

La “alcaldización de la política” en la post dictadura pinochetista. Las comunas de Santiago, Las Condes y Pudahuel*

The “Municipalization” of Chilean Politics after Pinochet’s Dictatorship: The Districts of Santiago, Las Condes and Pudahuel

Verónica Valdivia Ortiz de Zárate**

Resumen: Este artículo analiza el accionar municipal durante los primeros dos gobiernos de la Concertación, desde tres comunas capitalinas de diferentes estratos socio-económicos: Santiago, Las Condes y Pudahuel, evaluando el impacto político de la reforma municipal de la dictadura en la post dictadura. Nuestra hipótesis sostiene que, independiente de la situación socio-económica comunal y de la adscripción partidaria de su alcalde, el nuevo municipio confirmó el diseño programático de la dictadura pinochetista, dirigido a la expansión del neoliberalismo y la subsidiariedad estatal, y la despolitización social desde la escala local.

Palabras clave: Alcaldización de la política, Despolitización, Municipios, Dictadura, Concertación

Abstract: This article analyzes municipal government during the first two administrations of Chile’s “Concertación de Partidos por la Democracia” (1990-2000). It focuses on three Santiago districts of different socio-economic status, Santiago, Las Condes and Pudahuel, assessing the political impact of the Pinochet Dictatorship’s municipal reform upon the post-dictatorial governments. Our hypothesis holds that, regardless of each district’s socio-economic standing or their mayors’ differing political affiliation, the “new” municipal government upheld the Dictatorship’s programmatic design, aimed at the spread of neoliberalism and State-subsidiarity, as well as social de-politicization on a local level.

Keywords: De-politicization, City Councils, Dictatorship, “Concertación”.

Recibido: 9 junio 2017

Aceptado: 12 septiembre 2017

* Este artículo es parte del proyecto Fondecyt No.1110060, dirigido por el historiador Rolando Álvarez.

** Chilena. Doctora en Estudios Americanos. Académica Universidad Diego Portales, Santiago de Chile. Correo electrónico: veronicavaldiviaoz@gmail.com



Uno de los rasgos que caracterizó al Chile de la década de 1990 fue el creciente proceso de desafección política, expresada en la abstención electoral (30% en las elecciones parlamentarias de 1997), la negativa de los jóvenes a inscribirse en los registros y el distanciamiento entre los partidos y la sociedad.¹ Esa crisis de la política tiñó la exitosa transición, denominada como “modelo chileno”,² pues ponía de manifiesto la crítica de importantes sectores sociales al derrotero seguido por los gobiernos de la Concertación en materia de estrategia económica, los “consensos” con la oposición y la desmovilización social.³

Aunque el neoliberalismo tuvo ese efecto de desafección política en todo el mundo,⁴ en el caso de Chile ha habido un fuerte debate al respecto, que se cruza con la evaluación política de la transición. Hay quienes, desde una mirada crítica, han explicado ese distanciamiento con la política formal como una herencia de la dictadura, de la continuidad de su modelo económico, la masificación del consumo y su correlato en una ciudadanía “credit card”, una cultura individualista y hedonista, que alteró la forma de entender la política.⁵ Para otros, la Concertación no mantuvo el mismo modelo, sino que avanzó hacia una economía social de mercado; corrigió el neoliberalismo legado por la dictadura, pero sin que la democracia pudiera desarrollarse ampliamente, sino de forma limitada.⁶ En ese sentido, el “modelo chileno” contenía luces y sombras, crecía, eliminando pobreza, pero desmovilizaba a su antiguos adherentes, habiendo contradicciones entre sus propósitos originales y el rumbo tomado.⁷

¹ Alfredo Riquelme “¿Quiénes y por qué no están ni ahí? Marginación y/o automarginación en la democracia transicional, 1988-1997” en Paul Drake e Iván Jaksic (Editores) *El modelo chileno. Democracia y desarrollo en los noventa*, LOM, 1998, pp. 261-279; Oscar Muñoz, Carolina Stefoni y Rodrigo Atria (Compiladores) *El período del Presidente Frei Ruiz Tagle. Reflexiones sobre el segundo gobierno concertacionista*, FLACSO, 2003.

² Paul Drake e Iván Jaksic, *El modelo chileno, op.cit.*; Cristián Toloza y Eugenio Lahera *Chile en los noventa*, DOLMEN, 1998.

³ Gonzalo de la Maza “Los movimientos sociales en la democratización de Chile” en Drake y Jaksic, *op. cit.*; Agustín Squella y Osvaldo Sunkel (Compiladores) *Democratizar la democracia: reformas pendientes*, LOM, 2000. Para la elección presidencial de 1993 esas disidencias se expresaron en la candidatura de Manfred MacNeff.

⁴ Zigmunt Bauman, *Vida de consumo*, Buenos Aires FCE, 2007. Zigmunt Bauman, *En busca de la política*, Buenos Aires, FCE, 2001; Pierre Rossanvallon, *La contrademocracia*, Buenos Aires, Manantial, 2011.

⁵ Norbert Lechner, *Las sombras del mañana. La dimensión subjetiva de la política*, Santiago, LOM, 2002; Tomás Moulian, *Chile actual. Anatomía de un mito*, LOM, 1997 y *El consumo me consume*, Santiago, LOM, 1998; Juan Carlos Gómez, *Política, democracia y ciudadanía en una sociedad neoliberal (Chile: 1990-2010)*, Santiago, Arcis/Clasco, 2010.

⁶ Oscar Muñoz Gomá, *El modelo económico de la Concertación. 1990-2005 ¿Reformas o cambio?*, Santiago, Catalonia, 2007; Carlos Huneeus, “Los cambios institucionales al sistema económico la transición a la democracia en Chile. Del neoliberalismo a la economía social de mercado”, en *Revista de Ciencia Política*, vol. 20, No.2, Santiago pp. 103-130 Manuel Antonio Garretón, *Neoliberalismo corregido y progresismo limitado. Los gobiernos de la Concertación en Chile 1990-2010*, Santiago, Clasco/Arcis, 2012

⁷ Paul Drake e Iván Jaksic, *El modelo chileno, op.cit.*; Guillermo Campero “Más allá del individualismo. La buena sociedad y la participación” en René Cortázar y Joaquín Vial (Editores), *Construyendo opciones*, Santiago 1998 Dolmen/Cieplan;



Este artículo se introduce en ese problema histórico, poniendo atención en el impacto provocado por la reforma municipal hecha por la dictadura, la cual tenía como propósito materializar la subsidiariedad estatal y transformar la política. El primer objetivo se lograría con el traspaso desde el Estado central al municipio la administración de los derechos sociales (educación, salud, como los subsidios a los pobres), y desde allí se implementarían las políticas sociales, pero focalizadas. El segundo fin era desplazar el eje de la participación ciudadana desde la política partidaria y en torno a los problemas nacionales a la escala comunal, referida a cuestiones de orden territorial, sin afectar los diseños generales provenientes de la cúpula del poder. El municipio era el encargado de ejecutar las políticas decididas centralmente, a la vez que sería en la localidad donde se desarrollaría la participación social, en organizaciones funcionales y territoriales, mientras los alcaldes se convertirían en las figuras políticas centrales, debilitando a los partidos y las propuestas programáticas. A ese proceso se le ha denominado la “alcaldización de la política”.⁸

La municipalización era entendida por la dictadura como desestatización, toda vez que el municipio asumiría funciones antes cumplidas por el Estado Central, bajo la lógica de la subsidiariedad estatal. Ello implicaba que el Estado, a través del municipio, solo atendería al segmento de la población definido como extremadamente pobre, desapareciendo la noción de derechos universales, antes garantizados por el Estado, por lo que la gran masa ciudadana debía auto proporcionarse esos bienes, como una cuestión privada. La dictadura buscaba erradicar la noción de derechos universales, garantizados por el Estado central.

Este trabajo se sitúa en ese enfoque y en la etapa postpinochetista o de postdictadura (1990-2000), es decir en un tipo de transición, en la cual las fuerzas armadas tuvieron la capacidad de imponer sus condiciones, heredando parte sustancial de su proyecto. De allí que la idea de transición ha sido cuestionada en los últimos años y ha cobrado vigencia la noción de postdictadura o postpinochetismo, como expresión del debilitamiento de la frontera entre democracia y dictadura y las fuertes continuidades tras el fin de las experiencias militares,⁹ enfoque del que hemos participado. Por ello, esta opción analítica instala el problema de la despolitización en los noventa como un fenómeno de postpinochetismo, en el marco de la municipalización.

El artículo analiza el caso de tres municipios de la capital: Santiago, Pudahuel y Las Condes durante la década de 1990. Hemos escogido estos tres municipios, por tres razones. En primer lugar, porque exhibieron liderazgos muy arraigados, con al menos ocho años al

⁸ Hemos desarrollado este argumento en “Al rescate del municipio. La síntesis ideológica de la dictadura pinochetista”, *Observatorio Latinoamericano*, Dossier No.8, 2011 y Verónica Valdivia, Rolando Álvarez y Karen Donoso *La alcaldización de la política. Los municipios en la dictadura pinochetista*, LOM; 2012.

