de reivindicación o crítica, ni que no se den movimientos de protesta o de demanda en los barrios, pero no tienen la continuidad ni el potencial de generalización que tenían antes, lo cual es lógico en el actual contexto político. En consecuencia la articulación de los Ayuntamientos con los organismos de coordinación ciudadana es pobre, en la medida que ni los unos ni los otros han sabido crear, en general, un nuevo marco de diálogo y porque unos y otros arrastran desconfianzas mutuas.

c) Sin embargo, el *movimiento asociativo vecinal* si bien es débil en sus superestructuras ciudadanas, se ha hecho mucho más capilar y diversificado por su base, en los barrios. Se han multiplicado las asociaciones de vecinos, de padres, de comerciantes, los colectivos de jóvenes o de mujeres, las cooperativas y los grupos de iniciativa económico-social y cultural, los organizadores de fiestas y de actividades de esparcimiento, los grupos de trabajo voluntario, los clubes deportivos, etc. Estas organizaciones de base, sin renunciar a la crítica y a la reivindicación, tienden más naturalmente a la colaboración, a la información y a la ayuda, a establecer relaciones de *cooperación* con los Ayuntamientos.

d) La participación entendida como diálogo/cooperación en la gestión municipal ha permitido desarrollar *prácticas innovadoras* e interesantes como:

— Apoyo (material, financiero, etc.) a asociaciones y colectivos que realizan actividades o prestan servicios que se consideran de interés colectivo o ciudadano (p. ej. subvenciones a actividades de carácter social, cultural, festivo, etc.

— Concesión, total o parcial, de la gestión de equipamiento de barrio a entidades ciudadanas. Creación de centros polivalentes de equipamientos (p. ej. Centros cívicos) en cuya gestión intervienen estas entidades.

— Constitución de organismos mixtos (Administración local-entidades ciudadanas, profesionales, económi-

cas, etc.), que se denominan Consejos, Comisión, etc., en distintos sectores de la actividad municipal, en algunos casos muy ligados a prácticas participativas anteriores (de seguimiento del Plan de Urbanismo, de Enseñanza, Cultura, Deportes, etc.) y en otros a actividades más novedosas (Juventud, Mujer, Económico-sociales, de Seguridad ciudadana, etc.).

e) La práctica participativa se ha ido reflejando en la *reglamentación* municipal, aunque con todas sus limitaciones nos parece mucho más interesante la actividad relacional que se da en muchos municipios españoles entre el Ayuntamiento y la ciudadanía (con las entidades y con el conjunto de los vecinos) que no el grado de elaboración formal alcanzado por los procedimientos establecidos. Reproducimos en anexo el proyecto de Reglamento de Participación elaborado por el Ayuntamiento de Barcelona (Comisión de Descentralización y Participación Ciudadana) y que está en trámite de aprobación. En este Reglamento se precisan con bastante detalle algunos procedimientos participativos como el Registro de entidades, los Consejos de Entidades, los Consejos sectoriales de Area, la Audiencia pública, la Iniciativa ciudadana, la Información pública, la Consulta ciudadana y el Referéndum, el derecho de petición y el libro de sugerencia, propuestas, demandas y quejas.

f) En las grandes ciudades una cuestión clara para hacer efectiva la Participación es la *Descentralización* del gobierno, de la gestión y de los servicios municipales. También en este caso, como veremos inmediatamente, nos encontramos en el inicio de un proceso, que sin embargo, merece una atención especial.

3.6. *La Descentralización en las grandes ciudades.* La Descentralización, como un procedimiento para facilitar la participación, es objeto de un artículo de la Ley de Régimen Local: "Para facilitar la participación ciudadana en la gestión de los asuntos locales y mejorar ésta, los Municipios podrán establecer órganos territoriales de gestión desconcentrada, con la organización, funciones y

competencias que cada Ayuntamiento les confiera..." (art. 24).

Se podrá discutir la virtualidad descentralizadora de dicho artículo, pero indudablemente significa un estímulo a la creación de órganos de base territorial que aproxime la gestión municipal a los ciudadanos y promueva la participación directa de éstos.

Es cierto que se habla de gestión desconcentrada y que se añade luego "sin perjuicio de la unidad de gobierno y de gestión del municipio", pero debe reconocerse también que la autonomía municipal para reglamentar su autoorganización es amplia, puesto que la organización, competencias y funciones de estos "órganos desconcentrados" depende exclusivamente del municipio (y no de la Comunidad Autónoma aunque tenga reconocida la competencia de regular el Régimen Local pues debe haberlo en el marco de la ley de bases y no puede menoscabar la autonomía municipal protegida por la Constitución).

Esta "desconcentración territorial" abre la puerta a una "descentralización efectiva" si se tiene en cuenta:

a) Se ha suprimido el segundo párrafo del proyecto que establecía que "los órganos desconcentrados deberán reflejar en su composición la representación política que existe en el Pleno". Estado supresión implica que pueden tener una composición distinta, es decir, ser políticamente representativos de su ámbito territorial.

b) Nada impide a los órganos de gobierno del Ayuntamiento asignar competencias y funciones, incluso de carácter específico y decisorio, a los órganos desconcentrados, siempre que se establezcan los medios y los procedimientos para garantizar la unidad de gobierno y de gestión del Municipio. Como veremos inmediatamente se trata de exigencias compatibles.

La Descentralización municipal supone realizar un proceso complejo, cuyos principales aspectos son: división territorial de la ciudad, organización político-administrativa del Distrito (o como se llame el "órgano des-

concentrado"), asignación de competencias, funciones y recursos (financieros, materiales, técnicos, humanos) y creación de figuras y procedimientos participativos específicos del Distrito.

Veamos rápidamente, a la luz de la experiencia de las grandes ciudades españolas, la incidencia de la descentralización municipal en la participación ciudadana.

a) *La División territorial.* Mantener la división territorial cuando existe tiene la ventaja, además de la inmediatez, de poder apoyarse en un conocimiento social y unos hábitos de relación entre los ciudadanos y los órganos territoriales del Ayuntamiento establecidos desde mucho tiempo atrás. Pero estos órganos y sus ámbitos acostumbran a tener escaso prestigio y muchas veces no responden a unidades sociales ni funcionales significativas ni adecuadas (por su tamaño y número, por su heterogeneidad interna, etc.).

Una nueva división territorial debe combinar rasgos histórico-geográficos y socio-políticos (personalidad de la zona que promueve la identificación de una colectividad humana) con criterios funcionales (número y tamaño de los Distritos, coherencia interna). La primera exigencia satisface a la Participación, la segunda posibilita una Descentralización efectiva (es decir, que se puede participar en algo, que sea viable una transferencia de poder político y administrativo real).

b) *Organización político-administrativa.* Hay, por ahora, unanimidad en considerar que el Presidente del órgano territorial o Distrito debe ser un *Concejal*, con lo cual se formaliza el requerimiento de unidad de gestión. Este Concejal puede responder a la mayoría de gobierno del municipio (modelo Madrid) o reflejar la composición política del Distrito (modelo Barcelona). En el primer caso se garantiza mejor la unidad de gobierno, en el segundo se favorece una participación más amplia, pero no siempre más funcional. El mismo dilema se plantea en cuanto a la composición del Consejo o Asamblea del Distrito. Si se opta por el modelo de la representación polí-

tica del Distrito puede hacerse mediante elección directa o indirecta. La opción en principio más participativa es la de la elección directa, por sufragio universal de los consejeros del Distrito. Se ha defendido también, por parte del mismo autor de este trabajo entre otros, la elección por Distrito del Concejal-Presidente y la publicidad de candidaturas individuales en las elecciones de Consejo de Distrito (lo cual requeriría un sistema mayoritario que podría corregirse para garantizar la presencia de las minorías, mediante el voto a un número inferior al de consejeros a elegir). En cualquier caso parece evidente que nos encontramos ante la necesidad de estimular la diversidad y la experimentación de los procedimientos participativos.

La organización técnico-administrativa del Distrito no puede reproducir la del Ayuntamiento centralizado, por el contrario, debe contribuir a su reforma. Así, por ejemplo, nuevos instrumentos y formas de comunicación; creación de unidades operativas, visibles y ágiles en su actividad; flexibilidad en las formas de gestión de los servicios; etc. son características que deben poder atribuirse a la organización desorganizada o desconcentrada, que además, y por definición, está mucho más próxima a los ciudadanos. Estas características, obviamente, son favorables a la Participación.

c) *Competencias, funciones y recursos.* No nos extenderemos sobre una temática suficientemente conocida. La gran trampa de la "descentralización participativa" consiste en crear órganos —incluso representativos, hasta elegidos— que si bien están dispuestos al diálogo con los ciudadanos y a estimular su participación, no tienen materia sobre la que actuar ni los medios para hacerlo. No son instrumentos de participación, sino pantalla entre la autoridad local y la ciudadanía, son un obstáculo incluso, o, sino, simples informadores hacia los ciudadanos y receptores de sus demandas. Una participación efectiva requiere que los Distritos tengan un conjunto de competencias importantes (prácticamente pueden tener competencias compartidas —incluso decisio-

nes— sobre todas las materias que la ley atribuye al municipio) y que se precisen con rigor las funciones y los servicios que ejercerán y gestionarán, así como los recursos de que dispondrán. La experiencia demuestra que no es positivo avanzar demasiado en el aspecto de la representación política y de la participación si no se crean previamente, o al mismo tiempo, estructuras técnico-administrativas sólidas, capaces de gestionar servicios y de ejercer funciones importantes de programación y sobre todo de ejecución de proyectos y obras. Todo lo cual supone dotar a los Distritos de personal y de presupuesto propios y de unos recursos materiales y tecnológicos (p. ej. informatización) sin los cuales ni se desconcentra la actividad municipal ni se posibilita una participación efectiva.

Un criterio general para compartir funciones y competencias, teniendo en cuenta a la vez la eficacia y la participación es el siguiente:

— La reglamentación, programación y coordinación compete a órganos centrales así como la ejecución y gestión de obras y servicios de ámbito superior al Distrito y/o en los que se dan economías de aglomeración.

— La ejecución y gestión de la actividad municipal corresponderá normalmente al Distrito, que podrá intervenir en el proceso de elaboración de programas y normas, en el desarrollo de éstos y en los organismos de coordinación que se creen.

d) *Participación en los Distritos.* La relación de procedimientos participativos que hemos expuesto en el punto anterior es aplicable a los Distritos, o mejor dicho, en la reciente experiencia municipal española; estos procedimientos sobre todo se han puesto en práctica en los Distritos. Es evidente que el derecho de petición o de audiencia pública, la iniciativa ciudadana y hasta la consulta popular, las comisiones mixtas o consejos sectoriales, la gestión parcial o total de centros cívicos, sociales, culturales o deportivos, etc. pueden desarrollarse en condiciones más favorables en el ámbito del Distrito que no

del conjunto de la ciudad. En los Distritos destacan, especialmente, las siguientes especificidades respecto a la Participación:

— Las mayores facilidades para la información, comunicación, asesoramiento, colaboración directa... entre la Administración del Distrito y la ciudadanía.

— La relación más directa, flexible y constructiva entre la Administración y las organizaciones vecinales, tanto si existen consejos o coordinadoras de entidades y consejos o comisiones sectoriales o incluso si no existen.

— La posibilidad de llegar al ciudadano individual, incluso a los grupos más anónimos y atomizados, a los sectores más marginados, que a su vez pueden acceder en mejores condiciones a una institución política representativa ya los servicios públicos. No siempre es factible, pero siempre lo es más que en un modelo de gestión centralizada, más burocrático y lejano.

4. CONCLUSIONES PROVISIONALES

“También yo he pensado en un modelo de ciudad de la cual deduzco todas las otras —respondió Marco—. Es una ciudad hecha sólo de excepciones, impedimentos, contradicciones, incongruencias, contrasentidos... Juntaré pedazo a pedazo la ciudad perfecta, hecha de fragmentos mezclados con el resto, de instantes separados por intervalos, de señales que uno manda y no sabe quién las recibe... la ciudad a la cual tiende mi viaje es discontinua en el espacio y en el tiempo...”

Italo Calvino. Las ciudades invisibles.

Apesar de todo, de los reglamentos y de la sumisión a las leyes, de la institucionalización de las relaciones con la ciudadanía, de la primacía de la comunicación y de la concertación entre la Administración y las organizaciones ciudadanas sobre la confrontación o la marginación, a pesar de todo esto optar por la Participación es aceptar

la diversidad y el conflicto, es asumir la pluralidad de intereses legítimos y contrapuestos, significa renunciar al monopolio del poder político y administrativo por parte de las autoridades elegidas y de la burocracia, es optar por el cambio, a veces imprevisible y sorprendente. ¿Cómo? ¿Por qué? La respuesta no es difícil.

4.1. Las grandes *Administraciones públicas*, así como los *partidos políticos* mayoritarios, actúan según su forma de entender los intereses generales, mediatizada por su propia organización y, a veces, por la lógica corporativa y burocrática que puede dominarles. Su función es de agregación, de unificación de intereses locales y particulares, de definición de intereses globales, pero no siempre y en todos los casos cumplen adecuadamente esta función. Por lo demás los intereses de grupo, de zona, los intereses locales o particulares, no son ilegítimos, ni están siempre debidamente expresados o defendidos en las instituciones. Al contrario, muchas veces los que más protección requieren son los más olvidados.

La *participación ciudadana* cumple entonces una doble función. Por una parte de *crítica* al posible "*particularismo*" que también acecha a las instituciones y administraciones públicas y a los partidos políticos. Y por otra parte de *expresión y defensa de intereses particulares* legítimos, de grupos sociales o zonas territoriales.

4.2. El desarrollo de la *administración pública*, por la multiplicidad y complejidad de su intervencionismo reglado en la vida económica y social, conduce a la *rigidez uniformista*, a la *burocracia pesada*, a la *intensibilidad social*. Los *partidos*, por su parte, convertidos en *máquinas electorales* que más o menos mal seleccionan personal para las instituciones, se ven aquejados de vicios similares. El "Estado" se hace más opaco y más inaccesible. El desarrollo de la *participación* directa lo hace más *transparente* y más *próximo*. Por lo tanto más vulnerable a las presiones sociales, más abierto al *cambio*. El desarrollo de la participación significa la incorporación de *grupos e intereses sociales* y de *valores culturales*

distintos casi siempre a los que prevalecen en las *Administraciones públicas*. Se confrontan contenidos y métodos, lo cual produce cambios tanto en la organización interna como en los objetivos de las administraciones públicas.

4.3. La participación ciudadana también juega una *función educadora*, desarrolla la *conciencia cívica de los vecinos*, refuerza los lazos de solidaridad y hace más comprensible y aceptables la noción de interés general. La política se convierte en más tolerante y realista, y de la misma forma que la burocracia se humaniza, los colectivos sociales participantes toman conciencia del carácter limitado de las opciones posibles y de los recursos utilizables.

La participación permite así mismo que los *grupos* más *activos*, más *dinámicos*, intervengan en la gestión pública, y contribuyen a modernizarla. Por otra parte los *grupos marginales*, los más pobres y abandonados, pueden encontrar en la participación directa, siempre que se implementen procedimientos especiales para ellos, una primera forma de reconocimiento de sus intereses. La participación es a la vez un medio y un objetivo democráticos: reconoce derechos de intervención a todos los ciudadanos y persigue fines igualitarios para la sociedad.

Combinar el desarrollo de la democracia representativa con el de la democracia de participación directa supone por lo tanto legitimar el conflicto y estar abierto al cambio, puesto que se abren cauces a la intervención de grupos opuestos en el marco de estructuras flexibles y diversas. Como decía Josep Pla es anteponer "el riesgo de la libertad al papeleo de la injusticia". La perspectiva de una sociedad que multiplica las vías de la democracia participativa es relativamente imprevisible, no es ni puede ser estática ni ordenada.

4.4. Esta visión de la participación no sería completa si no se hiciera hincapié también en los *obstáculos* que encuentra y en las *perversiones* que la acechan. El

sistema institucional (partidos y burocracia) tiende a bloquear los mecanismos de participación directa y a emplear y reproducir el sistema de representación indirecta multiplicando los niveles electivos y las estructuras administrativas. Se abren cauces para los grupos sociales más organizados y calificados y que de hecho ya actúan a través de los procedimientos existentes, pero en cambio es muy difícil la utilización de las instituciones participativas por parte de los grupos que más atención requieren (viejos, inmigrados, minorías étnicas o culturales, extranjeros, niños y hasta jóvenes, mujeres solas, etc.). Se deslegitima la participación de los ciudadanos individuales, e incluso asociados, cuando se trata de debatir cuestiones definidas como de interés general, aduciendo el carácter particular de sus intereses. Por otra parte muchas de las experiencias de organización social de base no encuentran su articulación con las instituciones representativas y las Administraciones públicas (trabajo voluntario, cooperativas, servicios autogestionados, etc.). Las mismas organizaciones sociales importantes, que actúan como sujeto de participación directa (federaciones de asociaciones y de colegios profesionales, confederaciones empresariales y sindicales, etc.) no disponen de instrumentos de verificación de cuál es su representatividad real en cada momento, del grado de consenso de sus afiliados, teniendo en cuenta la complejidad de los intereses particulares de éstos y la lógica "política" o "globalista" de sus direcciones.

En general los aparatos burocráticos y partidarios oponen fuertes resistencias a la apertura de nuevos cauces participativos, porque significan la irrupción de nuevos grupos sociales en la escena política e institucional y, sobre todo, porque introducen una dosis de imprevisibilidad, de comportamientos poco reglados, de posible desorden. Esta resistencia puede resultar decisiva pues la eficacia y el desarrollo de los procedimientos participativos depende en gran medida de la voluntad política de quienes gobiernen en las instituciones que pueden apo-

yarse en el peso de la legalidad y en la inercia administrativa para oponerse a las innovaciones participativas. Hay que tener en cuenta que en el ámbito ciudadano las organizaciones sociales son relativamente débiles o extremadamente especializadas (corporativas, vecinales), y que la mayoría de la población tiende a establecer relaciones individuales y directas con la Administración.

No hay modelos experimentados de participación directa, ni unas instituciones o procedimientos participativos legitimados como los que existen para la democracia representativa de base electiva. El desarrollo del Estado moderno, por otra parte, ha favorecido la expansión y la legitimidad de los cuerpos de administradores públicos, de los funcionarios profesionales, que ven casi siempre en la participación directa un trastorno para el servicio y una ingerencia indebida en su actividad. En estas condiciones la progresiva legitimación y el experimento creciente de prácticas participativas, la formalización y la generalización de procedimientos de participación directa, sólo pueden explicarse porque responde a unos movimientos de fondo en nuestras sociedades.

4.5. La *Participación* requiere un cierto grado de *institucionalización*, de regulación jurídica, sin la cual ni las autoridades locales y las administraciones públicas se sienten obligadas a concertarse con las organizaciones ciudadanas ni éstas se ven reconocidas y estimuladas en el ejercicio de sus derechos formales al respecto. Pero la Participación no se reduce, ni puede pretenderse, a esta institucionalización.

La Participación se basa en una ciudadanía activa y en la existencia de una red lo más densa posible de organizaciones sociales de todo tipo. Sin una fuerte vida asociativa la participación no es posible.

Y, en cualquier caso, en la medida que la regulación jurídica tiende a construir un orden estático, hay una inevitable tensión entre participación directa e institucionalización formal. La participación es abrir un proceso dinámico que cuestione permanentemente el orden es-

tablecido. Lo cual, desde una perspectiva radicalmente democrática, nos parece deseable. Como decía Tocqueville "una nación que no pide más que orden ya es esclava en el fondo de su corazón".

ANEXO 1:

RECOMENDACION DEL CONSEJO DE EUROPA REFERIDA A LA PARTICIPACION EN EL NIVEL MUNICIPAL.

I. RECOMENDACION DEL CONSEJO DE EUROPA REFERIDA A LA PARTICIPACION EN EL NIVEL MUNICIPAL

Por su interés indudable, a continuación transcribimos la Recommendation n.º R(81) 18, del Comité de Ministros de los Estados Miembros, relativa a la participación en el nivel municipal, adoptada el 6 de noviembre de 1981.

El Comité de Ministros, en virtud del artículo 15.b del Estatuto del Consejo de Europa.

Considerando que la meta del Consejo de Europa es la de realizar una unión más estrecha entre sus miembros a fin de salvaguardar y promover los ideales y los principios que son su patrimonio común, y de favorecer su progreso económico y social y que esta meta puede ser perseguida, entre otros, por la adopción de una acción común en los campos social, jurídico y administrativo, así como por la salvaguardia y el desarrollo de los derechos del hombre y de las libertades fundamentales.

Vista la Resolución relativa a la participación de los ciudadanos en el nivel municipal, adoptada por los ministros europeos responsables de las colectividades locales, reunidos en Estocolmo los días 7 y 8 de septiembre de 1978, con ocasión de su 3ª Conferencia;

Vistas las conclusiones adoptadas por los ministros europeos responsables de colectividades locales, reunidos en Madrid del 21 al 23 de mayo de 1980, con ocasión de su 4ª Conferencia;

Reafirmando su adhesión a la democracia representativa a todos los niveles, en tanto que parte del patrimonio común de los Estados miembros y fundamento de la participación de los ciudadanos en la vida pública, tanto en el nivel nacional como en el local;

Convencido de que la democracia local es una de las piedras angulares de la democracia en los países de Europa;

Considerando que las condiciones en las que la democracia municipal debe ejercerse han cambiado considerablemente en el curso de los últimos años como consecuencia de modificaciones estructurales y funcionales acaecidas en la organización de las colectividades locales y de factores económicos y políticos influyentes sobre la vida local;

Estimando necesario reforzar la democracia representativa en el nivel local, aproximando al máximo los ciudadanos a los procesos de decisión y transformando su participación en la gestión de los asuntos locales de forma más efectiva, salvaguardando la eficacia de la gestión de los asuntos locales;

Recordando la Resolución 101 (1978) de la Conferencia de poderes locales y regionales de Europa relativa a la participación del individuo en la vida pública local;

Recordando las Recomendaciones 712 (1973), 799 (1977) y 903 (1980) de la Asamblea, relativas a la situación específica de los emigrantes en lo que afecta a su participación en la vida pública local;

Considerando que, de una manera general, los residentes extranjeros son integrados a la comunidad local con grados diversos según la duración de su permanencia

Constatando que su aportación, a menudo considerable, a la vida económica y a la prosperidad de la colectividad local, su contribución a los impuestos, así como los lazos familiares que son a veces ligados con las familias

autóctonas y, de manera general, su aportación a la vida social y cultural de la ciudad, han hecho nacer una aspiración legítima a una mayor anticipación en la gestión de los asuntos locales;

Recomienda a los gobiernos de los Estados miembros:

1. Adoptar una política de promoción de la participación en la vida pública local.
2. Invitar a las administraciones locales a tomar las medidas anunciadas en el anexo de la presente recomendación.
3. Establecer el marco jurídico, cuando no exista, permitiendo a las administraciones locales, adoptar estas medidas.

Anexo a la Recomendación nº R (81) 18.

Medidas a adoptar en el nivel local para desarrollar la participación en la gestión de los asuntos municipales.

1. intensificar los intercambios de información y la comunicación en el nivel local entre los ciudadanos y sus representantes elegidos a fin de mejorar las posibilidades ofrecidas a los ciudadanos para ejercer su influencia y más particularmente:

1.1. desarrollar la información municipal poniendo en marcha una verdadera política de información, especialmente, conferencias de prensa, boletines, folletos, asambleas municipales y las reuniones informativas sobre asuntos del Municipio.

1.2. practicar una política de información activa sobre los jóvenes especialmente en las escuelas y las organizaciones de juventud.

1.3. tener en cuenta los medios de que disponen los informadores locales, facilitándoles su tarea, sacando provecho de la experiencia adquirida con los nuevos medios

de difusión como la televisión por cable y los videogramas, a fin de elaborar las nuevas políticas en este campo.

1.4. permitir y facilitar el acceso del público a las reuniones municipales, asegurando su publicidad a fin de obtener la mayor transparencia de la administración local.

1.5. facilitar el ejercicio del mandato de los representantes municipales elegidos, permitiéndoles consagrar más tiempo a sus tareas y liberándolos de ciertos problemas financieros.

2. Mejorar las posibilidades de participación de los ciudadanos en general y, en particular, de los que por razones diversas, experimentan dificultades en participar en la gestión de los asuntos municipales y desarrollar sus capacidades políticas, y de forma particular:

2.1. prever procedimientos de consulta eficaces y mejorar los ya existentes.

2.2. prever la posibilidad de celebrar referéndums municipales en determinadas circunstancias.

2.3. mejorar las posibilidades de participación de las organizaciones voluntarias (especialmente de los jóvenes) mejorando los procedimientos para su consulta y facilitando su cooperación en el seno de organizaciones mixtas.

2.4. promover la participación de las mujeres en la vida política del municipio.

2.5. tratar de que los grupos social y económicamente menos favorecidos en el municipio, como personas mayores, los "handicapés" los parados y, en general, todas las personas, como, por ejemplo, las mujeres y los jóvenes que, por diferentes razones, tienen dificultades para participar en la vida, local, puedan hacerse escuchar mejor, especialmente gracias a organizaciones representativas, procedimientos de consulta y órganos consultivos.

3. Aumentar la influencia de los ciudadanos en la planificación municipal y, de manera general, sobre las decisiones estratégicas y a largo plazo, y de forma particular:

3.1. dar a los ciudadanos la posibilidad de intervenir en las diferentes etapas de los procesos de decisión, especialmente dividiendo esos procesos en varias fases, como, por ejemplo, programación, proyectos y variantes y puesta en ejecución.

3.2. ilustrar la planificación mediante una documentación adecuada e inteligible (mapas, maquetas, técnicas audiovisuales y filmes) y en la medida de lo posible, tenerla a disposición del público durante todo el proceso de planificación.

4. Reforzar la influencia del ciudadano sobre su medio de vida y desarrollar la importancia dada a las actividades municipales sobre el plano local, y particularmente:

4.1. facilitar las condiciones de trabajo de las organizaciones voluntarias, especialmente en las zonas urbanizadas y en las municipalidades rurales.

4.2. promover la creación, a nivel de barrio, de diferentes tipos de órganos, elegidos o compuestos por miembros elegidos, que estarían dotados de funciones consultivas y de información, y eventualmente de poderes ejecutivos delegados.

4.3. utilizar todas las posibilidades de descentralización funcional delegando, por ejemplo, mayores responsabilidades en materia de escuelas, guarderías, hospitales, centros deportivos y recreativos, teatros, bibliotecas...

4.4. crear oficinas administrativas y auxiliares, destinadas a facilitar los contactos entre las colectividades locales y los ciudadanos.

4.5. facilitar la adopción por las autoridades, de una aproximación integrada por barrio, para los servicios locales.

5. Favorecer la participación de los residentes extranjeros en la vida local y de forma particular:

5.1. prever una política específica y activa de información en este sentido.

5.2. prever en la medida de lo posible, sus necesidades y deseos.

5.3. favorecer la creación, en el plano local, de organismos representativos de los residentes extranjeros.

5.4. tomar las medidas propias para promover, en la medida de lo posible, la igualdad de condiciones para los residentes extranjeros y promover el entendimiento entre todos los residentes, cualquiera que sea su nacionalidad, para integrar a los residentes extranjeros en la vida local.

5.5. en lo que concierne a los Estados miembros que acuerden ya a ciertos residentes, concederles el derecho de voto en las elecciones locales, tratar de extender este derecho a todos los residentes extranjeros de la jurisdicción de los Estados miembros, si es necesario con obligación de reciprocidad.

El Proyecto de Carta Europea de la Autonomía Local, que fue aprobado por la Conferencia de Poderes Locales y Regionales del Consejo de Europa, en octubre de 1981, en su art. 2º 2, al hablar del concepto de la autonomía local, dice: "Este derecho se ejerce por asambleas o consejos, cuyos miembros son elegidos, mediante sufragio libre, secreto, igual, directo y universal, pudiendo disponer de órganos ejecutivos responsables ante ellos. Todo ello sin menoscabo de las asambleas de ciudadanos referéndums u otra forma de participación directa de los ciudadanos que esté permitida por la Ley."

Por último y dentro también del ámbito del Consejo de Europa, debemos citar las conclusiones del Seminario

celebrado en Viena en diciembre de 1981 sobre "La Participación de los Ciudadanos en el Renacimiento de la Ciudad y la Acción de los Poderes Locales", dentro de la Campaña Europea para el Renacimiento de la Ciudad, organizada por el Consejo de Europa con participación de los 21 países miembros del mismo, destacando lo siguiente:

1.— Constatar el derecho que tienen todos los ciudadanos a ser consultados antes de adoptar aquellas decisiones que puedan afectar al desenvolvimiento de la vida sociocultural de su ciudad.

2.— Que la consulta y la participación deben extenderse a todos los sectores de la vida municipal.

3.— Que se deben investigar aquellas modalidades que permitan evolucionar de una democracia representativa a una democracia más participativa.

4.— Redefinir el papel de los funcionarios y animadores municipales con la finalidad de que la participación sea efectiva en todos los aspectos mediante una descentralización adecuada en materia de planificación urbana y de representación de los vecinos en los distintos barrios de la Ciudad.

El Consejo de Europa ha dejado perfectamente dibujadas las líneas maestras de lo que ha de ser la democracia representativa en los Municipios europeos en los próximos tiempos, una democracia que cuenta, cada vez más, dando el verdadero sentido que aquella tiene, con el ciudadano, al que debe volver la vista el político local, aproximándose a la fuente de su poder.

Pensamos que a los Estados miembros, corresponde la gran responsabilidad de llevar a la práctica los buenos deseos expresados por el organismo internacional europeo, y de modo particular a las comunidades autónomas y sobre todo a los distintos ayuntamientos de nuestro país, impulsando así un proceso que creemos irreversiblemente.

No quiero pasar por alto, asimismo, el aspecto de la participación del personal al servicio de la administración local, desde la óptica del Consejo de Europa. En este sentido la Conferencia Europea sobre los problemas del personal municipal y regional, celebrada en Bournemouth los días 19 y 21 de junio de 1985, señalaba:

"12. Se considera que el personal de las administraciones locales y regionales, debe tener la posibilidad de intervenir en el nivel de la toma de decisiones sobre los derechos y condiciones de trabajo de los mismos, y se pide a las autoridades locales y regionales de los países donde este derecho a la participación del personal no está todavía plenamente reconocido el llegar a acuerdos con las organizaciones de personal sobre las modalidades necesarias para su puesta en práctica."

En nuestro derecho positivo, el art. 95 de la LRBRL, establece:

"La participación de los funcionarios, a través de sus organizaciones sindicales, en la determinación de sus condiciones de empleo, será la establecida con carácter general para todas las administraciones públicas en el Estatuto básico de la función pública."

Los funcionarios locales, desde 1981 tenían establecidos unos cauces provisionales con la Resolución de 29 de enero de 1981, de la Dirección General de Administración Local, por la que se regulaba el ejercicio del derecho de representación colectiva y de reunión de los funcionarios de las Corporaciones Locales. (B.O.E. núm. 30 de 4 de febrero de 1981), que consideramos todavía vigentes hasta tanto no se produzca el desarrollo de la Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de Libertad Sindical, en cuyo ámbito subjetivo incluye al personal de las administraciones públicas, cuya disposición adicional segunda-2 dice:

"En el plazo de un año y en desarrollo de lo previsto en el artículo 103.3 de la Constitución, el gobierno remitirá a las cortes un proyecto de ley en el que se regulen los órganos de representación de los funcionarios de las administraciones públicas."

Se estará dando, de esta forma, plasmación práctica a lo previsto en el art. 28 de la Constitución española sobre el derecho de sindicación, así como el citado art. 103.3 de la misma.

Los funcionarios locales habrán de esperar, pues, al desarrollo anunciado en la D.A. de la L.O. 11/1985, para hacer efectivo su derecho a participar en la determinación de las condiciones de trabajo que les afectan, siendo el actual panorama español un tanto desesperanzador por la escasa implantación y fuerza de las organizaciones representativas de funcionarios.

PROYECTO DE CARTA UNIVERSAL DE LOS DERECHOS DEL VECINO. UCCI.

PREAMBULO

El vecino es el protagonista del hogar común que es la ciudad. Miles de hogares se cobijan y entrelazan en una ciudad, viviéndola en común.

Hoy es la ciudad el signo de la Paz y el ámbito de la Paz, frente a la conducta y al poder de los Estados que, en muchos casos, están implicados en la violencia o en la preparación para la violencia.

El vecino, como protagonista de la ciudad, es universal, como la propia ciudad es universal. La ciudad no tiene fronteras: han caído para siempre las viejas murallas y la ciudad desea acoger a todo el que a ella llega con la misma fraternal solicitud.

Así, la ciudad se convierte también en síntesis de lo universal y expresión del alto destino de la Historia que es el de llevarnos, lenta pero inexorablemente, hacia un hermanamiento universal.

Es lícito que los protagonistas de la Historia en cuanto Paz, los vecinos, tengan sus propios derechos y deberes, explícitos y fundidos en una Carta común, Carta del Vecino, que es Carta de lo universal y Carta, en cierto modo, de la Paz.

No podemos permanecer indefinidamente en las grandes ideas y en los buenos propósitos. Es necesario

concretar y la concreción sólo se logra merced a una cierta codificación de los derechos del vecino en cualquier ciudad del mundo, sea propia o extraña.

A través de esta Carta se quiere expresar la condición universal del vecino que trasciende, día a día, a la condición de ciudadano de un Estado. El que mora o simplemente pasa por una ciudad, es vecino de ella, en cuanto atañe a la asistencia por los servicios públicos y al acceso a los equipamientos públicos: éste es el ideal manifestado en esta Carta.

Existen desde luego dificultades jurídicas, pero cuando la Carta de Vecindad o Derechos Universales del Vecino esté aprobada, la concreción será mayor y las dificultades jurídicas se irán venciendo.

Sea pues esta Carta el testimonio de un paso más en el progreso hacia la unidad de la especie humana, en un conjunto concorde, universal y sin excepciones de los Derechos del Vecino en cualesquiera ciudad del mundo.

Enrique TIERNO GALVAN
Alcalde de Madrid
Presidente de la Unión de Ciudades
Capitales Iberoamericanas

CARTA DEL VECINO

Título I

DE LOS VECINOS Y SUS DERECHOS

CAPITULO PRIMERO

Principios Generales

Norma I. Son vecinos los residentes en los municipios, con carácter habitual o transitorio, cualquiera que fuere su nacionalidad.

Sus derechos se regirán por lo dispuesto en esta Carta, y por los generalmente contemplados en el Ordenamiento Jurídico municipal.

Norma II. Todo vecino, por mero hecho de serlo, tendrá en condiciones de reciprocidad los siguientes derechos mínimos:

- a) Acceso a la cultura municipal
- b) Acceso a la educación municipal
- c) Acceso a los transportes municipales
- d) Acceso a la beneficencia, salud pública y asistencia municipales
- e) Acceso a la protección municipal
- f) Acceso al Patrimonio histórico-artístico y natural de la ciudad
- g) Participación en los órganos municipales en que sea necesaria su presencia
- h) Cualquiera otro que por su naturaleza fuese de competencia municipal y la correspondiente Corporación otorgase en concesión para la mejora de la calidad de vida vecinal.

Norma III. Todos los vecinos tendrán derecho a la creación de los servicios públicos mínimos, mediante la exigencia efectiva de la incorporación en los Presupuestos Municipales de la correspondiente partida presupuestaria.

Asimismo, en tales Presupuestos figurarán como gastos obligatorios mínimos los necesarios para atender eficazmente los derechos contenidos en esta Carta.

Podrán consecuentemente impugnar los Presupuestos que no respeten la garantía institucional de tales servicios y derechos.

CAPITULO SEGUNDO

Derechos de participación en la vida municipal

Norma IV. En condiciones de reciprocidad, todos los vecinos podrán participar activamente, a través de consejos vecinales y asociaciones de vecinos, en el gobierno y administración de la ciudad, sin que puedan existir discriminaciones por razón de sexo, raza, nacionalidad, origen social, minoría nacional, opiniones políticas, creencias religiosas, doctrinas filosóficas o cualquiera otra condición personal o social.

Asimismo, podrán los vecinos, en iguales términos, formar parte de la Administración Municipal, pudiendo asociarse y ejercitar la acción sindical correspondiente en el seno de dicha Administración.

Norma V. Los servicios públicos municipales podrán ser autogestionados por los vecinos siempre que el ejercicio de los mismos no implique funciones de autoridad.

Si implicasen tales funciones, podrá establecerse que los vecinos estén representados.

Norma VI. Los Municipios asegurarán la descentralización en la gestión territorial, permitiendo la efectiva participación vecinal en aquellos asuntos y materias que les sean propios.

Tal gestión vecinal se hará por núcleos homogéneos de intereses vecinales tales como barrios, distritos y demás entidades descentralizadas del Municipio.

Se asegurará por los Municipios en tales casos los medios personales, técnicos y financieros que garanticen la eficacia de la misma.

Norma VII. En la alteración de los términos Municipales y cambios de denominación, se exigirá, previo acuerdo de los Municipios afectados, el que quede ase-

gurada de forma efectiva la participación de los vecinos de los mismos.

Norma VIII. Todos los vecinos tendrán derecho a consultar los archivos y registros Municipales y obtener copias y certificaciones de los Acuerdos.

Título II:

DE LAS ACCIONES DE LOS VECINOS EN RELACION A LOS BIENES Y ACTIVIDADES DEL MUNICIPIO

Norma IX. Los vecinos tendrán derecho al aprovechamiento y disfrute de los bienes municipales.

Tales derechos se ejercerán en régimen de explotación colectiva cuando tal disfrute sea practicable.

Norma X. Los vecinos tendrán legitimación para ejercitar cuantas acciones fuesen procedentes para la defensa de los bienes y derechos del Municipio si éste no los ejerciere, reembolsándose los costes causados si la acción ejercitada prosperase.

Norma XI. Los vecinos, por el mero hecho de serlo, estarán legitimados para la impugnación de los actos administrativos municipales que afecten directa o indirectamente a los intereses colectivos del Municipio y de la vecindad, o que sean contrarios a la ley o al buen orden local.

Norma XII. Los vecinos y sus agrupaciones tendrán derecho a ser indemnizados de toda lesión que sufran en cualesquiera de sus bienes, derechos e intereses legítimos, siempre que tal lesión sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos municipales.