⁹ Guillermo O’Donnell y Phillippe Schmitter, *Transiciones desde un gobierno autoritario/ 4.- Conclusiones tentativas sobre democracias inciertas*, Buenos Aires, Paidós 1995; Cecilia Lesgart *Usos de la transición a la democracia. Ensayo, ciencia y política en la década del ’80*, Argentina, Homo Sapiens, 2003; Tomás Moulian, *Chile actual, op.cit.*; Manuel Antonio Garretón, *Del postpinochetismo a la sociedad democrática*, Santiago, Debate, 2007; Manuel Antonio Garretón, *Neoliberalismo corregido y progresismo limitado, op. cit.*; Alain Rouquie, *A la sombra de las dictaduras. Las democracias en América Latina*, México, FCE, 2011. Para el caso argentino, Claudia Feld y Marina Franco (Directoras) *Democracia, hora cero. Actores, políticas y debates en los inicios de la post dictadura*, FCE, 2015.



mando de sus comunas, y con apoyos políticamente transversales, que permiten observar el éxito o fracaso de la “alcaldización de la política”. En segundo lugar, por sus disímiles características socio-económicas. Santiago era una comuna habitada por importantes segmentos medios, rasgo acentuado por el alcalde de la época. Es el municipio más importante del país. Las Condes, un sector socialmente acomodado, con problemas muy particulares, ajeno a la realidad que vivía la generalidad del país en esa década. Pudahuel, en tanto, se diferenciaba de las anteriores por sus altos índices de pobreza y escaso desarrollo. Una comuna que requería de una alta atención del Estado para enfrentar los graves problemas sociales de su población. En tercer lugar, por sus liderazgos políticos. Santiago fue dirigida por el entonces militante de la Democracia Cristiana, Jaime Ravinet (1990-2000), del ala políticamente de centro de la Concertación. Las Condes era liderada por el UDI, Joaquín Lavín (1992-1999), la derecha más pinochetista. La alcaldía de Lavín fue clave en los años noventa, por el estilo político que encarnó, pretendiendo erigirse en un modelo, llegando a disputar la Presidencia de la República a fines de la década. Pudahuel, por su parte, contaba como jefe edilicio a otro miembro de la Concertación, pero del ala “izquierdista”, el socialista Johnny Carrasco (1992-), quien ejerce ese cargo hasta la actualidad.

En concreto, veremos cómo el neoliberalismo, la subsidiariedad estatal, y las gestiones alcaldías, núcleos de la reforma municipal de la dictadura, se vivieron durante los años noventa en estas tres comunas de la capital, con realidades socio-económicas y liderazgos políticos dispares que podrían haber desarrollado estrategias distintas y haber modificado la forma de entender la política.¹⁰

Respecto de las comunas elegidas es importante señalar que no en todos los casos pudo accederse al mismo tipo de fuentes, lo cual impactó de alguna manera el análisis. En efecto. En los casos de la comuna de Santiago y Las Condes no fue posible revisar archivos municipales, pues no son de acceso a los investigadores. Se hizo la solicitud, pero en Santiago se argumentó que no existía un archivo propiamente tal, sino volúmenes desordenados. De Las Condes, no obtuvimos respuesta. Por eso, en Santiago utilizamos la prensa comunal, la revista *Gestión* y prensa; pero en Las Condes solo prensa. En el caso de Pudahuel, en cambio, se pudo revisar documentos internos del municipio, gracias a la

¹⁰ A fines de los ochenta se desarrollaron varios trabajos desde la sociología acerca de la reforma municipal. Algunos veían el proceso como una oportunidad de generar poder local, mientras que otros destacaron el carácter verticalista y de disciplinamiento que envolvía. En el primer caso, consúltese Vicente Espinoza, Alfredo Rodríguez y Alex Rosenfeld. “Poder Local, Pobladores y Democracia.”, *Revista Mexicana de Sociología*, 48, No. 4, 1986; en la segunda interpretación, Jorge Chateau “Regionalización y geopolítica. Algunas reflexiones”, Santiago, FLACSO, D.T. No.75/78, 1978; Eduardo Morales “Políticas públicas y ámbito local. La experiencia chilena” y Hernán Pozo “La participación en la gestión local para el régimen actual chileno” en Jordi Borja *Descentralización, movimiento y gestión local*, Santiago, FLACSO/CLACSO-ICI, 1987; Hernán Pozo “La situación actual del municipio y el problema de la municipalización”, Santiago, FLACSO, Contribuciones No.7, 1987; Bernarda Gallardo “De la municipalidad, el autoritarismo y la democracia. Una reflexión”, Santiago, FLACSO, D.T.No.423, 1989.



gentileza del encargado del archivo municipal, lo cual nos entregó un panorama más completo. A ello se agregó prensa.¹¹

Nuestra hipótesis sostiene que la desafección política en el Chile de los años noventa estuvo influida por las transformaciones en materia municipal llevadas a cabo por la dictadura, pues el neoliberalismo, en parte, se naturalizó desde los municipios, meros ejecutores de una estrategia de desarrollo ya decidida, y legitimó una forma de entender la política, localista, con una participación meramente consultiva y de liderazgos personalistas, ajena a lo programático. El municipio fue el encargado de corporizar la subsidiariedad estatal, los estilos políticos tecnocráticos y personalistas, y redefinió la participación como social-apartidaria, provocando importantes grados de indiferencia hacia la política. En ese sentido, independientemente de la situación socio-económica de las comunas y de la orientación política de sus alcaldes, el accionar municipal confirmaba los pilares proyectuales de la dictadura, conformando la post dictadura.

Como se sabe, los estilos políticos personalistas latinoamericanos de la década de los noventa, como Fujimori o Menem, han sido caracterizados por la politología como una nueva expresión de populismo, el neopopulismo.¹²

En el caso de Chile, y a partir del nuevo estilo político observable en la década de 1990 y los liderazgos en base a redes, Emanuelle Barozet¹³ caracterizó como populistas los liderazgos de Joaquín Lavín, de carácter nacional, y Jorge Soria (alcalde de Iquique), local. Dichos liderazgos se basarían en vínculos rutinarios, de orden formal e informal, creados a partir de redes duraderas, especialmente entre los sectores populares. A su entender, Lavín y Soria, aunque no exclusivamente, “encarnan el síndrome populista propio de las democracias actuales, que se construye bajo la satisfacción inmediata de las necesidades populares y la promoción de este elemento popular como fundamento de la acción

¹¹ El acceso a los archivos en Chile, como se sabe, es un problema, pues muchas entidades públicas no los envían o lo hacen, pero una vez depurada la información. La Ley de Transparencia tampoco ha sido de mucha ayuda. Con el investigador responsable de este proyecto, el historiador Rolando Álvarez, la invocamos en los municipios de Renca y Santiago para la gestión de Joaquín Lavín en los 2000. En Renca la respuesta de la alcaldía de Vicky Barahona fue que no existía información, pues hubo un incendio. No entregó documento alguno. En Santiago, el entonces alcalde Pablo Zalaquett, nos entregó un CD con información seleccionada por el municipio. No se nos permitió revisar los volúmenes o los archivos digitales.

¹² Kurt Weyland, “Populism in the Age of Neopulism”, en Michael Conniff *Populism in Latin America*, Alabama Press, 1999; Guy Hermes et al, *Del populismo de los antiguos al populismo de los modernos*, México, Colegio de México, 2001; María Moira Mackinnon y Mario Alberto Petrone, *Populismo y neopopulismo en América Latina*, Buenos Aires, EUDEBA, 1998; Michael Conniff, “Neopopulismo en América Latina. La década de los noventa y después”; Carlos de la Torre, “Masas, pueblo y democracia: un balance crítico de los debates sobre el nuevo populismo”, en *Revista de Ciencia Política*, UCH, No.1, 2003; Carlos de la Torre y Enrique Peruzzotti (Editores) *El retorno del pueblo. Populismos y nuevas democracias en América Latina*, Quito, Flacso, 2008.

¹³ Emanuelle Barozet “Movilización de recursos y redes sociales en los neopopulismos: hipótesis de trabajo para el caso chileno”, *Revista de Ciencia Política*, No.1, 2003, pp.39-54. En una perspectiva similar, Evelyn Arriagada “Neopopulismo y clientelismo en la derecha chilena. La inserción local de la UDI en una comuna popular del Gran Santiago”, Tesis de Antropología, UCH, 2008. La aplicación del concepto de populismo a la UDI, Evelyn Arriagada “UDI ¿partido popular o partido populista? Consideraciones del éxito electoral del Partido Unión Demócrata Independiente (UDI) en los sectores populares”, *Colección Ideas-Fundación Chile* 21, No.51, 2005.



política”.¹⁴ Sería por ello que la UDI se habría declarado un partido popular, en 2001, considerando la alta votación parlamentaria obtenida, aprovechando el apoyo del pinochetismo. Se trataría de un “populismo de derecha”.¹⁵ Basándose en la bibliografía existente en la época, Barozet afirma que la introducción de la UDI en el mundo popular se debió a la decisión de competir con la DC y la izquierda en el mundo popular, desarrollando una “continuidad organizacional”, para lo se buscaron dirigentes territoriales, a los que posteriormente se los capacitó. Su hipótesis es que el éxito de la UDI se debió a su expansión territorial y la penetración de los espacios de socialización, beneficiándose de la distribución de recursos hechos durante la dictadura. Desde la Secretaría de la Juventud se habrían creado redes.

El análisis de Barozet se refiere a los años noventa y su interés se centró en la relación entre liderazgo, redes y movilización. Para ello, utilizó el concepto de neopopulismo, en tanto estilo político. Posteriormente, esta perspectiva analítica y su apuesta populista la extendió a los 2000.¹⁶ Nuestro análisis, en cambio, se instala en la continuidad entre dictadura y post dictadura y la proyección del diseño político dictatorial. Nuestro argumento es que la desafección política de los noventa fue producto del proyecto dictatorial, dentro del cual el municipio cumplía un papel crucial, no único, por cierto. La mantención del núcleo de la reforma municipal de la dictadura y, más aún, la acentuación de sus grandes líneas, derivaron en la realización del proyecto dictatorial, de afianzar los liderazgos personalistas, en detrimento de los partidos y del sentido programático de la política, pues el objetivo de todo el diseño político de Guzmán¹⁷ era lograr que el proyecto dictatorial se volviera hegemónico, transformando el autoritarismo tecnocrático y el neoliberalismo en el “nuevo sentido común”, ajeno a cualquier reflexión o crítica, despolitizando a la población. Por ello los liderazgos personalistas eran centrales. La atención se centraría en las personas y no en sus propuestas o programas.

Por lo tanto, la caracterización de “alcaldización de la política”, como un fenómeno distinto del neopopulismo latinoamericano, aunque complementario, se sostiene en su especificidad histórica, relacionada con las particularidades de la dictadura pinochetista. Si bien todas las dictaduras militares de los años setenta en el Cono Sur americano tenían afanes refundacionales, la dictadura pinochetista logró articular un proyecto, que provocó una transformación global, estructural y cultural del país, afectando profundamente el

¹⁴ Barozet, *op. cit.*, p.39

¹⁵ *Ibid.*, p.40

¹⁶ Emanuelle Barozet “Populismo regional y Estado. El caso de Chile”, *Estudios interdisciplinarios de América Latina y el Caribe*, 19, No.2, 2008, pp.45-60. Sobre la alcaldía de Lavín en la comuna de Santiago en los 2000, Verónica Valdivia “La derecha pinochetista en el post pinochetismo. Auge y crisis del lavinismo, 200-2004”, *Estudios Iberoamericanos*, vol.42, No.2, 2016, pp.694-723.

¹⁷ La importancia fundamental de Guzmán y el pensamiento gremialista en el proyecto dictatorial es anterior a la dictadura y se relaciona con el nacimiento de una nueva derecha en los años sesenta y la Unidad Popular. Consúltese mi libro *Nacionales y gremialistas. El ‘parto’ de la nueva derecha política chilena, 1964-1973*, LOM: 2008.



anterior tejido social y la cultura política, cambio no logrado en las otras experiencias.¹⁸ Esta situación se ligó al carácter proyectual de la dictadura y a que la guerra emprendida era también una “guerra social”, dirigida a la resocialización de la sociedad chilena, especialmente de sus sectores populares.¹⁹ Por ello, el debate acerca de la capacidad de la estrategia económica neoliberal para lograr esa re-socialización, sin un correlato político, fue extensa en los años setenta. Finalmente, el nuevo Chile sería fruto del neoliberalismo, pero también de una nueva forma de entender y vivir la política. En ese proceso, el municipio cumplía un papel clave. A diferencia de los fenómenos neopopulistas de los noventa, el cambio político impulsado por la municipalización respondía a un proyecto, a una forma política específica, personalista-tecnocrática, la cual debía naturalizar el neoliberalismo y las decisiones cupulares, concentrando a las personas en el espacio local, quitándole a la política su sentido programático-utópico.

1.- Pinochetismo, post-pinochetismo y poder municipal

La dictadura cívico-militar, liderada por el general Augusto Pinochet, buscó despolitizar la sociedad chilena, para lo cual su primera arma fue la represión y la desarticulación de las orgánicas de base y los partidos. No obstante, de acuerdo a su diagnóstico, la aguda politización y el atractivo del marxismo que hicieron posible la experiencia de la Unidad Popular, encontraban su raíz en la falta de desarrollo y los altos niveles de pobreza y marginalidad, los que debían ser superados para derrotar a la subversión. Esto imponía como imperativo responder al problema económico y político. Estas preocupaciones incidieron en la decisión de la dictadura de articular un proyecto que respondiera a ambos desafíos, lo que permitiría cambiar la mentalidad de la población, pues la lucha era por “mentes y corazones”.²⁰ El neoliberalismo y el autoritarismo de la “democracia protegida” fueron la respuesta macro a sus inquietudes.

Como es sabido, tras la desregulación y apertura total de la economía, se expandieron las lógicas del mercado a las cuestiones sociales, las que dejaron de ser consideradas un derecho y se transformaron en un bien de consumo, financiadas individualmente, socavando el papel social del Estado. La salud y la previsión de los chilenos fueron entregadas a agencias privadas que administraban los recursos de los

¹⁸ Pilar Vergara *Auge y caída del neoliberalismo*, Santiago, Flacso, 1985; Tomás Moulian *Chile actual. Anatomía de un mito*, Santiago, LOM, 1998; Manuel A. Garretón *El proceso político chileno*, FLACSO, 1984.

¹⁹ Estas ideas fueron la matriz de mi proyecto Fondecyt No.1080162 “La guerra social de Pinochet” y pueden encontrarse desarrolladas en diferentes trabajos de mi autoría: “ ‘¡Estamos en guerra, señores!’ El régimen militar de Pinochet y el pueblo, 1973-1980”, *Historia*, No.43.I, 2010; “Construction du pouvoir et régime militaire sous Augusto Pinochet”, *Vingtième Siècle*, No.105, janvier-march, 2010; “Pinochetismo e guerra social” en Rodrigo Patto (Editor) *Dictaduras militares: Brasil, Argentina, Chile e Uruguai*, UDMG, 2015.

²⁰ Verónica Valdivia “ ‘¡Estamos en guerra, señores!’”, *op. cit.*, y de la misma autora “Were Women and Youth People the Heart the Pinochet Regime? Rise and Decline of the Secretariats”, *Hispanic America Historical Review (HAHR)*, vol.93.4, 2013, pp.547-583; Steve Stern *Luchando por mentes y corazones. Las batallas de la memoria en el Chile de Pinochet*, Libro dos de la trilogía *La caja de la memoria en el Chile de Pinochet*, Ediciones UDP, 2013.



cotizantes y los utilizaban para sus inversiones, constituyendo una forma individual de ahorro. Así, el acceso a la salud y los montos de jubilación dependen de la capacidad de ahorro personal de cada trabajador/a. Solo quienes carecieran de esta posibilidad y fueran identificados como extremadamente pobres eran atendidos por los organismos estatales.²¹ Los militares aspiraban a desestatalizar la demanda social, razón por la cual privatizaron los servicios sociales y dieron vida a un Estado subsidiario, que solo hace aquello que los privados están imposibilitados de llevar a cabo. El Estado solo cumple funciones sociales con el segmento de la población que carece de recursos para incorporarse al mercado y financiar su salud, educación y previsión privada. Entonces se los denominaba “extremadamente pobres”.²²

Si bien el neoliberalismo era una propuesta general, carecía de herramientas claras para dar vida a la subsidiariedad, la que hasta fines de los años setenta se mantenía en el plano del principio. Fue en ese intersticio -el nivel micro- donde hizo su aparición el municipio, como parte de los planes de des-centralización, plasmados por la CONARA: la regionalización: “unidades territoriales, cada una con sus respectivas autoridades...con poderes de decisión equivalentes”.²³ La regionalización daría lugar a una estructura de gobierno y administración de escala nacional, regional y comunal. El nivel nacional sería el más importante, el “núcleo o eje principal del sistema, el que reconoce o delega atribuciones y funciones”,²⁴ sería la estructura superior del Estado a cargo de una elite. El nivel regional correspondería a una unidad administrativa y económico-social, sería la base territorial de la administración del Estado, en manos de un Intendente con colaboración del empresariado.

La comuna, en cambio, se entendía como el “escalón ejecutor, el brazo que materializaba el progreso de Chile, uniendo los tres sectores, público, privado y comunitario”.²⁵ En concreto, esto suponía que en el municipio se materializaría la subsidiariedad estatal, atrayendo la inversión privada para incentivar el desarrollo comunal en ámbitos habitacionales, de infraestructura, comercial, a la vez que administraría los establecimientos de salud y educación primaria y secundaria destinados a sectores socialmente desfavorecidos, por lo que también se estimulaba la educación con subsidios del Estado y en manos privadas. Asimismo, desde el ente comunal se identificaría a los extremadamente pobres, depositarios de la asistencia estatal,²⁶ haciendo posible la focalización de las políticas sociales y la entrega de subsidios. Si los pobres deseaban ayuda

²¹ Pilar Vergara, *op. cit.*; Eduardo Silva, “Del neoliberalismo radical al neoliberalismo pragmático” en Paul Drake e Iván Jaksic, *El difícil camino a la democracia en Chile*, Santiago, Flacso, 1993; Tomás Moulian, 1997, *op. cit.*; Alejandro Foxley, *Los experimentos neoliberales en América Latina*, Santiago, Cieplán, 1982; G. Campero, *op. cit.*

²² Pilar Vergara. *op. cit.*

²³ *Actas de la Junta de Gobierno*, Acta 119-A, 30 de abril de 1974, p.2.

²⁴ *Ibid.*,p. 28.

²⁵ *Actas de la Junta de Gobierno*, Acta No.143, 1 de agosto de 1974. En un plano comparativo, en el caso argentino Gabriela Gómez *Las políticas sociales de los regímenes dictatoriales de Argentina y Chile, 1960-1970*, Universidad Nacional de La Plata, Universidad Nacional de Misiones y Universidad Nacional de General Sarmiento, 2016.

²⁶ Pilar Vergara, *Políticas hacia la extrema pobreza en Chile*, Santiago, Flacso, 1989, pp. 52-56.



social, deberían acudir al municipio y no al Estado central, adonde no llegaba su voz. El resto de la población debería velar por sí misma.

La reforma municipal también redefinió la política: la participación ciudadana debería dissociarse de lo “político”, en tanto definición programática y entenderse solo como “un estilo que lleve a todos los chilenos a incorporarse al quehacer de los núcleos en que se desarrolla su vida en comunidad”.²⁷ Esta definición explicitaba la relación entre estructuración social y participación: a cada nivel le correspondía un tipo de decisión y de participación. Las cuestiones concretas y locales, dependientes del plan general, serían preocupación del nivel inferior, el comunal, en el cual se reconocía la colaboración de los distintos actores sociales, a diferencia del nivel regional y nacional, donde solo participaría una pequeña elite.

Los municipios fueron arrancados de manos de los partidos, diseñándose una nueva forma de “participación”, definida como social, la cual se desarrollaba en los Consejos de Desarrollo Comunal (CODECOS), compuestos por representantes de la industria, el comercio y las organizaciones comunitarias, a través de los cuales la autoridad edilicia conocería los problemas e inquietudes de la población, pudiendo planificar eficientemente las políticas municipales.²⁸ En ese sentido, la participación se remitiría a cuestiones local-territoriales, mientras las políticas de escala nacional eran decididas por una elite tecnocrática.²⁹

Libertad económica y participación social consultiva eran los pilares del nuevo consenso buscado por la dictadura, tarea entregada al poder municipal.