Título III:

DE LAS POLITICAS MUNICIPALES EN RELACION CON LOS VECINOS

Norma XIII. La solidaridad y la hospitalidad universales son fundamentos de las relaciones de vecindad y serán preservadas por las Autoridades municipales.

Norma XIV. El mantenimiento de la paz, la igualdad y las libertades ciudadanas son las finalidades primordiales a desarrollar por las políticas municipales dentro de sus respectivas competencias.

No darán cobijo las ciudades a actividades que supongan violación de los derechos humanos, y su política de equipamientos tenderá a que los vecinos todos disfruten de un bienestar fundamentalmente homogéneo.

Norma XV. El pluralismo, la diversidad esencial entre los vecinos y el derecho a la diferencia, como homenaje a su libertad, quedarán asegurados por el gobierno de las ciudades.

En ningún caso, tales libertades servirán de pretexto a la creación de antagonismos que dañen la solidaridad vecinal.

Norma XVI. El Gobierno de las ciudades fomentará el espíritu cívico y pondrá los medios oportunos dentro de sus competencias para asegurar la tolerancia y evitar el totalitarismo.

Como morada universal, la ciudad atenderá singularmente a la educación y recreo de los niños, dotándoles de parques y locales necesarios para que desplieguen en ellos sus juegos y actividades.

Norma XVII. Los servicios públicos municipales atenderán de forma gratuita a quienes, por su estado de necesidad, carezcan de medios oportunos para sufragarlos.

Norma XVIII. El Gobierno Municipal fomentará el asociacionismo vecinal dotándolo de los medios materiales oportunos.

Norma XIX. El Gobierno de las ciudades atenderá primordialmente al desarrollo de los vecinos y comunidades vecinales dignas de especial atención, y singularmente a los grupos más necesitados de la misma como son la juventud, tercera edad, condición femenina, exiliados políticos, trabajadores inmigrantes y refugiados.

Norma XX. El cuidado y mejora del legado histórico de las ciudades informará el quehacer municipal.

A tal fin, establecerá políticas de conservación del medio ambiente, paisaje y patrimonio histórico-artístico.

Los vecinos tendrán derecho a exigir que se procuren los medios políticos oportunos para asegurar la calidad de vida.

Norma XXI. Siempre que el Gobierno municipal intervenga en la actividad de sus vecinos, se ajustará a los principios de igualdad y sometimiento a los fines que lo justifiquen.

Norma XXII. El Gobierno de la ciudad extenderá su protección a todos los que viven en ella.

Asimismo, los transeúntes tendrán derecho a la misma siempre que desarrollen en sus visitas, actividades compatibles con la ley y el buen orden local.

Norma XXIII. Dentro de las funciones de la Policía Municipal, existirá especialización para atender a los servicios vecinales en orden a la información, ayuda civil, protección vecinal y labores de auxilio general.

Norma XXIV. Las Corporaciones podrán conceder subvenciones a los vecinos y asociaciones vecinales cuyos servicios y actividades complementen o suplan las atribuidas a la competencia municipal.

Tales subvenciones se concederán de acuerdo con los principios de publicidad, de igualdad y de especialidad.

Título IV:

DE LAS RELACIONES INTERMUNICIPALES

Norma XXV. El Gobierno de las ciudades establecerá con los demás núcleos urbanos relaciones de solidaridad y amistad, con fundamento en la reciprocidad, intercambiando la información y técnicas precisas para conseguir sus fines, fomentando las relaciones culturales entre sus respectivas poblaciones, y teniendo como fin máximo el logro de la paz.

Norma XXVI. La cooperación intermunicipal se hará en pie de igualdad entre las distintas villas y núcleos urbanos, sin que pueda existir forma alguna, directa o indirecta, de subordinación entre las mismas.

Norma XXVII. Los Municipios podrán mancomunarse para fines de mejor servicio a los vecinos respectivos, con audiencia previa de éstos.

Norma XXVIII. En los Presupuestos se destinará una partida al fomento de las relaciones intermunicipales.

Norma XXIX. El Gobierno de las ciudades colaborará, en la medida de sus fuerzas y competencias, con el ejercicio de la acción exterior del Estado para la obtención de las finalidades previstas en esta Carta.

Título V:

DE LAS GARANTIAS DEL VECINO

CAPITULO PRIMERO

Normas Generales

Norma XXX. Las Autoridades municipales están obligadas a resolver dentro de un plazo razonable cuantas peticiones e instancias les dirijan los vecinos.

Norma XXXI. Todos los funcionarios y empleados del Municipio estarán al servicio efectivo y real de los vecinos del mismo.

Se establecerán los medios jurídicos que aseguren tal actuación, singularmente mediante la fiscalización interna y externa, que se llevará a cabo, respectivamente, mediante una Oficina Municipal de quejas y reclamaciones y, en su caso, el Defensor de los vecinos.

Norma XXXII. La Administración municipal servirá con objetividad y neutralidad los intereses vecinales, sometiéndose plenamente al Ordenamiento Jurídico asegurando el mejor servicio de los mismos.

CAPITULO SEGUNDO

Relaciones de Colaboración

Norma XXXIII. Para el correcto desempeño de los cometidos de esta carta, los Ayuntamientos colaborarán con cualesquiera Autoridad, judicial o administrativa, teniendo siempre como finalidad el mayor bienestar vecinal.

ANEXO

Del Defensor Vecinal

Norma I. El Defensor Vecinal será el Concejal de un Municipio, elegido por la Corporación entre sus miembros para la defensa de los derechos de vecindad establecidos en esta Carta y en el resto del Ordenamiento Jurídico, a cuyo efecto seguirá el proceso de la actividad administrativa.

Norma II. Dicho Concejal deberá informar puntualmente al gobierno del respectivo Ayuntamiento de cuantas observaciones y requerimientos le parezcan oportunos.

Norma III. No recibirá instrucciones de ninguna Autoridad desempeñando sus funciones con independencia, objetividad y neutralidad, quedando asegurada su inviolabilidad.

Su cargo será incompatible con cualquier actividad que menoscabe el ejercicio de sus funciones.

Norma IV. En el ejercicio de sus funciones, expondrá de modo efectivo el proceder de las actividades municipales en relación con los vecinos.

Norma V. Todas las autoridades y funcionarios prestarán colaboración efectiva al Defensor Vecinal, sin que pueda negársele acceso a cualquier expediente, archivo o funcionario.

Norma VI. Todos los vecinos podrán dirigirse al Defensor Vecinal invocando un interés legítimo, expresando las quejas motivadas por el funcionamiento de la Administración municipal.

Norma VII. Del resultado de sus investigaciones hará un informe público que será puesto a disposición del solicitante, del propio Municipio y del resto de la comunidad vecinal.

Norma VIII. El Defensor Vecinal tendrá asegurado los medios económicos mediante partida del respectivo presupuesto municipal.

PROYECTO DE REGLAMENTO DE PARTICIPACION CIUDADANA DE BARCELONA.

EXPOSICION DE MOTIVOS, REGLAMENTO DE PARTICIPACION

La Constitución en su artículo 23.1 consagra, como principio y derecho fundamental de los ciudadanos el de participar directamente en los asuntos públicos. Esta determinación supone una de las innovaciones más importantes del nuevo ordenamiento constitucional.

Si bien el ejercicio de este derecho no va condicionado por su reglamentación, la experiencia ha demostrado que ésta es necesaria tanto como instrumento que la garantiza y facilita como para establecer las instituciones y organización a través de la que pueda ser más eficaz.

La Ley reguladora de las Bases de Régimen Local se refiere expresamente a la participación, lo que es lógico, ya que es el ámbito de la Administración local donde su desarrollo puede ser más real y efectivo.

En este sentido, el art. 1º de la Ley dice que "Los Municipios son Entidades básicas de la organización territorial del Estado y cauces inmediatos de participación ciudadana". Por otra parte, el art. 69.1 establece que "las Corporaciones Locales facilitarán la más amplia información sobre su actividad y la participación de todos los ciudadanos en la vida local".

La única limitación a la participación se encuentra

en el párrafo 2 del mismo art. 69, al decir que "las formas, medios y procedimientos de participación que las Corporaciones establezcan en ejercicio de su potestad de autoorganización no podrán en ningún caso menoscabar las facultades de decisión que corresponden a los órganos representativos regulados por la Ley".

Respetando esta determinación, el Reglamento arbitra diversas formas de participación, tanto desde el punto de vista procedimental como organizativo.

Así desde el primero regula los procedimientos de la audiencia pública, la iniciativa ciudadana y la información ciudadana individualizada, como mecanismos de comunicación entre el Ayuntamiento y los ciudadanos.

Desde el segundo crea los Consejos de Asociaciones y Entidades de Barrio y de Distrito como entes legitimados, al lado de los ciudadanos, para promover actos participativos. Estas entidades podrán ser declaradas de utilidad pública municipal.

También se crean los Consejos Sectoriales de Entidades con el fin de que los diferentes sectores ciudadanos, puedan expresar sus iniciativas y necesidades en el seno del Ayuntamiento.

El Consejo de Ciudad, también regulado en este Reglamento se configura como órgano asesor de los órganos de gobierno municipal.

Finalmente el Reglamento, crea un Servicio de Iniciativas y Sugerencias que, independientemente del ejercicio del derecho de petición que tienen todos los ciudadanos, facilite a éstos el hacer las propuestas que estimen convenientes para la mejora de la ciudad y de sus vecinos.

PROYECTO DE REGLAMENTO DE PARTICIPACION MUNICIPAL DE BARCELONA (7.3.86)

Título Preliminar

1. El objeto del presente Reglamento es la regulación de la participación ciudadana en el gobierno y ad-

ministración municipales a través de los Institutos de la Audiencia Pública, la Iniciativa Ciudadana, la Información Pública y el Referéndum y la Consulta Ciudadana así como el procedimiento para ejercer los derechos de información, sugerencia, petición y de queja.

2. Las dudas que pudieran plantearse en la aplicación de las prescripciones del presente Reglamento, se interpretarán de forma que prevalezca la solución que asegure la mayor participación, publicidad e información de las actuaciones político-administrativas.

Título I

LAS ENTIDADES DE PARTICIPACION CIUDADANA Y LOS CONSEJOS SECTORIALES

CAPITULO PRIMERO

Los registros de entidades de participación ciudadana

3. A fin de facilitar la participación ciudadana, se crea el Registro General de Entidades de Participación Ciudadana y los Registros de Entidades del Distrito.

4.1 Podrán inscribirse en el Registro General:

a) Las entidades sin ánimo de lucro, cuyo marco territorial de actuación sea el Municipio de Barcelona y que tengan por objeto fundamental estatutario de su actividad los intereses generales de la ciudad y la mejora de la calidad de vida de sus vecinos.

b) Las entidades sin ánimo de lucro, que, dentro del marco territorial del Municipio de Barcelona representen intereses sectoriales, económicos, comerciales, profesionales, científicos, culturales o análogos.

4.2 Podrán inscribirse en cada uno de los Registros de Entidades del Distrito aquellas que, reuniendo los

requisitos señalados en el Artículo anterior, su marco territorial de actuación esté comprendido prioritariamente dentro del Distrito correspondiente.

4.3 La solicitud de inscripción en estos Registros se presentará ante el Registro General del Ayuntamiento o de los Distritos que correspondiesen.

5. La inscripción será acordada por la Comisión de Gobierno, previo informe de la de Descentralización Municipal y Participación Ciudadana, en las peticiones de inscripción en el Registro General y por el Consell de los Distritos en los demás casos.

CAPITULO SEGUNDO

El Consell de Entidades de Ciudad

6. En la ciudad de Barcelona existirá un Consell de Entidades que estará integrado por:

a) El Alcalde, que lo presidirá.

b) Los Tenientes de Alcalde.

c) Un representante de cada asociación que, inscrita en el Registro General y comprendida en el apartado a) del Art. 4.1., solicite formar parte del mismo.

d) Un representante de cada uno de los Consells de Entidades de Distrito.

e) El Secretario de la Corporación o persona en quien delegue.

El Consell de Entidades de Ciudad se reunirá como mínimo, cada tres meses.

7. El Consell de Entidades emitirá informe en los supuestos siguientes:

a) Cuando le sea solicitado por el Alcalde, el Consejo Pleno, la Comisión de Gobierno, el Consejo Municipal Permanente o la Comisión de Descentralización Municipal y Participación Ciudadana.

b) Previo a la aprobación del Programa de Actuación y de las Ordenanzas y Reglamentos generales.

c) Previo a la propuesta de revisión del Plan General Metropolitano en lo que afecte al término municipal de Barcelona.

d) Cuando así se establezca por cualquier disposición.

8. Los miembros del Consell de Entidades que no sean miembros de órganos municipales tendrán derecho a que les sea trasladado el Orden del Día de los Plenos Municipales, con cuarenta y ocho horas de antelación, como mínimo a la fecha de su celebración.

9. Las entidades referidas en el Artículo anterior podrán formular alegaciones o propuestas sobre los asuntos incluidos en el Orden del Día del Pleno. El Presidente de la Corporación podrá acordar, si así lo cree conveniente y la importancia del asunto lo aconseja, que sean leídas u oídas en su totalidad o resumidas las alegaciones o propuestas de las entidades antes de que se pase a la votación del asunto correspondiente.

10. Sin perjuicio de lo dispuesto en el Artículo anterior, los miembros del Consell de Entidades podrán hacer las propuestas y sugerencias que crean convenientes a los órganos de gobierno municipal, las cuales deberán ser resueltas por dichos órganos en el plazo máximo de dos meses. Contra esta respuesta no cabrá recurso alguno.

11. Los miembros del Consell de Entidades tendrán derecho a consultar los archivos y registros sin más limitaciones que las que pueda establecer la ley. La denegación o limitación de este derecho deberá verificarse me-

diante resolución motivada, contra la que se podrán interponer los recursos correspondientes.

CAPITULO TERCERO

Los Consejos Sectoriales o de Area

12. Para cada uno de los sectores de la actividad municipal se podrán constituir, a petición de cualquiera de las entidades registradas de acuerdo con el Art. 4.1., Consejos Sectoriales. En estos podrán integrarse aquellas asociaciones y entidades registradas, cuyos objetivos estén directamente relacionados con el sector de que se trate.

Serán fines de estos Consejos el ser informados de la actividad municipal y evacuar las consultas que los órganos municipales les soliciten.

13. Los Tenientes de Alcalde o Concejales responsables de cada una de las áreas y sectores en que se estructura la organización municipal fomentarán la creación de los Consejos Sectoriales de sus respectivos ámbitos de actuación.

CAPITULO CUARTO

El Consell de Entidades del Distrito

14. En cada Distrito existirá, como mínimo, un Consell de Entidades, que estará integrado por el Presidente del Consell, los Consellers que designe el Consell y los representantes de las asociaciones y entidades que estén inscritas en el Registro de Entidades del Distrito. En los Distritos cuyo tamaño así lo aconsejara, podrá crearse más de un Consell de Entidades respondiendo así a las tradiciones asociativas de los diferentes barrios que los compongan.

15.1 El Consell de Entidades podrá funcionar en Plenario o en Comisiones.

15.2 Corresponderá al Plenario adoptar acuerdos en nombre del Consell.

15.3. Las Comisiones tendrán las funciones consultivas que les encomiende el Plenario. Estas comisiones podrán tener como objetivo las diferentes áreas de la actividad municipal en el Distrito, entender en problemas territoriales, sociales, culturales, sanitarios, industriales o comerciales o varios de ellos a la vez. Su régimen de funcionamiento será establecido por el Plenario del Consell de Entidades.

16. Corresponderá al Consell Consultivo de Entidades del Distrito:

a) Informar previa y preceptivamente a la discusión de los Presupuestos y el Programa de Actuación.

b) Proponer la adopción de acuerdos a los órganos decisorios del Distrito.

17.1 Las Entidades registradas podrán efectuar alegaciones o propuestas sobre los asuntos comprendidos en el Orden del Día de las sesiones del Consell, que podrán ser leídos o resumidos, si así lo decide el Presidente, antes de que se proceda a su votación.

17.2 También el Presidente podrá autorizar que la alegación o propuesta se realice en forma oral, en el acto de debatirse el asunto en el Pleno del Distrito, por los representantes de las Entidades que lo hubiesen así solicitado antes del inicio de la sesión.

17.3 La duración y el número de intervenciones que se autorizarán, lo decidirá discrecionalmente el Presidente del Consell de Distrito, que podrá también interrumpirlas o suspenderlas.

Título II

LA AUDIENCIA PUBLICA

CAPITULO PRIMERO

Normas Generales

18. La Audiencia Pública es una forma de participación a través de la que los administrados proponen a la Administración municipal la adopción de determinados acuerdos o reciben de ésta información de las actuaciones político-administrativas, que se realiza de forma verbal, en unidad de acto y a cuyo desarrollo pueden asistir los ciudadanos.

19. Las Audiencias Públicas podrán ser:

a) De Ciudad o de Distrito, según cual sea el órgano competente que las convoque.

b) De propuesta de acuerdos o de información, si se dirigen a solicitar la adopción de un determinado acuerdo o si su fin es exclusivamente el de informar a los ciudadanos de determinados proyectos o actuaciones administrativas municipales.

c) De oficio o a instancia de los administrados, según convoque el Ayuntamiento o el Distrito por propia iniciativa o a instancia de aquéllos.

20. La entidad o entidades que quisieran solicitar la celebración de Audiencia Pública, presentarán un escrito en el Registro General del Ayuntamiento o de cualquiera de los Distritos al que acompañarán, además de los documentos a que se refieren los Arts. 21 y 22, certificado expedido por su Secretario visado por el Presidente, acreditativo de su número de asociados, sin perjuicio de que el Ayuntamiento pueda interesar cuantos documentos u otras pruebas considere oportunas a efectos de acreditar dicho extremo. Si la entidad o entidades en su

conjunto no alcanzasen el total de asociados exigido en los Arts. 28 y 31 según se refiera a las Audiencias de Ciudad o Distrito, podrán incluir Pliego de Firmas de ciudadanos hasta alcanzar, como mínimo, aquel número.

21.1 Los ciudadanos que quisieran solicitar Audiencia Pública deberán presentar en el Registro general del Ayuntamiento o de cualquiera de los Distritos el correspondiente Pliego de Firmas, en el que deberá constar, como mínimo, el nombre, D.N.I, fecha de nacimiento, firma de los peticionarios y fecha de la firma. El primer firmante asumirá la responsabilidad de la autenticidad de los datos contenidos en el Pliego de Firmas que podrá ser contrastado por el Ayuntamiento.

21.2. En el supuesto de que no se reuniese el número de firmas exigido por los Arts. 28 o 31.b) de este reglamento, el pliego, a partir de un mínimo de 100 firmas podrá presentarse ante uno de los registros municipales o varios a la vez a fin de que aquellos ciudadanos que lo deseen incorporen su firma a las existentes. Si transcurridos tres meses no se hubiese obtenido el número de firmas necesario para que tenga lugar la audiencia pública, el ayuntamiento podrá devolver el pliego a los interesados y archivar el expediente correspondiente o convocar audiencia pública si considerase que hay motivos de interés público para ello.

21.3. Todas las notificaciones y comunicaciones se cursarán al primer firmante del pliego, a cuyo efecto éste hará constar su domicilio y demás datos personales suficientes para garantizar la recepción de la notificación.

22. Las entidades y ciudadanos solicitantes de la audiencia pública acompañarán a su petición de una memoria sobre el asunto o asuntos a debatir y la expresión clara de la información que se solicita. A la expresada memoria se acompañará, si la naturaleza del asunto lo requiere, dictamen técnico o jurídico o ambos a la vez. En el caso de las audiencias públicas promovidas por el

ayuntamiento o por los consells de distrito, ambos se obligan a facilitar la documentación necesaria y la que las entidades acreditadas soliciten, como mínimo una semana antes de la realización de la audiencia.

23.1. Para las audiencias de ciudad corresponderá a la alcaldía acordar, en un plazo máximo de un mes, la celebración de audiencia pública, previo informe preceptivo de la comisión de descentralización y participación ciudadana. Las audiencias de distrito serán acordadas por el presidente, en el mismo plazo, previo informe del consell.

23.2. Acordada la celebración corresponderá al presidente su convocatoria. Entre la convocatoria y la celebración de la audiencia pública deberá mediar un plazo mínimo de quince días y un máximo de dos meses.

23.3. El ayuntamiento difundirá la convocatoria a través de los medios de comunicación que aseguren su mayor difusión.

24. La sesión se celebrará en el local que establezca el ayuntamiento, el cual deberá ser idóneo para su celebración.

25.1. La duración de la sesión, así como el número de intervenciones, réplicas y contrarréplicas las fijará el presidente a su comienzo de acuerdo con los representantes de los solicitantes.

25.2. Cuando se trate de entidades, tomará la palabra su representante o quien éste designe.

25.3. En caso de que no se trate de entidades, el orden de tomar la palabra será el del pliego de firmas por el que se solicitó la audiencia pública.

26.1. Del acta de la sesión se dará traslado a las entidades que hubiesen intervenido y a los diez primeros firmantes, si se trata de personas físicas o hubiesen concurrido con las entidades.

26.2. En un plazo de quince días, a partir de la recepción del acta, los interesados podrán hacer alegaciones a su contenido.

26.3. El expediente así completado será remitido a secretaría general, que lo remitirá al órgano competente según la materia de que se trate, previo informe de la comisión de descentralización, en el caso de audiencias de ciudad, o del consell, para las de distrito.

26.4. El acta de las audiencias públicas de información se incluirá en el expediente que se esté tramitando sobre el asunto objeto de información. En las audiencias públicas de propuesta de acuerdos, el órgano competente para resolver podrá adoptar uno de los siguientes acuerdos:

a) Dar lugar a la petición e iniciar o terminar el expediente correspondiente u ordenar su inclusión en el próximo instrumento normativo, programador o planificador en la fase de aprobación, que sea competencia de los órganos centrales o del distrito.

b) Denegar expresamente la adopción del acuerdo de que se trate.

CAPITULO SEGUNDO

La audiencia pública de ciudad

27.1. Las audiencias públicas convocadas o solicitadas a los órganos centrales del ayuntamiento serán de información o de propuesta de acuerdos.

27.2. El ayuntamiento cada año deberá convocar obligatoriamente, audiencia pública de información previa a la aprobación de los siguientes acuerdos:

- a) Los presupuestos municipales.
- b) Las ordenanzas fiscales.

c) El programa de actuación o su revisión.

27.3. Con carácter potestativo, el ayuntamiento podrá convocar a otras sesiones, por propia iniciativa o a petición de los ciudadanos, de acuerdo con el procedimiento y requisitos que se establecen en los artículos siguientes.

28. Podrán solicitar audiencia pública ante los órganos centrales del ayuntamiento:

a) Las entidades y asociaciones con personalidad jurídica, cuyo fin, de acuerdo con sus estatutos, no sea la obtención de lucro y que acrediten, en conjunto, un mínimo de 10.000 asociados.

b) Un mínimo de 10.000 personas, a través del correspondiente pliego de firmas.

29. La audiencia pública podrá versar sobre cualquier materia de competencia municipal.

30.1. La sesión estará presidida por el alcalde, o el teniente de alcalde o concejal que éste designe, a ser posible entre los adscritos al área competente sobre las materias que hayan de tratarse.

30.2. Acudirán a la sesión, además, los coordinadores, directores de servicios y funcionarios que designe el presidente.

30.3. También asistirá el secretario de la corporación o la persona que él designe que actuará de secretario.

CAPITULO TERCERO

La audiencia pública en los distritos

31. Las audiencias públicas convocadas o solicitadas a los distritos se ajustarán a lo previsto en los artículos anteriores, con las siguientes excepciones:

- a) Los asuntos deben ser competencia del distrito.
- b) Las entidades deberán tener un número mínimo de mil asociados.
- c) El número de firmas que deberá contener el correspondiente pliego será de mil como mínimo.
- d) Actuará de presidente el que lo sea del distrito, y de secretario el que designe el secretario general de la corporación.

32. En lo no previsto en el presente reglamento, se estará en lo dispuesto en los reglamentos de régimen interior de cada distrito.

Título III

LA INICIATIVA CIUDADANA

33. La iniciativa ciudadana es aquella forma de participación por la que los ciudadanos solicitan al ayuntamiento que lleve a cabo una determinada actividad de competencia e interés público municipal, a cuyo fin aportan medios económicos, bienes, derechos o trabajo personal.

34. El ayuntamiento, así como cada uno de los distritos, deberán destinar anualmente una partida para sufragar aquellas actividades que se realicen por iniciativa ciudadana.

35.1. Corresponderá a la comisión municipal de gobierno y al Consell de distrito, en su caso, resolver sobre las iniciativas ciudadanas que se planteen ante el ayuntamiento o el distrito, respectivamente. En ningún caso se realizarán por iniciativa ciudadana actuaciones incluidas en el programa de actuación vigente.

35.2. La decisión será discrecional y atenderá principalmente el interés público a que se dirigen y a las aportaciones que realicen los ciudadanos.

36.1. Cualquier persona o grupo de personas físicas o jurídicas podrán plantear una iniciativa.

36.2. Recibida la iniciativa por el ayuntamiento o el distrito, se someterá a información pública por el término de un mes, a no ser que por razones de urgencia fuese aconsejable un plazo menor.

36.3. El ayuntamiento o el distrito deberán resolver en el plazo de otro mes, a contar desde el día siguiente a que termine el plazo de exposición pública.

Título IV

LA INFORMACION PUBLICA

37. Sin perjuicio al derecho general que tienen todos los ciudadanos a ser informados de las actividades municipales y a tener acceso a los archivos públicos, la información municipal podrá realizarse, a fin de asegurar la mayor participación, en las formas siguientes:

- a) Información pública.
- b) Información pública individualizada.

38. La información pública, en aquellos supuestos que viniese exigida por la ley, disposiciones reglamentarias o este reglamento, se llevará a cabo o difundirá de la forma que permita la mayor información a los ciudadanos. Las alegaciones que éstos formularsen serán contestadas obligatoriamente por los órganos competentes municipales.

39. Cuando circunstancias de interés público lo aconsejen, el acto o acuerdo de información podrá remitirse directamente a todos los ciudadanos censados en el conjunto del municipio o en el distrito, a fin de que éstos aleguen lo que crean conveniente o expresen su conformidad o disconformidad con el mismo. Esta información pública individualizada no será incompatible con la pu-

blicación del acto o acuerdo en los diarios o boletines oficiales cuando dicha publicación fuese preceptiva.

Titulo V

EL REFERENDUM Y LA CONSULTA CIUDADANA

40. El ayuntamiento central y los distritos podrán consultar la opinión de los ciudadanos en materias de su competencia a través del referéndum y la consulta ciudadana; los cuales, en todo caso, contemplarán:

a) El derecho de todo ciudadano censado a ser consultado.

b) El derecho a que la consulta exprese las posibles soluciones alternativas con la máxima información escrita y gráfica posible.

41.1. Corresponde al ayuntamiento o al consell de distrito realizar los trámites pertinentes para la celebración de un referéndum o consulta ciudadana sobre materias de su competencia.

41.2. También podrán acordar la celebración de referéndum o consulta ciudadana, previa a la resolución de acuerdos interesados por audiencia pública, iniciativa ciudadana o petición colectiva, en cuyo caso, no serán de aplicación los plazos para resolver establecidos en los títulos que regulan las expresadas formas de participación.

42. En ningún caso podrán realizarse consultas o referendums cuyo objeto verse sobre la hacienda municipal.

Titulo VI

EL DERECHO DE PETICION

43. Para el ejercicio del derecho de petición se estará a lo dispuesto en las leyes generales sobre la materia;

con las particularidades que se establecen en los artículos siguientes.

44.1. El ejercicio del derecho a petición podrá ser individual o colectivo.

44.2. En el ejercicio del derecho de petición sobre materias que sean de competencia de los distritos podrá solicitarse que tenga lugar debate público previo a su resolución, en cuyo caso se estará a lo dispuesto en las normas de este reglamento que regulan la audiencia pública.

45. Toda petición cursada al ayuntamiento deberá ser resuelta en el plazo máximo de tres meses.

Titulo VII

PROCEDIMIENTO PARA PROPONER SUGERENCIAS, INICIATIVAS Y PETICIONES A LA ADMINISTRACION MUNICIPAL

46. En el ayuntamiento y en cada uno de sus distritos existirá un libro de sugerencias, iniciativas, peticiones y quejas en el que los ciudadanos podrán exponer y proponer lo que crean conveniente en orden a innovar o mejorar la prestación de los servicios municipales.

47. Los ciudadanos tendrán derecho, en su caso, a que les sean difundidas sus propuestas en los medios de comunicación municipales.

48. Corresponde al alcalde, a propuesta de la comisión de descentralización, dictar las normas correspondientes reguladoras de los derechos reconocidos en este título.

SEGUNDA PARTE

**LA EXPERIENCIA
AUTORITARIA CHILENA**

En el marco de las actividades del Proyecto "Unidad de Información para la Acción" (UIPA) que se viene desarrollando en FLACSO-Santiago, la preocupación por los sectores populares urbanos ha constituido uno de los ejes fundamentales.

Si algo ha caracterizado su situación, durante el régimen autoritario, ha sido la exclusión social, política, económica y espacial. La preeminencia del mercado como elemento central para asignar los recursos, una significativa reorientación de los programas estatales y una sostenida política de dispersión, represión y control social han debilitado de manera importante el sistema de solidaridades sociales que, históricamente, habían constituido estos sectores.

El trabajo de Teresa Valdés se encarga de dar cuenta de las continuidades y rupturas de las organizaciones del sector popular urbano a lo largo de los últimos doce años.

Por otra parte, el proceso denominado de municipalización, consistente en el traspaso de funciones de nivel central (educación, salud, etc.) al nivel local, ha implicado toda una "ideología" oficial que ha buscado legitimar esta política bajo el supuesto de una mayor "cercanía" del poder del Estado y los ciudadanos. El análisis del discurso gubernamental en torno a la participación y las diver-

sas reformas administrativas y legales para hacerla efectiva, entre las que se cuenta la municipalización, es el tema del trabajo de Hernán Pozo.

La homogeneidad social es el resultado de la redistribución espacial de los sectores populares urbanos, lo que acarrea consecuencias de todo orden y una nueva estratificación comunal de la ciudad. Este es uno de los temas examinados en el trabajo de Eduardo Morales. Un segundo aspecto tratado es el tipo de reivindicación que los sectores populares, de las comunas más pobres, le han planteado al Estado, a partir del análisis de una movilización de los adscritos a los programas especiales de empleo durante 1983 (PEM y POJH).

Las reivindicaciones al Estado han sido permanentes durante el período autoritario y han significado una forma de negar la exclusión que se les impone.

El análisis del caso chileno apunta a realizar un examen crítico de la situación de los sectores populares y su contexto comunal, lo que ha permitido —en un diálogo fructífero con un especialista como Jordi Borja— iniciar un proceso que pueda desembocar en propuestas viables para un futuro democrático.

EL MOVIMIENTO DE POBLADORES: 1973-1985 LA RECOMPOSICION DE LAS SOLIDARIDADES SOCIALES

TERESA VALDES

INTRODUCCION

Este artículo tiene por objeto revisar sintéticamente la trayectoria del llamado "movimiento poblacional" durante la dictadura, señalar los cambios más relevantes en su inserción en la sociedad y dar cuenta de las nuevas modalidades de organización de los pobladores y pobladoras.

La pregunta por los "pobladores" y su identidad como grupo social ha recorrido las ciencias sociales latinoamericanas sin respuestas definitivas. Asimismo, a la luz de la actual situación política nacional, aparecen algunos rasgos que marcan diferencias importantes en su presencia en el escenario nacional.

En lo central, es posible afirmar que los sectores populares urbanos, han pasado de una condición de actores de la vida política y social a meros objetos de las políticas aplicadas por el Estado, excluidos de todos los ámbitos de decisión social. Así son construidos por el Estado.

Sin embargo, en su acción se descubre una lógica de continuidad histórica que emerge en nuevas prácticas que se adecuan a la actual situación de pobreza y exclusión social. Con este objeto se agregan algunos anteceden-

tes históricos de la constitución del movimiento social urbano.

Se hace referencia aquí al "movimiento poblacional" en un sentido amplio, abarcando toda la red de organizaciones de pobladores, más allá de su constitución de un movimiento social propiamente tal (Espinoza, 1984a). No se considera el universo de pobladores,¹ sino aquel segmento de los "organizados" en agrupaciones surgidas al margen de la red oficial.

En el mundo sumergido y excluido de poblaciones y campamentos, surgen y se desarrollan nuevas organizaciones que vienen a recrear, si no el mismo actor poblacional de los años setenta, un tejido activo en la satisfacción de sus necesidades básicas y en la reivindicación del derecho a la vivienda. Estas organizaciones van cobrando progresiva importancia en el desarrollo de la lucha por el retorno a la democracia, particularmente a partir de 1983, con la explosión de las "protestas" callejeras.

En este trabajo se entregan, en primer lugar, algunos antecedentes históricos de la constitución de las "poblaciones" y "campamentos", asentamientos precarios donde habitan los sectores populares, y de la conformación del actor social "los pobladores". En segundo lugar, se reseña la acción del Estado autoritario respecto del movimiento poblacional y de los pobladores en general. En tercer lugar, se describe el proceso de recomposición del actor social "los pobladores". Finalmente, se anotan algunas reflexiones en la perspectiva de la democratización del país y la presencia del movimiento poblacional en ella.

¹ Estudios recientes calculan que un tercio de la ciudad de Santiago, 1.400.000 personas viven en poblaciones, campamentos y habitaciones precarias (Chateau y Pozo, 1985). Ver su distribución en Benavides y Morales, 1982.

1. LOS POBLADORES COMO ACTOR SOCIAL COLECTIVO: ALGUNOS ANTECEDENTES HISTORICOS DE LA REIVINDICACION URBANA

A la base de la constitución del actor poblacional y su desarrollo como tal están, por una parte, la forma que ha asumido el capitalismo dependiente en el país y por otra, la relación entre el Estado y las clases sociales. El eje que lo articula es la reivindicación urbana originada en la crisis de la vivienda, resultado de los procesos de urbanización y centralización chilenos. Esta reivindicación se manifiesta desde el surgimiento y desarrollo de la clase obrera, pero va pasando por diversas etapas hasta dar origen a un poderoso movimiento de pobladores que tuvo una importante participación en la crisis política del período 1970-73.²

En Chile, la temprana urbanización (Ver Cuadro 1) está íntimamente ligada a la forma que asume la industrialización. Con el nacimiento de la industria se forman conglomerados urbanos donde rápidamente se hace sentir la falta de viviendas para el sector asalariado. El caso de Santiago es especialmente grave por cuanto concentra la mayor proporción de inversiones e industrias, además del aparato estatal, comercial y financiero en desarrollo. Reúne crecientemente a la población urbana como se puede apreciar en el Cuadro 2.

La formación de la clase obrera (mineros, portuarios, ferroviarios, etc.) da origen a la lucha creciente por mejores condiciones de trabajo y de vida, entre ellas, de vivienda.³

² Para una revisión detallada de la historia del movimiento poblacional hasta 1973, ver Alvarado y otros, 1973; Castells, 1973; Duque y Pastrana, 1972; CIDU, 1972; Giusti, 1971; Vanderschueren, 1971a y 1971b; entre otros.

³ Una descripción de las condiciones de habitación de los sectores populares en Santiago, desde el siglo pasado y hasta comienzos de éste, se encuentra en De Ramón (1978), De Ramón y Gross (1984) y Romero (1984).

Cuadro 1

Distribución de la población urbana y rural 1865 - 1982

Año	% Población urbana	% Población rural
1865	28,60	71,40
1940	52,50	47,70
1952	63,30	36,70
1962	66,50	33,50
1970	75,97	25,03
1982	81,00	19,00

Fuente: 1865 a 1970, Alvarado y otros (1973:45)
1982 XV Censo Nacional de Población y IV de Vivienda, 1982.
Resultados preliminares, INE (1982). Valdés (1983:7).

Cuadro 2

Crecimiento de la ciudad de Santiago 1920 - 1982

Año	Total	Urbana	Santiago	% pobl. urbana Stgo.	Crecimiento Stgo.
1920	3.715.000	1.724.000	581.000	33,06	—
1930	4.287.000	2.119.000	808.000	38,10	39,07
1940	5.063.000	2.659.000	1.075.000	40,40	33,04
1952	6.299.000	3.793.000	1.614.000	42,60	50,14
1960	7.374.135	5.028.080	2.060.042	41,00	27,64
1970	8.834.820	6.518.220	2.779.499	42,60	34,92
1982	11.275.440	9.132.912	3.762.374	40,20	32,12

Fuente: *Ibíd.*
(Valdés, 1983:7).

La crisis del salitre y las repercusiones de la crisis mundial transformaron Santiago en una ciudad llena de cesantes y hambrientos. Se organizaron entonces las primeras "Ligas de Arrendatarios", cuyo objetivo fue lograr

una moratoria en el pago de deudas mientras durara la crisis.

En enero de 1925 los arrendatarios de Valparaíso declaran una Huelga de Arriendos por las alzas que éstos han tenido. Se unifican también las Ligas de Arrendatarios de Santiago y Valparaíso y se constituye la Junta Nacional de Arrendatarios, en la que participan organizaciones sindicales.

La respuesta temprana del Estado es una legislación higienizadora y protectora. Es así como el gobierno de Alessandri dicta la primera Ley de Arrendamientos y crea los Tribunales de la Vivienda destinados a conocer las dificultades de los moradores.

Más adelante, el Frente Popular, expresión de una alianza de sectores y clases sociales, redefine el rol del Estado en la economía. Se pretende impulsar un modelo de desarrollo basado en la industrialización por sustitución de importaciones. De allí las políticas de promoción industrial, la creación de la CORFO, de empresas públicas de servicios, etc.

Paralelamente, hay un gran impulso a las políticas sociales: salud, previsión, educación.

Se pasa del "Estado protector" a un "Estado benefactor", de la protección al obrero contra los excesos provocados por la industrialización, al otorgamiento de nuevos beneficios y mayores ingresos a través de las políticas sociales. De este modo, además, el Estado absorbe los conflictos políticos. (Arellano, 1983)

Hasta aproximadamente 1946, en Santiago se van copando espacios y terrenos baldíos y se pueblan las márgenes de la ciudad. Emergen las llamadas "callampas", asentamientos humanos resultantes de la invasión gradual de terrenos por familias de migrantes o de expulsados del centro de la ciudad por la demolición de cités y conventillos.