Los gobiernos de la Concertación, a partir de 1990, mantuvieron los elementos básicos de la estrategia de desarrollo, de orden neoliberal. Ello se debió, según algunos analistas, tanto a los acuerdos con los militares, a factores coyunturales, como al impacto que la experiencia inflacionista y de desequilibrio económico en Argentina y Perú en los ochenta produjo en los dirigentes concertacionistas, desincentivando la reposición de políticas estatistas y manteniendo el neoliberalismo. Asimismo, la urgencia de enfrentar los altos niveles de pobreza (40% de la población en 1989), facilitó la continuidad de las políticas focalizadas, es decir, el apoyo estatal solo al segmento más pobre del país, y la concepción privada e individualista de salud, educación y previsión. El Estado amplió su radio de acción social redefiniendo a los “extremadamente pobres” como “vulnerables”, expresión que le permitió incluir a un espectro más variado de personas: mujeres pobladoras, jefas de familias, indígenas, pequeños propietarios y comerciantes urbanos y rurales, discapacitados y personas de tercera edad. Esta acción estatal, sin embargo,

²⁷ “Líneas de acción” en Gobierno de Chile 1974. *Primer año de la reconstrucción nacional*, Santiago, Editora Gabriela Mistral, 1974; op. cit., p.91

²⁸ Hernán Pozo, “La participación en la gestión local para el régimen actual chileno” en Jordi Borja *Descentralización, movimiento y gestión local*, Santiago, Flacso/Clacso-Ici, 1987; Eduardo Morales, “Políticas públicas y ámbito local: la experiencia chilena” en Jordi Borja, *Descentralización, movimiento y gestión local*, Santiago, Flacso/Clacso-Ici, 1987; Verónica Valdivia, “La democracia dictatorial Regionalización y municipios”, en *Avances del Cesor*, No.12, 2015.

²⁹A. Rehren “El impacto de las políticas autoritarias a nivel local: implicancias para la consolidación democrática en Chile”, en *Estudios Públicos*, No.44, Santiago, CEP, 1991; Verónica Valdivia “La democracia dictatorial pinochetista”, Buenos Aires, *Avances del Cesor*, No.12, 2015.



mantuvo la focalización, sin reponer una concepción universalista de los derechos sociales.³⁰ Tal decisión confirmó la subsidiariedad estatal y el papel del municipio en esa tarea. Fue el municipio de los años noventa el que legitimó la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional, CASEN, la cual entregaba información acerca del acceso de la población a la salud, educación, trabajo, vivienda, pudiendo medir la pobreza e indigencia. A partir de ella se definía el perfil del futuro beneficiario de las políticas sociales y se perfeccionaba la focalización.³¹

En materia político-administrativa, la Concertación realizó una reforma a la municipalización de la dictadura, cuyo proyecto original mantenía el papel de subsidiariedad estatal, pero pretendía modificarlo en lo relativo a la “alcaldización de la política”, para lo cual creaba un Concejo Municipal, que reemplazaba a los CODECOS, y que tendría facultades normativas, fiscalizadoras y resolutivas respecto de la gestión del edil y debía aprobar el Plan de desarrollo Comunal (PLADECO). A ello, se agregaban los Consejos Económico Social, CESCOS, que participarían efectivamente del gobierno local, aunque se conservaba su carácter consultivo, según el modelo pinochetista. El plan de la Concertación era quitar al municipio el rasgo corporativista que le imprimió la dictadura, donde predominaban las orgánicas intermedias, en desmedro de las político-sociales. El Consejo Municipal reponía la política partidista al interior de los municipios. Asimismo, se intentó repotenciar a las juntas de vecinos y su papel en el tejido social, democratizándolas, lo cual, también, habría el camino a la politización. No obstante, la derecha se opuso a estas reformas y el debate en torno a ella demoró casi dos años. Finalmente, se aprobó la electividad del alcalde y de los concejales, la autonomía financiera del municipio y hubo nuevos trasposos de atribuciones del gobierno central a los municipios, fortaleciendo el concepto de “alcaldización” de la política de la dictadura. Al Consejo se le asignaron muy pocas atribuciones, por lo que la iniciativa siguió radicando en el alcalde, mientras que los CESCO solo tuvieron carácter consultivo, sin que el alcalde tuviera obligación permanente de convocarlos.³² Esta persistencia de la lógica municipal se agregó a la mantención de los enclaves autoritarios y el sistema binominal trazados por la dictadura en el nivel superior.

En ese sentido, a pesar de los cambios que introdujo la Concertación, el modelo económico-social y político de la dictadura en sus aspectos esenciales se mantuvo. Por eso, las políticas sociales no recuperaron su universalidad y la focalización se expandió, a la vez que la idea de participación siguió atada a lo local, como contracara de la “democracia de los acuerdos”, es decir, los entendimientos entre las cúpulas concertacionistas y de

³⁰ Dagmar Raczinsky, "Políticas sociales en los años noventa en Chile. Balance y desafío"; Kurt Weyland, "La política económica en la nueva democracia chilena", ambos en Paul Drake e Iván Jaksic, *El modelo chileno. Democracia y desarrollo en los noventa*, Santiago, LOM, 1998. Existe todo un debate acerca de si la Concertación no pudo o no quiso destruir la obra de la dictadura y si su modelo económico social es el mismo. Véase Oscar Muñoz, *op. cit.*; Felipe Portales, *Chile. Una democracia tutelada*, Santiago, Sudamericana, 2000.

³¹ La CASEN tiene su antecedente en la ficha CAS, creada por la dictadura y aplicada desde los municipios desde 1985.

³² Sobre la reforma de 1990. Hernán Pozo, “La reforma del régimen municipal propuesta por el gobierno”, en *D.T. No.3*, Santiago, FLACSO, 1990; Rolando Álvarez “La reforma municipal en la transición. ¿Un caso de democratización en la medida de lo posible?”, www.historiapolitica.com, Dossier No.29, 2012.



oposición respecto de los temas nacionales, marginando a la ciudadanía.³³ La municipalización estaba en el centro de estas transformaciones. Esto explica el énfasis discursivo de la clase política en la importancia de contar con municipios modernos y eficientes en el marco del neoliberalismo y la subsidiariedad del Estado, y la participación entendida como social, una supuesta democracia comunal.

Estas persistencias del proyecto dictatorial son las que han inducido a cuestionar una supuesta ruptura radical entre democracia y dictadura, poniendo atención en las continuidades, pues existe consenso en que el “Chile modelo”³⁴ de los años noventa conservaba el núcleo de las transformaciones dictatoriales. No se trataba de una transición plena a la democracia, ya que, si bien, hubo cambios en materia de las libertades públicas y generación electoral de las autoridades, la prolongación de elementos centrales del diseño dictatorial –neoliberalismo, enclaves autoritarios, municipalización- llevan a sostener un fenómeno de post-pinochetismo, una postdictadura.

2.- La nueva gestión alcaldicia

Si ya en los años ochenta los alcaldes se convirtieron en figuras de gran relevancia, en los noventa ese proceso se expandió, sin importar su orientación política. Como señalamos antes, los municipios de Santiago y Pudahuel estuvieron en manos de la Concertación, en el primero, el entonces demócratacristiano Jaime Ravinet (1990 y 2000), en Pudahuel, Jonhny Carrasco, socialista (1992-). En Las Condes el militante derechista UDI, Joaquín Lavín (1992 y 2000). Estas comunas, muy diferentes en materias socioeconómicas y la orientación política de sus jefes comunales, permitirán apreciar cómo la municipalización favoreció la post dictadura y la despolitización, en el sentido ya explicado.

Como se ha analizado en otro estudio³⁵, en el caso de Santiago, el factor que facilitó la consolidación del proyecto dictatorial fue de carácter demográfico, el déficit poblacional que la afectaba, debido a la erradicación de pobres realizada por la dictadura³⁶ y la emigración de sectores acomodados, por lo que había perdido casi el 50% de su población, generando numerosas zonas deterioradas o espacios “vacíos”.³⁷ En 1985, la dictadura proyectó su remodelación, fundando la Corporación de Desarrollo de Santiago (CORDESAN), cuyo objetivo era promover y planificar proyectos urbanísticos, económicos y sociales de modo de atraer nuevos habitantes a la comuna. El Plan de

³³ Felipe Portales *Chile, una democracia tutelada*, Sudamericana, 2000.

³⁴ Paul Drake e Iván Jaksic, *op. cit.*

³⁵ Verónica Valdivia, “El Santiago de Ravinet. Despolitización y consolidación del proyecto dictatorial en el Chile de los noventa”, en *Historia*, No.46.I, 2013, pp.177-219

³⁶ Boris Cofré, *Los pobladores del Gran Santiago*, Tesis de Magister, Universidad de Santiago de Chile, 2011; Verónica Valdivia, “¡Estamos en guerra, señores! El régimen militar de Pinochet y el ‘pueblo’”, en *Historia*, vol.43, No.1, enero-junio, 2010, pp. 163-201, .201-263; Verónica Valdivia Valdivia, Rolando Álvarez y Karen Donoso, *op. cit.*; Adolfo Aldunate, Eduardo Morales y Sergio Rojas, *Evaluación social de las erradicaciones: resultados de una encuesta*, Santiago, Flacso, M.D. 96, 1987.

³⁷ Mauricio Valenzuela Verdugo, “Programa de repoblamiento de la comuna de Santiago: un programa de gestión urbana”, en *Revista Urbano*, vol. 6, No.8, 2003, pp.53-61.