El año 1946 es señalado como un límite aproximado del inicio del proceso de ocupación de terrenos por la movilización organizada de grupos populares con el apoyo de partidos políticos obreros. Comienza la acción co-

lectiva de los "pobladores". Los trabajadores y cesantes sin casa organizan los Comités de Sin Casa, toman terrenos fiscales o de bajo valor comercial y construyen allí, con sus propios recursos, sus viviendas. De entonces datan las tomas de La Legua, San Miguel, Los Nogales, Recabarren, Zanjón de la Aguada, Lo Valledor. Los sectores populares reivindican un espacio propio donde vivir. Se sobrepasa la lucha por arriendos baratos y casas habitables.

El problema de la vivienda popular se convierte en una de las preocupaciones centrales de los Gobiernos, siendo Ibáñez (1952) quien lo eleva al rango de tema programático en su campaña electoral. Crea la CORVI (1953) y formula un plan nacional de vivienda (1954) con el fin de eliminar las poblaciones callampas existentes y construir viviendas adecuadas.

El desarrollo de estos planes de vivienda orienta las reivindicaciones urbanas de los sectores populares hacia el aparato estatal, con la mediación de los partidos políticos.

Según estimaciones de la época, entre 1952 y 1959 el número de familias que vivían en poblaciones callampas en el Gran Santiago aumentó de 16.502 a 32.307, fruto de la movilización organizada. Es un período de gran expansión de estos asentamientos. Así también, fruto de las políticas habitacionales, entre 1959 y 1961 fueron erradicadas 15.905 familias. (Rosenbluth, 1968:36.)

De este modo se fueron constituyendo y construyendo las llamadas "poblaciones". La vivienda llamada "social" cobró espacio en la ciudad y un lugar privilegiado en los planes de los Gobiernos. Los pobladores tuvieron acceso a la propiedad de una vivienda.

El sueño industrializador siempre vio a inmigrantes y jóvenes como trabajadores, actuales o potenciales, como grupos integrados a la economía. Sin embargo, toda América Latina debió presenciar un proceso de creciente engrosamiento de sus ciudades, más allá de su capacidad de generar empleo. Los procesos de modernización y de industrialización dependiente no hicieron sino agudizar

este fenómeno. La falta de habitaciones viene a ser el signo visible de la incapacidad estructural de las economías.

Las ciencias sociales, en la década de los 60, desarrollaron las tesis de la "marginalidad" para explicar este fenómeno de sobreurbanización de las ciudades.

DESAL⁴ revolucionó la sociología planteando la existencia de una superposición cultural en América Latina desde la conquista española hasta entonces, la que se había agudizado hasta cristalizar en dos mundos aparte: los integrados a la economía moderna y al sistema democrático y los "marginales", quienes no participan de la sociedad, ni de sus bienes, ni de sus servicios (participación pasiva), ni de la toma de decisiones (participación activa). La evaluación política y social es de peligrosidad: la economía moderna con su producción de bienes de consumo hace las veces de una vitrina que puede estallar por la acción de quienes desean participar, al menos, en el consumo. Es urgente "integrarlos". (DESAL, 1969 y 1970)

Por primera vez, los pobladores son considerados masivamente como NO obreros, como NO trabajadores.

La propuesta política y social que surge de este análisis es la Promoción Popular que pone en práctica el gobierno de Frei. Se diseña su participación en la vida social a través de organizaciones apropiadas, diferentes de las que los mismos pobladores se habían dado. Se dicta la Ley N° 16.880 de Junta de Vecinos y Organizaciones Comunitarias, creándose una amplia red de organizaciones vecinales destinadas a canalizar la participación de los pobladores y a satisfacer algunas de sus necesidades. Las Juntas de Vecinos, Centros de Madres, Clubes Deportivos, Centros Juveniles fueron los instrumentos organizativos de la política social de dicho gobierno.

La participación en la solución de sus problemas, en organizaciones conducidas desde el Estado, sacaría crecientemente a estos grupos de la situación de marginali-

⁴ Centro para el Desarrollo Económico y Social de América Latina que funcionó en Chile hasta 1970.

dad, puesto que eran considerados incapaces de hacerlo por sí mismos. La relación que se establece entre los pobladores y el Estado ha sido caracterizada como de prolongación de éste, de clientelismo y de asistencia.

El gobierno de Frei implementa paralelamente programas masivos de construcción de vivienda social, los que incluyen la "Operación Sitio", forma de construcción progresiva de la vivienda con la participación de los pobladores.⁵

El desarrollo de esta política habitacional y de promoción popular reforzó la acción popular. El resultado fue una organización de pobladores y pobladoras que, además de beneficiarse del Estado, adquirió una práctica de creciente negociación con el poder desde el interior de la institucionalidad vigente.

Sin embargo, diferentes sectores sociales y políticos no se conformaron con la explicación desalinal del crecimiento y desarrollo de los barrios marginales. En las ciencias sociales se redefinió el concepto de "marginalidad" y se discutió arduamente en torno al rol de estos sectores poblacionales en la vida social. (Quijano, 1966, 1973; Nun, 1969; Ribeiro, 1971). Se los vio como "subproletariado urbano", como una "sobrepoblación", propia de las economías capitalistas dependientes que cumplía el rol de Ejército Industrial de Reserva. (Cardoso, 1971, 1972; Campanario y Richter, 1974; Duque y Pastrana, 1972). Las poblaciones fueron consideradas la única forma posible de residencia para una fracción de la clase obrera. (Castells, 1973:17.)

Fortalecidos al amparo de la nueva legislación y del ascenso general del movimiento popular, los pobladores se van mostrando como un actor social de relevancia en la escena política nacional. En 1970, todos los partidos políticos vuelcan la lucha política al ámbito poblacional.

Los partidos de izquierda los vieron como actores

⁵ Este programa fue de extraordinaria importancia. Entre 1965 y 1968 se entregaron en el país 119.577 sitios semiurbanizados y 48.290 viviendas provisionales. (Germana, 1970.)

del cambio social y los valoraron como impulsores de la transformación social. Algunos los consideraron la vanguardia revolucionaria. El Movimiento de Izquierda Revolucionaria (MIR) fundó su estrategia política en este sector social, dándole un contenido político a la lucha por la vivienda.

Ya durante el período previo a las elecciones presidenciales de 1970 se había iniciado un nuevo proceso: recrudecieron las tomas de terrenos organizadas, algunas reprimidas violentamente (Pampa Irigoín, Puerto Montt, en marzo de 1969, entre otras), las que, una vez instaladas, constituyeron formas de gobierno comunitario hasta entonces desconocidas.⁶ Anteriormente, las organizaciones que realizaban las tomas de terrenos tendían a desarticularse una vez satisfecha su demanda. Las directivas de estos "campamentos" no se agotan con la toma de los terrenos y con el compromiso del Gobierno en la respuesta a sus peticiones habitacionales, de infraestructura y de servicios básicos, sino que permanecen para resolver los problemas de salud, para organizar la vida comunitaria, para encontrar una forma de satisfacer sus otras necesidades: abastecimiento, salud, sala cuna, educación, movilización colectiva, teléfono, etc. (Ver Duque y Pastrana, 1972; Equipo de Estudios Poblacionales CIDU, 1972; entre otros).

Se hizo visible, entonces, un movimiento social inédito, fuerte, organizado, que participó activamente en la lucha política y en la crisis que azotaba a la sociedad chilena. Se desarrollan las tesis del Poder Popular, que radican en estas nuevas formas de organización popular una alternativa al Estado Burgués.

El gobierno de la Unidad Popular buscó la profundización democrática dando un rol activo a los pobladores y sus organizaciones en la solución y satisfacción de sus necesidades. Para ello se crearon oficinas especiales en

⁶ De acuerdo a los registros de Carabineros, las tomas aumentaron en el país, de 8 en 1968 a 23 en 1969, a 220 en 1970. (Equipo CIDU, 1972)

los organismos estatales de vivienda y servicios básicos para acoger la demanda de estas organizaciones, las que alcanzaron un desarrollo incipiente.

Se establece una nueva forma de relación entre el Estado y el movimiento de pobladores, la que ha sido llamada de "complementariedad" (Alvarado y otros, 1973). Tácitamente, las invasiones de terrenos fueron consideradas una forma legítima de acceso a la vivienda, como lo grafica el Cuadro 3.

Así, por ejemplo, el campamento "Nueva La Habana", que reúne a 1.980 familias, es el resultado de un traslado pacífico de tres campamentos, con consentimiento de las autoridades, realizado en noviembre de 1970. Los pobladores se dieron una organización para los problemas de salud, de vigilancia, formaron comités de cesantes que trabajaron en la construcción de casas contratados por el Departamento de Ejecución Directa creado en CORVI, etc. (Alvarado y otros, 1973.)

También está presente la presión clientelística, fuertemente arraigada en la tradición política chilena.

En aquellos años, en poblaciones y campamentos se concentraban pobladores con diversas formas de inserción en el aparato productivo y en la vida social: obreros industriales, obreros de la construcción, empleados, pequeños comerciantes, artesanos, trabajadores eventuales y también cesantes, muchas veces unidos por una historia de lucha urbana común. Los Comités de Adelanto y Juntas de Vecinos de poblaciones y campamentos funcionaban en muchos barrios de Santiago como verdaderos Ministerios populares. Allí se reunían en asambleas mensuales todas las organizaciones locales: Centros de Madres, Clubes Deportivos, Clubes Juveniles, Centros Culturales, Centros de Padres y Apoderados, etc. para discutir las necesidades de la comunidad. Se luchaba en conjunto contra la venta clandestina de alcohol, la especulación del pequeño comercio, la delincuencia, etc. y se organizaban "trabajos voluntarios". Los delegados de manzana o territorio se reunían semanalmente para conocer los problemas comunitarios.

Cuadro 3

Tomas de terrenos y N° de familias viviendo en Campamentos en el Gran Santiago: 1969 - mayo 1971

Comunas	N° de Tomas	N° de familias
Barrancas (Pudahuel)	29	9.104
La Florida	20	7.332
La Cisterna	40	5.689
San Bernardo	45	5.373
Nuñoa	21	5.233
Conchalí	25	4.472
La Granja	28	4.231
San Miguel	25	2.903
Las Condes	26	2.749
Maipú	12	2.528
Puente Alto	7	2.147
La Reina	13	1.359
Renca	9	897
Quinta Normal	4	391
Providencia	8	302
TOTAL	312	54.710

Fuente: Datos elaborados a partir de informaciones del Ministerio de la Vivienda, mayo 1971.
(Duque y Pastrana, 1972:265).

Las elecciones periódicas de los dirigentes servían de control a su labor y los pobladores confiaban en ellos y les exigían la atención adecuada de sus necesidades.

Los locales comunitarios eran utilizados por todos los grupos y organizaciones existentes. Así, por ejemplo, los establecimientos educacionales, policlínicas y locales del Centro de Madres o Junta de Vecinos servían de lugar de reunión a grupos culturales, de jóvenes, de mujeres que quisieran desarrollar alguna actividad. Bastaba con la autorización de los dirigentes.

La ciudad tenía múltiples lazos con estos asentamientos dormitorio, más allá de la segregación socio-espacial existente.

Septiembre de 1973 se encuentra con este elevado nivel de organización de los pobladores, participación en la vida comunitaria y también en la escena pública nacional.

El "problema poblacional" estaba a la orden del día, el déficit habitacional se mantenía en altos niveles (Ver Cuadro 4) y muchas veces los pobladores ocuparon el centro del escenario político. El movimiento de pobladores alcanzó también entonces su máxima radicalidad y explosividad: en el primer semestre de 1973 hubo una toma de terrenos diaria. (Espinoza, 1982.)

Las organizaciones poblacionales orientadas a la constitución del Poder Popular se habían coordinado con los trabajadores del sector, dando cuerpo a una nueva forma de reivindicación urbana, los llamados "cordones" industriales.

Si bien coexisten diversas estrategias o formas de participación de los pobladores en el proceso político, desde la clientelista-asistencialista hasta la complementariedad y la lucha expresada en el Poder Popular, el rasgo característico en este período es la presencia en la escena nacional de un actor social que ni el Estado ni los partidos políticos pueden ignorar. Dicho actor se expresa en las Juntas de Vecinos, en las organizaciones funcionales, en los partidos políticos y también en la calle, donde participa masivamente en las movilizaciones de la época.

Cuadro 4

Evolución del déficit habitacional en Chile. 1953 - 1984

Año	Déficit estimado
1953 ¹	156.205
1959 ¹	454.000
1965 ¹	420.000
1971 ¹	592.324
1976 ²	627.231
1978 ³	705.065
1980 ³	758.229
1982 ³	822.852
1984 ²	899.348
1985 ⁴	920.000

Fuentes: ¹ Chateau y Pozo, 1984.

² MINVU, A. Saieh, citado en Hechos Urbanos N° 43. julio 1985.

³ Hechos Urbanos N° 43, julio 1985.

⁴ Estimación post-terremoto, Hechos Urbanos N° 43.

2. EL ESTADO AUTORITARIO Y LOS POBLADORES: DE ACTOR SOCIAL A OBJETO DE POLITICAS

a) 1973: la destrucción del movimiento poblacional

Algunos autores estiman que en 1973, las organizaciones de pobladores agrupaban en el país a alrededor de un millón de personas (Espinoza, 1982): Estas incluían una amplia red de organizaciones comunitarias, Juntas de vecinos, Centros de Madres, Sociedades de Adelanto, Cooperativas de Vivienda, Centros Juveniles, Centros de Rehabilitación de Alcohólicos, Centros de Padres y Apoderados, las de corte más reivindicativo: los "sin casa", las organizaciones de abastecimiento, y aquellas organizaciones de punta de los campamentos: salud, justicia, vigilancia, etc.

La llegada de las Fuerzas Armadas al poder marca la destrucción y reversión del avance alcanzado por los po-

bladores. La organización poblacional es completamente desarticulada. Sus prácticas cotidianas a nivel comunitario son drásticamente alteradas.

El 11 de septiembre se declara el Estado de Sitio para todo el territorio nacional, entendido como estado de guerra.

Mediante el Decreto Ley N° 21, del 21 de septiembre de 1973, se disuelve el Congreso Nacional. Con el D.L. N° 25 del 22 de septiembre, cesan en sus cargos los Alcaldes y Regidores del país. Se disuelven así los cuerpos de regidores. Los Alcaldes asumen todas las funciones de éstos y son designados por la Junta de Gobierno (Pozo, 1985).

Se desmantelan todas las instancias institucionales de procesamiento de las demandas y aspiraciones populares. Son disueltos los partidos políticos de izquierda (D. L. 77 del 13/10/1973).

La represión asume diversas formas: allanamientos de las casas con gran violencia, amenazas de bombardeo, detención de dirigentes, traslado de éstos a otras poblaciones, acusación de tener arsenales, entre otras.

Las Juntas de Vecinos y Centros de Madres son intervenidos por los nuevos Alcaldes. Sus dirigentes son designados entre personas de su confianza. Se elimina de la organización a quienes no cuentan con ella y se prorroga por dos años el mandato de las directivas "limpiadas". Se ordena el reempadronamiento de todas las organizaciones vecinales. La Secretaría Nacional de la Juventud, CEMA y otras instituciones controlan prácticamente todas las organizaciones funcionales. Estos procedimientos serán consagrados mediante el D.L. N° 349 de 1974. (Benavides y Sánchez, 1982.)

Se desmonta la red de organizaciones surgida en el marco del proyecto político de la Unidad Popular: las JAPs (Junta de Abastecimiento y Control de Precios), Comandos Comunales, Comités de Defensa, etc. Otras organizaciones de carácter legal pierden su personalidad jurídica. De este modo se eliminan, virtualmente, todas las presiones reivindicativas. A ello hay que agregar la repre-

sión, el soplónaje, la cesantía que soportan los pobladores desde comienzos de la dictadura.

Las actividades y reuniones de las organizaciones restantes son controladas. Se cambian los nombres de campamentos y organizaciones con significación política.

Los dirigentes (hombres y mujeres) que no son alcanzados por las fuerzas militares y policiales (entre los detenidos-desaparecidos de este Gobierno se encuentran numerosos dirigentes poblacionales) buscan asilo, se esconden, se cambian de ciudades. Muchos deben auto-exiliarse en busca de trabajo. Todas las puertas les han sido cerradas. Los documentos y materiales acumulados en años de práctica organizativa son quemados o requisados. El temor invade las poblaciones y campamentos en su vida cotidiana. Las amenazas de bombardeo de los primeros días se transforman en amenazas de allanamiento. Los locales que habían sido comunitarios, un derecho de todos, pasan a ser controlados y vigilados por el Gobierno.

El Gobierno mantendrá el esqueleto de la organización comunitaria (Ley 16.880), pero aplicándole una lógica de verticalidad que aborta toda posibilidad de desarrollo de estrategias de defensa del poblador. Sólo reconocerá aquellas organizaciones que puede controlar y que no pueden constituir una defensa efectiva de sus intereses y necesidades. No le preocupa la "integración" social de los sectores populares. Su participación en la sociedad deberá darse individualmente, a través del mercado, como consumidores de bienes y servicios y de políticas sociales.

Más adelante dirá:

"Ni a los Comités Sin Casa, ni a ninguna otra organización similar le reconoce este Ministerio la representación de los pobladores. Este tipo de organizaciones son sólo una clara expresión de manejos demagógicos (...) En cambio, reconoce y atiende a todas aquellas organizaciones de la comunidad le-

galmente constituidas, como son las Cooperativas de Vivienda, las Junta de Vecinos, etc." (Ministerio de la Vivienda. Inserción en "La Tercera", 29 de julio de 1979. Citada por Espinoza, 1981:9).

b) *Los pobladores como objeto de políticas sociales*

El Golpe de Estado es una acción bélica. La Junta Militar la justifica señalando que el país se encuentra al borde de la guerra civil y del sometimiento marxista. Este diagnóstico supone la identificación de un enemigo.

Los pobladores, actor social colectivo, en este primer momento son constituidos por la dictadura como enemigos. Las organizaciones de pobladores y el movimiento poblacional descritos forman parte del enemigo que debe ser derrotado militarmente. La acción señalada es muy clara en este sentido.

Sin embargo, más allá de la acción bélica, el Gobierno comienza a desarrollar una acción fundacional que pretende resolver la crisis de hegemonía vigente en 1973, así como la crisis del capitalismo criollo (Moulian, 1982).

En lo económico, implementa un modelo neo-liberal basado en el libre mercado, donde el Estado renuncia a un conjunto de tareas que formaban parte de su compromiso democratizador, igualitario, para traspasarlas al sector privado y al libre juego de la oferta y la demanda. La iniciativa privada será la encargada de generar la riqueza. Se reducen el aparato estatal y el gasto público, se abre la economía al mercado internacional, se rebajan los aranceles, el aparato productivo debe readecuarse a las ventajas comparativas en dicho mercado, sin importar la quiebra de sectores significativos de la industria nacional.

Todo bien o servicio debe ser remunerado; desaparecen los "derechos" conquistados. El financiamiento de los costos de reproducción de la fuerza de trabajo son traspasados a las familias individualmente. Cada individuo, cada grupo familiar, debe resolver sus problemas y

satisfacer sus necesidades separadamente. La vivienda no es más un derecho de todo habitante, sino que es un bien al que se accede mediante el esfuerzo individual expresado en el ahorro. Cada familia deberá vivir de acuerdo a sus posibilidades, es decir, los pobres en barrios pobres y los ricos donde quieran.

En lo social, el modelo concibe la sociedad como una suma de individuos y sus familias. La integración social se debe dar en el mercado al encontrarse productores y consumidores de bienes y servicios, empleadores y fuerza de trabajo.

La organización social legítima es aquella que tiene por objetivo perfeccionar el funcionamiento del mercado. Las "sociedades intermedias" (gremios, sindicatos, etc.) deben preocuparse de mejorar su participación en él con un criterio técnico. Para ello requieren información, la obtención de la cual debe ser una de las tareas primordiales de toda organización. De este modo sus miembros podrán acceder en mejores condiciones al mercado.

Se niega, entonces, la reivindicación organizada, aquella forma de asociación que pueda distorsionar el libre juego mercantil.

En este modelo económico y social, los pobladores, seres con múltiples necesidades insatisfechas, tienen poco que aportar. Carecen de trabajo y por lo tanto de ingresos. Si tienen ingresos, son insuficientes para dinamizar el mercado. La sociedad no sólo es incapaz de generar la actividad suficiente para dar trabajo a todos sus miembros, sino que tampoco produce los bienes y servicios requeridos para satisfacer sus necesidades. El mercado, mediante los precios, establece quienes tienen acceso a ellos.

Los pobladores, desde un punto de vista económico, sólo pueden producir para su propia subsistencia. En este modelo sobran. Si además están insatisfechos, tienen hambre, carecen de trabajo, etc., son un peligro. Esa situación puede llevarlos a la organización y a la acción

violenta. Más bien constituyen una amenaza para el buen funcionamiento del mercado.⁷

También en este ámbito son contruidos, entonces, como "enemigos" y deben ser vigilados, manejados, controlados y castigados. (Pozo, 1983.)

La Doctrina de la Seguridad Nacional será el fundamento ideológico de la acción represiva. El "enemigo interno" debe ser derrotado.

Sin embargo, según su propia definición, el Estado tiene un rol superior que cumplir, en cuanto cautelador del Bien Común. Reconoce que efectivamente existen grupos sociales que no están en condiciones de acceder a los bienes y servicios de la sociedad en la nueva forma de asignación a través del mercado y asume entonces un rol de subsidiariedad con respecto a la solución de ciertos problemas sociales. (Morales, 1983; 1984.)

Para que todos los individuos puedan participar en igualdad de condiciones en el mercado, se debe erradicar la "extrema pobreza".⁸

Es necesario establecer, pues, aquellos sectores sociales que por sí mismos no están en condiciones de satisfacer sus necesidades más elementales. Se trata de definir grupos focales para el desarrollo de políticas que enfrenten técnicamente los problemas.

Para ello se elabora, primero, el "Mapa de la Extrema Pobreza" (ODEPLAN - U.C., 1975) y después, la Ficha

⁷ No debe sorprender que en 1983, con motivo de las masivas invasiones de terrenos que se detallan en el acápite siguiente, fuera el Ministerio del Interior el que asumiera el problema y no el Ministerio de la Vivienda.

⁸ La utilización de la conceptualización de la Pobreza por parte de la dictadura es perfectamente coherente. Lo libera de la pregunta por las causas y legitima la postura tecnocrática que esconde la arbitrariedad de la determinación de las necesidades del otro sin considerar su participación ni en la definición ni en la solución de su problema. Para una discusión de dicha conceptualización y sus consecuencias, ver Valdés, 1982.

CAS.⁹ Estas van a servir de base para el diseño de políticas sociales al identificar a los individuos y familias extremadamente pobres.

De este modo, los pobladores, "marginales urbanos" o familias en situación de "extrema pobreza", según la denominación oficial, son constituidos en "objetos de políticas sociales", destinatarios pasivos de la labor asistencial del Gobierno. Mediante estos procedimientos "técnicos" el Estado decide quiénes merecen su atención, qué necesitan y en qué cantidad. Así, por ejemplo, respecto de la vivienda, estos "pobres" necesitan casas de 25 m² en sitios de 100 m² (18 m², según la Ley N° 18.138 del 25/6/82), no importando el tamaño del grupo familiar. No teniendo cómo cancelar, no pueden aspirar a más. Lo mismo sucede con las políticas de subsidio a la cesantía PEM y POJH.¹⁰ Por el trabajo realizado en dichos Programas, pobladores y pobladoras reciben en la actualidad una remuneración mensual de \$ 2.500,00 (US\$ 13,00) en el PEM y de \$ 5.000 (US\$ 26,00) en el POJH. Los pobladores no tienen nada que decir al respecto, más bien deben estar agradecidos de recibir esta atención.

La municipalización es la herramienta diseñada para enfrentar los problemas surgidos en la nueva situación: no sólo significa una solución técnicamente más adecuada de administración de ciertos recursos estatales, sino que también posibilita el control del espacio, del territorio, de la vida en las poblaciones y campamentos, los que se tornan cada día más pobres y que cada día son más marginados. La peligrosidad puede ser manejada, el con-

⁹ Esta ficha forma parte de un Estudio de Estratificación Social que elaboran los comités de acción social de las municipalidades. Está diseñada sobre la base de diversos indicadores que dan origen a un puntaje que permite calificar niveles de pobreza.

¹⁰ El Programa para el Empleo Mínimo (PEM) y el Programa Ocupacional para Jefes de Hogar (POJH), fueron instaurados en 1975 y 1982 para reducir los niveles de cesantía que se han elevado de un histórico 6-7% a un 25-30% y que alcanza hasta un 80% en algunas poblaciones y campamentos.

flicto social queda territorializado y se facilita su control dentro de ciertas fronteras urbanas.

Complementariamente, a los "pobres" se los concentra en determinadas comunas, se encierra sus demandas insatisfechas manteniendo segregado el conflicto y las causas que lo generan en la parte menos visible de la ciudad (políticas de radicación y erradicación). También se establece una nueva división comunal donde los universos a controlar son más reducidos y sus habitantes más homogéneos desde el punto de vista de sus demandas. (Morales y Rojas, 1985.)

La atención de los problemas que tengan pobladores y pobladoras es individual. Se trata de "casos" y deben ser evaluados por la asistente social de la municipalidad, quien verá si caben o no en los programas municipales.

El análisis de la acción del gobierno en relación a los pobladores permite identificar la presencia y acción de la figura cultural de "el pobre", como es desarrollada por Brunner (1978). Por una parte, se considera a los pobres incapaces, postrados por su particular estado de falta de recursos y el Estado debe "asistirlos" arrancándolos de dicha situación.

Por otra parte, el comportamiento típico provocado por las condiciones de pobreza es considerado desviado. Entonces, los pobres son una amenaza, un peligro para el orden y un germen de corrupción social y deben ser enfrentados sistemáticamente con medios persuasivos y represivos.

El control de las organizaciones sociales autorizadas cobra renovada importancia y se impulsa su desarrollo.¹¹

¹¹ CEMA-CHILE informa que al 30/9/85 cuenta con 9.976 Centros de Madres en todo el país, con 225.870 socias y 655 Centros Cemitas (menores de 18 años, hijas de socias) que reúnen a 11.846 jóvenes. La capacitación ha aumentado de 26.986 socias, en 1975, a 323.943 socias, hijos y esposos, entre septiembre de 1984 y septiembre de 1985 (Lechner y Levy, 1984 y CEMA-CHILE, 1985). La DIGEDER, Dirección General de Deportes y Recreación señala que, en octubre de 1985, existen en Chile 19.807 clubes deportivos y 3.991.606 deportistas activos entre hombres y mujeres, adultos y

En resumen, para el gobierno los pobladores son seres insatisfechos, sobrantes, peligrosos, que deben ser controlados y que sólo son recuperados ideológica y socialmente, como objetos de políticas sociales. Hay que ayudarlos, pero son enemigos en potencia.¹²

Bajo este régimen, pobladores y pobladoras han sido despojados del derecho al trabajo, a la participación en la solución de sus problemas, a la vivienda, a una vida digna. Son sistemáticamente excluidos y marginados de las decisiones económicas, políticas y sociales que los afectan.

3. LA RECOMPOSICION DE LAS SOLIDARIDADES SOCIALES

La forma que asume la respuesta de los pobladores a la situación definida por el nuevo gobierno tiene diversos antecedentes. Entre ellos se pueden destacar los siguientes:

- la experiencia de participación acumulada en el período 1965-73;
- el drástico deterioro de sus condiciones de vida en lo económico, en lo social, en lo político;
- el cierre de los canales de expresión de su demanda y del acceso a beneficios sociales más allá de las políticas reseñadas;

niños. El 64% de esas organizaciones están afiliadas a los organismos de acceso y participación: Comité Olímpico de Chile, sus federaciones y asociaciones; los canales escolares, de la educación superior, laboral, de la defensa nacional y vecinal. Estas cifras representan un incremento del 443% entre 1976 y 1985 (CEMA-CHILE, 1985; "El Mercurio", 15/12/85).

¹² El llamado "voluntariado" femenino, constituido principalmente por esposas de militares, sería una expresión gráfica de esta relación de la dictadura con los pobladores. Ellas atienden y sirven a los más necesitados. Así se expían, además, socialmente las culpas...

— la cesantía de trabajadores con trayectoria sindical;

— el desarrollo de una red de instituciones de apoyo al sector poblacional, a través de proyectos de acción o directamente a las organizaciones que van emergiendo;

— la formación de un contingente importante de "educadores populares" que pasan a desempeñar un rol de apoyo a dichas organizaciones.

En este proceso de recomposición de un tejido de organizaciones de base es posible distinguir diversos "momentos", desde la destrucción de las organizaciones existentes en 1973 hasta la explosión social que configuran las "protestas nacionales" diez años más tarde. Sin el ánimo de periodizar, a continuación se da un perfil de esos momentos resaltando la acción gubernamental y el desarrollo de la organización poblacional.^{13 14}

a) *Primer momento: destrucción, represión y supervivencia (septiembre 1973 - fines 1974)*

La aplicación de la nueva política económica se traduce en un deterioro progresivo de las condiciones de vida de los sectores populares. La reducción de los salarios reales y la cesantía son dos indicadores de este fenómeno.

En este momento de brutal represión, desmantelamiento, soplónaje, cesantía, etc., prácticamente no hay acción de organizaciones poblacionales autónomas.

Las primeras surgen estrechamente ligadas a la acción de diversas iglesias, especialmente la Católica, en favor de las víctimas de la represión y de la violación de los derechos esenciales. Desde allí nacen acciones so-

¹³ Se seguirá los análisis de Espinoza (1981, 1982, 1983, 1985), de Benavides y Sánchez (1982), Chateau y Pozo (1984), Wilson (1984) y la publicación "Hechos Urbanos" de SUR.

¹⁴ Las actuales limitaciones a la producción de conocimientos obligan a considerar solamente el proceso vivido en la ciudad de Santiago.

lidarias que cristalizan en organizaciones para paliar los problemas más graves: el hambre, la cesantía y la defensa de los derechos humanos. De gran importancia es la labor desarrollada por el Comité de Cooperación para la Paz. Se trata de organizaciones diferentes de las históricamente vigentes en el sector poblacional, pero que recogen la experiencia de desarrollo comunitario.

Las primeras fueron los comedores infantiles. En noviembre de 1973 se abre el primer comedor en Herminida de La Victoria, en Santiago. Hasta 1974 se contabilizan 22 comedores en Santiago, incluidos cuatro de la zona rural-costa, que funcionan en locales parroquiales.

En estrecha relación con estos comedores se organizan las primeras "bolsas de cesantes" y "talleres productivos", destinados a paliar la falta de ingresos de las familias.

Los familiares de víctimas de la represión crean sus agrupaciones, siendo la de Detenidos Desaparecidos la pionera en la denuncia de estos hechos y en la búsqueda de solidaridad.

Se percibe la situación como transitoria y se espera el retorno a la normalidad. Se la enfrenta como una "emergencia" y por ello el énfasis se pone en la asistencia y solución de los problemas urgentes. Implícita está la voluntad de denunciar las violaciones de los derechos humanos. Algunos visualizan también la necesidad de fomentar y sostener la organización popular.

b) *Segundo momento: crisis económica y solidaridad (1975 - 1977)*

La aplicación de la llamada "política económica de shock" produce un aumento de la cesantía en todo el país que, unida a la represión dirigida a poblaciones y campamentos, se traduce en un mayor deterioro de las condiciones de vida de los sectores populares.

En abril de 1975, ante la gravedad que reviste la crisis económica, el gobierno formula el Programa de Empleo Mínimo (PEM) (D.L. 603) definido como subsidio

a la cesantía. Por el trabajo realizado se cancelan \$ 2.000 (dós mil pesos) mensuales (US\$ 50 a esa fecha).

La tarea de supervivencia material es de primera importancia. En enero de 1976, la Vicaría de la Solidaridad, creada en reemplazo del Comité de Cooperación para la Paz, registra la existencia en Santiago y la zona rural-costa de 263 comedores, los que benefician a 24.867 personas. En diciembre de 1977 éstos habían aumentado a 313, con aproximadamente igual número de beneficiarios.

En torno a los comedores y al amparo de la Iglesia se van estructurando diversas organizaciones que desarrollan diferentes actividades: productivas (talleres, bolsas de cesantes), culturales (grupos de teatro, folclor), educativas (Centros de Apoyo Escolar, cursos, charlas, jornadas), de salud, de recreación. También se inicia la implementación de algunos huertos familiares.

Surgen en este período, también, las organizaciones de pobladoras. En ellas se reúnen mujeres que realizan actividades productivas, culturales y recreativas y que, a partir de su experiencia y práctica solidaria en comedores y demás grupos, comienzan a reflexionar sobre su condición de mujer y sobre las formas para enfrentar la nueva realidad.¹⁵

Este momento puede ser caracterizado por el auge de actividades "solidarias" y su acción se encamina más allá de la asistencia, hacia el desarrollo de organizaciones propias entre los pobladores, ya sea directamente en labores de apoyo y satisfacción de necesidades básicas o en actividades complementarias.

La represión se mantiene en niveles altos, pero es selectiva hacia los partidos políticos que se reconstituyen en la clandestinidad. Perdura la práctica de "desaparecer" detenidos. El gobierno lo niega y la opinión pública sabe poco de estos hechos. Instituciones de Iglesia y las Agrupaciones de Familiares de Víctimas de la Represión los denuncian en el ámbito internacional.

¹⁵ La experiencia de los Talleres Artesanales de Conchalí es particularmente reveladora de este proceso. Ver Hardy, 1984.

La ausencia de una política de vivienda para los sectores populares y el cierre de los caminos históricos de acceso (tomos) llevan a un crecimiento interno de los asentamientos populares. Aumenta la densidad en ellos por la vía del "allegamiento" de familiares, de parejas jóvenes, etc., con el consiguiente deterioro de las condiciones de vida.

En 1975 el gobierno crea los Comités Habitacionales Comunes (D.L. 1.088), de triste recuerdo entre pobladores por sus amenazas de lanzamiento, extorsión y actitudes matonescas, con el fin que elaboren "soluciones habitacionales de interés social" (Wilson, 1979a).

Hacia 1976 se define una política habitacional con tres objetivos: a) regularizar la situación de las viviendas espontáneas conforme al principio de propiedades individual; b) dotar de infraestructura y servicios básicos a los asentamientos urbanos que carezcan de ellos, de acuerdo a un programa de "radicación"; y c) apoyar la demanda habitacional de menores ingresos mediante "subsidios habitacionales". La regularización de la propiedad del sitio o vivienda consiste en la entrega de un "título de dominio" a los sitios asignados mediante Operación Sitio durante los gobiernos anteriores. Se actualizan los saldos insolutos y los sitios se vuelven comercializables. La "radicación" corresponde a un conjunto de medidas de saneamiento ambiental y técnico-sanitario y a la construcción de "casetas sanitarias" en aquellos campamentos cuya ubicación es adecuada de acuerdo a los criterios del mercado de suelos. Esta política no se implementará hasta 1978.

Sin embargo, ya en 1976 y 1977, el Comité Habitacional de la Municipalidad de Quinta Normal en conjunto con la Intendencia Metropolitana, realiza las primeras erradicaciones de pobladores, en la llamada Operación Confraternidad I. Se trató de varios cientos de familias que tenían título de dominio inscrito desde 1970 y plenamente vigente, las que fueron erradicadas a diferentes campamentos.

Una forma de acción hacia poblaciones y campamen-

tos que adopta el gobierno son los llamados "Operativos Cívico-Militares". Estos consisten en campañas masivas de corte de pelo, atención dental, entrega de algunos bienes, información jurídica y otros servicios en áreas populares. En ellos participa personal militar. Es una forma más de "atacar" la "extrema pobreza" y un intento por acortar la brecha entre civiles y militares.

Las organizaciones poblacionales controladas por el gobierno carecen de eficacia para dar respuesta a los problemas de los pobladores. Sólo tienen la finalidad de transmitir la información oficial. Los Centros de Madres son utilizados por las mujeres como parte de sus estrategias de supervivencia económica (acceso a beneficios, servicios e información) y por la Secretaría Nacional de la Mujer, para "capacitar" a las socias en su rol. (Lechner y Levy, 1984; Larraín, 1982.)

En 1977, la imposibilidad de pagar lleva a los pobladores de la zona oeste de Santiago a formar las primeras comisiones de vivienda. En agosto realizan un encuentro de pobladores con el apoyo del vicario de la zona oeste, Mons. Enrique Alvear. Estas comisiones tienen como objetivo la renegociación de deudas de los pobladores con los servicios públicos.

Las experiencias de autosubsistencia, de talleres productivos, en general, no tienen los resultados esperados en lo económico. La comercialización, el acceso al crédito, la falta de experiencia empresarial, de capacitación y de normas de calidad son los cuellos de botellas en el contexto de crisis. Sólo es posible su funcionamiento con el apoyo externo (aportes, comercialización). Pero su interés como organizaciones va más allá de la autosubsistencia. Se busca la generación de nuevas formas de organización. En este sentido los resultados son positivos. Surge una red de organizaciones al margen de la oficial, lográndose incluso formas de coordinación zonal y funcional.

El horizonte general con que se construyen las organizaciones, la "emergencia", dificulta una visión de perspectiva de la situación. No hay un análisis propio, sino

que se apoyan en los planteamientos de las directivas políticas mientras enfrentan sus urgencias cotidianas.

c) *Tercer momento: éxito económico, institucionalización del régimen y crisis organizacional (1978-1980)*

Este momento se caracteriza por un éxito relativo en la aplicación de la política económica de libre mercado. Al mismo tiempo, termina una de las formas extremas de represión: la "desaparición" de detenidos.

En lo institucional, en enero de 1978 se lleva a cabo la llamada "Consulta Nacional", destinada a buscar apoyo para el gobierno y a legitimar su acción. El resultado, como era de esperar en las condiciones en que fue realizada, es favorable al gobierno.

Dois años después, en diciembre de 1980, se realiza un "Plebiscito" con igual objetivo y en similares condiciones, pero que, al incluir, la aprobación de la nueva Constitución Política del Estado, se traduce en una prolongación del sistema vigente hasta por lo menos 1989.

Se llevan a cabo las llamadas "modernizaciones". Estas tienen que ver con la privatización de los diversos servicios (educación, salud, etc.) y con la municipalización. El fortalecimiento del nuevo municipio, verticalista y excluyente, implica un control más estrecho sobre la población (Pozo, 1985).

En las municipalidades se crean los Consejos de Acción Social (CAS), destinados a estabilizar la oferta de servicios sociales. Se realizan empadronamientos de la población para distribuir los beneficios a personas o familias singulares, de acuerdo al puntaje obtenido en la Ficha CAS. Se constituye así la "población objetivo" para la aplicación de políticas sociales.

La municipalidad, a través de este consejo, actúa como intermediaria entre los pobladores y el sector privado, que es el que debe proporcionar los bienes y servicios requeridos.

En 1978 se implanta el Programa de Subsidio Habitacional (10.000 anuales), consistente en un bono que, junto al ahorro familiar previo, debería servir para la adquisición de viviendas de hasta cierto valor. Este programa en ningún momento llegó efectivamente a los sectores más necesitados por sus elevadas exigencias.

Se lleva a cabo también la Operación Confraternidad II, completándose el traslado de 1.850 familias desde el Zanjón de la Aguada y el Campamento Nueva Matucana hacia 16 asentamientos de 10 comunas diferentes. Se las distribuye a distintas localidades según su capacidad de pago, desde viviendas con subsidio habitacional hasta sitio semiurbanizado, donde instalan nuevamente su media-gua (Aguirre y Sabatini, 1981: 22).

A fines de ese año se realiza el desalojo violento de alrededor de setenta familias de la Villa San Luis de Las Condes, siendo llevadas a diferentes puntos de Santiago y finalmente radicadas en Pudahuel, generándose una ola de temor entre los pobladores de poblaciones y campamentos.

Se suprimen los Comités Habitacionales Comunales (D.L. 2.552), traspasándose sus funciones a los Servicios de Vivienda y Urbanización (SERVIU).

En 1979 se pone en marcha una nueva política de desarrollo urbano que implica la liberalización total del mercado del suelo urbano y de la vivienda. Comienza un período de especulación y alzas en los precios desatados por el capital financiero inmobiliario que durará hasta 1981.

Con la formulación de esta política urbana se inicia la erradicación sistemática de campamentos desde aquellos lugares en que la rentabilidad del suelo es alta, hacia comunas de menor valor. Esta política, que tiene un claro fundamento económico, también lo tiene en lo político. Se dispersa y atomiza a los pobladores al tiempo que resulta muy apropiada para su control, vigilancia y manejo (ver Pozo, 1983; Rojas, 1984; Hechos Urbanos N° 46, 1985).

En septiembre el gobierno llama a los asignatarios de operaciones sitio de los gobiernos anteriores a suscribir masivamente títulos de dominio. Los pobladores firman los contratos sin tener oportunidad de leer lo que dicen ni de verificar si los saldos calculados correspondían efectivamente a su deuda. En numerosos casos no fue así.

Entre 1978-79 hay un decaimiento de las organizaciones poblacionales llamadas "solidarias": comedores populares, talleres productivos, etc. Se habían cifrado grandes esperanzas en la actividad solidaria, pero la participación no se amplía como es deseado. Más bien, ante las dificultades de subsistencia, predominan las tendencias a la solución individual, de acuerdo a la lógica del modelo ofrecido por el gobierno y en un contexto de temor y represión cotidiana.¹⁶

La percepción de la situación vigente como permanente lleva a los pobladores a concentrarse en sus problemas habituales. Se fortalecen las organizaciones reivindicativas, especialmente a raíz de los éxitos acumulados por las comisiones de vivienda.¹⁷ Nace la Coordinadora Metropolitana de Pobladores (1979) como espacio de articulación de estas organizaciones.

En los hechos, estas comisiones operan como interlocutores válidos del gobierno, pero el problema central es la falta de vivienda y la respuesta es negativa. Deben adaptarse a las soluciones definidas por el Estado. Se constituyen entonces los Comités de Vivienda y Comités de Sin Casa. Estos superan el marco eclesial de la organización solidaria en busca de mayor autonomía y esta-

¹⁶ Para una descripción de estas condiciones de vida cotidiana en sectores populares, ver Barraza, 1980.

¹⁷ D.L. 2.624 de 1979 que amplía el plazo para suspender los lanzamientos judiciales decretados; D.L. 2.698 de 1979, que declara de interés social y autoriza a los SERVIU para disponer la expropiación de los inmuebles ocupados con anterioridad al 11 de septiembre de 1973, con el cual se impidió la ejecución de alrededor de 800 órdenes de lanzamiento pendientes en el país, entre otros. Ver Wilson, 1984: 25-27.

blecen coordinaciones zonales. En 1980 se crea la Coordinadora de Agrupaciones Poblacionales (COAPO).

Las experiencias acumuladas dan origen a una discusión y separación en dos líneas. Una que se mantiene en el nivel de la negociación y otra que busca nuevas formas de lucha, radicalizándose. La forma principal de lucha que se propone es la toma de terrenos. (Históricamente las tomas generaron una situación de hecho que obligó al gobierno a negociar, como se señaló anteriormente.)

El 30 de junio de 1980 se lleva a cabo el primer intento de toma bajo la dictadura, en Pudahuel, la que es desalojada (57 familias). El día 22 de julio se realiza una segunda toma en la población La Bandera (300 familias). La represión lleva a los pobladores a refugiarse en una Iglesia donde permanecerán por siete meses. (El movimiento se quiebra internamente ante el ofrecimiento del gobierno de solución individual a algunas familias. Se rompe la solidaridad frustrando a las demás organizaciones). (Morales y Rojas, 1985.)

El gobierno responde mediante una inserción en los diarios: "El Ministerio de Vivienda y Urbanismo a los pobladores de campamentos y a la opinión pública en general", el día 28 de julio. En algunos de sus párrafos, en que responde a preguntas autoformuladas, dice:

"Es de conocimiento del país el manejo que se está haciendo para sembrar inquietudes entre las familias de poblaciones marginales y provocar situaciones de hecho que alteran el orden público y atropellan la propiedad. (...) "

A la pregunta por la obligación del gobierno de dar casa, responde:

"Profundo error. Esa creencia proviene del estatismo paternalista que se predicó y prevaleció en Chile. Desgraciadamente aún subsiste.

El gobierno no tiene obligación de dar casa. Su verdadera obligación es crear un clima propicio para dinamizar la economía, de modo tal, que permita absorber la cesantía y convertir a todos los chilenos

en ciudadanos dignos que puedan satisfacer por sí mismos sus necesidades. Entre otras las de vivienda. Sin embargo, el gobierno sabe que la vivienda no es un bien que se halle, por el momento, al alcance de todos los chilenos. A fin de paliar las diferencias que ello tiende a producir, y teniendo presente la necesidad de techo que cada hogar experimenta, el Estado asume un papel subsidiario. Ello significa que quien no puede adquirir por sí mismo el total de una vivienda, es ayudado por el Estado en la medida de sus recursos a través de un subsidio habitacional. (...) "

Después pregunta: "pero si no pagamos la casa, ¿nos la quitan?"

"En efecto, si no se pagan los dividendos pactados, se inicia una acción judicial que puede terminar con la pérdida de la vivienda y del subsidio que entraña. El sector vivienda sustenta este principio en defensa de las posibilidades de quienes aguardan su turno para obtener un beneficio habitacional similar."

Finalmente declara que el gobierno:

- a) "no aceptará por ningún motivo tomas de terreno.
- b) Quien lo haga se expone a las consecuencias determinadas claramente en la legislación vigente. Desde luego y de acuerdo con el D.S. N° 105 de 1980, pierde definitivamente el derecho a recibir una vivienda total o parcialmente concedida por el Estado. (...) " (Segovia y Torres, 1984: 68-75.)

En noviembre de 1980 se realiza el seminario "La familia popular y la vivienda", con el auspicio del Arzobispado de Santiago. Con amplia participación de pobladores, profesionales y agentes pastorales se evalúa los problemas de vivienda, los avances y perspectivas de las organizaciones reivindicativas. Hay allí un impulso al movimiento de pobladores que se va articulando.

Paralelamente, nacen nuevas organizaciones para la subsistencia y demás problemas de los pobladores. Se organizan comités de abastecimiento o "comprando juntos", para abaratar los costos al comprar en mayores cantidades. En algunos lugares se crean bodegas populares de alimentos con el mismo objetivo. Los talleres productivos amplían su acción y realizan actividades en el campo de la cultura y la recreación, organizan campamentos y colonias infantiles durante el verano.

d) *Cuarto momento: ascenso y consolidación de un nuevo actor poblacional (1981 - 30/10/1984)*

En este período se hace visible la crisis económica. El modelo comienza a mostrar trizaduras y se suceden las quiebras de empresas.

Hay un ascenso progresivo de la movilización y organización social y con ello un recrudecimiento de la represión en los sectores populares. Paulatinamente se van dando signos de una reconstitución social y política.

El gobierno intenta administrar la crisis y abre algunos espacios de discusión.

El 14 de enero de 1981 se realiza una nueva toma de terrenos. Los pobladores son severamente reprimidos y deben refugiarse en una capilla. Se quedan allí durante siete meses y resuelven su problema adquiriendo un sitio mediante la ayuda solidaria interna y externa.

El gobierno no negocia aún cuando los pobladores ensayen diversas formas de presión: huelgas de hambre, ocupación de oficinas de organismos internacionales. Son aislados y olvidados. El control de los medios de comunicación y la situación política general no permite una masificación de la solidaridad con estos pobladores. Así, las tomas fracasan.

Sin embargo, el gobierno reformula la política de subsidios: crea el Subsidio Habitacional Variable para viviendas de tipo básico (25 m² edificados y 100 m² de terreno) destinado a los pobladores. No hay reconocimiento de la demanda, sino una decisión unilateral.

Esta reformulación del Subsidio Habitacional tiene como consecuencia la desmovilización de muchas organizaciones ante la expectativa de acceso a una vivienda. Al S.H.V. se opta individualmente. Sin embargo, tampoco esta política estará al alcance de los más pobres. Es necesario un ahorro previo importante y acreditar un ingreso mensual determinado. En su defecto el interesado debe presentar un aval que cumpla con esa condición (ver Wilson, 1984; Tagle, 1982; Hechos Urbanos N° 33, junio de 1984).

Paralelamente a esta acción reivindicativa que realizan los comités de vivienda, las condiciones cotidianas de vida llevan al fortalecimiento de otra línea de trabajo poblacional. Esta busca, a partir de la satisfacción de las necesidades sentidas de la población, la "reconstitución del tejido social". El énfasis se pone en el ámbito de los problemas sociales, la estrategia es educativa y enfatiza la posibilidad que los pobladores vean beneficios prácticos de la organización. Se promueve el autodesarrollo sin pasar por el enfrentamiento con el Estado, que se ha mostrado infructuoso.¹⁸

El sentido político de esta orientación está en la lucha contra la atomización de las expresiones de organización popular que busca el Estado. Se pretende generar un sujeto histórico, protagonista, con fuerza propia, a partir del trabajo en la comunidad.

Los temporales del invierno de 1982 exponen ante los ojos del país la dura existencia de miles de pobladores. De pronto, aquella realidad que se ha intentado ocultar, se muestra con todo su rigor. Son miles los damnificados y el gobierno es incapaz de responder adecuadamente. Las organizaciones de los pobladores reaccionan

¹⁸ Esta línea de desarrollo cuenta con el apoyo de numerosas instituciones de acción social que paulatinamente se han ido creando en el país con el objeto de colaborar con los sectores populares en la solución de sus problemas. Con igual fin se preparan gran cantidad de "educadores populares". Ver Benavides y Sánchez, 1982; CIDE-FLACSO, 1984; García-Huidobro y Martinic, 1985, entre otros.

y responden con prontitud, superando a las juntas de vecinos, las que deciden trabajar con ellas.

A raíz de ello se forman las primeras "ollas comunes", en reemplazo de algunos comedores populares. Estas "ollas" tienen una organización autónoma, si bien cuentan con apoyo de las Vicarías u otras instituciones. Los pobladores se organizan para completar el abastecimiento de alimentos y de leña para cocinar. Todas las familias participantes deben hacer turnos para colaborar.¹⁹

La prolongación de la crisis económica lleva al fortalecimiento de las organizaciones productivas y de las organizaciones poblacionales en general. Estas avanzan hacia niveles superiores de coordinación a nivel de la población, de la zona y también de la ciudad de Santiago.

Las dificultades de supervivencia cotidiana multiplican las iniciativas a satisfacer las necesidades más urgentes. En forma autónoma o con el apoyo de diversas instituciones, las llamadas Organizaciones Económicas Populares (Razeto y otros, 1983; Razeto, 1984) aumentan en número y capacidad organizativa. El Programa de Economía del Trabajo (PET) ha avanzado en la siguiente tipología:

a) Talleres laborales: pequeñas unidades de producción y comercialización de bienes y servicios, de carácter autogestionado que operan con tecnologías simples, con escaso capital y medios de producción. Los hay que trabajan en forma permanente, en jornadas parciales y también ocasionales o esporádicas (ver Hardy, 1984).

b) Organizaciones de cesantes: asociaciones de personas que se organizan para encontrar una ocupación. Algunos buscan inserción en actividades informales y se llaman "bolsas de cesantes" o "centros de servicio a la comunidad". Otras orientan su acción a las instancias

¹⁹ Un relato detallado de estas organizaciones se encuentra en Colectivo de Trabajo Social, 1982; Medioli, 1984 y Gallardo, 1985.

públicas o municipales y constituyen "comités de cesantes" o "sindicatos de trabajadores eventuales". Finalmente, los hay que se articulan a las instituciones de apoyo y su flujo solidario: "grupos de autoayuda", bolsas y comités, vinculados, por ejemplo, a la campaña de la Iglesia "Trabajo para un hermano".

c) Organizaciones para el consumo básico: asociaciones de personas y familias que buscan mejorar su alimentación. Algunas preparan colectivamente los alimentos para su consumo en común, como los "comedores populares" y las "ollas comunes". Otras se concentran en el abastecimiento aprovechando mejor su capacidad de compra en los "comités de abastecimiento" y los "comprando juntos". Finalmente están aquellas organizaciones que producen para el autoconsumo, los "huertos familiares", los "huertos comunitarios" y algunos "talleres poblacionales" (ver Ramírez, 1985).

d) Organizaciones para problemas habitacionales: pobladores allegados, arrendatarios, de campamentos, que buscan una solución a su falta de vivienda propia. Aquí caben las organizaciones reivindicativas mencionadas que presionan ante los poderes públicos y municipales, que definen posiciones comunes, los "comités sin casa", las más radicalizadas que han organizado las tomas de terrenos, "comités de vivienda" y de "pobladores sin casa" y las que buscan soluciones a mediano plazo a partir de los recursos propios y el acceso a beneficios sociales como los "grupos precooperativos", los "grupos de ahorro". Finalmente están los "comités de deudas" que negocian el pago de cuotas, dividendos, cuentas de luz y agua.

e) Otras organizaciones poblacionales de servicio: "grupos de salud", "clubes de alcohólicos" que buscan su rehabilitación, talleres de salud mental; centros de apoyo escolar, de atención de preescolares gestionados por las madres y monitores de la población, centros comunitarios de capacitación, etc.; grupos culturales, clubes juveniles, grupos de teatro; talleres de mujeres.

El PET ha trabajado en la confección de un catastro de estas organizaciones poblacionales en Santiago y su cuantificación se puede apreciar en el Cuadro 5. Estas cifras deben considerarse como estimativas, por cuanto se trata de una realidad muy dinámica.

CUADRO 5

*Organizaciones Económicas Populares, Santiago.
Noviembre 1982 - marzo 1984*

	Nov. 82	Marzo 84
Talleres	151	215
Comités de cesantes	21	33
Sind. Trabajadores Indep.	8	21
Comedores	121	93
Ollas comunes	34	41
Comprando juntos	57	113
Huertos	s/d	s/d
Grupos precooperativos	27	28
Comités de vivienda	5	51
Comités de deudas	12	s/d
Grupos de salud	22	72
Otros grupos	31	33
Coordinadores de grupos	5	12
TOTAL	494	702

Fuente: Hardy y Razeto, 1984: 35.

Muchas de estas organizaciones, a las que habría que agregar los comités de base de la Comisión Chilena de Derechos Humanos, del Servicio Paz y Justicia (SERPAJ) y del Comité de Defensa de los Derechos del Pueblo (CODEPU), van participando progresivamente en diferentes niveles de coordinación. Expresión de ello es la realización, en octubre de 1981, del Congreso Nacional de Pobladores que tiene como resultado la elaboración del "Pliego de los Pobladores de Chile". En él se solicita

la realización de una operación sitio, el cese de los allanamientos y la represión en poblaciones y campamentos (Valdés, 1983).

Durante 1982 hay varios intentos de tomas de terrenos, pero son todos violentamente impedidos.²⁰ Sólo duran horas. En diciembre se lleva a cabo una "marcha del hambre" de gran masividad que augura los acontecimientos de 1983.

Ante los elevados niveles de cesantía alcanzados, el gobierno implementa, a partir de octubre de 1982, un nuevo programa, el POJH (Programa Ocupacional para Jefes de Hogar) para incorporar a 100.000 trabajadores en diciembre de ese año, con una remuneración de \$ 4.000 (cuatro mil pesos) mensuales por una jornada laboral de entre 5 y 7 horas diarias, de lunes a viernes.²¹

El 11 de mayo de 1983 se lleva a cabo la Primera Protesta Nacional con amplia participación de los sectores poblacionales. En ella explota la fuerza contenida por años y se hace visible la capacidad de movilización social urbana. Se trata de un hecho urbano de proporciones, que modifica las condiciones generales que vive la sociedad. Hasta entonces, los pobladores organizados eran una pequeña minoría, mientras que la gran mayoría se mantenía marginada. La calle vuelve a ser un lugar privilegiado de expresión de los conflictos sociales.

Inmediatamente se hace sentir la represión sobre poblaciones y campamentos. Vienen los operativos masivos, las llamadas operaciones "peineta" en que, con el pretexto de encontrar delincuentes, se allana impunemente los hogares de los pobladores, se saca violentamente a los hombres en la madrugada para tenerlos durante muchas horas concentrados en canchas o plazas para su revisión. En las protestas siguientes la movilización crece

²⁰ Un detalle de estos movimientos se encuentra en Morales y Rojas, 1985.

²¹ Para una discusión y análisis de los programas de subsidio a la cesantía desarrollados por el gobierno, ver Ruiz-Tagle y Urmneta, 1984, entre otros.

y el gobierno se ve en la necesidad de ocupar militarmente la ciudad (11 de agosto).

Las protestas proyectan a nivel nacional a este poderoso actor que son los pobladores. Irrumpen en el campo de "la política". Sin embargo, una vez que la conducción de éstas pasa a manos de las directivas políticas, los pobladores y sus organizaciones constatan que han quedado fuera de la formulación de las propuestas. El gobierno abre espacios de discusión y los pobladores no tienen nada que decir.

El resultado es desencanto y escepticismo. Temen la manipulación, no se sienten representados y se perciben social y políticamente aislados. Se hace necesario retornar a la lucha cotidiana, reivindicativa y de conservación de las organizaciones construidas con tanto esfuerzo.

Sin embargo, las protestas tienen un efecto importante en las organizaciones poblacionales.²² Comienzan a multiplicarse las coordinaciones zonales, las instancias de encuentro de múltiples organizaciones, más allá de los niveles hasta entonces alcanzados. Se legitiman también, ante los ojos de los mismos pobladores, los dirigentes de estas organizaciones. Los partidos políticos se reactivan en el medio poblacional. Se constituyen dos nuevos "referentes": el Movimiento Poblacional Dignidad y el Movimiento Poblacional Solidaridad, los que corresponden a diferentes líneas políticas.

Una toma realizada el 23 de agosto en La Cisterna por cerca de 150 familias pasa inadvertida. Pero el 22 de septiembre se lleva a cabo la invasión de terrenos más grande de la historia en La Granja, La Cisterna y San Bernardo. Tras un largo día de lucha con Carabineros, los pobladores consiguen quedarse. La solidaridad que conciertan hace muy difícil su desalojo, aún cuando se los mantiene sitiados y sin agua por varios días.

Al correrse la voz que ha sido posible permanecer en los sitios ocupados, numerosas familias de allegados

se incorporan a las tomas llegando a casi 8.000 familias con 31.038 personas. La fuerza del movimiento pone al descubierto el drama de los allegados (casi el 90% vivía en esa condición) y también el grado de organización alcanzado por los comités de vivienda participantes en la toma (Segovia y Torres, 1984).

Se constituyen así los Campamentos "Cardenal Raúl Silva Henríquez" y "Monseñor Juan Francisco Fresno", los que desde sus inicios van a ser una escuela de organización para sus habitantes. La solidaridad de todos los sectores sociales hace posible su instalación y supervivencia (ver Programa Urbano y Taller Vivienda Social SUR, 1984).

Continuando con el ascenso de la movilización, el 28 de noviembre los trabajadores del PEM y POJH de Pudahuel realizan una marcha y formulan un pliego de peticiones. Esta situación se repite en diversas comunas y el gobierno reacciona clausurando el programa: 63.000 trabajadores afiliados al PEM de Santiago quedan sin actividad (7 de diciembre de 1983) (ver Hechos Urbanos, N° 27).

1984 conservará el mismo perfil. La movilización se mantiene en un alto nivel. Los pobladores elaboran y discuten sus relaciones con los partidos políticos. La apertura ha significado la sustracción al movimiento de pobladores de numerosos dirigentes para ir al trabajo partidario. Se suceden las protestas y la represión. (Ver Hechos Urbanos 1983 - 1985.)

El gobierno aprueba, entonces, la Ley Antiterrorista (mayo 1984) y modifica la Ley que rige a la CNI (Central Nacional de Informaciones), autorizándola para realizar detenciones en sus dependencias. También modifica la Ley de Abusos de Publicidad. Con estas herramientas enfrentará al movimiento opositor.

El proceso de erradicaciones, con su secuela de atomización, desarticulación, pérdida de inserción económica y comunitaria de los pobladores, continúa y se acelera en esta etapa. Las comunas más pobres, La Granja, Ren-

²² Para un análisis de las "protestas" en el contexto poblacional, ver Hechos Urbanos 1983-1985 y Espinoza, 1985.

ca, Puente Alto, Pudahuel, reciben el mayor porcentaje de ellas. (Morales y Rojas, 1985.)

En julio de 1984 el Ministerio de la Vivienda elabora un nuevo documento "Conceptos generales que informan el ajuste a la Política de Desarrollo Urbano". En dicho documento hay una aceptación implícita del fracaso de la política de libertad de precios del suelo urbano definida anteriormente.

La presión social que significan las tomas de septiembre de 1983 llevan a una agilización en la búsqueda de soluciones habitacionales. Si bien el Gobierno había declarado públicamente que no reproduciría la Operación Sitio, entrega sitios semiurbanizados, además de las casas básicas y subsidios.

El 27 de julio de 1984 se lleva a cabo un exitoso Paro Comunal en Pudahuel (340.000 habitantes). Este revela los elevados niveles de coordinación territorial y consenso alcanzados. Cuatro intentos anteriores en otras comunas habían sido infructuosos o parciales. De este modo, el ámbito local como referencia de acción va cobrando importancia. La temática del gobierno local, de la gestión local, el Municipio como espacio de participación y solución de los problemas de los pobladores, presente ya en los círculos académico-políticos, se extiende hacia las organizaciones.

A mediados de agosto se forma el Comité Unitario de Pobladores (CUP) que reúne a tres organizaciones de alcance metropolitano y que corresponden a diversas orientaciones políticas de izquierda.²³

En agosto, un grupo significativo de organizaciones sectoriales y el CUP envían una carta al Ministro de la Vivienda con un nuevo Pliego. Ese día se realiza la Jornada Chile Defiende la Vida con alta participación de los pobladores. (Hechos Urbanos N° 35, agosto 1984.)

²³ Coordinadora Metropolitana de Pobladores, Coordinadora de Agrupaciones Poblacionales (COAPO), Movimiento Poblacional Dignidad.

Un fenómeno nuevo que se inicia en este período, es la penetración en poblaciones y campamentos de los partidos políticos gobiernistas, particularmente de la Unión Demócrata Independiente (UDI).²⁴ A raíz del proceso vivido en los campamentos "Silva Henríquez" y "Fresno", la UDI comienza a visitarlos y a ofrecer soluciones diferentes a las propuestas por los dirigentes. En las elecciones democráticas realizadas en el Campamento "Silva Henríquez", en junio de 1984, se vive una aguda tensión, con participación de partidos políticos de izquierda, centro y derecha. Los elegidos son aquellos que los pobladores consideran han sido los mejores dirigentes en casi un año de vida comunitaria. (Ver Hechos Urbanos, N° 33, junio, 1984.)

Culmina este momento de ascenso de la movilización con el Paro del 30 de octubre de 1984. Su éxito determina la violenta reacción del Gobierno.

e) *Quinto momento: Estado de Sitio, represión y recomposición (1984 - 1985)*

El Paro de octubre marca una nueva situación en la vida del país y de los pobladores. El éxito de dicha jornada es violentamente castigado mediante la dictación del Estado de Sitio, la detención masiva de pobladores, la persecución y relegación de los dirigentes, el cierre y control de medios de comunicación opositores, etc. Se abre un nuevo campo de detenidos en Pisagua donde se confina a más de 400 pobladores. (Comisión Chilena de Derechos Humanos.)

Se agudiza la crisis económica y la represión recrudece, alcanzando niveles hasta entonces desconocidos. La práctica de ejecuciones en falsos enfrentamientos, la acción de civiles, el amedrentamiento y secuestro de dirigentes de base, etc., se hacen más frecuentes. Su máxima expresión será el secuestro y degollamiento de tres profe-

²⁴ Este partido agrupa a los sectores "gremialistas" que apoyan al Gobierno.

sionales, militantes del Partido Comunista, que ha producido una profunda crisis al interior del mismo Gobierno al comprobarse judicialmente la participación de organismos de inteligencia en ellos.

El Estado de Sitio se traduce en un gran decaimiento de la organización poblacional. Los dirigentes deben esconderse, no hay locales para reunirse. Aquellos en que funcionaban las organizaciones metropolitanas son allanados y saqueados por civiles encapuchados. Las condiciones de vida se han deteriorado hasta niveles insostenibles y las organizaciones poblacionales no parecen estar en condiciones de orientar a sus bases.

La organización democrática del Campamento "Silva Henríquez" es descabezada. Se relega a los dirigentes y se impone una directiva gobiernista. La UDI constituye un Frente Poblacional e intenta penetrar en poblaciones y campamentos.

La prensa de oposición hace esfuerzos por mantener niveles mínimos de información: las hojitas clandestinas, las revistas que circulan de mano en mano se multiplican, pero no tienen posibilidad de llegar masivamente a todos los sectores sociales. El silenciamiento es poderoso y se une a las nuevas formas de amedrentamiento de la población, las que sí son detalladamente informadas.

La represión se extiende también y en forma más decidida, hacia las Comunidades Eclesiales de Base (católicas) de fuerte raigambre popular. Locales, dirigentes, militantes, sacerdotes son golpeados, secuestrados, seguidos, amenazados.

A nivel de las dirigencias sociales y políticas de oposición se inician importantes esfuerzos para salir del estancamiento propio del Estado de Sitio. La dureza de la represión, vivida en un proceso creciente, descubre a los ojos de la sociedad a los responsables de los crímenes de 12 años de dictadura. Las muertes a manos de miembros de las Fuerzas Armadas de tantos chilenos hace posible la confluencia paulatina de los diferentes sectores de la oposición. Los pobladores, reunidos en coordinaciones a nivel metropolitano, se incorporan también a esas ins-

tancias de acción mancomunada en la defensa de la Vida, la Verdad y la Justicia. Ganan un espacio desde donde mantienen la articulación de sus iniciativas y esfuerzos por mantener la movilización social.

El terremoto del 3 de marzo, con un resultado de 63.000 viviendas destruidas y 133.000 dañadas (11,5% del total de viviendas en las cuatro regiones afectadas) viene a empeorar aún más las ya deterioradas condiciones generales. El déficit habitacional para el país llega a las 920.000 viviendas (Hechos Urbanos N° 40, marzo 1985). El Gobierno es incapaz de responder y no muestra la voluntad de hacerse cargo de la situación como había sido una tradición. Los lugares afectados corresponden al casco viejo de Santiago. Con ello aparecen nuevos "pobladores", sin experiencia de organización, los que deberán luchar con la solidaridad de instituciones, partidos, organizaciones poblacionales, etc. por mejorar sus condiciones. Se constituyen 125 Comités de Damnificados (al 28 de marzo) y comienzan a funcionar nuevas Ollas Comunes. Se incorporan así, nuevos contingentes a la lucha urbana.

El Gobierno acelera su política de erradicaciones y actualmente se encuentra abocado al traslado de los campamentos Fresno y Silva Henríquez hacia sitios semiurbanizados, dispersando una vez más las organizaciones populares en quince comunas diferentes.²⁵ La inversión estatal en vivienda aumenta sensiblemente en relación a 1984.

Ante las presiones, internas y externas, el 16 de junio el Gobierno se ve obligado a levantar el Estado de Sitio. Desde su implantación, el 6 de noviembre de 1984, hasta abril de 1985, el saldo de los atentados contra la vida, la libertad y seguridad de las personas acumulado en el país era de: 25 muertos (ejecuciones, supuestos enfrentamientos, torturas, etc.), 69 homicidios frustrados, 77 operati-

²⁵ Entre 1979 y 1984 el Gobierno erradica un total de 25.977 familias, las que se concentran en la zona sur de Santiago (57% de las familias erradicadas). Ver Hechos Urbanos N° 46, octubre 1985.

vos militares en zonas urbanas (poblaciones y campamentos), 18 operativos en sedes sociales, laborales o culturales, 34.220 detenciones por razones políticas, 633 relegaciones administrativas (más de 100 pobladores pertenecientes a organizaciones), 46 secuestros e innumerables casos de amedrentamiento, torturas y tratos crueles. (Comisión Chilena de Derechos Humanos, 1985.)

El levantamiento del Estado de Sitio se traduce en una paulatina activación de la movilización social, la que es duramente reprimida.

A raíz de la protesta del 4 de septiembre de 1985 son detenidos, en virtud de una modificación a la Ley de Seguridad Interior del Estado, numerosos dirigentes políticos y sociales. Entre ellos, dirigentes de base y dirigentes metropolitanos de las organizaciones poblacionales. Algunos pobladores y pobladoras son relegados. La prolongada reclusión de los máximos dirigentes sociales concita la más amplia solidaridad, sentando las bases para la creciente concertación de los partidos de oposición.

Un signo de dicho proceso es el nuevo Pliego de los Pobladores en el que participan todos los referentes políticos poblacionales, los tres mencionados anteriormente más el Movimiento de Pobladores Solidaridad (democratacristiano) (Anexo). Al mismo tiempo, todas estas dirigencias han participado activamente en el Comando de Solidaridad con los Dirigentes Detenidos, sellándose su incorporación a los niveles de decisión relativos a la movilización social. La concentración multitudinaria en el Parque O'Higgins, el día 21 de noviembre, fue una muestra de ello.

4. MOVIMIENTO POBLACIONAL Y DEMOCRATIZACION

Los doce años de dictadura perfilados en estas páginas no han logrado eliminar la acción autónoma de pobladores y pobladoras. Si bien la destrucción inicial dejó

profundas huellas, poco a poco se reconstituye un actor poblacional.

La heterogeneidad económica y social, característica de los asentamientos urbanos precarios, se ha transformado. Desde la condición inicial de múltiples inserciones laborales se avanza a una homogeneización en la pobreza, marginalidad y exclusión. Esta experiencia básica de igualdad en la miseria es, sin duda, fuente de articulaciones solidarias.

Hoy día es posible apreciar una gran variedad de organizaciones y grupos de pobladores y pobladoras, nacidos para satisfacer y reivindicar diversas necesidades, más allá de la institucionalidad definida por el Estado y de la red de organizaciones que controla.

Las estimaciones de los especialistas de SUR Profesionales señalan que en Santiago, en noviembre de 1985, 220.000 pobladores y pobladoras, jóvenes y adultos, participan en organizaciones de base de diverso tipo (16% del total de habitantes de poblaciones y campamentos). De ellos, aproximadamente 3.000 conforman coordinaciones sectoriales y zonales. (Hechos Urbanos N° 47, noviembre 1985.)

Resalta en este sector social, que se niega a desaparecer a pesar de los esfuerzos gubernamentales, la multiplicidad de dinámicas que van recomponiendo el tejido social. La necesidad de adaptación y lucha contra la situación de miseria y exclusión incentiva la creatividad popular. La supervivencia es uno de los grandes motores, pero también el espacio comunitario congrega voluntades, así como la búsqueda de un lugar en el ámbito de las decisiones sociales y políticas globales. La acción reivindicativa y de autodefensa moviliza a otro contingente popular.

Es el nacimiento de nuevos actores para un futuro democrático que se construye cotidianamente en cada organización.

En relación al espacio local como posibilidad de integración social, esta red descrita es autónoma y paralela a la oficial. No hay espacios para la participación, si bien

existen algunas experiencias puntuales de acción en el marco de los actuales Municipios. Las hay en el área de la salud y también en el aprovechamiento de los recursos municipales para el desarrollo comunitario (Proyectos para el POJH y PEM, en el Campamento Nuevo Amanecer, por ejemplo), allí donde el Alcalde o autoridad correspondiente lo permite. Sin embargo, se trata de situaciones de excepción. Lo característico es la dinámica de lucha y oposición a la institucionalidad vigente antes que la colaboración. Al mismo tiempo se fortalecen el auto-desarrollo y las denominadas Organizaciones Económicas Populares con apoyo de instituciones de acción social.

La riqueza y complejidad de esta nueva realidad social, unidas a la radicalidad de las necesidades insatisfechas, representan un desafío a cualquier proyecto democratizador. Satisfacción de las necesidades básicas y participación en la gestión social y política son dos ejes fundamentales de una alternativa popular que realice en plenitud la voluntad de ser de este actor poblacional.

En este sentido, un Estado democrático deberá reconocer a pobladores y pobladoras y a sus organizaciones como interlocutores válidos y como actores de la nueva institucionalidad. Asimismo, las instituciones de apoyo a la organización poblacional tendrán un rol importante frente a un Estado empobrecido y minimizado, concentrándose su acción en el ámbito local.

En la medida en que es posible reconocer una lógica de continuidad histórica en la acción de este "movimiento poblacional" y dado el tremendo deterioro de las condiciones de vida de los sectores populares urbanos, expresado en las altas tasas de cesantía y en el abultado déficit de viviendas, la ciudad será espacio de reivindicación y la calle seguirá siendo un lugar privilegiado de expresión de los conflictos sociales.

El Estado democrático deberá dar cabida a esta demanda aprovechando la creatividad desarrollada por la organización popular y el apoyo de las instituciones de acción social.

La tensión entre los partidos políticos, como intermediarios de la demanda popular, y las organizaciones de los pobladores no deberá ser factor de desarticulación de los niveles de coordinación y movilización alcanzados.

Particular espacio deberán tener las y los jóvenes pobladores organizados, cuya condición de exclusión resulta aún más grave ante la ausencia de un proyecto de sociedad y de un horizonte que los vincule creativamente a un futuro más humano, de participación en la creación y recreación de sus condiciones de vida.

Finalmente, en las organizaciones de mujeres pobladoras reside, sin duda, un gran potencial de profundización democrática de la vida social, en la medida en que su creciente y activa incorporación hace posible visualizar alternativas de organización donde la dominación de género, propia de esta cultura patriarcal, vaya dando paso a una reasignación de tareas en la división sexual del trabajo.

PLIEGO NACIONAL DE LOS POBLADORES

Los Pobladores integrados en Conjunto al Pliego de Peticiones del Pueblo de Chile exponen al Régimen y a la opinión pública en general, los problemas que afectan a la inmensa mayoría de los pobladores de nuestra patria, en función de rescatar la integridad moral, económica, política y democrática, perdida por más de doce años y aportar soluciones concretas en beneficio de una clara convivencia nacional.

Por tal razón, pasamos a detallar doce puntos que resumen en líneas generales nuestras peticiones y la problemática poblacional.

1. Término inmediato a las designaciones de Alcaldes y dirigentes vecinales impuestas por el Régimen y sean la comunidad y los pobladores los que elijan sus legítimos representantes, restableciendo plenamente además, la Ley N° 16.880 sobre Junta de Vecinos y Organizaciones Comunitarias.

2. Fin a la manipulación de las Organizaciones Funcionales de la Comunidad, en que se usa y abusa para el dominio político y social del Régimen, a los Centros de Madres, Clubes Deportivos, Centros Juveniles y Cultura-

les, Centros de Padres y Apoderados y otras Instituciones de la Comunidad.

3. No a los Coderes y Codecos, como instrumentos de control político y social, sin la participación democrática del PUEBLO en su gestación y decisión.

4. Fin a la cesantía, que sólo produce hambre y miseria, que corroe la dignidad de las familias pobladoras y atenta gravemente contra la integridad y unidad familiar.

5. Reivindicamos el derecho a una VIVIENDA DIGNA y exigimos solución integral para 900.000 familias sin techo.

Exigimos planes habitacionales fundados en la sensibilidad social y no en el lucro egoísta de los monopolios de la construcción, donde el Estado retome el deber intransable de satisfacer las necesidades habitacionales directamente, fomentando la vivienda social con el espacio suficiente para evitar el hacinamiento y la promiscuidad.

6. Exigimos la condonación total de las deudas de consumos públicos, especialmente, de agua y electricidad.

7. Exigimos solución integral a los deudores de SERVIU, ANAP e HIPOTECARIOS del mercado financiero y bancario, que afectan en su conjunto a más de 600.000 familias chilenas.

Exigimos una repactación racional de las deudas por viviendas, en donde no excedan a un 20% del sueldo los dividendos de los que ganan más de \$ 40.000, de un 15% de los sueldos entre \$ 18.000 y \$ 40.000 y un plazo de gracia para los que ganan sueldos inferiores a \$ 18.000 y en especial de los cesantes, mientras dure la situación de crisis económica que afecta a todo el país.