Desarrollo Comunal (PLADECO),³⁸ destacó como temas urgentes a resolver el repoblamiento, la contaminación, la congestión vehicular y peatonal; el comercio callejero, el mejoramiento de la infraestructura vial y la seguridad de las personas.³⁹

Ravinet no realizó un nuevo plan de desarrollo comunal, ya que, según señaló, el PLADECO de Bombal tenía un diagnóstico certero y ofrecía un “conjunto de recomendaciones para salvar y repoblar nuestra comuna”.⁴⁰ El camino era atraer el capital privado inmobiliario, bancario y de las Cámaras de Comercio y la Construcción. Esta decisión se basaba en la convicción del alcalde Ravinet de que el desarrollo era responsabilidad de la iniciativa privada, la que debía ser atraída a la comuna, pues el gobierno estaba concentrado en combatir a la pobreza: “yo no pretendo que sea la municipalidad quien construya o quien remodele [...] porque eso le corresponde al sector privado. Nosotros vamos a promover...las iniciativas”.⁴¹ En su entender “el proyecto busca generar una acción dinámica del sector privado, rompiendo la inercia actual”.⁴² En ese sentido, la política habitacional del municipio de Ravinet no buscaba reponer las lógicas anteriores al golpe, sino el diseño dictatorial. Para estimular a las empresas constructoras puso a la venta sitios baldíos y deteriorados de la comuna, aumentando los permisos de edificación en un 408%;⁴³ a la vez que se estimuló a empleados y funcionarios públicos y de comercio a vivir en la comuna.⁴⁴ Parte central de la estrategia de repoblamiento fue la aprobación de un subsidio estatal para quienes compraran viviendas en Santiago, una idea ya presente en el plan de Bombal.

En relación a la población de escasos recursos que permanecía en la comuna, se crearon Comités de Adelanto, a fin de salvar barrios históricos y evitar la pérdida de población, incorporando al sector privado en la gestión y financiamiento. Se diseñaron programas de mejoramiento de sus viviendas y rehabilitación de cités con apoyo municipal y aporte de los propietarios. En ese sentido, la ayuda municipal correspondía a un cofinanciamiento a la participación monetaria de los vecinos, estrategia que también se utilizó en la reubicación del comercio callejero y que seguía la lógica del subsidio habitacional.

Este tipo de estrategias seguía el patrón trazado durante la dictadura en los años ochenta, cuando el entonces alcalde Carlos Bombal (gremialista-UDI), inició las erradicaciones de los habitantes de campamentos en la comuna, enviándolos a otras como

³⁸ CORDESAN “Imperativo de reconstrucción urbana: algunos costos de la expansión”; Mauricio Valenzuela Verdugo, *op. cit.*; Yasna Contreras, “La recuperación urbana y residencial del centro de Santiago: nuevos habitantes, cambios socioespaciales significativos” en *Eure*, vol.37, No.112, 2011, pp. 89-113.

³⁹ La Segunda, (9 de marzo de 1990), 12.

⁴⁰ *La Época*, 14 de julio de 1990, p.22.

⁴¹ La Segunda, (9 de marzo de 1990),12; (10 de sept. de 1992), 30, citado en Verónica Valdivia “El Santiago de Ravinet”, *op. cit.*

⁴² *Gestión, Memoria*, 1991, *op. cit.*; también *La Nación*, 30 de marzo de 1991, p.14. Una política de renovación urbana similar, utilizando zonas abandonadas y demoliendo viviendas “deterioradas y vetustas” se llevó a cabo en Francia, a fines de los años cincuenta. No sabemos, sin embargo, si ella ejerció alguna influencia en el diseño de la política de Ravinet. Sobre el caso francés, Françoise de Barros “Las políticas de vivienda social del Estado como ejemplo de ‘repertorio de acción clientelar’ de las autoridades locales en Francia (1950-1970)”, *Desacatos*, No.36, mayo-agosto 2010, pp.49-64.

⁴³ *Ibid.*, 1995, p.26.

⁴⁴ *Gestión*, 1991.



La Granja y San Bernardo. En 1982, Bombal anunció a los pobladores que el municipio construiría viviendas para ellos y que en marzo del año siguiente se haría la entrega a 1758 familias, pertenecientes a diez campamentos. Posteriormente, se anunció los arreglos para mil viviendas más. Las nuevas construcciones serían financiadas por el Ministerio de Vivienda. El alcalde Bombal licitó la construcción de las casas, de 18 m²., a empresas privadas: en el primer caso, la beneficiaria fue la Constructora Fe Grande, y la segunda, la empresa Bío Bío. Los pobladores pagarían cuotas mensuales durante doce años.⁴⁵ A mediados de los años ochenta, el Ministerio de Vivienda concentró la política habitacional de la dictadura y extirpó a los municipios esa facultad,⁴⁶ los que solo conservaron su papel subsidiario. Ello se justificaba en razón de que la política de vivienda de la dictadura estaba dirigida a los extremadamente pobres. La política de Ravinet, en cambio, siguió el diseño dictatorial de estímulo a la empresa privada, pero dirigiéndola a sectores medios. Como explicó Yasna Contreras, la estrategia de repoblamiento de la comuna de Santiago en los años de Ravinet, implicó su “des-proletarización”.⁴⁷ Tal decisión tuvo su posibilidad, toda vez que el desacuerdo en torno a la reforma municipal hasta 1992, dejó en manos de los alcaldes un amplio margen de acción para hacer acuerdos con distintas instituciones y empresas. De acuerdo al análisis de Valenzuela Verdugo, fue ese espacio el que confirmó al municipio como articulador de intereses público-privado.

Desde otro ángulo, como señalamos, las políticas sociales concertacionistas ampliaron la población objetivo establecida en el programa de subsidiariedad estatal de la dictadura a la ahora definida como población “vulnerable”, esto es, aquella con problemas para integrarse y con importantes carencias sociales: mujeres, jóvenes, adultos mayores, indígenas, microempresarios urbanos y pequeños propietarios rurales. Para ellos se diseñaron programas de capacitación y apoyo a la microempresa a través de proyectos concursables, modalidad que potenció el individualismo y el “emprendimiento” privado. Entre 1990 y 1996 la pobreza en Chile disminuyó de 40% a 23% utilizando la focalización.⁴⁸ Según nuestro planteamiento, esta mayor inyección de recursos a los programas sociales favoreció la irradiación masiva del neoliberalismo, pero territorialmente.

En el caso de la comuna de Santiago, a la cabeza de Ravinet, las mujeres fueron subsidiadas para iniciar “emprendimientos”, microempresas, vía proyectos concursables, a la vez que se desarrolló una importante línea de trabajo, en combinación con el entonces Servicio Nacional de la Mujer, SERNAM, respecto de la violencia intrafamiliar. En el caso

⁴⁵ Verónica Valdivia “Cristianos por el gremialismo. La UDI en el mundo poblacional, 1980-1989”, en Valdivia et al *Su revolución contra nuestra revolución. La pugna marxista-gremialista en los ochenta*, LOM, 2008, pp.181-230. En los años ochenta y noventa hubo numerosos trabajos sociológicos acerca de las erradicaciones, véase Eduardo Morales, Susana Levy, Adolfo Aldunate, Sergio Rojas “Erradicados en el régimen militar. Una evaluación de los beneficiarios”, FLACSO, D.T No.448, 1990; Eduardo Morales y Sergio Rojas “Relocalización socio-espacial de la pobreza. Política estatal y presión popular, 1979-1985”, D.T. No.280, 1986.

⁴⁶ Rolando Álvarez “Las casas de Pinochet: políticas habitacionales y apoyo popular, 1979-1988”, en Valdivia, Álvarez y Donoso, op. cit, pp.117-148

⁴⁷ Yasna Contreras, op. cit., p.103

⁴⁸ Paul Drake e Iván Jaksic, op. cit.; Gonzalo De la Maza, *Tan lejos, tan cerca*, Santiago, LOM, 2005.



de los jóvenes, el énfasis estuvo en la capacitación y en la acción de la Oficina de Colocaciones; mientras que los adultos mayores fueron adquiriendo, junto con la década, mayor importancia, desarrollando para ellos una multiplicidad de programas y talleres. El accionar municipal identificó a tales sujetos como los/as “vulnerables” que debían ser integrados a la sociedad, a través de las políticas focalizadas.⁴⁹

En suma, bajo la batuta de Ravinet, la comuna de Santiago se repobló, fortaleciendo al capital privado, mientras que el bajo porcentaje de pobres fue ayudado con políticas focalizadas, consolidando el neoliberalismo.

En la experiencia de Las Condes, comuna de sectores acomodados, de altos ingresos, y como ha establecido otro estudio, este proceso fue más sencillo.⁵⁰ Según datos del PNUD de 1996 su índice de escolaridad era de 11.8 años, un 98.8% de alfabetismo y un ingreso promedio per cápita de US\$5.348. Para comienzos de los noventa su porcentaje de pobres era de un 15%.⁵¹

Desde 1992 la UDI, brazo ideológico de la dictadura, controló el municipio bajo el liderazgo de Joaquín Lavín, defendiendo a ultranza el proyecto dictatorial, aunque bajo un nuevo estilo, personificado en su alcalde: modernizador, pretendidamente “a-político”, aunque profundamente neoliberal y tecnocrático. De acuerdo a ese análisis, Lavín fabricó desde la alcaldía un nuevo prototipo de político, centrado en la eficiencia de su gestión.

Al igual que su colega del municipio de Santiago, Lavín se hizo cargo de una comuna que carecía de los graves problemas sociales que afectaban a las ubicadas en la periferia, por lo cual el plan municipal del nuevo alcalde respondía a una zona con las dificultades propias de un municipio moderno; esto es: congestión vehicular y desorden de las edificaciones en altura y la seguridad ciudadana.