Exigimos el término inmediato de las acciones judiciales por deudas que tienen al borde de la desesperación a millares de familias.

8. Exigimos la sustitución de la actual Ley de Arrendamientos, que está fundada en el negocio de la necesi-

dad ajena, por una legislación que cautele los intereses del arrendatario en cuanto a plazos de desahucio, rentas, fiscalización y sanción del exceso y abuso de los propietarios.

Propiciamos y sostenemos que en un país donde existe un déficit de 900.000 viviendas, no es justo ni lícito el lucro indiscriminado en perjuicio de quienes nada tienen.

9. Exigimos que el Estado asuma su responsabilidad de dar, crear y desarrollar planes eficientes de salud pública. Es obligación ineludible de todo Gobierno de entregar a todos los chilenos un Servicio de Salud integral tanto preventivo como curativo, en especial para la MADRE y el NIÑO.

NO AL NEGOCIO DE LA SALUD y NO A LA PRIVATIZACIÓN DE LA SALUD.

10. Exigimos una preocupación inmediata para los problemas que presentan la juventud popular y poblacional, como consecuencia de la cesantía, hambre y miseria que los afecta. Hoy la drogadicción y delincuencia son el paliativo de la falta de trabajo de la juventud poblacional.

Además, reclamamos la falta de espacios de recreación y participación, donde el Estado tiene el deber de dar las facilidades y promover plenamente las actividades culturales y recreativas dando autonomía e independencia a las Organizaciones Juveniles.

11. Fin a la represión y allanamientos de las poblaciones y campamentos, y exigimos investigación y castigo a los autores materiales e instigadores de los asesinatos de cientos de pobladores. Como también, la libertad inmediata de los dirigentes poblacionales detenidos.

12. Exigimos el término de la "Dictadura de la Democracia", para poder a corto plazo, vivir la DEMOCRACIA PLENA, porque sólo en ésta se podrán satisfacer las necesidades de los pobladores y del conjunto del Pueblo Chileno.

¡Sólo la Unidad y la Movilización nos harán Libres!

MOVIMIENTO POBLACIONAL SOLIDARIDAD

MOVIMIENTO POBLACIONAL DIGNIDAD

COORDINADORA METROPOLITANA DE POBLADORES

COORDINADORA DE AGRUPACIONES POBLACIONALES

Octubre de 1985.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- ALVARADO, L.; R. CHEETHAM y G. ROJAS (1973). "Movilización social en torno al problema de la vivienda", en *EURE* N° 7, abril, Santiago.
- AGUIRRE, B. y F. SABATINI (1981). "Discusión sobre políticas de desarrollo en las áreas de asentamiento precario de Santiago", Documento de Discusión, CIPMA, Santiago, octubre.
- ARELLANO, J. P. (1983). "Las políticas sociales en Chile: breve revisión histórica", *Apuntes CIEPLAN* N° 40, Santiago, junio.
- BARRAZA, X. (Seudónimo) (1980). "Notas sobre la vida cotidiana en un orden autoritario", en *Araucaria de Chile* N° 11, septiembre.
- BENAVIDES, L. y E. MORALES (1982). "Campamentos y poblaciones de las comunas del Gran Santiago. Una síntesis informativa", *Documento de Trabajo* N° 154, FLACSO, Santiago.
- BENAVIDES, L. y D. SANCHEZ (1982). "Instituciones y acción poblacional. 1974-1981", *Material de Discusión* N° 37, FLACSO, Santiago.
- BRUNNER, J. J. (1978). "Apuntes sobre la figura cultural del pobre. Parte I", *Documento de Trabajo* N° 69, FLACSO, Santiago.
- CAMPANARIO, P. y E. RICHTER (1974). "Superpoblación capitalista en América Latina. Un intento de marginalización del concepto de marginalidad", en *Estudios Sociales Centroamericanos* N° 9, septiembre-diciembre.

- CARDOSO, F. H. (1972). "Participación y marginalidad: Notas para una discusión", en Cardoso, F. H. *Estado y Sociedad*, Ediciones Nueva Visión, Buenos Aires.
- CARDOSO, F. H. (1971). "Comentarios sobre los conceptos de superpoblación relativa y marginalidad", en *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales*, FLACSO, Santiago, julio-diciembre.
- CASTELLS, M. (1973). "Chile: movimiento de pobladores y lucha de clases en *EURE* N° 7, Santiago, abril.
- CEMA-CHILE (1985). *CEMA-CHILE*, Edición Aniversario, octubre, Santiago.
- CIDE-FLACSO (1984). *Educación popular en Chile. 100 experiencias*, Santiago.
- CIDU (Equipo de Estudios Poblacionales) (1972). "Reivindicación urbana y lucha política: los campamentos de pobladores en Santiago de Chile", en *EURE* N° 6, Santiago, noviembre.
- COMISION CHILENA DE DERECHOS HUMANOS (1985). Informes periódicos y documentos entregados a la prensa.
- COLECTIVO DE TRABAJADORAS SOCIALES (1982). "Temporal, ollas y orden" en *Apuntes para trabajo social* N° 1, Santiago, noviembre.
- CHATEAU, J. y H. POZO (1984). "Los pobladores", sin publicar, fotocopia.
- CHATEAU, J. y H. POZO (1985). "Los pobladores en el área metropolitana: situación y características", en *Notas Técnicas* N° 71, CIEPLAN, marzo.
- DELSING, R.; A. RODO; P. SABALL y B. WALKER (1983) "Tipología de Organizaciones y grupos de mujeres pobladoras", *Documento de Trabajo* N° 17, SUR, Santiago, abril.
- DE RAMON, ARMANDO (1978). "Santiago de Chile, 1850-1900. Límites urbanos y segregación espacial según estratos", en *Revista Paraguaya de Sociología* N°s. 42/43, mayo-diciembre.
- DE RAMON, A. y P. GROSS (1984). "Algunos testimonios de las condiciones de vida en Santiago de Chile: 1888-1918", en *EURE* N° 31, Santiago, octubre.
- DESAL (1969). *Marginalidad en América Latina. Un ensayo de diagnóstico*, Herder, Barcelona.
- DESAL-CELAP (1970). *Población y familia en una sociedad en transición*, Ediciones Troquel, Buenos Aires.

- DUQUE, J. y E. PASTRANA (1972). "La movilización reivindicativa urbana de los sectores populares en Chile, 1964-1972" en *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales* N° 4.
- ESPINOZA, V. (1981). "Tendencias del movimiento poblacional", en *Documentos de Trabajo*, SUR, Santiago, julio.
- (1982). "El movimiento de pobladores: una evaluación crítica", en *Proposiciones*, Año 2, N° 5, SUR, Santiago, enero.
- (1983). "Tipos de acción poblacional y movimiento popular urbano en Chile", *Documento de Trabajo* N° 18, SUR, Stgo.
- (1984 a). "Conflicto urbano y movimiento social" en "Siete reflexiones acerca de la ciudad", *Documento de Trabajo* N° 23 SUR, Santiago, enero.
- (1984 b). "Movimiento popular urbano y procesos de institucionalización política", en *Proposiciones*, Tomo XI, Año V, SUR, Santiago, septiembre.
- (1985). "Los pobladores en la política", *Documento de Trabajo* N° 27, SUR, Santiago.
- GALLARDO, B. (1985). "Las ollas comunes de La Florida como experiencia de desarrollo de la organización popular", *Documento de Trabajo* N° 248, FLACSO, Santiago, junio.
- GARCIA-HUIDOBRO, J. E. y S. MARTINIC (1985). "Las instituciones privadas y la educación popular: el caso chileno", *Documento de Trabajo* N° 5, CIDE, Santiago.
- GERMANA, C. (1970). "El Estado y las masas marginales en Chile", Segundo Seminario Latinoamericano para el Desarrollo, 9-29 de noviembre de 1970, FLACSO-UNESCO, Santiago.
- GIUSTI, J. (1971). "La formación de las 'poblaciones' en Santiago: aproximación al problema de la organización y participación de los pobladores", en *Revista Latinoamericana de Ciencia Política*, agosto.
- GODOY, H. (1971). *Estructura Social de Chile*, Editorial Universitaria, Santiago.
- GROSS, P. (1984). "El desarrollo progresivo de la vivienda como alternativa válida para los problemas habitacionales de los sectores populares", en "Siete reflexiones acerca de la ciudad", *Documento de Trabajo* N° 23, SUR, Santiago, enero.
- HARDY, C. (1984). "Los talleres artesanales de Conchalí: la organización, su recorrido y sus protagonistas", *Colección Experiencias Populares* N° 1, PET, Santiago.

- HARDY, C. y L. RAZETO (1984). "Nuevos actores y prácticas populares: desafíos a la concertación", *Documento de Trabajo* N° 47, CED, Santiago, noviembre.
- LARRAIN, C. (1981). "Diagnóstico de organizaciones femeninas", ICHEH, Santiago.
- (1982). "Catastro de organizaciones femeninas de gobierno", ICHEH, Santiago.
- LECHNER, N. y S. LEVY (1984). "Notas sobre la vida cotidiana III: el disciplinamiento de la mujer", *Material de Discusión* N° 57, FLACSO, Santiago, julio.
- MAGENDZO, S.; G. LOPEZ; C. LARRAIN (1983). *Y así fue creciendo... La vida de la mujer pobladora*, PIIE, Santiago.
- MEDIOLI, A. M. (1984). "Ollas Comunes en Chile". Organización para la sobrevivencia: una experiencia de trabajo poblacional, en *Apuntes para Trabajo Social* N° 6, octubre-diciembre.
- MORALES, E. (1983). "Políticas sociales y sistema político. Antecedentes, situación actual y perspectivas", *Documento de Trabajo* N° 188, FLACSO, Santiago.
- MORALES, E. (1984). "Políticas de empleo y contexto político: el PEM y el POJH". *Documento de Trabajo* N° 225, FLACSO, Santiago.
- MORALES, E. y S. ROJAS (1986). "Relocalización socioespacial de la pobreza", *Documento de Trabajo* N° 280, FLACSO, Santiago, enero.
- MOULIAN, T. (1982). "Fases del desarrollo político chileno entre 1973 y 1978". *Documento de Trabajo* N° 155, FLACSO, Santiago.
- NUN, J. (1969). "Superpoblación relativa, ejército industrial de reserva y masa marginal", en *Revista Latinoamericana de Sociología*, Buenos Aires, julio.
- POZO, H. (1983). "Intelegibilidad y sentido del trabajo con pobladores", *Documento de Trabajo* N° 193, FLACSO, Santiago, octubre.
- POZO, H. (1986). "La participación en la gestión local para el gobierno autoritario", *Documento de Trabajo* N° 287, FLACSO, Santiago, marzo.
- QUIJANO, A. (1966). *Notas sobre el concepto de marginalidad social*, CEPAL, Santiago.

- QUIJANO, A. (1973). "Redefinición de la dependencia y proceso de marginalización en América Latina", en Quijano, A. y F. Weffort, *Populismo, marginalización y dependencia*, Ed. Universitaria Centroamericana, Costa Rica.
- RAMIREZ, A. (1985). "Comprando juntos: organización y creatividad frente al hambre", en *Coyuntura Económica* N° 12, PET-AHC, agosto.
- RAZETO, L. (1984). "Las organizaciones económicas populares en la nueva coyuntura económica", PET, Santiago.
- RAZETO, L.; A. KLENNER; A. RAMIREZ; R. URMENETA (1983). *Las organizaciones económicas populares*, PET, AHC, Santiago.
- RIBEIRO, D. (1971). "El desafío de la marginalidad", en *Estudios Internacionales*, Año IV, N° 16, Santiago, enero-marzo.
- RODRIGUEZ, A. (1985). "Santiago, viejos y nuevos temas", *Documentos de Trabajo SUR*, N° 41, marzo.
- ROJAS, S. (1984). "Políticas de erradicación y radicación de campamentos. 1982-1984", *Documento de Trabajo* N° 215, FLACSO, Santiago.
- ROMERO, L. A. (1984). "Urbanización y sectores populares: Santiago de Chile, 1830-1875", en *EURE* N° 31, octubre.
- ROSENBLUTH, G. (1968). "Problemas socioeconómicos de la marginalidad de la integración urbana", en *Revista Paraguaya de Sociología*, Año 5, N° 11.
- RUIZ-TAGLE, J. y R. URMENETA (1984). *Los trabajadores del Programa del Empleo Mínimo*, PET, julio.
- SEGOVIA, O. y J. TORRES (1984). "Los 'sin casa' bajo el régimen militar. Proceso de lucha del Comité 22 de julio", *Documento de Trabajo*, Taller de Vivienda Social.
- Suplemento *El Mercurio* (1985). Edición de la Dirección General de Deportes y Recreación "¡Así, el Supremo Gobierno hace crecer el Deporte y la Recreación!", 15/12/1985.
- SUR (1982-1985). *Hechos Urbanos*, Santiago.
- SUR (1984). "Campamentos Cardenal Raúl Silva H. y Mons. Fresno. Experiencia de Asistencia Técnica", enero.
- TAGLE, J. (1982). "Subsidio habitacional y política de vivienda", *Notas Técnicas* N° 51, CIEPLAN, Santiago, mayo.
- VALDES, T. (1982). "Poblaciones y pobladores: notas para una discusión conceptual", *Materiales de Discusión* N° 33, FLACSO, Santiago.
- (1983). "El problema de la vivienda. Políticas estatales y movilización popular", *Documento de Trabajo* N° 195, FLACSO, Santiago, noviembre.
- VANDERSCHUEREN, F. (1971 a). "Significado político de las Juntas de Vecinos en poblaciones de Santiago", en *EURE* N° 2, Santiago.
- (1971 b). "Pobladores y conciencia social", en *EURE* N° 3, Santiago.
- WILSON, S. (1979 a). "La realidad poblacional", *Mensaje* N° 282, septiembre.
- (1979 b). "Operación Sitio y títulos de dominio", *Mensaje* N° 284, noviembre.
- (1984). *El drama de las familias sin casa y los allegados*, AVEC, Santiago.

LA PARTICIPACION EN LA GESTION LOCAL PARA EL REGIMEN ACTUAL CHILENO

HERNAN POZO

1. PARTICIPACION Y DESPOLITIZACION

El concepto y la práctica de la participación están íntimamente ligados con el fenómeno del poder. Cuando éste se ejerce dentro de los marcos de las democracias tradicionales, la participación de los ciudadanos en la gestión de la cosa pública, complementa y enriquece la formalidad —para algunos el formalismo— de la democracia política, pues implica una intervención directa en dicha gestión, sin la mediación de aparatos políticos o de representación. Exagerando apenas, puede decirse que la participación es una forma de ejercicio de la democracia directa.

Cuando el poder asume modalidades no democráticas o autoritarias, el concepto y la práctica mismas de la participación sufren variaciones fundamentales pero, lo que es más importante, no desaparecen, como sería de esperar, sino que sucede todo lo contrario: el tema de la participación adquiere una importancia relevante en el discurso oficial, como se verá a lo largo de este artículo.

A un mes del golpe de Estado de 1973, el general Pinochet expresaba: "Es conveniente la participación consciente y responsable de la ciudadanía, como clave de la democracia viva y depurada, que deberá abrirse paso hacia el futuro; para ello daremos prioridad a los

colegios, al profesional, a los gremios, a los trabajadores. para que en estrecho contacto con ellos se refleje el auténtico pensamiento del pueblo organizado en torno a sus actividades de trabajo o estudio. A través de ellos se podrá recoger una voz técnica frente a los problemas, ilustrando de este modo las decisiones del gobierno. Condición indispensable para que esta relación se configure en forma fructífera es la despolitización de las organizaciones de estudio y de trabajo en general, que no serán entonces instrumentos de partido o de grupo alguno, sino expresión del verdadero sentir de quienes constituyen el grupo desde los más bajos niveles".¹ La participación ciudadana, así, es elevada al primer rango en la tarea de construcción de una nueva democracia apolítica, en que la interlocución entre las organizaciones sociales y las autoridades se producirá directamente, sin la intermediación perniciosa de los partidos.

En otro documento oficial de los primeros tiempos se lee que el objetivo general interior del gobierno consiste en "crear las bases para el restablecimiento de una real democracia, mediante el perfeccionamiento y extensión de un sistema político que permita alcanzar una nueva sociedad, inspirada en el patriotismo, la solidaridad, la justicia y la participación responsable y eficiente de todos los chilenos en la construcción del destino nacional".² La participación de los chilenos, como se advierte, tiene un carácter fundante y un carácter funcional: hace nacer una sociedad distinta y es función de un destino nacional definido desde las esferas de la geopolítica. El mismo documento señala que una de las metas de la política social es "lograr la participación real y efectiva de las organizaciones comunitarias, incluidas las de la mujer y

¹ General Pinochet, discurso ante el cuerpo diplomático, autoridades militares, eclesiásticas y civiles y dirigentes de los gremios, sectores representativos y provincias del país, 11 de octubre de 1973.

² Junta de Gobierno de Chile, *Líneas de acción*, documento oficial publicado el 10 de marzo de 1974.

la juventud, en el proceso de desarrollo en los ámbitos local, comunal, regional y nacional. Canalizar de este modo el aporte creativo de los ciudadanos y dar expresión y representatividad a sus intereses comunes. La administración local y comunal, especialmente, considerarán de un modo fundamental a las organizaciones comunitarias".

Estrechamente vinculada a la idea de participación, está la de descentralización. En la *Declaración de Principios del Gobierno de Chile* (marzo de 1974) se plantea que el punto capital de la nueva institucionalidad es la descentralización del poder. En su vertiente funcional, la *Declaración* distingue entre el poder político y el social, concibiendo el primero como la facultad de decidir sobre los asuntos de interés general de la nación. El poder social, en tanto, es "la facultad de los cuerpos medios de la sociedad para desarrollarse con legítima autonomía hacia la obtención de sus fines específicos, transformándose en vehículo de límite a la vez que de enriquecimiento a la acción del poder político". El poder social tiene una clara vocación: "convertirse en el cauce orgánico más importante de expresión ciudadana". La descentralización funcional no se aplica, naturalmente, al poder político, es decir, a la función de gobernar propiamente tal. En cuanto al "poder social", éste nunca ha sido poder —en los términos concebidos por la *Declaración*— y nunca ha sido centralizado. Lo que debe entenderse, en esta confusa materia, es que el poder político permitirá que las organizaciones de la sociedad civil se desarrollen libremente, de acuerdo a sus fines propios, incompatibles con la politización que las autoridades militares denuncian en el seno de dichas organizaciones. En efecto, el primer requisito para perfeccionar y desarrollar un legítimo poder social consiste en "asegurar la independencia y despolitización de todas las sociedades intermedias entre el hombre y el Estado. Particular importancia dentro de éstas tienen las agrupaciones gremiales, sean ellas laborales, empresariales, profesionales o estudiantiles. Así como el principio de subsidiariedad... exige que dichas entidades se desenvuelvan con autonomía dentro de sus fines espe-

cíficos, sin que el Estado absorba su control, tampoco puede admitirse que sus objetivos sean distorsionados por una instrumentalización partidista de ellos o sus directivas. Quedará, por tanto, expresamente prohibida toda intervención partidista, directa o indirecta, en la generación y actividad de las directivas gremiales, cualquiera que sea su naturaleza. Resulta vital comprender que la mencionada despolitización es el único camino posible para que los gremios y demás organizaciones intermedias sean auténticos *vehículos de participación social*, cumpliendo así con un anhelo que puede ser señalado como el signo de nuestro tiempo". A buen entendedor, pocas palabras: la participación es absolutamente incompatible con la militancia política y, en consecuencia, con concepciones globales acerca de la sociedad. La separación entre sociedad civil y sociedad política se vuelve tajante: cada cual a lo suyo, pero la definición de los dominios queda en manos del poder político: lo público define qué es lo privado, le asigna áreas de acción y se reserva el juicio inapelable sobre la legitimidad de la acción de los "cuerpos intermedios". Paradojalmente, en nombre del principio de la subsidiariedad, el radio de acción del poder público se amplía hasta límites nunca antes conocidos.³

La participación, en este contexto, adquiere un carácter meramente pasivo, no es la acepción desalinada⁴ del término, sino en el sentido de que el Estado abre ciertos ámbitos de acción de los particulares y les señala los límites y modalidades. Se trata, en buenas cuentas, de una concesión del poder y no de un derecho de la sociedad.

La descentralización territorial es concebida, en la *Declaración*, como la *regionalización* del país, es decir,

³ Sobre el principio de la subsidiariedad, ver Eduardo Morales; *Políticas Sociales y Sistema político. Antecedentes y perspectivas*. Santiago, FLACSO, 1983.

⁴ Para DESAL, la participación pasiva es la incorporación de los sectores populares a los beneficios que normalmente ofrece la comunidad urbana y a la producción de dichos beneficios (DESAL, *Marginalidad en América Latina: un ensayo de diagnóstico*. Barcelona, Herder, 1969).

la configuración de zonas geográficas que permitan establecer espacios "de amplia iniciativa y razonable autonomía en el desarrollo económico y social de la región. Las agrupaciones multigremiales que ya existen en la mayoría de las zonas del país, deben mirarse como una base importante que facilita la aplicación al plano regional o territorial de los mismos conceptos de participación y tecnificación del país, complementando en forma interrelacionada el papel que en igual tarea compete a los gremios en cuanto tales desde el ángulo propio y estrictamente funcional".

La idea de la regionalización no es nueva en el país. Ya bajo el gobierno de Frei, ODEPLAN diseñó un reagrupamiento de provincias, sobre la base de la teoría de los polos de desarrollo. Esta regionalización no operó plenamente, por no haberse convertido en Ley de la República, pero sirvió de base para la desconcentración efectiva de diversos servicios públicos. El gobierno de Allende, asimismo, desarrolló una serie de estudios e iniciativas tendientes a regionalizar el territorio nacional, en la perspectiva de una política económica dirigida a romper el modelo de desarrollo capitalista dependiente. En estos dos modelos se enfatiza la necesidad de lograr un mayor crecimiento económico y una distribución más justa de los recursos sociales. En ambos el papel del Estado como agente del desarrollo es fuertemente destacado; así como lo es la búsqueda de una mayor democratización de la sociedad y de una participación más plena de la ciudadanía en la gestión de la cosa pública, especialmente a nivel comunal.

2. ESPACIO Y PODER

Sin trabas legislativas, el gobierno militar, el 12 de julio de 1974, dicta el Decreto Ley 573, conocido como el "Estatuto de Gobierno y Administración Interiores del Estado", fruto de la labor de la Comisión Nacional de Reforma Administrativa (CONARA), creada en diciembre

de 1973. Bajo el gran lema de la "integración nacional", la regionalización busca: el equilibrio entre el aprovechamiento de los recursos naturales, la distribución geográfica de la población y la seguridad nacional; una participación efectiva de la población en la definición de su propio destino; la igualdad de oportunidades para recibir los beneficios del proceso de desarrollo. La nueva división político-administrativa que se propone permitiría planificar el desarrollo e incorporar el concepto mismo de desarrollo al régimen de administración interior, "como una función preferente del Estado, e íntimamente ligado al orden y seguridad interior del país" (considerando 5º del D.L. 573). Como se ha señalado en otros estudios, la regionalización gira en torno de tres ejes claves: la seguridad interna y externa, la economía de libre mercado y la participación de la ciudadanía en el desarrollo nacional. Veremos, en grandes líneas, en qué consiste el modelo de regionalización deteniéndonos especialmente en el nivel comunal.

Suprimiendo la distinción entre gobierno y administración, consagrada en la Constitución de 1925, el D.L. 573 establece que para el gobierno y administración interiores del Estado el territorio de la República se dividirá en regiones y éstas en provincias, en tanto que para los efectos de la administración local las provincias se dividirán en comunas. El gobierno y administración de cada región reside en un Intendente, agente "natural e inmediato del Presidente de la República", y funcionario de su exclusiva confianza. En cada región habrá un Consejo Regional de Desarrollo, una Secretaría de Planificación y Coordinación y Direcciones Regionales Ministeriales. A nivel provincial, la autoridad superior será el Gobernador, subordinado al Intendente y designado por el Presidente de la República. El Gobernador tendrá a su lado a un Comité Asesor, presidido por el Gobernador e integrado por las personas que él mismo designe. La administración comunal estará a cargo de la Municipalidad, cuya autoridad superior es el Alcalde, designado por el

Jefe Supremo de la Nación "oyendo al Intendente Regional".

El Decreto Ley 575, de 13 de julio de 1974 establece doce regiones, con sus respectivas provincias y capitales, y una región metropolitana, y reglamenta las atribuciones de los diferentes órganos de gobierno y administración.

Sin embargo, el proceso de regionalización⁵ no constituye una forma de debilitación del poder político: "El Estado de Chile es unitario y la regionalización no constituye una forma de descentralización política, sino al contrario, une con mayor intensidad a todos los habitantes del país en un sistema integrado y participativo, en que la autoridad suprema del Presidente de la República se proyecta territorialmente a través de los Intendentes Regionales, los Gobernadores Provinciales y los Alcaldes de las respectivas comunas"⁶. La regionalización chilena, a diferencia de otras, se traduce más bien en una concentración del poder, como queda de manifiesto en el siguiente texto: "La regionalización permite a la más alta autoridad disponer de una organización piramidal, ampliamente desplazada en todo el territorio nacional, para hacer sentir su presencia y su acción en todo el ámbito de éste. Esta organización se expande en la base, a través de las comunas cuya autoridad es el Alcalde, se proyecta hacia las provincias bajo la autoridad del gobernador, las cuales confluyen hacia las regiones bajo la autoridad del Intendente, para integrarse finalmente en la cúpula, bajo la suprema autoridad de Su Excelencia el Presidente de la República"⁷. El general Pinochet se encarga, por su parte de recordar que "los intendentes regionales son, como lo establece la ley, los representantes del Presidente de la República en las regiones y no como algunos tienen

⁵ Tal como ha sido diseñado e implementado en Chile.

⁶ En: CONARA, *Participación del sector privado en el desarrollo regional. I Seminario Internacional*, Santiago, 1979.

⁷ Canessa, Julio, *Visión geopolítica de la regionalización chilena*, 1979.

la tendencia a creer, que son representantes de las regiones ante el Presidente de la República”⁸.

La participación, en la concepción de las autoridades de gobierno, es la vía de comunicación entre la ciudadanía organizada y el Estado. A través de las instancias y mecanismos contenidos en el proceso de regionalización se pretende reemplazar la mediación de los partidos políticos. El Secretario Ejecutivo de CONARA lo dice expresamente: “La regionalización nació como una concepción que debió ser materializada a la brevedad, ya que el gobierno regional vino a llenar los canales abandonados por los representantes políticos, y además constituía una aspiración histórica de las comunidades regionales”.⁹ Frente a la disolución del Congreso Nacional y del cuerpo de regidores, mal puede hablarse de abandono: se trató propiamente de una expulsión y de la clausura de las vías históricas de comunicación entre la base social y las autoridades gubernamentales. En cuanto a las aspiraciones históricas de las comunidades regionales, cabe recordar que en Chile jamás existió una tradición regionalista sino que, a lo más, vagas protestas en contra del centralismo administrativo.

A través de la nueva división del país se logra en definitiva un mejor control de la ciudadanía y el poder descendiendo sobre el espacio nacional como “deus ex machina”. Así lo da a entender el director de CONARA: “En el campo político, la regionalización involucra una forma ordenada y sistemática de participación de la comunidad, con un nuevo enfoque, en el cual predominan los efectivos intereses regionales y nacionales, por sobre ideologías o doctrinas dogmáticas y sectarias. A la vez, implica una nueva modalidad en el ejercicio del poder, ya que la autoridad central, anteriormente aislada e invisible, se acerca a la comunidad en todo el ámbito del territorio del Esta-

⁸ En: CONARA, *Chile, hacia un nuevo destino. Su reforma administrativa integral y el proceso de regionalización*. Santiago, 1976.

⁹ En: CONARA, *Chile, hacia un nuevo destino... op. cit.*

do, hace sentir su presencia efectiva y adquiere un conocimiento directo de las aspiraciones e inquietudes de todos los ciudadanos”.¹⁰ La regionalización, según el Director de CONARA, constituye también un vehículo “para movilizar las fuerzas vivas del país en torno a los grandes objetivos nacionales”. Está casi de más decir que la definición de los grandes objetivos nacionales se ha hecho en la cúpula militar, sin otra consulta que la de los manuales de geopolítica y sin la menor participación de las “fuerzas vivas” de la nación.

En virtud de la regionalización, el ojo del poder amplía considerablemente su visión: “Como logro de la regionalización... puede asegurarse que ningún problema, ninguna aspiración, ninguna inquietud de la comunidad es desconocida por S.E. el Presidente de la República, cuya presencia y acción personal se extiende a todo el territorio del país...”¹¹

En relación al anterior sistema administrativo, la regionalización implica una concentración de la autoridad mucho mayor. Se conforma una pirámide jerárquica en la cúspide de la cual está el Presidente de la República; luego se sitúan los intendentes regionales; enseguida los gobernadores provinciales y en la base de la pirámide los alcaldes. Entre todas estas autoridades existen relaciones de subordinación, que es la puesta en práctica del principio de jerarquía. La relación de subordinación confiere al superior jerárquico cuatro atribuciones fundamentales:

a) Poder de mando: capacidad del superior de dar órdenes y obligación del subordinado de obedecer;

b) Potestad disciplinaria: capacidad del superior de fiscalizar el cumplimiento de las órdenes y obligaciones del subordinado y poder de aplicarle sanciones;

¹⁰ CONARA: *Participación del sector privado... op. cit.*

¹¹ *Id.*

c) Jurisdicción retenida: capacidad del superior jerárquico para modificar o dejar sin efecto las órdenes o resoluciones del subordinado;

d) Jurisdicción de conflictos: capacidad del superior para dirimir contiendas de competencia que se produzcan entre subordinados de igual rango jerárquico.¹²

La subordinación del gobernador al intendente y de éste al Presidente de la República es total y nítida, consagrada en la ley y en la Constitución. La subordinación del alcalde a otras autoridades tiene matices especiales, que se examinarán en un acápite separado. Pero además de esta subordinación legal existe la subordinación y la jerarquía militar. De hecho los intendentes y no pocos gobernadores son militares en servicio activo, lo que implica que la subordinación administrativa está doblada por la subordinación castrense, lo que refuerza aún más el ejercicio de la verticalidad del mando.

Pero la concentración de poder no se agota aquí. Desde el 11 de septiembre de 1973 y hasta la fecha el país ha sido declarado en Estado de Emergencia. Bajo la vigencia de este estado de excepción constitucional, las distintas zonas quedan bajo la dependencia inmediata del jefe de la Defensa Nacional que el gobierno designe, quien tiene amplísimas atribuciones, entre las que puede señalarse, por vía de ejemplo: establecer censura de prensa, telegráfica y radiotelegráfica; reprimir la propaganda "antipatriótica"; controlar la entrada o salida de la Zona de Emergencia y el tránsito en ella y someter a la vigilancia de la autoridad a las personas que considere peligrosas; controlar la entrada o salida de la zona de emergencia de elementos de subsistencia, combustible y material de guerra; publicar bandos en los cuales se reglamenten los servicios a su cargo y las normas a que deba ceñirse la población civil; suspender la impresión, distribución y venta hasta por seis ediciones de diarios, re-

vistas, folletos e impresos en general y las transmisiones, hasta por seis días, de las radiodifusoras, canales de televisión o de cualquier otro medio análogo de información que emitan opiniones, noticias o comunicaciones tendientes a crear alarma o disgusto entre la población, desfiguren la verdadera dimensión de los hechos, sean manifiestamente falsas o contravengan las instrucciones que se le impartieren por razones de orden interno.¹³ Ante este cúmulo de atribuciones tendientes a controlar a la población civil, los márgenes de la participación se estrechan hasta convertirse en una utopía, en su estricto sentido etimológico.

3. EL AMBITO MUNICIPAL

El municipio es considerado por el régimen como el canal "natural" de la participación. Se verá brevemente lo que era esta institución antes de las reformas introducidas por la regionalización y por las nuevas normas legales y constitucionales.

Bajo la plena vigencia de la constitución de 1925, las municipalidades eran organismos de administración comunal territorialmente descentralizado, es decir, no estaban vinculados jerárquicamente con el Presidente de la República ni con ningún órgano de la administración central. La Constitución otorgaba a las asambleas provinciales ciertas atribuciones sobre los municipios, pero éstas nunca funcionaron, por no haberse dictado la correspondiente ley orgánica. Por una Ley de 1942 se concedió a los intendentes provinciales las atribuciones de las asambleas para autorizar, aprobar o regular acuerdos municipales. Esta ley, que muchos calificaron de inconstitucional, introdujo una seria limitación a la autonomía municipal. A pesar de esto, subsiste el hecho fundamental que las municipalidades se generaban por elección popular, sin intervención alguna del poder ejecutivo. Sólo en

¹² Silva Cimma, Enrique, *Derecho administrativo chileno y comparado*. Santiago, Editorial Jurídica, Vol. II, 1969.

¹³ Ley 12.927, sobre seguridad del Estado.

aquellas ciudades de más de 100.000 habitantes y en las que determinara la ley el alcalde podía ser designado por el Presidente de la República. Esto ocurría sólo en las municipalidades de Santiago, Valparaíso y Viña del Mar. En las restantes comunas era el cuerpo de regidores el que designaba al alcalde. Las atribuciones y los presupuestos de las municipalidades eran menguados, lo que les restaba, indudablemente, eficacia dentro de su limitada órbita de competencia. Sin embargo, éstas tenían un significado político importante: las elecciones de regidores daban lugar a debates, alianzas y composiciones políticas de importancia nacional y constituían un valioso indicador del estado de las fuerzas políticas del país. La participación de los ciudadanos en la administración de la comuna se daba a través del mecanismo democrático de la representación edilicia.

A los pocos días del golpe de Estado, el 22 de septiembre de 1973, la Junta de Gobierno dictó el Decreto Ley 25, que declaró que los alcaldes y regidores de todas las comunas del país cesaron en sus funciones a contar del 11 de septiembre. Todas las atribuciones de la Corporación Municipal se radican en los alcaldes, los que son designados por la Junta de Gobierno y de su exclusiva confianza. Los alcaldes, así, se transforman en agentes directos del poder político y asumen la plenitud de la competencia de la Municipalidad. Este cambio radical no estuvo sustentado en una nueva concepción de la administración comunal, sino que respondía a la necesidad de controlar a la población y de establecer los principios de jerarquía y verticalidad de mando a todos los niveles.

Con la dictación del decreto ley sobre la regionalización se advierte ya un proyecto de municipio, el que se perfila con mayor nitidez con la promulgación de la nueva ley de municipalidades.

El Decreto Ley 573 define a las municipalidades como instituciones de derecho público funcional y territorialmente descentralizadas, cuyo cometido es dar satisfacción a las necesidades de la comunidad local y en especial participar en la planificación y ejecución del desa-

rollo económico y social de la comuna. El alcalde es designado por el "Jefe Supremo de la Nación"¹⁴ y cuenta con dos organismos de apoyo: a) el Consejo de Desarrollo Comunal, presidido por el alcalde e integrado por jefes de oficinas municipales y por representantes de las principales actividades de la comuna; b) la Oficina Comunal de Planificación y Coordinación, integrada al sistema nacional de planificación. El Consejo de Desarrollo Comunal (CODECO) es la instancia de participación de la comunidad. En un informe de 18 de marzo de 1974, la subcomisión sobre normas constitucionales municipales expresó que el CODECO sería integrado "por algunos directores de servicios y por representantes de las juntas de vecinos y demás organismos comunitarios. Como puede advertirse, se elimina como órgano jurisdiccional la actual Corporación Edilicia formada por regidores, ya que hubo consenso que debe desterrarse la política en el nuevo municipio y que la representatividad del vecindario se logra mucho más eficazmente mediante el acceso que se otorgue a las juntas de vecinos y demás organismos comunitarios para integrar el Consejo de Desarrollo Comunal". Bajo la creación de los consejos se oculta —sin demasiado cuidado— una profunda desconfianza en el sistema de democracia representativa. Un decidido partidario del actual sistema municipal destaca que las leyes municipales anteriores no contemplan la participación del vecindario en la solución de problemas locales "porque se partía de la base de dar por verdadera la ficción legal de suponer que siendo los regidores elegidos por sufragio directo eran los representantes o depositarios de la voluntad popular, de modo que la opinión de la comunidad ya estaba representada por ellos, en forma

¹⁴ El Decreto Ley N° 1, de septiembre de 1973, designa al general Pinochet como "Presidente de la Junta de Gobierno". El Decreto Ley N° 27, de julio de 1974, señala que el Presidente de la Junta de Gobierno es el "Jefe Supremo de la Nación". El Decreto Ley N° 806, de diciembre de 1974, otorga al Presidente de la Junta de Gobierno y Jefe Supremo de la Nación el título de "Presidente de la República".

que era redundante consultar la opinión de los administrados sobre los problemas locales. Este divorcio entre los supuestos representantes de la voluntad popular y sus representados se hacía más notorio en las grandes ciudades, donde el conflicto directo entre los ediles y el vecindario se hacía muy difícil y precario, quedando sujetos los regidores a la presión circunstancial de pequeños grupos que defendían intereses particulares en perjuicio del interés general de la población".¹⁵ Según Fernández, la participación puede lograrse no sólo a través del sufragio, sino mediante la colaboración, la consulta y la información. Reconoce este autor que las juntas de vecinos, sancionadas legalmente en 1968, debían haberse integrado al sistema municipal, pero que esto no sucedió, entre otras razones, porque las juntas estaban "politizadas". La política, una vez más, aparece como obstáculo a la participación.

La Constitución de 1980 define a las municipalidades como corporaciones de derecho público con personalidad jurídica y patrimonio propios, cuya finalidad es satisfacer las necesidades de la comunidad local y asegurar su participación en el progreso económico, social y cultural de la comuna. Los órganos de la municipalidad son el alcalde y el consejo comunal. El alcalde es designado por el Consejo Regional de Desarrollo, a propuesta en terna del consejo comunal, otorgándose al intendente la facultad de vetar la terna por una sola vez. Sin embargo, en virtud de la disposición 15 transitoria de la Constitución, durante el período de transición —hasta 1989— el Presidente de la República podrá designar y remover libremente a los alcaldes de todo el país, que es lo que ha hecho hasta hoy. Bajo ninguna de las dos formas de designación los vecinos participan en la nominación de la autoridad comunal. El consejo comunal no funciona, por no haberse dictado la ley orgánica constitucional que

lo regule. Pero además la Constitución contempla el Consejo de Desarrollo Comunal, ya instituido en el Decreto Ley 527 y en la ley orgánica de municipalidades. Este consejo es presidido por el alcalde e integrado por representantes de las organizaciones comunitarias de carácter territorial y funcional y de las actividades relevantes de la comuna, con *excepción* de aquéllas de naturaleza sindical y gremial y de la administración pública. Los trabajadores, por lo tanto, no pueden participar en el órgano de participación. La función que la Constitución entrega al CODECO es asesorar al alcalde y hacer efectiva la participación de la comunidad en el progreso de la comuna.

3.1. Competencia y autonomía del municipio y de sus órganos

La competencia detallada de la municipalidad está contenida en el Decreto Ley 1.289, de 1976.¹⁶ Según este texto legal, son atribuciones privativas de la municipalidad: la formulación, ejecución y fiscalización de la política y del plan de desarrollo comunal y de los respectivos programas; la elaboración, ejecución y control del plan financiero y del presupuesto; la administración de los bienes municipales; la aplicación de normas sobre transporte y tránsito público; el aseo y ornato; la aplicación de normas legales de construcción y urbanización. La municipalidad tiene también atribuciones *compartidas* con otros servicios públicos en materias de: viviendas sociales, comercio e industria, arte y cultura, alfabetización y capacitación, emergencias provocadas por calamidades públicas, poblaciones en situación irregular, salud pública, deporte y recreación, turismo, asistencia social y fomento a las organizaciones de participación social, alcoholismo, cesantía.

¹⁵ Fernández Richard, José, *Régimen jurídico de la administración comunal*. Santiago, Editorial Jurídica, 1981, p. 26.

¹⁶ Ley Orgánica de Municipalidades.

a) El alcalde

Según la Ley Orgánica de Municipalidades, corresponde al alcalde: dirigir la comuna; ejercer la superintendencia sobre todos los servicios municipales; formular las políticas, programas y presupuestos; representar judicial y extrajudicialmente a la municipalidad; concertar acciones con otros organismos del Estado; presidir el Consejo de Desarrollo Comunal y el Consejo Técnico Administrativo; participar en el Comité Asesor del Gobernador de la provincia, a petición de éste; ejercer las atribuciones que le delegue el gobernador; supervigilar y coordinar el funcionamiento de los servicios públicos existentes en la comuna, de acuerdo con las instrucciones del gobernador; solicitar el auxilio de la fuerza pública para hacer cumplir las resoluciones municipales.

Esta amplia competencia va aparejada de una muy escasa autonomía, puesto que la ley establece que el alcalde estará *subordinado* al gobernador salvo en materia de atribuciones privativas de la municipalidad. Pero aún en algunas de éstas el alcalde está subordinado a la autoridad política, como en la elaboración del plan de desarrollo comunal: es el intendente quien finalmente debe aprobarlo, siempre que se ajuste al marco programático del plan regional. El intendente, además, posee numerosas facultades propias del ámbito municipal: determina la composición específica y el número de miembros del Consejo de Desarrollo Comunal; designa al director de la Secretaría Comunal de Planificación y Coordinación, aprueba (o no) las adquisiciones de bienes raíces por expropiación; determina las pautas general para la ejecución presupuestaria, etc. También puede aplicar medidas disciplinarias al alcalde, excepto la petición de renuncia.

Las Municipalidades (Los Alcaldes, en fin de cuentas) requieren de la autorización del gobernador para: asumir las funciones que la ley ha confiado a otros organismos cuando éstos no existan en la comuna; realizar actos y contratos, en uso de sus facultades *privativas*, que tengan afectos intercomunales; enajenar, gravar o arren-

dar bienes raíces municipales. En la supervigilancia y coordinación del funcionamiento de los servicios públicos de la comuna, los Alcaldes deben ceñirse a las instrucciones que les imparta el Gobernador.

Además de todos estos controles y dependencias, el Alcalde, como se dijo, puede ser removido en cualquier momento por el Presidente de la República, *sin que la eficiencia baste para conservar el cargo*: "En el actual régimen municipal chilenos no basta sólo asumir una actitud de eficiencia y honradez administrativa. Hoy se requiere de mucho más, que es la fuerza de la convicción, es decir, el convencimiento de estar contribuyendo a la grandeza de Chile a través de los amplios y generosos campos de la participación, cuyos conductores son los Alcaldes" (Discurso del General Pinochet en la inauguración del IV Congreso Nacional de Alcaldes, Santiago, 1982).

b) El Consejo de Desarrollo Comunal

Pieza maestra de la participación, el CODECO tiene, por ley, las siguientes atribuciones: a) conocer y proponer los proyectos de políticas y planes de desarrollo de la comuna y formular las observaciones que estime convenientes; b) Conocer el plan financiero y el proyecto de presupuesto municipal y formular las observaciones y proposiciones que estime pertinentes; c) proponer prioridades en la formulación y ejecución de los programas y proyectos específicos; d) proponer al Alcalde medidas de aplicación general relativas a las materias anteriores; e) pronunciarse sobre los demás asuntos que le asignen otras disposiciones legales o que le encomiende el Alcalde. Independientemente de su composición, las atribuciones del Consejo son meramente consultivas o asesoras: se trata de un órgano sin ninguna capacidad decisoria, cuyas sugerencias y observaciones no tienen fuerza obligatoria y no comprometen al Alcalde. Hasta Fernández Richard reconoce que a los Consejos "no se le han otorgado por el momento facultades decisorias, lo que eviden-

temente restringe su órbita de acción, pero que en sí no constituye obstáculo para que se produzca la participación".¹⁷ La participación, en esta perspectiva, nada tiene que ver con la decisión: con o sin participación el Alcalde hará lo que desee o lo que le ordenen sus superiores jerárquicos.

En cuanto a su composición, los CODECOS están integrados por un número que varía entre 8 y 20 personas, de las cuales un cuarto representa a la Unión Comunal de Juntas de Vecinos, un cuarto a la Unión Comunal de Centros de Madres y otras organizaciones comunitarias, un cuarto a las actividades económicas preponderantes en la comuna y un cuarto a los jefes municipales. Las respectivas designaciones son hechas por el Intendente regional, es decir, por un "agente natural e inmediato" del Presidente de la República.

Cabe recordar que desde los primeros tiempos del actual régimen las Juntas de Vecinos y otras organizaciones comunitarias fueron severamente controladas.¹⁸ Al primitivo control de hecho se superpuso luego el control legal. Así, por ejemplo, el decreto ley 349, de 1974, dispuso que el mandato de las directivas de Juntas de Vecinos, Centros de Madres y demás organizaciones comunitarias que terminó o terminará en algunas de las fechas comprendidas entre el 11 de septiembre de 1973 y el 1º de octubre de 1975, se entendería prolongado hasta esta última fecha. Por circulares del Ministerio del Interior se decretaron sucesivas prolongaciones. El decreto ley 1.623, de 1976, faculta al Gobernador para pedir la renuncia a los dirigentes de organismos comunitarios basado en "cualquier motivo grave que obste a la buena marcha de la institución, el que será calificado por la autoridad respectiva, mediante resolución fundada".

¹⁷ Fernández Richard, José, *op. cit.*, p. 57.

¹⁸ Sobre este tema ver Valdés, Teresa, *El movimiento poblacional: la recomposición de las solidaridades sociales*, Santiago, FLACSO, 1986.

Las Juntas de Vecinos funcionan con alguna regularidad en las comunas donde vive la gente acomodada y partidaria del régimen. En las comunas populares la mayoría de la gente no participa en las Juntas por considerar que son organismos al servicio del Gobierno.

Los seis miembros de las Juntas de Vecinos son designados por el Gobernador, de una lista de nueve personas confeccionada por el Alcalde. El gobernador, igualmente, designa a los nueve miembros de las Uniones Comunales de Juntas de Vecinos. El primer cuarto que compone el CODECO, así, carece de toda representatividad de los habitantes de la comuna.

Los Centros de Madres y otras organizaciones funcionales están igualmente controlados e intervenidos a través de CEMA Chile, Secretaría Nacional de la Juventud, Dirección de Deportes y otras organizaciones estatales. Los directorios de las Uniones Comunales de organizaciones funcionales son nombrados por el Gobernador. Las organizaciones que se han ido dando los sectores populares al margen de las oficiales (comités de vivienda, coordinadoras de pobladores, centros culturales, etc.) no tienen cabida en los CODECOS.

Las actividades predominantes de la comuna —donde funcionan los Consejos— están representadas en su gran mayoría por organizaciones empresariales, estando prohibida la participación de sindicatos. La presencia del último cuarto, en fin, es enteramente injustificada, puesto que los funcionarios municipales no representan —ni siquiera en teoría, como en los casos anteriores— a ningún sector u organización de la comuna.

La ley que reglamente el funcionamiento de los CODECOS ha sido anunciada en numerosas oportunidades. Un proyecto elaborado por el Ministerio del Interior ingresó a la correspondiente comisión legislativa pero fue retirado por el Ejecutivo a fines de 1983, sin que se supieran los motivos que tuvo para hacerlo. El proyecto actualmente en discusión —elaborado por el Ministerio del Interior sobre la base de un informe del Consejo Económico y Social— elimina la representación de funciona-

rios municipales y aumenta al 50% la de la actividad económica relevante de la comuna.

c) *El Departamento de Desarrollo Comunitario*

Dentro de los Departamentos de prestación de servicios de la Municipalidad, está el Departamento de Desarrollo Comunitario, cuyas funciones son las de asesorar al Alcalde y al CODECO en esa materia y de promover y consolidar la organización y funcionamiento de las Juntas de Vecinos, de la Unión Comunal y de los demás organismos comunitarios. Para Fernández Richard este Departamento "cumple una valiosísima e imprescindible labor de apoyo en la organización de todas las entidades comunitarias y sirve de enlace entre éstas y el aparato administrativo del Municipio".¹⁹ Apartándose del sagrado principio de la subsidiariedad, la Municipalidad, a través de este Departamento, promueve la creación de "cuerpos intermedios". El Estado —porque la Municipalidad es un órgano del Estado— ayudaría a los particulares a organizarse. ¿Promoción popular o control? Control, dicen los dirigentes de organizaciones populares no oficiales. Control dice la lógica misma que inspira la "política social" del gobierno.

3.2. *La "municipalización"*

La "municipalización" de servicios públicos es otra de las modalidades que ha implementado el régimen militar para hacer efectiva la participación ciudadana y para descentralizar la administración pública. El 29 de diciembre de 1979 se publica el decreto ley 3.063, que incrementa sustancialmente los ingresos municipales, al incorporar a éstos el rendimiento del impuesto sobre bienes raíces. Uno de los artículos de este decreto ley autoriza a las

¹⁹ Fernández Richard, José, *op. cit.*, p. 59.

municipalidades para tomar a su cargo servicios que prestan organismos del sector público. El 12 de julio de 1980 se dicta un decreto con fuerza de ley que reglamenta el traspaso de servicios del sector público a las Municipalidades, con especial énfasis en el traspaso de establecimientos educacionales. Debe hacerse notar que la ley que autoriza los traspasos no fue consultada con los Alcaldes y que ni siquiera lleva la firma del Ministro de Educación. Ni el magisterio ni los Centros de Padres o de Alumnos tuvieron conocimiento de esta iniciativa hasta que fue publicada en el Diario Oficial.

La municipalización de la educación, según sus gestores, presenta múltiples ventajas. Una de ellas es la eficiencia administrativa: "las comunas, por estar y conocer más de cerca las demandas y preferencias de sus habitantes, pueden ofrecer una gama de servicios que acomode más adecuadamente dichas preferencias, respondiendo más pronta y precisamente a los requerimientos de sus residentes. La mayor cercanía permite un reconocimiento más explícito no sólo de los beneficios sino también de los costos de los programas públicos".²⁰ Otra ventaja es la participación de los vecinos en la administración educacional: "la sola comunidad será suficiente para que pueda presionar al Alcalde en orden a tomar bajo su control determinadas escuelas o establecimientos de enseñanza. . . El Alcalde como servidor público deberá rendir cuenta a la comunidad en su comportamiento y así como la comunidad apoyará a las autoridades que cumplen con los propósitos de bien público, también criticará su ineficacia, conjugándose otro elemento fundamental de una democracia sana, cual es la facultad de control de los ciudadanos que la componen".²¹ Una tercera ventaja de

²⁰ Discurso del Exministro del Interior Sergio Fernández, citado en: Egaña, Loreto y Abraham Magendzo, *El proceso de municipalización y la participación en el sector educacional*. Santiago, CED, 1984.

²¹ Discurso del Subsecretario del Interior en congresos regionales de Alcaldes, junio-agosto 1980. Citado en Egaña y Magendzo, *op. cit.*

la municipalización de la educación es que permitiría mejorar las rentas de los docentes y "elegir aquella Municipalidad que esté más de acuerdo con sus intereses y aspiraciones o que le ofrezca mejores vías de perfeccionamiento".²²

En medio de un gran entusiasmo y propaganda se dio inicio al traspaso de establecimientos educacionales fiscales a las Municipalidades. En 1982 el 83% de la educación fiscal se encontraba municipalizada. En marzo de ese mismo año el gobierno anuncia que el proceso se congela.²³ Y el congelamiento parece ser definitivo: no se produjo una mayor eficiencia administrativa, ni una participación de la comunidad local ni un mejoramiento de los docentes. En lo administrativo, en vez de una burocracia centralizada y más o menos expedita, se crearon cientos de estructuras burocráticas menores, sin experiencia, sin criterios comunes y sin medios técnicos adecuados. En cuanto a la participación, ni los padres ni los alumnos tuvieron la menor ingerencia en las decisiones de municipalizar tal o cual establecimiento: el Alcalde celebraba un convenio con el Ministerio de Educación, el que lo aprobaba por decreto supremo, sin ninguna consulta a las "fuerzas vivas" de la Nación. En el funcionamiento mismo del establecimiento traspasado los padres y los educandos tenían aún menos participación que bajo el régimen anterior. La situación de los profesores, en fin, se deterioró considerablemente. La municipalización de la educación puso término al estatuto especial del profesorado (carrera docente) que establecía una serie de beneficios en su favor, como el de la inamovilidad, y dejó a los docentes sujetos a la ley de la oferta y la demanda. La municipalización de la educación, por otra parte, consagró un sistema profundamente injusto, pues las comunas con mayores recursos quedaron en condiciones de ofrecer mejores y más variados servicios educacionales.

²² *La regionalización en el proceso de desarrollo global de Chile*, citado en Egaña y Magendzo, *op. cit.*

²³ Se adujo, para ello, problemas financieros.

El Colegio de Profesores, cuya directiva se mostró por muchos años complaciente con el gobierno, enjuicia duramente la "municipalización" de la educación y en la Asamblea General de Dirigentes del gremio celebrada en enero de 1984 acordó: "Que el traspaso a la administración municipal y a corporaciones de desarrollo de la mayor parte de los establecimientos educacionales del país, que inicialmente tuvo en vista garantizar el derecho de toda la población a contar con iguales oportunidades educativas esenciales; apoyar el desarrollo integral de la persona de los educandos; afianzar el principio de subsidiariedad; asegurar la mayor optimización en el uso de los recursos destinados a la educación; lograr una gestión administrativa descentralizada caracterizada por una mayor eficacia y agilidad; posibilitar un mayor grado de participación de la comunidad en la gestión educacional, lamentablemente no se han cumplido en la mayoría de las comunas del país, situación que puede ejemplificarse en la ostensible disminución de oportunidades para la población adulta por no ser rentables para los municipios o en el deterioro cualitativo de la educación cuando se la somete a criterios de asistencia por alumno para tener derecho a la subvención fiscal; que a lo anterior se suma la negativa situación a que se ha visto enfrentado el profesor traspasado, lo que, pese a los loables esfuerzos conjuntos de los Ministerios de Educación y del Interior, sigue caracterizándose por aspectos negativos, tales como despidos arbitrarios, inseguridad laboral, humillaciones, pérdida de beneficios, rebaja de remuneraciones, reducción de vacaciones, cumplimiento de funciones ajenas a la docencia, cambio de status dentro de las unidades educativas, amenazas, postergaciones y otros vejámenes. Que, salvo contadas excepciones, el cuadro descrito es general en el sector municipalizado o traspasado a corporaciones de desarrollo."²⁴ En suma, ni los loables esfuerzos de los

²⁴ *Revista del Colegio de Profesores de Chile A.G.* Año I, N° 1, mayo de 1984, citado por Egaña y Magendzo, *op. cit.*

Ministros de Estado han logrado mitigar los estragos que la municipalización causó en el cuerpo de profesores.²⁵

Para el tratadista argentino Rafael Bielsa, la municipalización es el régimen administrativo mediante el cual la Municipalidad presta directamente, por sus órganos ejecutores, un servicio público. Se opone, en la doctrina, al régimen de concesión de los servicios públicos a particulares. Pues bien, el traspaso a las Municipalidades de servicios educacionales no constituye una municipalización, por varias razones, la más importante de las cuales es porque la municipalización supone que el servicio que la Municipalidad presta directamente se organiza de acuerdo a los intereses locales, los que se expresan por medio de los representantes que los propios vecinos se han dado en votación libre, secreta y directa. En doctrina administrativa, no sólo la organización sino que la decisión de asumir directamente un servicio corresponde al Municipio como institución autónoma generada democráticamente. Lo más que podría haber en Chile sería una Alcaldización: es la autoridad única de la Municipalidad la que decide si asume o no un determinado servicio público, y ni siquiera en esta decisión es autónoma, pues cumple instrucciones del poder central. Además, la Municipalidad está expresamente autorizada por la ley para ceder el servicio público a particulares, lo que es aún peor que el sistema de concesión, pues en éste al menos se exige propuesta pública y el otorgante conserva una serie de atribuciones sobre el concesionario.

4. EL MITO FUNDACIONAL

Según Moore, todos los grupos que buscan el poder están descontentos con la sociedad en la cual viven. Este descontento tiende a expresarse en la formulación de una doctrina: "La creación de una doctrina ha sido, a menu-

do, el primer paso importante en el camino hacia el poder. Aunque su grado de elaboración puede variar ampliamente, una doctrina proporciona una explicación sobre los males del actual estado de cosas, a la vez que la terapéutica para corregirlos. Podemos designar a esta doctrina como el mito fundacional de una organización que persigue el poder".²⁶ Dice Moore que entre la diversidad de mitos fundacionales que han surgido en el transcurso de la historia pueden distinguirse dos ideas a menudo recurrentes: la primera es la de nativismo (reafirmación activa y algo distorsionada del modo indígena de vida) contra xenofilia (anhelos de imitar los modos de vida de otra cultura); la segunda es la idea de jerarquía y disciplina contra igualdad y libertad. "La combinación del nativismo con la disciplina y la autoridad produce un resultado familiar al mundo moderno; es el llamado pseudo-conservadurismo en sus manifestaciones sociales más difusas y el fascismo cuando existe un movimiento político organizado. El derrumbe parcial de una sociedad puede traer como consecuencia el llamamiento para volver a un pasado semiimaginario, al tiempo que una reafirmación de las virtudes castrenses, todo ello con el fin de alcanzar el futuro tan esperado. Es posible que esto suceda especialmente en aquellas sociedades en las que el valor físico, el autocontrol y la subordinación han tenido éxito en el pasado".²⁷ El mito fundacional del régimen militar combina, ciertamente, la chilenidad (relación del hombre con el territorio y los valores patrios), la disciplina como antídoto contra el caos y la autoridad para controlar los antagonismos sociales. Esta combinación se articula, en sus líneas gruesas, en la doctrina de la seguridad nacional, elemento central del proceso de regionalización y del control del espacio. El autoritarismo del régimen impide invocar al pueblo, pues ello abriría paso a reivindicaciones por una participación real que atentaría con-

²⁶ Moore, Barrington Jr., *Poder político y teoría social*, Barcelona, Anagrama, 1969, p. 20.

²⁷ *Id.*, pp. 21-22.

²⁵ La ingerencia del Ministerio del Interior en materia educacional no es, desde luego, fortuita.

tra el modelo de dominación. Bajo el lema-programa de la integración nacional se descubre el verdadero alcance del discurso sobre la participación: aceptación de una meta y de unos métodos definidos desde arriba. Es lo que Verba y otros llaman la participación ceremonial,²⁸ es decir, una forma de apoyo y colaboración al gobierno: "cada municipio debe canalizar hacia el gobierno la participación de la ciudadanía, así como sus inquietudes. Esto es democracia como forma de vida, bajo el alero protector de un gobierno autoritario" (General Pinochet, Discurso en la comuna de Pudahuel, agosto de 1981).²⁹ Los puntos extremos entre los cuales puede manifestarse la participación son el apoyo irrestricto y la crítica constructiva.

La participación que el gobierno dice impulsar no puede darse indiscriminadamente en el seno de las "organizaciones intermedias", pues éstas viven bajo el permanente riesgo de la 'politización', de allí que, en el fondo, la participación sea más bien una *actitud personal*: "por mucho que ella se fomente, la participación social se juega finalmente en la decisión que cada chileno adopte en orden a ser actor de su propio destino personal y familiar, aprovechando lo más integralmente posible las instancias participativas que se le brinden" (Ex Ministro Sergio Fernández, Discurso de inauguración del II Congreso Nacional de Alcaldes, Santiago, 1980).

La idea misma de participación, tal como la concibe el gobierno supone la ausencia de conflictos sociales y de debates acerca del poder: la oposición política es ciertamente una forma de participación. Los conflictos existen, naturalmente, pero son semantizados como subversión y consecuentemente reprimidos.

La regionalización, supuesto vehículo de la participación, implica antes que nada, como se dijo, la posibilidad de controlar férreamente el espacio: el toque de queda,

²⁸ Flisfisch, Angel, *Notas sobre participación comunal*. Santiago, CED, 1982.

²⁹ Citado por Tomic, Blas y Raúl González, *La reforma al gobierno y administración interiores de Chile*. Santiago, CED, 1982.

la restricción de la circulación vehicular, la presencia de efectivos de las fuerzas armadas en las calles introducen la disciplina en la ciudad. En este espacio vigilado "se trata de establecer las presencias y las ausencias, de saber dónde y cómo encontrar a los individuos, instaurar las comunicaciones útiles, interrumpir las que no lo son, poder en cada instante vigilar la conducta de cada cual, apreciarla, sancionarla, medir las cualidades y los méritos... La disciplina organiza un espacio analítico".³⁰ La des-composición del espacio va de la mano con la re-composición del tiempo. El pasado portaliano semi imaginario se proyecta hacia un futuro de grandeza nacional y de una nueva democracia. En ausencia de un proyecto en el cual el pueblo pueda reconocerse, el presente se transforma en un ciclo repetitivo y ensimismado. Los voceros del régimen lo han dicho muchas veces: el gobierno se fija metas y no plazos. El tiempo no apura y se puede seguir creando "estructuras" de participación, es decir, modelos vacíos. Podrá dictarse la ley que reglamente el funcionamiento de los Consejos de Desarrollo Comunal y perfeccionarse los mecanismos legales de la participación. Es posible que de suceder, el discurso del gobierno adquiriera más coherencia, pero mientras prime la lógica del enemigo interno la participación seguirá siendo un rito practicado por muy pocos fieles.

La participación y la planificación a nivel regional, provincial y comunal comparten una característica importante: se han desarrollado como nunca en leyes y estructuras y tienen una muy escasa incidencia —si es que la tienen— en la realidad. Con o sin participación el gobierno hará lo que tiene decidido hacer hasta en sus menores detalles. En cuanto a la planificación, con su compleja burocracia, no es más que un toque modernista en el aparato estatal. En una economía de libre mercado, donde los recursos se asignan por el juego de la oferta y la demanda, la planificación no tiene sentido o es pura-

³⁰ Foucault, Michel, *Vigilar y castigar*, México, Siglo XXI, 1976, p. 147.

mente indicativa, es decir, no obliga a nadie. El empresario invierte donde le conviene más y no donde le aconseja la Secretaría Comunal de Planificación y Coordinación.

Para los habitantes de las comunas populares el Estado, y *por lo tanto* la Municipalidad, están sobre todo asociados a la represión policial y al deterioro de las condiciones de vida (desempleo, falta de viviendas, problemas de salud, etc.). Sospechosos de ser portadores del caos, los espacios donde se concentran los pobres de la ciudad son vigilados, hostigados y allanados por fuerzas militares una y otra vez. Los sectores populares difícilmente van a participar en el sistema del cual son víctimas. Privados del apoyo de los partidos políticos y abandonados a la implacable lógica del mercado, desarrollan sus propias organizaciones, tanto de subsistencia como de reivindicación, con un marcado carácter antimunicipio.³¹ La situación chilena es enteramente diferente a la que describe Pease en Perú,³² donde los Municipios han jugado un importante papel en el desarrollo de la movilización popular desde 1980, constituyendo instancias representativas de la población organizada. Si en Perú los Municipios aparecen ubicados en la frontera entre el Estado y la sociedad civil, en Chile son los muros más visibles de la fortaleza estatal.

³¹ Sobre el proceso de concentración del poder y del consiguiente antiestatismo véase Flisfisch, Angel, *Concentración de poder y desarrollo social*. Santiago, FLACSO, 1982.

³² Pease, Henry, "Movimientos populares, municipio y Estado". En: *Pensamiento Iberoamericano* (Madrid), N° 5 A, enero-junio 1984.

POLITICAS PUBLICAS Y AMBITO LOCAL LA EXPERIENCIA CHILENA

EDUARDO MORALES

1. EL ESTADO-COMPROMISO Y LAS POLITICAS PUBLICAS EN AMERICA LATINA

El estudio del Estado en América Latina reconoce como uno de sus hitos principales la crisis de la dominación oligárquica de los años 30, sobre cuya caracterización económica existe cierto consenso en el sentido de un cambio en la relación centro-periferia que obligó a una política de estímulo a los procesos de industrialización capitalista nacionales debido a la caída de los precios de los productos de exportación en el mercado internacional, en especial, los agrícolas; situación que se tiende a agotar en la década del 50. A nivel político, la crisis produjo una redefinición de los términos de la dominación, ensanchándose la base del poder con el objeto de incorporar a nuevos sectores sociales que permitieran componer una forma de dominación de reemplazo de la oligarquía en crisis. De esta manera, la irrupción de nuevos sectores significó el establecimiento de pautas de dominación más abiertas, que tuvieron como resultado el acentuamiento de políticas de desarrollo orientadas a una industrialización capitalista progresiva de la región.

La necesidad de reconstruir la dominación, entonces, apuntaba principalmente a dos objetivos. El primero se orientaba a la necesidad de instaurar un esquema de

desarrollo económico capitalista que descansara más en las fuerzas internas que en la dinámica que introducía el mercado exterior. El segundo trataba de articular mecanismos de legitimación que permitieran reestablecer una forma de hegemonía que, en el plano político, asegurara las condiciones para la reorientación del modelo de desarrollo.

Es así como el instrumento que permite desarrollar los dos objetivos señalados de la reconstrucción de la dominación —instauración de un nuevo esquema económico capitalista y articulación de mecanismos de legitimación— es el aparato estatal, que en relación al Estado oligárquico, ensancha su base de reclutamiento, se extiende, se “moderniza” y se burocratiza.

De este modo se establece una relación interdependiente entre el desarrollo del Estado y el conjunto de las fuerzas sociales. Así, por ejemplo, lo que en el inicio puede haber significado la participación de los sectores populares como mera expresión de sus intereses económico-corporativos, evoluciona al correr del tiempo y se transforma en una participación de claro contenido político, expresando de paso una de las contradicciones que el sistema contiene.

En la cúspide del sistema, entonces, se detecta una política de *compromiso* que tiene como supuestos: a) reconocimiento y aceptación de la legitimidad de los intereses de los grupos que participan; b) la legitimidad de los grupos mismos; c) institucionalización del conflicto y, d) permanencia de una determinada situación de status quo.

Cuando el nivel de desarrollo es bajo, el compromiso afecta el crecimiento y puede paralizarlo entre otras razones, porque los intereses de los grupos participantes son muy antagónicos: el sector primario versus el sector secundario, etc. Además, dicho crecimiento, en semejante situación, depende en mayor medida de la promoción política dado que el impulso de las fuerzas económicas espontáneas no sólo es débil sino que enfrenta una cantidad de interferencias. Todo esto unido a la subordina-

ción de la inversión extranjera, le confiere a la situación de compromiso un grado de inestabilidad muy fuerte.

El otro rasgo que muestra la política de compromiso en la situación de subdesarrollo es que éste no es inclusivo. Por el contrario, su funcionamiento descansa sobre la base de marginar a vastos sectores, en especial a los sectores populares (obreros y sectores marginales).

De esta manera, el sistema político orientado hacia el compromiso basa su estabilidad de acuerdo a la situación de dos fuerzas: a) la dinámica de la política de compromiso, su inclusividad y su costo para el desarrollo y, b) el grado de integración de la sociedad marginal, vale decir, a la congruencia entre movilización e integración social. La creciente incapacidad para absorber la presión marginal tendería a resolver la situación por la vía autoritaria.

En suma, el esquema de industrialización capitalista (proceso de sustitución de importaciones, crecimiento “hacia adentro” en reemplazo del crecimiento hacia afuera característico del período anterior a la crisis) ensayado a partir de la crisis de 1930, trae aparejado una forma de dominación política que se expresa en un tipo de Estado en el que los diversos sectores dominantes no logran ejercer una hegemonía definitiva sobre las otras, lo que obliga a una serie de compromisos y a establecer alianzas con los “sectores medios” emergentes y consolidados a raíz del nuevo esquema económico. Por otro lado, la irrupción de las masas populares y su presión sobre el esquema de dominación, llevan al Estado a una serie de concesiones tanto en el terreno de las reivindicaciones sociales como políticas y a intentar establecer formas de articulación de esta presencia y participación de masas.

Este esquema arrastra consigo una serie de contradicciones y se basa en equilibrios precarios que sólo pueden tener éxito en coyunturas económicas en que los factores externos son favorables. Cualquier cambio desfavorable en tales factores afecta a todo el sistema, dada la dificultad de éste de adaptarse debido a los compromisos

contraídos con los diversos grupos y actores sociales con capacidad de presión.

Con todo, en el marco del Estado-compromiso, fue posible la creciente incorporación de importantes sectores sociales, cuyas demandas, a menudo producto de importantes luchas de los sectores dominados, pasaron a constituirse en parte de las políticas que el Estado implementaba, a nivel nacional.

Esta capacidad de integración social sostenida y la implementación de políticas de manera centralizada se constituyeron en los rasgos más "progresistas" en cuanto permitieron la consolidación de determinadas demandas sociales que apuntaban a desarticular los rezagos que, en términos de relaciones sociales, se arrastraban como legado de la dominación oligárquica. Aunque las determinaciones estructurales se orientaban a cristalizar las tendencias más regresivas del tipo de desarrollo imperante, la lógica socio-política del esquema permitía atenuar tales tendencias e incluso intentar revertirlas, aunque en esos casos la cercanía del punto "crítico" del proceso implicó la solución autoritaria, como ocurrió en el caso chileno.

2. ALGUNOS RASGOS DE LAS POLITICAS PUBLICAS

Una de las dimensiones más frecuentemente destacada de las políticas públicas en el Estado capitalista, es su capacidad de otorgar legitimidad al orden político establecido mediante la función atenuadora de los conflictos que se producen entre los distintos grupos y clases sociales.

Pero esta función de legitimación no es privativa, exclusivamente de las políticas públicas, sino que es parte de cualquiera de las funciones ejercidas por el Estado. Lo que ocurre es que, a menudo, se tiende a privilegiar determinados énfasis a determinados conjuntos de políticas, produciendo separaciones que distorsionan el papel que tales políticas juegan en una forma de dominación dada.

Otro tipo de distorsión lo constituye el hecho de enfocar a las políticas públicas como respuestas pasivas a la dinámica de las "fuerzas" sociales en el desarrollo capitalista, objetivando tal proceso al punto de estrechar el espacio para la comprensión de la dinámica autónoma de determinados grupos sociales. Esta característica, propia del enfoque funcionalista, si bien destaca los determinantes objetivos de los procesos sociales, opaca los niveles de conflicto que emergen en el desarrollo de tales procesos. En el otro extremo, se ubican aquellas visiones más bien "orientadas a la acción" y que al privilegiar los componentes subjetivos de la acción de determinados grupos suele imputarle a estos aspectos un carácter determinante de los conflictos políticos divorciado de la posición estructural de los diferentes grupos y clases sociales en la sociedad.

Tanto las determinaciones estructurales que oponen límites a la acción posible de los diferentes grupos sociales así como los contenidos de las iniciativas autónomas son elementos que juegan de manera diferencial en función de coyunturas específicas.

La relevancia de unas u otras estará dada por el particular tipo de conflicto que se plantee en situaciones concretas.

Asimismo, es básico enfatizar el importante papel que desempeñan las ideas y los valores en la reproducción de las diferentes políticas públicas. Suele ser éste un aspecto central cuando, en especial se producen transformaciones socioeconómicas de alguna significación que importan modificaciones sustantivas en el campo de la política y de las políticas.

Tanto la nueva ideología que busca imponerse como la anterior que se afianza en las estructuras tecnoburocráticas existentes tenderán a entrar en conflictos, cuyas formas de resolución dependerán tanto de las condiciones sociopolíticas generales como de la capacidad de los nuevos cursos ideológicos de asumir y reorientar las ideologías previas.

Pero la dimensión de legitimidad que muestran las políticas públicas provienen, en parte importante, del hecho de que —históricamente— su origen y desarrollo ha interesado tanto a la clase obrera como a los sectores capitalistas. En efecto, la demanda de los sectores populares obreros para asegurar determinados derechos que mejoraran sus condiciones de trabajo y de vida en general se torna coincidente con el interés de los sectores capitalistas de generar las condiciones para que la *reproducción* de la fuerza de trabajo se pudiera dar de modo sistemático.

Para los sectores obreros, lo que fue una presión acotada al mundo de las relaciones capital-trabajo, fue asumiendo un horizonte de generalización en la medida en que con el avance del proceso de industrialización, tal presión asumió contenidos de carácter político y, en ese sentido, se presionaba al Estado para que, de algún modo, proporcionara los medios para que todos los ciudadanos pudiesen acceder a los beneficios de las "conquistas" sociales.

Para los sectores dominantes, la necesidad de garantizar la reproducción de la fuerza de trabajo es uno de los elementos que explica la intervención del Estado. La dictación de una legislación, al limitar los niveles de explotación en el trabajo, a la vez que aseguraba la continuidad de la fuerza de trabajo permitía hacer equivalente la presencia empresarial en el mercado.

De este modo, por razones absolutamente diferentes, las dos clases sociales más importantes contemplan estas políticas para sus intereses. La clase obrera, porque cualquier política que mitigue la dureza o que modifique el juego ciego de las fuerzas del mercado es una política que debe ser bienvenida. La clase capitalista porque reduce el descontento de la clase trabajadora, proporciona medios para integrarla y controlarla y proporciona también beneficios económicos e ideológicos. Es por ello que en períodos de reforma social se genera una ideología de las políticas sociales que está basada en la armonía de intereses.

Uno de los efectos de la situación descrita es que el elemento político implícito en la génesis y diseño de las políticas sociales por parte del Estado, ha llevado a algunos a subrayar que el propósito real —en determinados momentos históricos— no ha sido otro que asegurar la lealtad de la clase obrera al orden constituido. El que la satisfacción de las aspiraciones del proletariado, articuladas y presentadas en el plano político por partidos y sindicatos de trabajadores, privilegie al Estado capitalista como el único capaz de proveer servicios y asistencia a los sectores más débiles de la sociedad, tiende a desvalorizar el papel que la presión laboral ha jugado en tal opción.

Pero la función de legitimación no es la única que pueden mostrar las políticas públicas. Aparte de esta dimensión "positiva" existe una de carácter "negativo" que suele emerger como rasgo sobresaliente, en determinados momentos. Nos referimos a la función de *control* social.

En sociedades organizadas a partir de una extensa y compleja división social del trabajo, las funciones de control apuntan a compatibilizar las actividades e intereses de los individuos en cuanto integrantes de unidades de producción y de consumo. Tales funciones de control son desempeñadas por distintos servicios: financieros, fiscalizadores de distinto orden, por los tribunales y también, en alguna medida por las políticas públicas.

En períodos de depresión económica es muy probable que la demanda por las funciones de control tienda a aumentar en mayor medida que cuando la economía muestra ciertos rasgos de estabilidad relativa. En ese sentido, la demanda por un bien cualquiera crece en la medida en que aumenta el número de sus usuarios y/o los ingresos de éstos. La demanda por las funciones de control de una política crece en la medida en que los problemas que ella debe resolver o suprimir se multiplican y/o se agravan. Como se ve, la demanda por una u otra actividad es completamente diferente. Lo que se quiere señalar es que en una situación en que, por ejemplo,

existe un crecimiento de la mayoría de los bienes por efecto de un aumento de la demanda, es bien probable que la disminución del desempleo y una mejora del nivel de vida de la población reduzcan la demanda por el ejercicio de las funciones de control de las distintas políticas.

De lo dicho hasta ahora emerge una característica central de las políticas públicas, esto es, su carácter contradictorio. Estas muestran rasgos positivos y negativos dentro de una unidad contradictoria. Engloban simultáneamente tendencias a aumentar el bienestar social, al desarrollo de la capacidad de los individuos, atenuar socialmente el juego ciego de las fuerzas del mercado; y tendencias a la represión y control social, a que los trabajadores se adapten a los requerimientos de la economía capitalista. Cada tendencia genera contratendencias en la dirección contraria.

Las raíces de esta contradicción, aunque estén expresadas dentro del Estado y en las esferas de la política y la ideología no hacen sino mostrar una doble característica del sistema de dominación capitalista. Por una parte, implica que el Estado tiende a actuar con el propósito de asegurar las condiciones que reproduzcan el modelo y las relaciones de explotación, vale decir asegurar la acumulación continua de capital. Pero por otra parte, los grupos y clases que se oponen a esa forma de dominación ejercen presiones dentro de la economía, por ejemplo exigiendo sueldos más altos y dentro del Estado, presionando por más ayudas sociales. En la medida en que ello, de alguna forma, ocurre, las políticas públicas engloban una actitud racional que también se opone a la del mercado.