En materia de congestión, el alcalde recién elegido daba cuenta del aumento sustancial de transporte público que recorría las calles de la comuna, el cual se había duplicado, pero, a su entender, la solución no estaba en licitar el paso de ciertos recorridos, sino en aumentar la infraestructura urbana, modificar el horario de la restricción vehicular y ampliar la línea 1 del metro con capitales privados. En función de tal preocupación, en 1993 el alcalde realizó una “consulta ciudadana” en la cual preguntó a los vecinos en qué cosas deseaban que el municipio invirtiera sus recursos, provenientes de los impuestos municipales. Una de las respuestas prioritarias fue la infraestructura vial. Usando una reciente ley de concesión a los privados para una obra vial de envergadura (túnel El Melón), Lavín propuso atacar la congestión comunal de la misma forma, con la participación del capital privado a cambio del pago de “peajes”, es decir que fueran los usuarios, los automovilistas quienes aportaran recursos para financiar las nuevas obras de infraestructura, pues el Estado carecía de recursos suficientes y atribuciones para invertir en obras de ese tipo, de modo que el pago de peajes le permitiría a las empresas constructoras recuperar la inversión. De acuerdo a esto, la congestión fue enfrentada con mejoras en

⁴⁹ Verónica Valdivia, *op. cit.*

⁵⁰ Verónica Valdivia, “La alcaldía de Joaquín Lavín y el ‘lavinismo político en el Chile de los noventa’”, en *www.historiapolitica.com*, Dossier No.29, 2012; Tomás Moulian *De la política letrada a la política analfabeta: la crisis de la política en el Chile actual y el lavinismo político*, Santiago, LOM, 2004.

⁵¹ *Que Pasa*, 24 de julio de 1993, 5; los datos de 1996 en *PNUD, op. cit.*, 177.



infraestructura urbana, entregada a los privados, mejorando las redes viales, pues “Queremos que la inversión sea totalmente privada”.⁵² Las nuevas redes fueron financiadas por los usuarios y, a juicio del alcalde, “El que no puede o no quiere pagar por esta nueva obra, siempre tiene el derecho y la posibilidad de irse por otro lugar”.⁵³

En materia de edificaciones, se reguló y expandió la construcción inmobiliaria, mientras en educación se licitó la administración de dos colegios municipales a los profesores y se implementó el co-financiamiento escolar, esto es, el pago de una mensualidad por parte de los padres que se sumaba al subsidio estatal.⁵⁴

Uno de los ejes de su gestión fue la “seguridad ciudadana”, un tema que alcanzó alta relevancia después de 1993, tras un incremento de la delincuencia, aunque menor a la subjetividad de los vecinos. Como han establecido los estudiosos de este tema, a pesar de ese aumento de la delincuencia, Chile era uno de los países con los índices más bajos dentro del concierto latinoamericano, con la menor tasa de homicidios y asaltos violentos, aunque se habían incrementado los robos a la propiedad y, especialmente, a los automóviles. Sin embargo, el tema de la delincuencia y la “inseguridad” copó la agenda de los medios de comunicación, especialmente de la televisión, y de la política. Por ello, los estudiosos sostienen que la “subjetividad” de la población respecto de la “inseguridad” estaba muy por encima de los datos concretos sobre delincuencia.⁵⁵ Presionado por la oposición y las encuestas, el gobierno de Patricio Aylwin (1990-1993) creó una Unidad de Seguridad en el Ministerio del Interior para enfrentar el fenómeno de la delincuencia y la “seguridad ciudadana”, que coordinaba acciones a través de los municipios.⁵⁶ Aunque todos los alcaldes debieron implementar políticas de este tipo, Lavín usó esta facultad para adquirir gran protagonismo, convirtiendo a la seguridad en una de sus políticas más importantes y públicas. A pesar de que los asaltos a la propiedad disminuyeron, desde la alcaldía se diseñó un denominado “Plan de Autodefensa Vecinal”, a partir del cual se instalaron casetas de seguridad en los barrios; se creó una Fiscalía Antidelincuencia para asesorar a las víctimas en las demandas judiciales que el municipio les instaba a emprender, ya que las personas debían tomar “conciencia que deben seguir la acción judicial”.⁵⁷ Igualmente, cerró las calles e instaló alarmas domiciliarias –botones de pánico–,

⁵² *La Tercera*, 25 abril de 1993, 3.

⁵³ *La Tercera*, 30 de enero de 1994, 3.

⁵⁴ Más detalles en Verónica Valdivia “La alcaldía de Joaquín Lavín”, *op. cit.*

⁵⁵ Entre la nutrida bibliografía al respecto, Irma Arriagada y Lorena Godoy, “Seguridad ciudadana y violencia en América Latina: diagnóstico y políticas en los años noventa”, División de Desarrollo Social, CEPAL, 1999; Claudio Fuentes S. Carlos Basombrío I, (Editores). *Seguridad ciudadana en América Latina*, CESC, Santiago, 2011; Marcela Ramos y Juan Guzmán, *La guerra y la paz ciudadana*, Santiago, LOM, 2000; Juan Pablo Acevedo “De la violencia ‘terrorista’ a la violencia delictual: seguridad ciudadana en el Chile de la post dictadura, 1990-1997”, Tesis, Magíster en Historia, Universidad de Santiago de Chile, 2017.

⁵⁶ Pablo Acevedo, “*Crimen y castigo*” en *el Chile democrático: la politización de la seguridad ciudadana en los noventa*. Inédito; Camilo Plaza, *Guerra al terrorismo: la policía de Investigación y su rol en la desarticulación de los grupos rebeldes*. Inédito; Rafael Otano, *Nueva crónica de la transición*, Santiago, LOM, 2006, caps. 12 y 14; Ascanio Cavallo, *La historia oculta de la transición*, Santiago, Grijalbo, 1998, cap.10; Pilar Calveiro *Violencias de Estado. La guerra antiterrorista y la guerra contra el crimen como medio de control global*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2012.

⁵⁷ *La Tercera*, 11 de marzo de 1993, 3



que conectaban a la municipalidad y una central de emergencia de la policía. Estas medidas fueron acompañadas de una gran campaña comunicacional.⁵⁸

La espectacularidad de sus medidas generó eco a nivel social, transformando a la seguridad en uno de los temas con mayor cobertura mediática y presentado por distintas encuestas como una de las mayores preocupaciones de la población, muy lejos de los problemas económicos, la precariedad laboral, el endeudamiento personal, los problemas de la educación y la salud, ajenos, según la Derecha, a los intereses reales de la gente.

En suma, durante la gestión de Lavín, el municipio se convirtió en el poder emblemático en su capacidad de resolver lo que se entendía eran los “problemas” que interesaban a las personas, desarrollados por las empresas privadas, financiadas por los usuarios. Si en Santiago, el repoblamiento urbano atrajo y convirtió a la empresa privada en una de las principales protagonistas de la modernización, en Las Condes, dicho actor cumplió un papel idéntico. En este caso, la subsidiariedad estatal se plasmó en el cofinanciamiento de las obras edilicias.

Para el segundo lustro de los noventa, Lavín se había convertido en la imagen del político eficiente, reelecto como alcalde de Las Condes en 1996 con un 77% de la votación, comenzando a hablarse de una “lavinización de la política”.

Enclavada en el sector poniente de la capital, la comuna de Pudahuel es la contracara de Las Condes: en 1990, cerca del 50% de sus habitantes eran pobres, el 27% tenía empleo formal, mientras solo un 18% de su población económicamente activa trabajaba en la comuna, habiendo un significativo número de pequeños comerciantes.⁵⁹

Johnny Carrasco, hijo de obrero, socialista, se convirtió en el flamante alcalde de su comuna en 1992. Bajo el lema la “Nueva izquierda”, la campaña del PS puso énfasis en la justicia social y gobernar “con la gente”.⁶⁰ Considerando su situación económico-social, el 75% de la gestión alcaldicia se destinó a la satisfacción de las necesidades sociales, lo cual favoreció la consolidación del neoliberalismo, en su versión de subsidiariedad a los pobres.

El municipio de Pudahuel actuaba a través de cinco departamentos que ofrecían cobertura en salud y apoyo a cesantes; administraba los subsidios familiares, las pensiones asistenciales por invalidez y los subsidios al agua potable.⁶¹ El Departamento Laboral ofrecía capacitación y buscaba empleo a través de la Oficina Municipal de Colocaciones, apoyando también a medianos y pequeños empresarios con capacitación, asistencia técnica y apoyo institucional, a la vez que promovía la capacitación laboral en coordinación con el SENCE.⁶² El Departamento de Vivienda asesoraba a los postulantes a viviendas, para acceder a los subsidios ofrecidos por el gobierno, siendo la segunda comuna con mayor demanda. En salud, a partir de 1992 el municipio aumentó el presupuesto, mejorando la

⁵⁸ Verónica Valdivia “La alcaldía de Joaquín Lavín”, *op. cit*

⁵⁹ La Nación, (30 de octubre de 1994), Suplemento Especial Pudahuel; La Tercera (18 de octubre de 1996), 25; cifras de pobreza de 1993 en Archivo Municipalidad de Pudahuel (en adelante AMP), Secretaría Municipal, Decreto s/No.: Aprueba Programa de Asistencia Social (22 de marzo de 1993).

⁶⁰ La Nación (30 de enero de 1992),10.

⁶¹ Esto era común a todas las comunas, pero la expansión de estos departamentos en Pudahuel se relacionó con los altos índices de pobreza.

⁶² AMP, Secretaría Municipal, Decretos Nos.2590, 17 de julio de 1995, y 153, 12 de enero de 1996.



infraestructura y construyendo nuevos centros de salud, ya que había zonas que carecían hasta de consultorio. Carrasco creó la Dirección de Salud, constituyendo comités locales en las áreas oriente y poniente de la comuna, realizando campañas preventivas en materia de alcoholismo y drogadicción. De acuerdo a lo proyectado, en 1995 estaría listo el Centro de Referencia de Salud y una nueva posta en la zona rural, mientras en la zona sur se entregaría un consultorio para atender a 30.000 habitantes. En educación el municipio aumentó su aporte en un 70% para 1994, mejorando el mobiliario escolar, los edificios y creando una escuela en la zona sur para 200 niños. Los jóvenes y las mujeres eran prioridad, a las que se sumaron los niños, organizándose una Comisión Comunal por la Defensa de los derechos del niño/a.⁶³ Todos estos programas eran financiados con el presupuesto municipal proveniente del gobierno y su capacidad de atraer el capital privado.

Mientras en Las Condes el tema urbano más acuciante era la red vial para evitar la congestión de automóviles, en Pudahuel el logro más importante fue la pavimentación de calles y la iluminación, lo cual permitió mejorar la visibilidad en las noches y la seguridad de la comuna.⁶⁴ A diferencia de la forma en que Lavín enfrentó la cuestión de la seguridad ciudadana, en Pudahuel el municipio la entendió como un “concepto integral”, buscando hacer de Pudahuel una localidad segura, mejorando la iluminación de las calles y con ello la visibilidad en las noches para los vecinos, la locomoción pública y los taxistas. Se invirtió en señalizaciones y pasarelas peatonales, como en furgones y un sistema de control de velocidad, proyectándose una subcomisaría en Pudahuel Sur. De allí que “los índices [de asaltos] entregados por carabineros no son tan alarmantes como hace diez años”.⁶⁵ Desde 1997 comenzaron a crearse comités de seguridad, con dirigentes vecinales previamente capacitados.⁶⁶

La prioridad de la lucha contra la pobreza en Pudahuel coincidía, en sus grandes líneas, con el enfoque de Ravinet en Santiago y de Lavín en Las Condes, a pesar de sus realidades tan dispares. Carrasco también atrajo al capital privado para el mejoramiento comunal; igualmente, compartía el criterio de las políticas focalizadas, ya que “orienta los beneficios que otorga el Estado hacia los más necesitados...una eficaz focalización de los recursos hacia los habitantes de menores ingresos”.⁶⁷

Según una encuesta realizada en 1996 por el Centro de Estudios Públicos, vinculado a la Derecha, un 62.4% de los encuestados veían al municipio como la entidad más adecuada para resolver sus problemas cotidianos, mientras que solo un 9% atribuía esa capacidad a los parlamentarios y un 4% a los partidos.⁶⁸ Es posible que esa percepción reflejara bien la realidad de Pudahuel: un alto porcentaje de las demandas referían a problemas sociales muy primarios como conseguir sillas de ruedas, lentes de contacto,

⁶³ AMP, DIDECO, “Proyecto de fomento productivo y desarrollo económico del Departamento Laboral” (7 de enero de 1997); vivienda, Anexo 103, La Nación (27 de octubre de 1995)

⁶⁴ *Ibid.*

⁶⁵ *Ibid.*

⁶⁶ AMP, Secretaría municipal, Decreto No.4193 (14 de noviembre de 1997).

⁶⁷ AMP, Secretaría Municipal, Decreto No.1929 (27 de agosto de 1993) y decretos Nos. 103 y 104(3 marzo 1997) y Dpto. Laboral, Decreto No.851 (29 de octubre de 1997)

⁶⁸ La Nación (4 de septiembre de 1996), 4



cancelación de mensualidades educativas, prótesis de cadera, tratamientos de quimioterapia, acceso a agua no contaminada, audífonos, incluso el pago de servicios funerarios. Los informes de la asistente social mostraban situaciones repetitivas: problemas de salud, familias con varios integrantes que sufrían enfermedades que requerían de tratamientos para los cuales carecían de recursos; cesantes; trabajadores informales, con ingresos muy bajos, carentes de contratos laborales y previsión.⁶⁹

Esta centralidad del municipio en la ayuda social quedó claramente de manifiesto en Pudahuel para la crisis económica de 1998, ya que los cesantes acudieron allí, solicitando subsidio de cesantía e inscribiéndose para conseguir trabajo. Tal como fue pensado por la dictadura pinochetista, uno de los funcionarios municipales sostuvo: **“La actual división político-administrativa del país ha definido como principal línea de contención frente a situaciones críticas a las municipalidades**, las cuales por sus atribuciones, facultades y cercanía a la comunidad son las que reciben los primeros reclamos y exigencias de la población”.⁷⁰

El hecho de que el municipio se siguiera haciendo cargo de necesidades vitales de la población, como el empleo, la atención de los adultos mayores, de los discapacitados, la salud y la educación, lo consolidó como agencia de “servicio”, ante la ausencia de derechos sociales universales. Este énfasis en los subsidios era consistente con el Estado Subsidiario neoliberal y la focalización de las políticas sociales, ejecutadas a través de los municipios, lógica que se volvió el “nuevo sentido común”, pues “el gobierno, consciente de las limitaciones de las instituciones de acción social ha dispuesto, a modo de satisfacer las necesidades de los habitantes, aplicar el principio de subsidiariedad a través de los municipios [de modo] de implementar Programas de Asistencia Social dirigidos a los sectores de extrema pobreza, como asimismo a las personas que se encuentren en estado de necesidad manifiesta”.⁷¹ Hemos remarcado las limitaciones institucionales en materia de derechos sociales, para hacer inteligible la actitud de las personas de acudir al municipio en auxilio, demandando ayudas sociales no cubiertas por los sistemas sociales nacionales, privatizados. Ante la ausencia de derechos, subsidios para los más pobres.

En suma, la mantención del neoliberalismo, del Estado Subsidiario y la ausencia de políticas sociales universales consolidaron la institucionalidad municipal heredada de la dictadura, pues, en parte, fue a través de la escala local que el neoliberalismo caló socialmente.

3.- La nueva democracia vecinal

Como explicamos antes, la reforma municipal de la dictadura contenía también una dimensión política: reemplazar la participación política-partidaria por una social, ajena a cuestiones proyectuales y centrada territorialmente. Esta distancia entre la escala nacional y la local debía representar la diferencia entre las decisiones político-programáticas de nivel

⁶⁹ AMP, Decretos alcaldicios (1992-1996).

⁷⁰ AMP, Secretaría Municipal, Decreto No.3194, (25 de agosto de 1998), Consejo Municipal (24 de octubre de 1998). El énfasis es nuestro

⁷¹ AMP, Secretaría Municipal, Decreto s/No. (22 de marzo de 1993).



cupular, y los problemas cotidianos de las personas, definido como el verdadero espacio de interés ciudadano. No obstante, en el modelo municipal chileno lo local está estrechamente vinculado a lo nacional, pues en la localidad solo se ejecutan las decisiones de la cúpula nacional, siendo la eficiencia de la escala territorial un imperativo. Así, aunque el neoliberalismo sostiene una perspectiva individualista, promueve la “participación social” comunal, la que, al igual que la subsidiariedad estatal, debería favorecer un cambio en la cultura política: la desafección por los temas nucleares de la política (estrategia de desarrollo, políticas laborales y sociales; relaciones cívico-militares, derechos humanos).

En efecto, el neoliberalismo es partidario de la “participación” social, ya que incrementa la racionalidad y eficiencia administrativa al considerar las opiniones e intereses de la población, desligándolos de planteamientos explícitamente ideológicos y globales.⁷² La participación proporciona información, detecta problemas y encauza el trabajo, facilitando conciliar intereses contradictorios, a la vez que reduce la resistencia al cambio.

En el Chile de los noventa predominó una versión tecnocrática de la gestión municipal, como lo afirmó uno de los asesores del entonces candidato presidencial Ricardo Lagos: “introducir en el orden social y en los comportamientos económicos, sociales y culturales, la idea de libertades individuales y no solo colectivas, a través de las nociones de competencia y emprendimiento privado...donde la idea de igualdad se refiera más al acceso de oportunidades que a la construcción, vía ingeniería social y voluntad política, de un modelo igualitarista. El ciudadano...no es en esta perspectiva... anterior al individuo y sus intereses privados y...el Estado es...más bien un garante de las libertades individuales”.⁷³ En ese sentido, se pretendía una participación que asegurara la eficiencia de la gestión y no una ciudadanía que decidiera los destinos de la comuna/país.⁷⁴ El texto de Campero era una opción explícita por lograr un cambio de perspectiva en la población, la que debía ser empujada a aceptar el nuevo orden no estatista.

En el caso de Santiago, el alcalde Ravinet inició su gestión con una predisposición participativa, reuniéndose con el Concejo Comunal, aprobando un programa de participación vecinal, “escuchando la experiencia y necesidades de la gente”, donde empresarios, trabajadores, la comunidad educacional y otras dieron “cuerpo y sentido a la participación”.⁷⁵

Aunque la opinión de los vecinos fue consultada, el Plan Comunal ya había sido definido anteriormente por técnicos y solo fue “consultado y aprobado por vecinos y usuarios de Santiago”.⁷⁶ Por lo demás, no todas sus demandas (funcionamiento de botillerías, pavimentación, parvularios, dotación de policía) fueron incorporadas al presupuesto, de modo que sus preocupaciones no establecieron la agenda municipal, sino eran accesorias.⁷⁷

⁷² Carlos Guerra Rodríguez, *Nueva estrategia neoliberal. La participación ciudadana en Chile*, Cuernavaca, México, UNAM, 1997, pp.66 y 78. Esta parte sobre neoliberalismo y participación está extraída de este texto.

⁷³ Guillermo Campero, *op. cit.*

⁷⁴ Juan Carlos Gómez, *op. cit.*

⁷⁵ Gestión (1991), 5.

⁷⁶ Gestión (1992).

⁷⁷ La Segunda (19 de nov. de 1990), p.12.



Estando el diseño global ya decidido, la participación ciudadana se remitió a cuestiones concretas, de interés comunitario, sin duda, pero que no afectaban la política general que dirigiría el alcalde. En ese sentido es que hablamos del diseño municipal como orientado a despolitizar a la población. Pavimentar una calle o iluminarla son materias importantes, pero no reemplazan el debate programático. El modelo dictatorial entendía la participación ciudadana solo en la escala local-territorial, abocada a ese tipo y escala de problemas, tendencia que se mantuvo en la post dictadura, pues el neoliberalismo, la municipalización de los derechos sociales, entre otros, no se discutían en ese nivel, sino ministerial, distante de la sociedad. La política de los ‘acuerdos’, por otra parte, tampoco facilitaba un debate amplio, sino al contrario. Independientemente, de la buena o mala evaluación de las/os alcaldes, nuestro argumento es que el quehacer municipal alejaba a la población de esos grandes debates, porque “sus problemas” parecían radicar en otra escala, en circunstancias que existía una estrecha conexión con lo cupular.