Pero, aunque la determinación del sistema imponga límites al Estado, su separación y autonomía relativa permiten que se consigan numerosas reformas ya que de ninguna forma actúa como el instrumento pasivo de una sola clase. Dentro de tales límites hay espacio para maniobras, para estrategias y políticas. Hay espacio para que diversos órganos del Estado inicien políticas distintas, para hacer retroceder estas políticas, para efectuar

opciones y para cometer errores. En tal sentido no es ni árbitro neutral entre grupos en competencia en la sociedad, ni únicamente instrumento de la clase dominante.

Los conflictos entre las funciones del Estado pueden estar representados por conjuntos de políticas determinadas, así como al interior de las políticas sociales mismas. Políticas paliativas del desempleo, por ejemplo, que en momentos de relativa bonanza económica ejercen —prioritariamente— una función de legitimidad; una vez que empiezan a asomar los síntomas de una situación de crisis comienzan a emerger los rasgos más represivos de tales políticas, en la medida en que la presión que se ejerce sobre ellas pugna por modificar su carácter original lo que obliga a poner en práctica medidas de control adicionales para evitar su “desbordamiento”.

Eventualmente, incluso se pueden dar contradicciones entre distintos grupos de “beneficiarios” según se privilegia la función de reproducción o la función de mantenimiento de grupos determinados. Una política sanitaria, por ejemplo, puede desatar conflictos según si su énfasis se oriente a la reproducción de la fuerza de trabajo (privilegiar los sistemas de servicios sanitarios industriales) y tienda a desatender a grupos del sector pasivo lo que puede debilitar sus formas de atención (el sistema sanitario nacional).

La presión que —históricamente— ha ejercido la clase obrera en crecientes niveles de organización, apunta a obtener del Estado los medios para que todos los ciudadanos pudiesen acceder a los beneficios de las políticas públicas. Esto es especialmente válido en aquellos casos en que la politización del movimiento obrero ha alcanzado (y alcanzó) niveles significativos, lo que permitió, de algún modo, atenuar los conflictos derivados del carácter contradictorio de tales políticas. Esto no significa desconocer que siempre, las políticas estatales han jugado funciones complejas con énfasis diferenciales según sea la coyuntura económica y socio-política que les sirve de trasfondo. Tanto las funciones de acumulación como las de legitimidad, por ejemplo, singularizan

su relevancia de acuerdo a períodos históricos concretos ocurriendo que los límites de una estén dadas por la necesidad de mantención de la otra y viceversa.

De ahí que los principios centrales que han guiado el desarrollo de las políticas públicas han sido, básicamente, dos: el de la *unidad* y el de la *universalidad*. Tanto para los sectores de trabajadores como para los sectores dominantes, la vigencia de tales principios representa ventajas, de acuerdo a sus propios intereses. Para las primeras, la vigencia de los principios enunciados implican un reforzamiento de su capacidad organizacional y por ende, mejora su condición para demandar al Estado nuevas "conquistas" sociales. Además, permite neutralizar la tendencia a la corporativización de las demandas, que suele ser favorecida como política del "establishment". Para los segundos, significa una tendencia a la igualación de las condiciones de competitividad en el mercado, mediante la presencia estatal de un aparato tecno-burocrático cuya capacidad de influencia y "ajuste" ante condiciones adversas, tanto económicas como socio-políticas, suele ser más o menos decisiva.

3. LAS POLITICAS PUBLICAS DEL ESTADO AUTORITARIO. LOS SUPUESTOS QUE LAS ORIENTAN

Con la instauración del régimen militar se revierte toda la lógica del tipo de desarrollo que el país había conocido en las últimas décadas.

El marcado acento "defensivo" que asume el régimen explica en parte, el drástico sistema autoritario y excluyente del nuevo régimen. La cancelación de toda posibilidad de expresión de intereses divergentes mediante el inmovilismo social y político basado en la imposición de la fuerza, impide la constitución de "cauces" progresivos que orienten al conjunto de la sociedad.

La redefinición del Estado, es otro de los elementos definitorios del régimen. La lógica del modelo económi-

co impone desahuciar el papel que, históricamente, había cumplido el Estado, no sólo en cuanto agente económico legítimo sino también en cuanto instancia "socializadora" de valores de significación nacional (solidaridad, etc.) que hicieran de soporte de muchas instituciones y políticas públicas en los últimos decenios. Al estratégico papel del Estado se le imputa la "falta de dinamismo" que habría mostrado la sociedad chilena:

"Es en la posibilidad de tener un ámbito de vida y actividad propia independiente del Estado y sólo sometido al superior control de éste desde el ángulo del bien común, donde reside la fuente de una vida social en que la libertad ofrezca a la creación y al esfuerzo personal un margen de alternativas y variedad suficientes. El estatismo genera en cambio una sociedad gris, uniforme, sometida y sin horizontes".¹

La ideología antiestatista es coherente con el traspaso al mercado de la capacidad asignadora de recursos y sólo reservará como ámbito de preocupación estatal a los sectores denominados de "extrema pobreza".

De esta manera, la política general de desarrollo social, al igual que la económica y política, nacen de una misma columna vertebral: el *principio de subsidiariedad*:

"siendo el hombre el fin de toda sociedad, y emanando éstas de la naturaleza humana, debe entenderse que las sociedades mayores se van formando para satisfacer fines que las menores no pueden alcanzar por sí solas. El ser humano forma una familia para alcanzar fines que no puede lograr solo. Da luego vida a diversas formas de agrupación social más amplias, para lograr objetivos que la familia es incapaz de conseguir por sí. Y llega finalmente a integrar todas esas sociedades intermedias en un Es-

¹ "Declaración de Principios del Gobierno de Chile", Diario *La Patria*, 13 de marzo de 1974.

tado, por la necesidad de que haya un orden común a todas ellas que las coordine en justicia, y que asuma las funciones que ninguna de aquellas podría cumplir directamente”.

“Ahora bien, dicha realidad marca un límite al campo de acción de cada sociedad mayor respecto de la menor. Si la superior nace para cumplir fines que la inferior no puede realizar sola, si ésta es su justificación, resulta evidente que no es legítima la absorción del campo que es propio de la menor, y dentro del cual ésta debe tener una suficiente autonomía. La órbita de competencia de la sociedad mayor empieza donde termina la posibilidad de acción adecuada de la menor”.

“Tal idea matriz es lo que da origen al llamado principio de subsidiariedad. En virtud de él ninguna sociedad superior puede arrogarse el campo que respecto de su propio fin específico pueden satisfacer las entidades menores, y, en especial, la familia, como tampoco puede ésta invadir lo que es propio e íntimo de cada conciencia humana”².

En virtud de la definición de la sociedad subsidiaria, el desarrollo social pasa a constituirse en un proceso de responsabilidad individual, sólo regido por las leyes del mercado.

Pero el desarrollo social requiere, además, para su operatoria una condición adicional: *la igualdad de oportunidades*. Esta segunda condición aparece como la meta final a alcanzar por la sociedad subsidiaria. Ello se explica a partir del reconocimiento de que la existencia de la pobreza es un escollo que atenta contra la lógica del desarrollo social propuesto:

“Igualdad de oportunidades permite, al fin y al cabo, que con iniciativa y esfuerzo, cada cual llegue a su objetivo. De no alcanzarse por sí solo, éstos se

² Declaración de Principios, *op. cit.*

agruparán en sociedades intermedias para expandir así, el ámbito de lo posible.

Sin embargo, es evidente que las familias de extrema pobreza tienen pocas oportunidades ante la vida, aún cuando se agrupen en asociaciones intermedias, por cuanto radica en ellos un problema cultural, inadecuación de hábitos y escaso acceso a los bienes y servicios que el país produce.

De ahí que la existencia de la extrema pobreza es absolutamente incompatible con la igualdad de oportunidades. Es por ello que, el primer peldaño en el desarrollo social en una sociedad subsidiaria, es la erradicación total de la extrema pobreza, en donde el Estado, por razones de bien común, le cabe una responsabilidad eminente”³.

El reconocimiento del papel del Estado en el marco autoritario se explica, al menos, por dos razones. Por una parte, en el diagnóstico que el régimen hace respecto a las políticas estatales del pasado en el sentido de que éstas sólo sirvieran a los intereses de los grupos más organizados (sindicatos, partidos, etc.) desatendiendo a aquellos sectores sociales más desvalidos. Por otra, la significativa presencia del Estado en el campo de las políticas sociales y cuyo súbito desmantelamiento habría acarreado graves daños económicos a los sectores trabajadores con los consiguientes efectos socio-políticos.

La redefinición de la función del Estado modifica, simultáneamente, dos de sus características centrales; la primera era una tendencia, más o menos sostenida, hacia la *universalidad* de las políticas sociales como producto histórico de alianzas sociopolíticas entre sectores medios y populares y la segunda, una creciente ampliación del tipo de beneficios que el desarrollo de tales políticas implicaba. La actual situación se rige por la lógica de beneficiar a grupos muy determinados (target-groups) excluyendo a aquellos otros a los que se supone con capa-

³ “Informe Social”, ODEPLAN, 1982.

cidad para resolver por sí mismos sus demandas en el campo de los beneficios sociales. Asimismo se ha reducido el tipo de beneficio que el Estado está dispuesto a implementar. Piénsese, por ejemplo, en el caso de la vivienda respecto de la cual el actual gobierno ha sostenido que el acceder a ella no constituye un derecho sino un proceso que está regido por las leyes del mercado, lo que se ha traducido en un significativo aumento del déficit habitacional en el país.

Además, existe un principio constitutivo de la actual definición del desarrollo social y es su *transitoriedad*. Un Estado subsidiario que persigue como meta la igualdad de oportunidades supone que una vez logrado tal propósito su ingerencia en el campo social tenderá a minimizarse.

Esto, que es claramente contradictorio con la tendencia histórica, tiene efectos negativos de todo orden y muy en especial en el aparato tecno-burocrático que sirvió de sostén del desarrollo social. Aparte del cambio cuantitativo que implica la desaparición o atenuación de determinadas políticas, existe un cambio cualitativo que tiene que ver con una desvalorización objetiva de la función estatal, en la medida en que lo que se busca es establecer un sistema de transferencias de las funciones públicas al sector privado y/o relaciones que permitan mediante la acción de las primeras, beneficiar al máximo a las segundas.

De modo general, al contar con un aparato de coerción y control social eficiente, el régimen puede diseñar e implementar políticas que, frecuentemente, importan profundas modificaciones de las condiciones sociales y económicas prevaletentes antes de su llegada al poder: erradicación de la actividad de los partidos, eliminación de las organizaciones corporativas, cambios en la distribución del ingreso, reordenamiento del espacio urbano, la población y las actividades sociales.

Desde esta perspectiva, se justifica una inusual concentración de los mecanismos de decisión estatal. En términos de la jerarquía intraburocrática, se observa una

fuerte tendencia a la imposición del principio de autoridad en todos los niveles de gobierno, buscando que el proceso de toma de decisiones se ajuste a una estructura piramidal donde se respetan las jerarquías formalmente establecidas. Lo prevaletente es la búsqueda de una alta correspondencia entre la estructura de autoridad formal y la real. Un factor que suele asociarse a esta situación es que, dado que la cúpula del Estado es controlada por la corporación militar, ésta intenta trasladar al aparato burocrático su propio modelo de organización institucional.

La imagen que emerge es la de una sociedad civil desmovilizada con escasa capacidad de incidir en el proceso de decisiones estatales. La "interlocución" con la sociedad (por ej. petitorios, denuncias, huelgas) se interrumpe. Si bien el horizonte de acción estatal se amplía, también aumenta el riesgo de adoptar decisiones erradas.

Tal como señala Flisfisch⁴ la situación que se constituye se caracteriza por tres rasgos. Primero, es cada vez más difícil estimar la correspondencia que puede existir entre fines oficialmente reconocidos y los sentidos comunes asociados a los diversos grupos sociales. Segundo, no hay instituciones y mecanismos que permitan modificar, con alguna rapidez y eficiencia, los fines oficialmente reconocidos. Finalmente, no existen tampoco vías para determinar la aceptabilidad social del sacrificio que se está imponiendo en aras del desarrollo social. Se sabe que hay un costo político, pero se ignora como se compara con los beneficios que teóricamente lo compensarían.

El creciente divorcio resultante entre élites políticas y tecnocráticas, por una parte, y la sociedad, por la otra, tiende a reproducirse según pasa el tiempo, lo que produce mayor represión y ésta, a su vez, mayor distancia.

Un mecanismo complementario al reforzamiento de la represión lo constituye el establecimiento de rígidos controles de la propia tecnoburocracia, tanto mediante la

⁴ Flisfisch, A.: "Concentración de poder y desarrollo social", Documento de Trabajo N° 145, FLACSO, Santiago.

neutralización de sus eventuales demandas "corporativas" que pudieran apuntar a lograr grados variables de autonomía, como por la vía de instituir instancias contraloras de carácter militar que se encargan de supervisar las decisiones cotidianas de los distintos organismos. Ello suele generar un sistema complejo de autoridad en el que las decisiones se procesan por canales jerárquicos paralelos, lo que se traduce en conflicto cuya resolución puede requerir la intervención de los mandos militares superiores.

La tarea de desactivar políticamente, como objetivo central del régimen, en la perspectiva de la creación de un nuevo orden social hace privilegiar una relación "técnica" entre el Estado y la sociedad. Comisiones asesoras y comités especiales, sucesoras de la antigua vinculación política a través de partidos, se constituyen en mecanismos de cooptación de personas y/o grupos que a pesar de integrar organizaciones económicas o políticas afines a la ideología dominante, tienen una calidad de "representación" muy precaria por cuanto el régimen no resiste formas de movilización social que pudieran generar dinámicas peligrosas para el rígido sistema de dominación imperante.

Otro mecanismo para reforzar el control sobre la burocracia lo constituye el principio de la universalidad presupuestaria y el estilo autoritario de asignación de recursos. La compleja legislación y los procedimientos institucionalizados, heredados por el autoritarismo, que eran funcionales a los procesos de negociación intraburocráticos, expresivos de articulación más amplias en el terreno político, son remplazados por una marcada centralización de los recursos y un mayor control en su asignación. Expresivo de este hecho lo constituye el papel central que pasan a asumir los ministerios de Hacienda y de Economía, en el esquema de poder, a partir del incremento de su capacidad de decisión presupuestaria, lo que permitirá reorientar el gasto público en concordancia con la filosofía política del régimen.

Se busca, de ese modo, establecer fronteras más o menos nítidas entre la "política" y la "administración".

La primera está reservada a las cúpulas del poder y sus instancias asesoras. La segunda es la que ejerce, recubierta de un sacrosanto carácter "técnico", en la ejecución e implementación de las decisiones que, verticalmente, se adoptan.

Una de las características que el régimen autoritario muestra como un logro es la *descentralización* de las políticas sociales. Se arguye que tal carácter permite que el beneficio sea mayor, por cuanto está más cerca de las necesidades y su dilución en burocracia y/o intermedios es menor. Sin embargo, en la práctica ello ha significado la desarticulación de las instancias centralizadas que permitieron otorgarle un sentido progresivo de carácter nacional. Más aún, la política privatizante que ha implicado el traspaso a entidades privadas de varias de las políticas (educación, salud, por ejemplo) ha librado a una pura lógica de mercado su estructura y funcionamiento.

Históricamente, el origen de algunas instituciones sostenedoras de políticas sociales fue el resultado de acciones voluntarias en el ámbito de las organizaciones de la sociedad civil, que no pretendían ser parte del aparato estatal. Ya en la década de los veinte, en los países del Cono Sur, se notaba una presión social difusa en el sentido de plantear en otros términos la cuestión social. La clase trabajadora urbana e importantes sectores de clase media profesional comienzan a presionar al Estado por algún tipo de políticas sociales, hecho que asume toda su plenitud a partir de la crisis de 1929. El desempleo masivo y la debilidad del mundo empresarial puso de manifiesto que no bastaban las "autonomías, ni la creencia en el liberalismo y el remedo de la caridad para resolver las cuestiones sociales. El Frente Popular, de Aguirre Cerda, significó una redefinición sustantiva del papel del Estado, en el cual las políticas sociales pasan a depender de una acción pública coordinada, sostenida por una voluntad política que debía corregir aspectos estructurales que están en la base de los problemas sociales. La lucha, por un lado, contra los intereses imperialistas y por otro,

contra los intereses oligárquicos motivó a la alianza de los sectores medios y de los sectores populares, a presionar por que el Estado incorporara de modo definitivo la cuestión social en la acción gubernamental.

El proceso de "sustitución de importaciones" terminó por consolidar el traspaso de las funciones sociales de la sociedad civil, al Estado. El paso de las "acciones sociales" del sector privado al público fue acompañado del paso de la descentralización a la centralización.

Lo que se quiere enfatizar es que la dinámica centralizadora obedeció a una sostenida presión social y política de amplios sectores sociales que vieron en ella una conquista que se enmarcaba en la perspectiva universalista de incorporación de sectores subalternos a lo que se conoció como Estado-compromiso, y que tal como vimos buscaba una definición alternativa de desarrollo económico: industrialización inducida por el aparato estatal y modernización de la sociedad y del aparato del Estado.

La política descentralizadora del actual Estado autoritario espera, en aras de una pretendida eficiencia, impedir la constitución de articulaciones globales del pasado mediante la "corporativización" de las demandas a niveles específicos. El proceso denominado de "municipalización",⁵ consistente en el traspaso de funciones de nivel central (educación, salud, etc.) al nivel local ha perseguido lograr un mayor control social de la población mediante la absorción de demandas concretas que no alteren en esencia el esquema prevaleciente de dominación. El estímulo de la acción reivindicativa al nivel de lo social y lo económico (demandas típicamente urbanas como transporte, vivienda, etc.) sin pasar por el nivel político, pretende consagrar formas de acción social de carácter "autónomo" perfectamente funcionales a la ideología del régimen.

No ha estado ajeno a los propósitos del régimen el permitir, mediante la descentralización, transformar a los programas sociales en "atractivos" para el sector privado

con el objeto de cristalizar su traspaso a este sector. El imperio de la racionalidad capitalista impone la preocupación por el rendimiento de la inversión lo que introduce efectos claramente distorsionadores de lo que constituyó la ideología de servicios del pasado.

Pero la lógica descentralizadora ha tenido que convivir, contradictoriamente, con la necesidad del régimen de controlar de manera férrea la verticalidad del poder, que impida eventuales dinámicas autonómicas en las instancias de poder locales. Ello ha derivado en que muchos de los programas implementados a nivel local dependan, centralizadamente, del poder político como una forma de asegurar la no intromisión de factores "políticos" que pudieran redefinir la naturaleza económica y social de dichos programas. El escrupuloso cuidado que ha mostrado el régimen para erradicar toda forma de movilización social, incluso de sus propios partidarios, ha erosionado los atributos de legitimidad social de que son portadores los programas sociales dejando al desnudo sólo su dimensión represiva y de control social.

El efecto que han tenido las políticas sociales en los sectores populares ha sido diferencial, aunque igualmente represivo. Especial impacto han producido las políticas del régimen autoritario en los sectores populares urbanos. Estos, a diferencia de los sectores sindicales, sólo tienen como interlocutor directo para expresar sus demandas, al Estado. En la medida en que éste último ha desarrollado una política de exclusión hacia el sector "poblacional" (urbano-marginal) y ejercitados especiales formas de represión, ha generado una mayor relevancia de formas "autónomas" de acción y reivindicación social.

Tales formas "autónomas" se explican, al menos, por las siguientes razones. En primer lugar, los rasgos represivos de la política estatal. En segundo término, debido a que muchos de los principios organizativos de los sectores "poblacionales" se afincaban —en el pasado— en las propias políticas del Estado. En tercer lugar, la erradicación de la acción política-partidaria hizo desaparecer su función intermediadora que, frente al Estado desarro-

⁵ Ver artículo de Hernán Pozo, en este mismo volumen.

llaba como vehículo de expresión de las demandas de tales sectores. Una cierta "distancia" frente a la acción de los partidos encuentra parte de la explicación en ese hecho.⁶

Lo anterior no significa, sin embargo, que no haya existido (o no exista) una reivindicación al Estado de parte del sector poblacional. Este ha sido permanente durante el período autoritario e incluso la acción reivindicativa ha asumido un doble contenido. Por una parte, las demandas que se hacen al poder estatal se hacen en tanto un derecho arrebatado, se hacen en tanto forma de negar la exclusión que se les impone. En segundo lugar la vinculación que se realiza con el Estado, vía la implementación de políticas determinadas, busca re-legitimar una situación de sujeto social significativo que el régimen persistentemente les ha negado.

En un contexto de crisis económica y política en que se debate, en el último tiempo, el modelo autoritario las aspiraciones de estabilidad sociopolítica que, teóricamente, se prevenían como resultado de la aplicación de políticas sociales en un esquema subsidiario, se han derrumbado de manera evidente. La propia lógica que descansaba en el logro de crecientes niveles de prosperidad individual (y colectiva) y que, por ende, suponía una tendencia decreciente de la presión sobre el Estado, se ha invertido totalmente en la medida en que la crisis se agudiza.

4. LAS POLITICAS PUBLICAS Y EL CONTEXTO LOCAL. LA DIFERENCIACION SOCIOCOMUNAL MEDIANTE EL PROCESO DE RADICACION Y ERRADICACION DE SECTORES POBRES, EN LA CIUDAD DE SANTIAGO

La ubicación espacial de los sectores más pobres de la ciudad correspondió, hasta el año 1973, a la lógica del

⁶ Baño, R.: "Lo Social y lo Político, un dilema clave del movimiento popular". Santiago, FLACSO, 1985, 197 p. Serie Libros.

desarrollo capitalista de nuestro país: los procesos de concentración económica y administrativa tendían a ubicar a los más desposeídos en los extramuros de la ciudad, proceso que se vio incrementado en la medida en que los distintos ciclos de la economía implicaron flujos migratorios campo-ciudad que tornaron más visible esta modalidad de distribución espacial. En cierto sentido, podíamos señalar que se trataba de un proceso de "marginalidad estructural".

A partir de 1973, se revierte esta tendencia estructural mediante la intervención decidida del Estado el que, en un contexto de absoluta monopolización de la fuerza, implementa una política de reformas administrativas que permitirá realizar el proceso de diferenciación socioespacial, a nivel comunal.

Este proceso descansó, fundamentalmente, en tres elementos: a) la reforma municipal; b) la política nacional de desarrollo urbano y c) la reforma comunal.

a) *La reforma municipal*

Una de las primeras medidas del Gobierno Militar fue la disolución de las municipalidades, mediante un decreto-ley, de septiembre de 1973. Las atribuciones de la corporación edilicia se traspasaron al alcalde y éstos pasaron a ser designados por la Junta de Gobierno.

La premura con que se actuó respecto de la realidad comunal corresponde más bien a una lógica reactiva del nuevo gobierno, que precisaba desarticular los procesos organizacionales de nivel local, que se habían constituido en el período 1970-1973, y ejercer un control lo más eficiente posible sobre los sectores populares urbanos.

A partir de 1974 se establece una lógica más propositiva cuando se definió a las municipalidades como instituciones "funcional y territorialmente descentralizadas". En 1976, se proclama el carácter promotor del desarrollo comunal que asumirá el municipio, como también la necesidad de delinear administrativamente algunas instancias participativas de la comunidad, aunque éstas, hasta

1985, aun no se han establecido. Además, los municipios fueron dotados de facultades para asumir responsabilidades en el área de la vivienda, especialmente para enfrentar el problema de los habitantes pertenecientes a los "asentamientos precarios" (campamentos).

Los años 1979 y 1980 son claves en la definición del nuevo carácter del municipio chileno: se dicta una nueva ley de rentas municipales y se reglamenta el traspaso de servicios del sector público, a las municipalidades.

Los cambios más significativos en torno al papel del municipio se refieren a que éste percibirá el 100% del impuesto territorial, destinando un 45% a ingresos propios y un 55% al Fondo Común Municipal (FCM). La distribución del FCM se realiza según la proporción directa del número de habitantes de la comuna, el número de predios exentos del impuesto territorial de cada comuna y en mayor proporción (50%) a la relación inversa del ingreso de cada municipalidad.

Las nuevas capacidades administrativas y financieras del sistema municipal, permitieron a los municipios con mayores recursos "traspasar" —normalmente a las comunas más pobres— la población de los "campamentos" a través de la construcción de viviendas sociales para los pobladores trasladados, entre los años 1979 y 1985.

b) *La política nacional de desarrollo urbano*

A partir de 1979, comienza a aplicarse una política de desarrollo urbano que incluye ciertos principios que excluyen toda forma de intervención pública sobre el mercado de la tierra.

Contrariamente a lo que se sostiene como fundamentación de las políticas de suelo aplicadas en economías de mercado, en nuestro caso se llega a la conclusión que el suelo urbano no es un recurso escaso. Este es el primer principio. Su aparente escasez, se dice, es consecuencia de la falta de concordancia entre las normas técnicas y jurídicas —por las cuales se rige el proceso de desarrollo

urbano— y las condiciones de oferta y demanda del mercado inmobiliario.⁷

El segundo principio es que el uso del suelo queda siempre definido por su mayor rentabilidad. "Cuando las políticas no tienen en cuenta esta realidad, como es el caso generalizado de los planos reguladores al reservar superficies para usos determinados con criterios teóricos, el resultado es que esas superficies no se usan, frenando así el desarrollo de otras actividades para las cuales sí existe demanda".⁸

Lo que se privilegia es el mecanismo del mercado como el único que puede asignar eficientemente los usos del suelo, lo que la experiencia desdice por completo.

El tercer principio, derivado de los anteriores, es el que señala que (el uso de) el suelo debe regirse por disposiciones flexibles, definidas por los requerimientos del mercado.

La conclusión de los principios enunciados, es que las políticas deben ir "detrás" del mercado. En este marco, la expansión de las ciudades tendrá un crecimiento *natural*, siguiendo las tendencias del mercado, para lo cual se eliminaron todas aquellas restricciones que entraban en este proceso.

La aplicación de estos principios, basada en la operatoria irrestricta del mercado, coadyudó a la segregación espacial de las poblaciones populares en la medida en que la localización de la población es diferencial si no existe una intervención correctora por parte del Estado.

La eliminación de las normas sobre "límites urbanos", abrió la posibilidad de incorporar al uso urbano 64.000 hectáreas en la periferia de Santiago (áreas de "expansión") siendo la superficie de la ciudad de 38.800 hectáreas. Ello marcó el cambio de una política de "densificación" que buscaba una utilización más intensiva de la infraestructura disponible, por una política de "expansión" que permitió, entre otros, la reubicación de sectores

⁷ Ministerio de la Vivienda, 1979.

⁸ Ministerio de la Vivienda, *op. cit.*

de pobreza urbana, en la periferia de la ciudad. Los efectos de la aplicación de esta política fueron tan evidentemente nefastos que la propia autoridad ha promulgado, en 1985, una nueva política nacional de desarrollo urbano que es diametralmente opuesta a lo anterior. Sólo que sus efectos no son subsanables.

c) La reforma comunal

En 1981, se crearon 17 comunas nuevas en la provincia de Santiago (ex Area Metropolitana) y se establecieron y describieron los límites de todas las comunas de la Región Metropolitana, la cual se organiza en 6 provincias (Chacabuco, Cordillera, Maipo, Talagante, Melipilla y Santiago) y 51 comunas. La provincia de Santiago queda integrada por 32 comunas.

La "ideología" que está detrás de la reforma comunal (que se inscribe en la reforma administrativa que se aplica en todo el país) queda expresada en una entrevista realizada al entonces Ministro Presidente de la Comisión Nacional de la Reforma Administrativa (CONARA), general Roberto Guillard, en 1981.⁹

Ante la consulta del porqué de la nueva división comunal, el general Guillard responde:

"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 en la decisión de sus destinos. Esto va en beneficio directo de las comunidades que viven en todo el sector de Santiago."

"Esta división tiende a hacer comunas más chicas; donde al alcalde le sea más fácil el manejo e inver-

sión de fondos. 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 ubican en la periferia del área. Entonces, ¿qué se hizo? Se dividieron en más pequeñas y algunas cambiaron de forma quedando con un promedio de 130.000 habitantes. Por ejemplo, Santiago (la comuna) baja el número de sus habitantes de 510.000 a 180.000. Nuñoa, que era uno de los problemas grandes que teníamos se reduce de 538.000 a 246 mil personas."

La noción de "homogeneidad social" a nivel comunal, elemento central para comprender la dirección y el sentido del proceso de erradicaciones de sectores pobres, lo expone el general, en la misma entrevista:

"El problema demográfico no es tan simple; tiene una serie de implicancias 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. Antes, si se tenía una comuna muy grande, como es Nuñoa, y se quería ayudar a sectores como los que van a constituir ahora la comuna de Peñalolén, en una población tan grande, la acción se diluía. Sucede, además, que las personas que menos necesitan este tipo de ayuda son las que están mejor preparadas y aprovechan mejor toda la labor subsidiaria del Estado. Rodean al alcalde; se enteran por los periódicos; saben sacarle partido; la otra gente no".

⁹ Revista *Qué Pasa*, N° 519, marzo, 1981.

La reforma comunal significó, entre otras cosas, la constitución de un buen número de nuevas comunas las que en su gran mayoría concentran a los sectores más pobres de sus comunas de origen.

El siguiente cuadro muestra la realidad presupuestaria de las actuales comunas en funcionamiento (sólo están en funcionamiento 7 de las 17 comunas nuevas).

De acuerdo al panorama que entrega el Cuadro N° 1, se constituye un conjunto de comunas "pobres" (puntaje 1, 2 y algunos de puntaje 3) que son las principales receptoras de las erradicaciones inter e intracomunal y en las que se produce el mayor volumen de radicaciones (ver Cuadros N°s. 2 y 3).

Tales comunas "pobres" son las que históricamente han cobijado a importantes grupos populares, así como aquellas resultantes de la reforma comunal, en la perspectiva de configurar espacios "socialmente homogéneos". A modo de ilustración, el cuadro muestra que las comunas "ricas" (Las Condes, Providencia y Santiago) concentran el 51,9% del presupuesto a la provincia, con sólo el 21,8% de la población.

CUADRO N° 1
Gasto total por habitante, comunas de la provincia de Santiago, 1984

Comuna	(1) Gasto total miles \$	% de Provinc.	(2) Población	Gto. total habitante	% variación	(3) Puntaje
Pudahuel	425.118	3,5	114.048	3,727	34,03	3
La Cisterna	428.800	3,5	393.143	1,090	9,95	1
Las Condes	1.571.719	12,9	296.394	5,302	48,42	4
La Florida	421.619	3,5	252.543	1,669	15,24	2
La Granja	310.553	2,5	126.932	2,446	22,33	2
La Reina	402.499	3,4	87.559	4,596	41,97	3
Conchalí	496.745	4,1	236.413	2,01	19,18	2
Maipú	694.135	5,7	217.355	3,93	29,16	3
Nuñoa	1.095.218	8,9	176.212	6,215	56,76	4
Providencia	1.245.172	10,2	113.715	10,949	100	7
Quilicura	108.964	0,9	26.515	4,109	37,52	3
Quinta Normal	309.710	2,5	128.122	2,417	22,07	2
Renca	467.343	3,8	110.789	4,218	38,52	3
San Miguel	654.551	5,4	364.778	1,794	16,88	2
Santiago	3.523.435	28,8	472.458	7,457	68,10	5
Macul	3.024	0,02	129.466	0,023	0,21	1
Peñalolén	9.954	0,08	173.502	0,057	0,52	1
San Ramón	7.308	0,06	110.867	0,065	0,59	1
La Pintana	37.397	0,3	86.601	0,431	3,93	1
Lo Prado	2.747	0,02	122.363	0,022	0,20	1
Cerro Navia	7.897	0,06	157.454	0,050	0,45	1
Estación Central			147.290			5

(1) Contraloría General de la República. División Municipalidades. Estado Analítico de Ejecución Presupuestaria. Enero-diciembre. 1984.
 (2) Estimación al 31-diciembre-1984. INE. Contraloría General de la República.
 (3) A Estación Central se le asigna el puntaje de Santiago.

CUADRO N° 2

Número de familias erradicadas de campamentos del Área Metropolitana por comuna de origen y destino. Años 1979-1985

Comuna de destino	Santiago	Las Condes	Providencia	La Reina	Nuñoa	La Florida	Maipú	Qta. Normal	Pudahuel	Renca	Conchalí	Quilicura	San Miguel	La Granja	La Cisterna	Puente Alto	San Bernardo	Comunas suburbanas	Comunas no identificadas	Total Fam. por comuna	Pendientes
Santiago						292				183		18		1.955			258	117		2.823	
Las Condes							217		410		195			1.207	472		90			2.591	814
Providencia										165				40						205	
La Reina				100					77	166				112	419					874	
Nuñoa					644									564			181		382	1.771	
La Florida					491	70			256	351				235	582	880			6	2.871	
Maipú					237		773		566					499						2.075	
Quinta Normal				20					141	282		18		116		44		6		627	
Pudahuel					102				984	404				241	704					2.435	
Renca										703				374						1.077	34
Conchalí										841	110			497				90	6	1.544	
Quilicura					27				268	86		350								731	19
San Miguel					240								1.000	364		259		2		1.865	
La Granja														1.392						1.392	
La Cisterna							160							360	501	520				1.541	276
Puente Alto															326					326	195
San Bernardo																	539			623	
Cuota Minist.							656							80						736	
Dif. comunas(a)						38	196		1.124(b)	383		174		398	176	82	117	92		2.780	
Total familias				120	1.741	400	2.002		3.826	3.564	305	560	1.000	8.518	1.149	2.936	2.065	307	394	28.887	1.338
%				0,4	6,0	1,4	6,9		13,2	12,2	1,1	1,9	3,5	29,4	4,0	10,2	7,1	1,1	1,4		

(a) Considera familias trasladadas por Operación Confraternidad, situaciones especiales, cuota CEMA-Chile, selección municipalidades.

(b) Familias provenientes de distintas comunas de las cuales no disponemos de información de comuna de origen. La cifra corresponde a una estimación basada en cálculos oficiales y nuestros.

CUADRO N° 3

Movimiento de pobladores por efecto de radicaciones, erradicaciones y nuevos campamentos, entre 1979-1985, por comuna del Area Metropolitana.

Comuna	1 N° de fam. camp. 1979	2 N° de fam. errad. a otras com.	3 N° de fam. errad. en la misma com.	4 N° de fam. errad. prove- nientes de otras com.	5 N° de fam. radicadas	6 N° de fam. en nuevos camp.	7 Pobl. proc. de camp. estab. 1985 7 = 3+4+5+6	8 Variación porcent. 1979-1985 8 = (7-1)/1
Santiago	2.837	2.823			145	145	145	94,89
Las Condes	3.862	2.591			210	1.037*	1.037*	73,22
Providencia	205	205						100,00
La Reina	853	774	100	20		120	120	85,93
Nuñoa	7.925	1.127	644	1.097	6.351	8.092	8.092	2,10
La Florida	4.871	2.801	70	330	2.411	2.811	2.811	42,29
Maipú	3.298	1.302	773	1.229	1.524	3.526	3.526	6,91
Ota. Normal	550	627						100,00
Pudahuel	4.895	1.451	984	2.842	2.432	6.258	6.258	27,84
Renca	2.789	374	703	2.861	1.787	5.351	5.351	91,86
Conchalí	5.736	1.434	110	195	4.579	4.884	4.884	14,85
Quilicura	906	381	350	210	163	742*	742*	19,10
San Miguel	2.384	865	1.000	645		1.645	1.645	31,00
La Granja	3.616		1.392	7.126	2.229	4.720	15.467	327,73
La Cisterna	2.585	1040	501	648	1.404	3.295	6.124*	136,90
Puente Alto	1.421		326	2.610	1.399	4.530*	4.530*	218,78
San Bernardo	3.584	84	359	1.526	3.167	5.232	5.232	45,98
Comunas no Identif.		2.780		394				
Cuota Minist.		736						
Com. Suburb.				307				
Total familias	52.317	21.395	7.492	21.395	28.174	8.015	65.565	

* Comunas que incluye familias cuya erradicación está pendiente.

Los cuadros muestran que el reordenamiento de los sectores pobres en el espacio urbano de la Región Metropolitana es relevante por varias razones.

En primer lugar por el volumen de población trasladada, alrededor de 21.000 familias, que significan alrededor de 130.000 personas.

En segundo lugar, que las erradicaciones han producido una mayor concentración de pobreza justamente en las comunas con menores recursos. Comunas como La Granja, San Bernardo y Puente Alto fueron receptoras del 53% del total de erradicados de otras comunas, aproximadamente unas 60.000 personas. Sólo la comuna de La Granja recibió el 33% del total de erradicados, concentrándose dicha población en la nueva comuna de La Pintana, creada a partir de su antiguo entorno. Situación similar se observa en las comunas del norponiente de Santiago. Las comunas de Pudahuel y Renca absorbieron el 27% del total de familias erradicadas.

Por último, la nueva comuna de Peñalolén, al oriente de Santiago y que se crea a partir de la comuna de Ñuñoa es también lugar de recepción de un contingente significativo de erradicados. En suma, las comunas de La Pintana, Pudahuel, Renca, Peñalolén, San Bernardo y Puente Alto han recibido a más de 100.000 personas en situación de extrema pobreza, cifra superior a la población de la ciudad de Osorno, similar a la de Iquique y levemente inferior a la población de Valdivia.

Queda de esta manera estratificada socioespacialmente la provincia de Santiago de tal manera que lo más relevante es la diferenciación entre sectores "ricos" y sectores "pobres" y sus respectivos entornos espaciales.

5. LAS POLITICAS ESPECIALES DE EMPLEO.
EL PLAN DE EMPLEO MINIMO (PEM)
Y EL PROGRAMA OCUPACIONAL
DE JEFES DE HOGAR (POJH)

Los orígenes del PEM se remontan a agosto de 1974. A partir de 1975 su implementación se encontraba en pleno desarrollo, organizándose en torno a las municipalidades. El hecho de que la desocupación, en 1974, se había duplicado respecto del año anterior y la previsión de que tal tendencia se incrementara, se diseñó el Programa de Empleo Mínimo, en el entendido que constituía un medio de ajuste transitorio mientras la economía recuperaba su capacidad histórica de absorción de mano de obra.

El programa se diseñó, en esa perspectiva, de manera tal que el trabajo no debía exceder a las 15 horas semanales y la consiguiente remuneración equivaldría a un tercio del ingreso mínimo. Sin embargo, en virtud de su carácter transitorio, los trabajadores adscritos no podrían ser considerados trabajadores del Estado, no gozarían de estabilidad, de propiedad del empleo ni de indemnización por término de trabajo. Tampoco podrían aspirar a asinación familiar, ni de colación o de movilización.

Siendo las municipalidades el "brazo operativo" del programa, la dirección general correspondía a la división de Desarrollo Comunitario y social del Ministerio del Interior. Este hecho tiene una doble importancia. Por una parte, si bien las municipalidades gozan de autonomía para la implementación del programa, el nivel central se reservará la cuota de decisión más importante, esto es, la capacidad de definir los parámetros fundamentales (volumen de recursos, fijación del monto a pagar, calificación de los usuarios potenciales, etc.). Por otra parte, al depender del Ministerio del Interior queda directamente bajo la tuición del poder político lo que permitirá ejercer un estricto control, tanto sobre los usuarios como sobre el aparato burocrático municipal, con el propósito de neutralizar eventuales "dialécticas" autónomas a nivel local.

Tanto el ritmo de incremento como la presión para incorporarse al PEM dio cuenta de la importancia que tuvo —desde sus orígenes— como política para atenuar los efectos represivos del modelo económico en aplicación (ver Cuadro N° 4).

CUADRO N° 4

Número de adscritos al PEM y POJH.
Total nacional y Región Metropolitana

Año	PEM		POJH	
	Nacional	R. Metrop.	Nacional	R. Metrop.
1975	72.695	19.596		
1976	157.836	34.923		
1977	187.647	36.436		
1978	145.792	29.030		
1979	133.933	21.824		
1980	190.763	28.143		
1981	175.607	23.181		
1982	225.290	35.568	81.200*	30.550*
1983	341.578	80.947	161.228	110.575
1984**	182.607**	22.861**	170.991**	125.866**

Fuente: INE.

* Octubre-diciembre.

** Enero-abril.

La preeminencia del pensamiento neoliberal que ha insistido en la transitoriedad de las políticas especiales de empleo explica, en gran parte, que tales programas hayan carecido de un reglamento estable y que su funcionamiento se haya regulado mediante una serie de circulares que fueron introduciendo ajustes y modificaciones sucesivas.¹⁰

¹⁰ Ver Ruiz-Tagle, J. y Urmeneta, R.: "Los trabajadores del PEM", Editores PET-AHC, Santiago, 1984.

Una de tales circulares detalló las actividades que podían realizarse con personal del PEM (1977) siendo las principales:

- Saneamiento y mejoramiento de condiciones ambientales en poblaciones y campamentos;
- Construcciones y reparaciones de viviendas de emergencia;
- Apertura y reparaciones de cables y vías de acceso a escuelas, policlínicas y parvularios;
- Fabricación de elementos de urbanización;
- Construcción y reparación de carreteras, caminos y puentes;
- Construcción y limpieza de canales y obras de riego, drenajes de desagüe, etc.;
- Trabajo en talleres artesanales;
- Explotación de pequeñas industrias, minería y aserraderos;
- Planes de forestación y reforestación;
- Tareas auxiliares de atención parvularia en jardines infantiles;
- Actividades administrativas y de servicios menores en los municipios y otros organismos públicos.

Como se aprecia, la variedad de actividades posibles a desarrollar es indicativo de la alta "plasticidad" de la mano de obra adscrita al programa, lo que impedirá la constitución de un sentido que traspase la noción de asistencia, con que está dotado el programa. En efecto el tener que desarrollar, alternativamente, labores de muy distinta índole y de un bajo nivel de calificación no permite —como en el caso del trabajo productivo clásico— configurar una dirección de sentido con capacidad de integración y definición del ámbito de conflictos posibles.

La mantención e incremento de las altas tasas de desocupación a nivel nacional, presionó al gobierno para que, en 1979, se levantaran las barreras para el ingreso al PEM (sólo podían ingresar Jefes de Hogar y que tuvieran un

mayor período de cesantía) lo que elevó el número de adscritos en forma importante (ver Cuadro N° 4), pues en 1980 hubo un 42% más de trabajadores incorporados, con respecto al año anterior.

CUADRO N° 5

Desocupación nacional

Año	Desocupación oficial	Desocupación real (incluye PEM y POJH)
1974	9.2	9.2
1975	14.5	16.8
1976	12.7	17.7
1977	11.8	17.7
1978	14.1	18.3
1979	13.6	17.5
1980	10.4	15.6
1981	11.2	16.1
1982	19.6	30.2
1983	17.2	31.2

Fuente: INE.

Nota: Desde 1982, la Fuerza de Trabajo incluye a personas de quince años y más. Con anterioridad incluía a personas de doce años y más.

Más allá de las razones estructurales que explican los altos niveles de cesantía crónicos del régimen autoritario, es importante subrayar que el efecto real que han tenido los programas especiales de empleo es haberse constituido en un "ejército de reserva institucional" que ha permitido el abaratamiento de la mano de obra. En efecto, en la medida en que ha sido el propio Estado el que ha institucionalizado un tipo de remuneración por el trabajo, por debajo del mínimo legal, ha constituido un punto de referencia que ha operado como elemento regresivo respecto de la remuneración del sector formal.

CUADRO N° 6

*Subsidio del PEM y su relación con el sueldo mínimo legal
1975 - 1982¹¹*

Año	Índice del subsidio	Subsidio PEM/ Sueldo mínimo legal
1975	100.0	93.1
1976	90.9	80.9
1977	65.0	55.0
1978	51.4	36.8
1979	44.7	33.1
1980	42.5	31.4
1981	36.2	27.0
1982	43.2	31.8

Fuente: INE.

Hay que hacer notar que pese al deterioro sufrido por el subsidio (en 1982 llega a ser menor de un tercio del sueldo mínimo legal), el número de adscritos mantuvo su alto nivel. Si a ello agregamos que pese a que, teóricamente, el trabajo no debía exceder las 15 horas semanales pero que en la práctica se exigió jornada completa, es indicador de la deteriorada situación a que se han visto enfrentados los sectores más débiles de la población.

Una ilustración complementaria de la significación que tienen los programas especiales de empleo respecto de la fuerza de trabajo a nivel nacional lo da el Cuadro N° 7.

Tanto el levantamiento de las restricciones para el ingreso al PEM (1979) como el agudizamiento de la crisis económica explican el espectacular incremento que se observa en el número de adscritos, especialmente a partir de 1980. Ello no quiere decir, por cierto, que en los años anteriores las condiciones socioeconómicas de los sectores populares evidenciaran un nivel aceptable. Por el con-

¹¹ En Ruiz-Tagle y Urmeneta, *op. cit.*

trario, desde 1973 en adelante, la situación de tales sectores ha sido permanentemente crítica y si no se integraron masivamente a estos programas especiales de empleo ello se debió, fundamentalmente, por las restricciones tanto económicas como normativas que tales programas impusieron. Indicador de ello es la permanente presión que se ejerció, desde sus inicios, por ingresar a ellos.

CUADRO N° 7

*Adscritos al PEM-POJH y porcentaje de la Fuerza de Trabajo.
Totales nacionales 1975-1983*

Año	Fuerza de Trabajo	PEM-POJH	% PEM-POJH en la F. de T.
1975	3.183.510	72.695	2.3
1976	2.181.900	157.836	5.0
1977	3.199.500	187.647	5.9
1978	3.469.000	145.792	4.2
1979	3.477.400	133.933	3.9
1980	3.635.500	190.673	5.2
1981	3.594.000	175.607	4.9
1982	3.660.700	232.057*	6.3
1983	3.687.600	502.806**	13.0

Fuente: INE.

* Se suma el POJH desde Oct.-Dic.

** PEM y POJH, Enero-Dic.

Otro de los aspectos relevantes destacado por algunos autores¹² es el referido al ahorro que le ha significado al Estado, la transferencia al PEM-POJH de importantes programas que benefician a la comunidad nacional. El ahorro de recursos se debe a que utiliza, para la realización de los distintos proyectos, mano de obra cuya remu-

¹² Ruiz-Tagle y Urmeneta, *op. cit.*

neración es muy inferior a la de los trabajadores pagados según los niveles de mercado, o al menos de acuerdo al sueldo mínimo.

Se calcula que en el período 1975-82 el Estado ahorró una suma equivalente a 1.340.8 millones de dólares, lo que permite sostener que los beneficiarios de los programas especiales de empleo, "los más pobres de entre los pobres", han contribuido con una cuota extraordinariamente alta al desarrollo social del país. Este proceso de redistribución de ingresos intrasectores populares sólo es posible en las especiales condiciones represivas del régimen autoritario.

5.1. Composición de los adscritos a los programas especiales de empleo

Una de las primeras constataciones es que la estructura de adscripción a los programas ha variado, en el tiempo, de acuerdo a la evolución de la economía en general y a la significación que tales programas han tenido —como recurso de sobrevivencia— para los sectores populares.

Lo anterior queda demostrado si se piensa en la evolución que ha tenido la variable sexo, a través del tiempo.

CUADRO N° 8

Trabajadores del PEM y su distribución por sexo. 1976-1980
(en porcentajes)

	1976	1977	1978	1979	1980	Promedio
Hombres	81.6	73.6	71.4	70.1	64.2	72.2
Mujeres	18.4	26.4	28.6	29.9	35.8	27.8
TOTAL	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	—

Uno de los hechos que muestran los datos, es la fuerte participación masculina inicial, la que va decreciendo con el paso del tiempo. Ello se relaciona con el paulatino deterioro sufrido por los subsidios del PEM, lo que impulsó —en especial a los trabajadores de las industrias— a buscar otras alternativas ocupacionales.

En un sentido inverso, en la medida en que la situación económica se deteriore, crece el número de mujeres adscritas al programa, las que recurren a él como medida extrema. Ello lo confirma el hecho de que un porcentaje mayoritario de ellas no han tenido experiencia laboral previa, tal como lo configura una encuesta realizada, en 1982, a 10.000 adscritos al programa, por el Departamento de Economía de la Universidad de Chile.¹³

CUADRO N° 9

Distribución de adscritos al PEM por situación ocupacional anterior y por sexo. 1982

	Hombres	Mujeres	Total
Cesantes	67.7 (75.7)	32.3 (32.5)	100.0 (52.7)
No han trabajado antes	25.1 (24.3)	74.9 (67.5)	100.0 (47.3)
TOTAL	47.5 (100.0)	52.5 (100.0)	100.0 (100.0)

Si se comparan las cifras de los cuadros N°s 8 y 9 se puede apreciar que el porcentaje de hombres adscritos decrece desde un 64.2% en 1980 a un 47.5 en 1982. Asimismo el porcentaje de mujeres se incrementa desde un 35.8% a un 52.5% en 1982. Si se piensa que la participa-

¹³ Cheyre, H. y Ogrodnik, E.: "El Programa del Empleo Mínimo: Análisis de una encuesta", Rev. de Economía, U. de Chile, N° 7, 1982.

ción femenina en la fuerza de trabajo a nivel nacional era de 27.6% en 1980, unido al hecho que de ese porcentaje, una proporción mayoritaria proviene del servicio doméstico o no ha tenido experiencia previa de trabajo, se puede afirmar que los objetivos del programa de constituirse en un recurso transitorio, rápidamente, fue sobrepasado.

CUADRO N° 10

Adscritos al PEM por categoría ocupacional previa y sexo. 1982

<i>Categoría</i>	<i>Hombres</i>	<i>Mujeres</i>	<i>Total</i>
Obreros	59.8	8.3	32.8
Empleados	5.5	6.5	6.0
Trabajadores por cuenta propia	9.0	3.7	6.2
Servicio doméstico	0.4	13.9	7.5
No ha trabajado antes	25.0	67.5	47.3
Sin dato	0.2	0.0	0.1
TOTAL	100.0	100.0	100.0

Fuente: Cheyre y Ogradnik, op. cit.

De lo anterior, es posible inferir que son los sectores más pobres y los menos calificados los que recurren a los subsidios.

Asimismo, resulta revelador que son los sectores más jóvenes (entre 14 y 29 años) los que se han visto enfrentados a su primera inserción en el mercado del trabajo, por la vía de estos programas.

Que el 52.3% de los hombres y el 50.5% de las mujeres adscritos al PEM tengan entre 14 y 29 años, está demostrando que para los sectores jóvenes su primera experiencia en el mercado laboral no está en el "sector formal", como fue la experiencia histórica de los grupos etáreos más viejos, sino directamente en estos programas

diseñados por el Estado. Ello constituirá un factor de importancia social y política, como veremos más adelante.

CUADRO N° 11

Adscritos al PEM por edad y sexo. 1982

	<i>Hombres</i>	<i>Mujeres</i>	<i>Total</i>
% en la muestra	47.5	52.5	100.0
Tramos de edad			
14 — 17	25.5	2.1	3.7
18 — 29	26.8	48.4	47.6
30 — 40	14.9	22.6	18.9
41 — 50	11.1	15.6	13.4
51 — 64	15.8	9.4	12.5
65 — 99	5.6	1.2	3.3
Sin dato	0.4	0.6	0.5
TOTAL	100.0	100.0	100.0

Fuente: Cheyre y Ogradnik, op. cit.

Por último, otro dato que modifica el objetivo de transitoriedad con que fue definido el programa es que un 45% del total de cesantes, después de haber perdido su último empleo, no buscó trabajo alternativo sino que se inscribió directamente en el PEM.

Respecto del período de permanencia en el programa, casi la mitad (43.2%) de los adscritos lleva al menos un año o más.

Si a las cifras del Cuadro N° 12 agregamos que el 45.1% de los encuestados "ve su permanencia en el programa como algo indefinido", queda claro que la percepción de la evolución de la economía —para los sectores populares— es claramente negativa lo que tenderá, por la fuerza de los hechos, a transformar el programa en algo permanente que paliará, de manera decreciente, la deteriorada situación de los sectores más débiles. En ese

sentido, rebasa claramente el propósito de ser un programa de empleo temporal, para la fuerza de trabajo desocupada, transformándose en un programa de subsidio para importantes sectores que no tienen otra alternativa de inserción en el mercado laboral.

CUADRO N° 12

Adscritos al PEM según tiempo de permanencia, por sexo, 1982

Tiempo de permanencia (meses)	Hombres	Mujeres	Total
0 — 6	39.5	35.2	37.2
7 — 12	15.8	20.3	18.2
13 — 24	14.1	21.0	17.7
25 — 36	8.1	9.7	8.9
37 — 48	5.7	4.0	4.8
48 y más	15.4	8.5	11.8
Sin dato	1.4	1.3	1.4
TOTAL	100.0	100.0	100.0

Fuente: Cheyre y Ogrodnik, op. cit.

5.2. *El contexto sociopolítico y las políticas especiales de empleo*

Al promediar el año 1981 se empiezan a expresar los primeros indicios de la crisis que se avecinaba, aunque la reacción del gobierno es a minimizar la situación atribuyéndole un carácter de transitoriedad. El sistemático deterioro de la economía entra en contradicción con la postura gubernamental estableciéndose un período de incertidumbre al que sigue una etapa de constitución social de la crisis, desde fines de 1982 en adelante.

La aguda recesión internacional hizo evidente los problemas y tensiones que se habían acumulado en la economía chilena desde hacía algún tiempo. Durante 1981, los términos del intercambio se deterioraron abruptamen-

te, agravándose los problemas de la situación externa. Las tasas de interés se elevaron súbitamente, incidiendo negativamente en la situación financiera de las empresas, lo que de paso obligó a una disminución del gasto, mediante la aplicación de los mecanismos de "ajuste automático".

La prevalencia del "ajuste automático" como recurso para restablecer la normalidad económica y la insistencia que por esa vía se volvería a la situación anterior, hizo que la espiral de la crisis —desde mediados de 1982— adquiriera notable impacto tanto económico como sociopolítico. La devaluación del peso, decisión cuya postergación aparecía como pilar del esquema monetarista, terminó por derrumbar todo el aparato ideológico construido alrededor del "milagro chileno". Esa medida tuvo tal impacto sobre el conjunto del aparato financiero, que a comienzos de 1983 el gobierno se vio en la necesidad de intervenir el grueso de la banca privada nacional y a entregar una cuantiosa ayuda al resto.

El año 1982 terminó mostrando indicadores desalentadores. El producto interno bruto disminuyó en alrededor de un 14%. La producción industrial bajó en un 24%, la desocupación abierta alcanzó un 30% (ver Cuadro N° 5) y la inflación volvió a superar el 20% anual.¹⁴

El contexto de la crisis global precipita la crisis de legitimidad de todo el proceso de desarrollo social y, en especial, el de las políticas especiales de empleo. Hasta 1980 es posible aseverar que los rasgos de legitimidad de las políticas sociales prevalecían sobre sus dimensiones de control. Reiterando el carácter contradictorio de las políticas sociales, los fundamentos de legitimidad de las políticas especiales de empleo descansaban en el hecho de que su implementación obedecía a una situación transitoria mientras la economía iniciaba un ritmo progresivo capaz de absorber de manera creciente la demanda por

¹⁴ Ver Vergara, Pilar: "Auge y caída del neoliberalismo en Chile", D. de T., N° 216, FLACSO, 1984.

puestos de trabajo. Por cierto que operaban simultáneamente las dimensiones de control, en especial en el ámbito "interno" de las políticas, pero la ideología dominante usaba todos los recursos de poder disponible para enfatizar las dimensiones de legitimación de tales políticas, en la medida en que aparecían como un elemento racional que atenuaba —y eventualmente corregía— las "irracionalidades" temporales del mercado.

La pérdida de legitimidad de las políticas estatales de empleo explica el intenso debate que se desarrolla hacia fines de 1982 y durante 1983 en torno al problema del empleo y en el que participan tanto las instancias de gobierno como gremios profesionales, empresariales, sindicatos y finalmente, las organizaciones de los propios involucrados en los programas especiales de empleo.

El gobierno ante la persistente elevación de las tasas de desocupación (ver Cuadro N° 5) decide, entre otras medidas, implementar a partir de octubre de 1982 el Programa Ocupacional de Jefes de Hogar (POJH), iniciativa conjunta del Ministerio del Interior, del Trabajo y la Oficina de Planificación Nacional (ODEPLAN). Las características del programa son: un ingreso de \$ 4.000* para cada trabajador; cada capataz recibirá \$ 8.000** y se contratará uno por cada 25 trabajadores. En los escalones superiores de la pirámide se ubicará personal profesional con remuneraciones superiores.

Además se estableció en febrero de 1983, un subsidio de \$ 3.000 para aquellos empleadores que contrataran mano de obra adicional, que esté recibiendo subsidio de cesantía o están adscritos al PEM o POJH. Todas estas medidas apuntaban a crear relaciones incentivadoras entre el mercado "formal" del empleo y los programas especiales del Estado, en la idea de que la recuperación de la economía era inevitable, en el corto plazo.

Una de las primeras movilizaciones de los trabajadores de los programas estatales de empleo, se desarrollan

* \$ 4.000 equivalían a US\$ 50.

** \$ 8.000 equivalían a US\$ 100.

durante el mes de abril de 1983. En efecto, trabajadores del POJH de las comunas de Pudahuel y San Miguel realizan "paros" de protesta de algunas horas, por el atraso en el pago de sus remuneraciones. Tales movilizaciones se desarrollaron los días 17 y 18 de abril y se extendieron hasta la comuna de La Granja, en donde se registraron incidentes, por las mismas razones. Como resultado de las acciones emprendidas, setenta personas fueron "reubicadas" a otras labores, en Quinta Normal, lo que fue denunciado por los afectados, como represalia por los incidentes ocurridos.

Resulta claro que la inquietud que empieza a evidenciarse entre los trabajadores de los planes estatales de empleo, ocurre en aquellas comunas en que la presencia popular es mayoritaria y en donde, por ende, los problemas de niveles de vida son más agudos. En efecto, La Granja y Pudahuel figuran entre las comunas en que los indicadores de niveles de vida, de los campamentos, son los más deficitarios.¹⁵

La masiva presencia de pobladores (sector marginal-urbano) en tales comunas, se verá incrementada por la llegada de habitantes de campamentos erradicados de otras comunas y que, a esa altura del año, era significativamente importante, por ejemplo en la comuna de La Granja.¹⁶

Lo anterior se traducía en que el número de adscritos al PEM y POJH, en las comunas señaladas constituían porcentajes significativos del total de la Región Metropolitana.

El otro hecho complementario de la situación descrita, lo constituye la diferencial capacidad económica en la que se encuentran los municipios que cobijan a los sectores de pobladores más numerosos, tal como lo muestra el Cuadro N° 1.

¹⁵ Morales, E.: "Algunos indicadores de niveles de vida en campamentos de las comunas del Gran Santiago", Documento de Trabajo, N° 178, FLACSO.

¹⁶ Ver Cuadro N° 2.

Las primeras movilizaciones de los adscritos a los programas PEM-POJH revelan la pérdida de legitimidad que tales políticas habían alcanzado y la reacción del gobierno señala el comportamiento que, a futuro, se va a seguir, esto es, privilegiar la dimensión de control represivo de tales programas.

El 11 de marzo de 1983 se efectuó la primera "protesta" nacional, convocada por el Comando Nacional de Trabajadores (CNT), que significa el resurgimiento del movimiento social y político opositor y marca el cambio en la correlación de fuerzas políticas en el país. Sin entrar en un análisis de las movilizaciones sociales conocidas como "protestas" (las que se sucedieron mensualmente durante 1983); interesa destacar que entre los elementos constitutivos de la estrategia gubernamental para enfrentarlas se destacan tres, de manera general. El primero, es la política de amedrentamiento y terror aplicada a los sectores populares, una política de concesiones económicas para los gremios empresariales y una "apertura" controlada para los sectores políticos. Después del 11 de mayo, "El Mercurio" calificó a la movilización opositora "como el más serio desafío que ha enfrentado el gobierno en sus casi diez años".

De las características mencionadas, nos interesa relevar la primera. Y ello porque desde un comienzo la participación de los sectores poblacionales fue activa y de gran envergadura. La reacción de los pobladores, espacialmente localizada en las comunas periféricas del Gran Santiago, hacia el autoritarismo asumió un carácter frontal en la medida en que el gobierno concentró toda su capacidad represiva (y militar) en esos sectores con el propósito de configurar un cuadro de amenaza hacia la sociedad, por parte de la "violencia bárbara".

A medida que van transcurriendo las diferentes protestas se va consolidando una doble lógica política, por parte del gobierno, para enfrentarlas: una lógica de "diálogo" y apertura y otra de enfrentamiento. Esta última es la reservada a los sectores poblacionales, la que se traducirá en un mayor desarrollo de las dimensiones de

control y represión de las políticas de empleo estatales en la medida en que gran parte de los adscritos a ellos, pertenecen a los sectores de pobladores.

Lo que se quiere enfatizar es que, a partir de la movilización social opositora iniciada el 11 de mayo de 1983, con las características brevemente descritas, se establece la correspondencia entre control y represión social hacia los sectores de pobladores y las dimensiones equivalentes de las políticas sociales implementadas para ellos. Las consecuencias sociopolíticas de tal situación no escapan a diversos sectores empresariales y gremiales. Para decirlo de manera breve, si durante muchos años a economía era la forma de la política, finalmente la política es la que determina la economía.

En agosto se informa que ha sido ampliada la jornada de trabajo del PEM de 3 a 7 horas. Las razones que se invocan son: a) uniformar los horarios en las distintas comunas; y b) superar el "relajamiento" que existía en algunos municipios para tratar al personal del PEM (cobraban sin trabajar o trabajaban 2 horas diarias) "El Mercurio", 10 de agosto de 1983.

En el mismo mes se suceden diferentes anuncios bastante contradictorios. Por una parte la intendencia señala que estudia el traspaso paulatino del PEM al POJH. ("La Segunda", 4 de agosto de 1983). Por otra, se señala que existen presiones para eliminar el POJH y reemplazarlo por empleos definitivos, privilegiando al mayor número de varones con el objeto de que los nuevos subempleados incidan directamente en el índice de cesantía, bajándolos a los niveles estimados por el gobierno. "La Segunda", 17 de agosto de 1983. Por último, se anuncia la reducción del PEM en un 50%, antes de fin de año, según instrucciones recibidas por los distintos municipios del Área Metropolitana, del Ministerio del Interior. "La Segunda" 18 de agosto de 1983.

Lo anterior expresa, a nuestro juicio, la pugna existente en el gobierno entre aquellos que postulan la necesidad de que el Estado, por razones de control sociopolítico, mantenga los programas especiales de empleo bajo

su tutela y los que pugnan por que éstos se traspasen al sector privado, mejorando por esta vía la rentabilidad de las empresas al contar con mano de obra más barata que la del mercado.

Finalmente, se produce el momento culminante de la movilización de los trabajadores del PEM y del POJH.

El 28 de noviembre, los 5.000 trabajadores del PEM y del POJH de Pudahuel suspendieron sus labores para reunirse con el alcalde al cual le plantearon un pliego de peticiones que reivindicaba mejoras económicas y sociales. La respuesta alcaldicia fue la de prometer su colaboración para una respuesta positiva de parte de la intendencia. "El Mercurio", 29 de noviembre de 1983.

Al día siguiente, 800 trabajadores del PEM y POJH, de La Granja, paralizaron sus labores en demanda de mejores condiciones de trabajo, adhiriendo al movimiento reivindicativo iniciado por los trabajadores de Pudahuel. Entre los puntos demandados figuran: a) eliminación del PEM y mantención del POJH; b) salario de 12.000 pesos; c) bonificación de Navidad; d) trato digno de capataces y jefes; e) retiro de vigilantes armados. Tras una marcha realizada hasta la municipalidad, se hizo entrega del petitorio al alcalde. "La Tercera", 30 de noviembre de 1983.

El día 2 de diciembre, se informaba que los alcaldes entregaron, a la intendencia, los petitorios de los "sindicatos" del POJH de diversas comunas: Pudahuel, San Miguel, La Florida y Conchalí. Tales petitorios son coincidentes; los alcaldes señalan que la solución debe venir del nivel central. "La Segunda", 2 de diciembre, 1983. El mismo día se anuncia que el gobierno estudia la disolución del PEM y su absorción por el POJH. Asimismo anuncia el estudio de la división de algunas comunas de la Región Metropolitana.

El día 5 de diciembre, unos 7.000 obreros del PEM y POJH de La Granja protagonizaron diversos incidentes en la vía pública, frente al edificio municipal. Los dirigentes indicaron que se reunieron en el citado lugar "para presionar a las autoridades de la municipalidad para que nos entreguen una pronta respuesta a nuestro peti-

torio". El resultado fue varios heridos y un medio centenar de detenidos.

Asimismo, se registraron protestas similares en las comunas de Ñuñoa (en la que se registró un paro de 500 obreros del POJH). San Miguel (el alcalde conversaba con los dirigentes mientras 2.000 obreros esperaban en el anfiteatro de la municipalidad) y La Florida en donde también se registraron incidentes. "La Segunda", 5 de diciembre, 1983.

La intendencia pide, entre otras medidas, la nómina de "activistas e incitadores" de los hechos de violencia, para eliminar a "estos malos elementos". "El Mercurio", 6 de diciembre de 1983.

El día 6 el conflicto se había generalizado a todas aquellas comunas que contaban con una parte significativa de los adscritos a los programas estatales de empleo. Se realizan huelgas de "brazos caídos" en La Granja, La Cisterna, La Florida, San Miguel, Ñuñoa y Quilicura, además de incidentes y detenidos. Algunos alcaldes, como los de La Florida y San Miguel muestran una disposición tolerante y no represiva. Incluso aceptan algunos puntos del petitorio de los trabajadores.

Por su parte, la Confederación de la Construcción reconoce el patrocinio de los trabajadores del PEM-POJH, dado que un "alto porcentaje son desempleados de esa actividad". Se informa, además, de la constitución de un "Comando Metropolitano de Trabajadores PEM-POJH". "La Segunda", 6 de diciembre de 1983.

El día 7, se anuncia el término del PEM en la Región Metropolitana. 63.000 personas, de las cuales el 80% son mujeres, quedan cesantes. Además se anuncia la disminución del POJH. Según la autoridad regional la medida se debe a que se estudiarán otros instrumentos para atacar la cesantía. Añadió que, cuando se implementó el POJH, el PEM fue cuestionado por su baja productividad y mal aprovechamiento de los recursos.

Agrega el intendente que el término del PEM y la reducción del POJH no significa la disminución de los recursos que el Estado asigna a esos efectos. Hizo notar

que el PEM se había apartado de su objetivo original: de un programa orientado a la absorción de la cesantía "pasó a estar integrado, mayoritariamente, por personas que no son desempleados ni pertenecen a la fuerza de trabajo". Respecto del POJH señaló que algunas de las propuestas son claramente ineficientes, no rentables socialmente, "por cuanto agitadores han entorpecido su normal desarrollo".

Respecto del problema en cuestión, el Presidente de la Confederación de la Producción y el Comercio afirma que es partidario de que se incrementen las obras públicas en beneficio de las municipalidades "pero a través de contratos privados, en lugar del PEM y del POJH". Agrega no estar de acuerdo con programas bajo administración central. "El Mercurio", 8 de diciembre de 1983.

A mediados de diciembre se informa que 15.000 personas perdieron su trabajo en el POJH de la Región Metropolitana, según un comunicado de la intendencia. El término anticipado de 15 proyectos se fundamenta en el hecho de que se habían tornado "ineficientes y poco rentables, desde el punto de vista social". Las comunas más afectadas son La Granja (7.000 personas que constituyen el 50% del total de adscritos) y Pudahuel. "La Segunda", 16 de diciembre de 1983.

En el mes de enero de 1984 el intendente informa de la "racionalización" del programa POJH en todas las comunas de la Región Metropolitana. Para cumplir con tal objetivo señaló a los alcaldes que "debían fortalecer el control del programa a nivel de cuadrillas y en la administración de las obras". Además, la intendencia no aprobará proyectos con rendimiento de mano de obra fuera de los cánones normales y con beneficios deficientes para la comunidad. Los proyectos que terminan no serán renovables automáticamente. "El Mercurio", 3 de enero de 1984.

En marzo de 1984, alrededor de 4.000 personas eran despedidas del POJH de La Granja. En las últimas semanas el número de trabajadores de esa comuna era de unos

8.000, en el POJH. No hubo protestas. "La Tercera", 16 de marzo de 1984.

Algunas cifras estadísticas grafican el desenlace.

CUADRO N° 13

Adscritos al PEM y POJH, Nacional y Región Metropolitana. Enero-abril, 1984

1984	PEM		POJH	
	Nacional	Región Metropol.	Nacional	Región Metropol.
Enero	250.649	67.160	201.573	145.441
Febrero	175.790	8.194	178.276	130.148
Marzo	155.218	7.996	159.296	116.814
Abril	150.245	8.092	144.817	111.062

Fuente: INE.

Del análisis de la movilización de los trabajadores de los planes estatales de empleo se desprenden algunas conclusiones.

En primer lugar, en la medida en que los planes de empleo perdieron legitimidad, emergió la dimensión de control represivo la que, al ser desbordada, mostró la incapacidad del régimen autoritario para asumir una situación de movilización que pudiera redefinir los objetivos originales de los planes, en un contexto de negociación.

Las medidas de control que se intentaron por parte del gobierno no sólo se orientaron a los trabajadores de los programas sino que, también, fueron dirigidas a mantener la estructura piramidal de autoridad que tendió a desarticularse en virtud de la existencia de dinámicas "autónomas" de ciertos alcaldes. Estos, en varias comunas, apoyaron gran parte de las demandas de los trabajadores lo que generó contradicciones que fueron resueltas, posteriormente, por "golpes" de autoridad del nivel central.

Los contenidos de las demandas en los distintos planos, salarial (12.000 pesos de ingreso), de beneficios sociales (acceso a salud, previsión) y de dignidad (relaciones de trabajo sin clima de terror), constituyen una forma de *religitimar* a los programas de empleo, por parte de los trabajadores transformándolos en un tipo de trabajo con las características del trabajo productivo, lo que implicaba una redefinición sustantiva de ellos y, en los hechos, generando una nueva situación.

A lo anterior no es ajeno el hecho de que un porcentaje importante de los trabajadores de la construcción cesantes, están adscritos al PEM-POJH. El obrero de la construcción es un tipo de trabajador eventual, lo que permite que su experiencia laboral se adapte a las modalidades de los programas especiales de empleo y, en momentos de movilización reivindicativa, constituya la demanda en los términos en que tradicionalmente lo ha hecho en su relación con la empresa. Esto no significa excluir una importante cuota de espontaneísmo, que caracterizó a la movilización de los trabajadores del PEM y del POJH.

Por último, el gobierno no está en condiciones de soportar una reivindicación económica pues ella, necesariamente asume un contenido político, dado el carácter del régimen autoritario. Esta politización *objetiva* de los conflictos no supone, necesariamente, una dimensión *subjetiva* equivalente por parte de los sectores movilizadas. La respuesta del régimen, por lo tanto será política, y es en ese plano de las decisiones que opta —ante la creciente movilización de los trabajadores— por cancelar uno de los programas (PEM) y disminuir el otro (POJH). Todo esto en el contexto de una política represiva hacia los sectores populares, en general, como resultado de su activa participación en las movilizaciones políticas opo-sitoras al régimen.

La experiencia autoritaria ha significado, para los sectores populares urbanos, la total exclusión social y política, a la cual se ha agregado, la exclusión espacial.

Contrariamente a la experiencia de las últimas déca-

das en que el esquema del Estado-compromiso permitió la creciente incorporación social de los sectores populares, en el período actual sus demandas no han tenido espacios de interlocución. El Estado, tradicional interlocutor de las demandas populares, ha renunciado en favor del mercado la capacidad de resolución de los conflictos apelando permanentemente a la fuerza como forma de control social.

Tanto la reforma municipal como la reforma comunal buscaron atomizar el movimiento social, corporativizar sus demandas y aumentar los niveles de control social.

En un período en que la actividad política ha estado excluida, la función intermediadora de los partidos ha sido inexistente lo que ha obligado a los sectores populares urbanos a desarrollar estrategias de sobrevivencia de carácter bastante autónomas. Pero esta autonomía está más referida a la imposibilidad de relación con el Estado que a la existencia de una "ideología" antiestatista cristalizada. Ciertamente es que la actual situación ha estimulado una cierta desconfianza de la política y un cierto apego a la acción a nivel exclusivo de las bases y de la reivindicación concreta, pero ello es un fenómeno exclusivamente coyuntural. En la medida en que la sociedad vuelve a repolitizarse las demandas volverán a presionar al Estado toda vez que las reivindicaciones más urgentes (empleo, educación, salud) sólo pueden ser satisfechas por las agencias gubernamentales. Tal vez lo novedoso de la situación futura radique en la posibilidad de que las organizaciones locales ejerzan un mayor control democrático sobre la gestión del Estado, a través de una mayor participación en la planificación e implementación de las políticas públicas.

Por otra parte, la diferenciación socioespacial entre comunas "ricas" y comunas "pobres", en un contexto de agudización de la crisis económica, tiende a aumentar la brecha entre ambos polos. La propia lógica del actual sistema municipal hace imposible, para las comunas "ricas" desarrollar políticas que tengan algún impacto redis-

tributivo en su entorno, en tanto las comunas pobres enfrentan crecientes niveles de conflicto por el efecto de la pauperización de sus habitantes. La tarea planteada por esta situación será doble: por una parte se deberán buscar los recursos político-institucionales que permitan superar la polarización comunal, generando mecanismos que permitan la implementación de políticas redistributivas al interior del sistema municipal. Por otra parte, se deberán estimular formas participativas, a nivel local, en especial en aquellas comunas y zonas que exigen una atención especial y, en ese sentido, tal participación constituirá un punto de referencia legítimo para el sistema político futuro.

La importancia de las organizaciones locales para un futuro régimen democrático puede ser visto, al menos, en tres sentidos: a) la participación de la organización local permitirá conocer y asignar mejor los recursos de que se dispone para orientar el proceso de planificación económica y social; b) permitirá atenuar el proceso burocratizador que suele acompañar a las reformas democráticas y consolidar un proceso de decisiones cada vez menos centralizado; c) fortalecerá, por último, el proceso político democrático en la medida en que éste se consolidará por la vía de la mayor legitimidad que la participación local le conferirá.

Un estilo de desarrollo alternativo al actual, deberá considerar como variables relevantes la dimensión socioespacial a nivel comunal, en el diseño e implementación de políticas en el campo de la participación social, que apunten a recomponer el sentido de comunidad nacional.

BIBLIOGRAFIA

1. BAÑO, RODRIGO: "Lo Social y lo Político". Ed. FLACSO, Chile, 1985.
2. BORJA, JORDI: "Persistencia, crisis y renacimiento de los poderes locales" en *Revista Pensamiento Iberoamericano*, N° 5b, 1984.
3. CALDERON, F. (Comp.): "Los movimientos sociales ante la crisis", Ed. CLACSO - UNU - IISUNAM, Buenos Aires, 1986.
4. CARDOSO, FERNANDO H.: "Estado y Sociedad en América Latina", Ediciones Nueva Visión, Buenos Aires, 1971.
5. GRACIARENA, J.: "Poder y clases sociales en el desarrollo de América Latina", Ed. Paidós, Buenos Aires, 1967.
6. O'CONNOR, J.: "Estado y capitalismo en la sociedad norteamericana", Buenos Aires, Ed. Periferia, 1974.
7. PERRIN, GUY: "Pour une Théorie Sociologique de la Sécurité Sociale dans les sociétés industrielles", *Revue Française de Sociologie* N° 3, 1967.
8. SINGER, P.; CAMPOS, O.; DE OLIVEIRA, E.: "Prevenir e curar. O Control Social a través dos Serviços de Saúde", Ed. F.V., Río de Janeiro, 1978.
9. VERGARA, PILAR: "Auge y caída del neoliberalismo en Chile", Ed. FLACSO, Chile, 1985.