En otro sentido, la institucionalidad creada por la Concertación no dinamizó la ciudadanía. El Concejo Municipal de la comuna de Santiago sesionó varias veces en los primeros años de la década, pero en relación a los temas ejes del plan Comunal ya decidido, el cual no se puso en cuestión. El CESCO, por su parte, solo se reunió cinco veces en 1995, tres en 1996 y diez, en 1997. Como se lamentaba un articulista, los Concejos y los CESCO eran los “parientes pobres del municipio, tanto por los roles que la ley les confirió como por el grado de valoración que le dan los otros estamentos del municipio. En los hechos, carecen de eficacia”.⁷⁸ Considerando que la ley mantuvo el carácter consultivo de los órganos comunitarios, la participación dependía de la voluntad del alcalde y del sentido que le atribuyera a la participación. Para Ravinet la participación vecinal significaba “informarse, opinar, ayudar a priorizar determinadas obras de adelanto en sus barrios”, pues el municipio deseaba recoger opiniones, concentrándose en la capacitación de dirigentes.⁷⁹ Para finales de la década, la noción de participación remitía a “informar a los ciudadanos de la gestión municipal...Es una expresión de los mecanismos democráticos por medio de los cuales el alcalde da cuenta a la comunidad de lo obrado y explica de qué forma se dio cumplimiento a los compromisos adquiridos”, reservando a la población una posición subordinada y pasiva, apoyándose en los expertos.⁸⁰ Esta forma de gobernar, en poco diálogo con la comunidad, favoreció la personalización del poder y la emergencia de liderazgos locales, en detrimento de una ciudadanía movilizadora y verdaderamente agente del poder local.

Lavín fue la imagen emblemática de este nuevo estilo político. Una de sus primeras decisiones como alcalde fue convocar a una consulta a los vecinos respecto del plan regulador, para “tener [su] opinión” respecto de las edificaciones en altura, distancia entre edificios, áreas verdes, pues lo importante, según el alcalde era “el procedimiento de participación de los vecinos”.⁸¹ Un año más tarde, Lavín y parte de su Concejo Municipal

⁷⁸ La Nación (14 de septiembre 1993), p.39. Esta misma evaluación en Kenneth Bunke y Patricio Navia “Democracia comunal en Chile, 1992-2008”, *Política y gobierno*, vol. XVII, No.2, 2010, pp.243-278.

⁷⁹ Gestión (1992), 45.

⁸⁰ Gestión (1997), 4; los cabildos en *Memoria* (1998).

⁸¹ La Tercera (25 de julio 1993), 22; La Tercera (01 de agosto de 1993), 34.



propusieron un plebiscito para consultar acerca del problema de la congestión y la construcción co-financiada de redes viales, pues aspiraba a crear una “democracia vecinal”, es decir: **“la gente quiere participar en las decisiones que atañen a su vida diaria, quiere que le pregunten, quiere participar... Así es la democracia moderna. Preguntarle a la gente tiene que dejar de ser un slogan y transformarse en una realidad”**.⁸² Con tal convicción realizó más de veinte “plebiscitos callejeros” para decidir el sentido del tránsito o el pago por servicios, porque “El plebiscito es el mayor instrumento de participación y democracia estable”.⁸³

Los plebiscitos de Lavín parecían crear un nuevo tipo de democracia, donde el protagonismo recaía en las personas, en la comunidad. No obstante, ninguno de los plebiscitos o cabildos convocados por el alcalde ponían en entredicho la estrategia neoliberal, ni la denominada “democracia protegida”. Alguien podría responder que esos no eran temas concernientes al municipio, tal como lo definía el plan municipal. Sin embargo, ese era el espacio reservado a la consulta ciudadana, pues en la escala nacional y regional solo participaba una elite y tampoco la población estaba destinada a intervenir en las decisiones de política nacional. Si bien la población elegía a sus representantes parlamentarios -aunque cada vez más aumentaba la abstención electoral- ¿cuál era su capacidad de influir en los programas partidarios y de los dirigentes políticos? Tanto la política de los acuerdos, como el poder alcaldicio, apuntaban a independizar a las autoridades de las bases sociales, las que serían solo consultadas sobre materias accesorias, que no afectarían la estrategia global. Lavín encarnó esa nueva democracia vecinal.

El estilo de Lavín se definió como “cosista”,⁸⁴ es decir, liderazgos suprapartidarios, con gran capacidad realizadora de sus agentes: “El cosismo es imaginar y llevar adelante fórmulas sociales y económicas que apunten a las necesidades concretas de la gente y que muevan la sensibilidad de ésta. El cosismo supone tanto afán por las cosas, que las distancias partidistas tienden a olvidarse en el trabajo por la comunidad. Por último, el gobierno cosista se hace con la gente, y no sobre ella o contra ella”.⁸⁵ El estilo cosista era **“compatible con cualquier tendencia democrática, siempre que ésta haya renunciado al viejo centralismo estatista para seguir los principios de una sociedad libre y abierta”**.⁸⁶ Es decir, el cosismo era profundamente ideológico.

Desde el punto de vista de este análisis, el ‘cosismo’ fue un intento deliberado de modificar el sentido y las formas de la política chilena, la cual debía abandonar los grandes relatos, las utopías y naturalizar el neoliberalismo, renunciando, según Fontaine, al viejo estatismo. Como afirmaba Lavín “Yo podría estar en desacuerdo con la fórmula A o B, pero **en qué va a cambiar eso nuestra vida real: los robos, los tacos, la calidad de la educación de los hijos. Esas son las cosas que realmente importan**”.⁸⁷ ¿Vida real? Este intento de divorciar los problemas locales y personales de la política nacional refleja la

⁸² La Tercera (10 de abril de 1994), 3. El énfasis es nuestro.

⁸³ La Tercera (16 de abril de 1994), p.15; La Tercera (23 de junio 1994); La Tercera (28 de junio 1994).

⁸⁴ La expresión “cosismo” es de la época.

⁸⁵ A. Fontaine Aldunate “El cosismo electoral”, *Qué Pasa* (2 nov. 1996), 30.

⁸⁶ *Ibid.* El énfasis es nuestro

⁸⁷ La Nación, (10 de agosto de 1997), 2.



naturaleza ideológica del “cosismo”. Todos los problemas que Lavín enumeraba como ajenos a esos debates de alta política estaban, al contrario, ligados a ella: la desregulación del mercado de trabajo y habitacional, la municipalización de la educación y la salud, como la decadencia que afectaba a las universidades estatales; la nueva delincuencia o la congestión vehicular. Todos estos problemas “reales” eran producto de políticas generales, que el municipio y la democracia vecinal no cambiarían.

El éxito de Lavín, sin embargo, no solo se manifestó en su reelección como alcalde en Las Condes, sino en su transformación en el símbolo de una nueva era, pretendiendo traspasar ese nuevo estilo cosista del municipio a La Moneda.

Considerando las condiciones de precariedad socio-económica de la comuna de Pudahuel, para el alcalde Johnny Carrasco la participación tenía tanta importancia como el crecimiento económico, por lo que estimuló el funcionamiento de las orgánicas comunitarias a través de la capacitación de dirigentes. El alcalde los integró a la discusión de la ley de juntas de vecinos, el Plan de Superación de la Pobreza y el papel de las organizaciones vecinales, los problemas de salud, educación, realidad rural y de integración social.⁸⁸ Para ello, también se fomentaron las expresiones culturales y de identidad.

Esta política integrativa se acentuó desde 1996, cuando la neoliberalización del país empezó a mostrar sus efectos en la cultura.⁸⁹ Jonhny Carrasco se ubicó entre quienes criticaron el individualismo, la indiferencia social y el hedonismo, apostando por un concepto de participación menos tecnocrático y más apegado a una ciudadanía capaz de decidir sobre temas cruciales de su existencia, ya fuera en materias familiares, ecológicas o sociales. El municipio consideraba que la comunidad estaba mermada en su “protagonismo” por los “valores que resaltan la competencia, el individualismo y el consumismo suntuario...este estilo de vida se riñe con los grandes objetivos de respeto e integración social de los más desposeídos y que no necesariamente debe acompañar al afán de progreso y superación de la pobreza en que se ha embarcado la gestión gubernamental. Sabemos que entre los más desposeídos y grupos vulnerables de la población existe una visión del mundo solidario”.⁹⁰ Debía avanzarse a una integración y participación social efectiva.

La alcaldía de Carrasco utilizó la cultura para revivir la identidad de su comuna, de modo de “asegurar la participación e integración social efectiva de los vecinos, especialmente de aquellos que son parte de los grupos más desposeídos”.⁹¹ El municipio debería ser un agente activo y permanente de crecimiento y dinamismo cultural, para lo cual se rescataría la memoria histórica de la comuna y el testimonio de los habitantes de Pudahuel (ex comuna de Barrancas), acción que permitiría promocionar los valores y el estilo de vida que habían fundamentado la identidad local. También se abordarían cuestiones artísticas, de medio ambiente, de seguridad ciudadana y relativas a grupos étnicos y religiosos, interlocutando con las agrupaciones sociales y culturales y

⁸⁸ AMP, Dideco, Memorandum 185, (31 de dic. de 1993); Dpto. de Personal, Decreto 2863, (31 de diciembre 1992); Dideco, Memo 096, (30 de enero de 1996).

⁸⁹ Tomás Moulian, 1998, *op. cit.*

⁹⁰ AMP, Dideco, Anexo 103, (7 de enero de 1997).

⁹¹ AMP, Dideco, Memorándum 75, (23 de enero de 1997).



estableciendo mesas de trabajo en cada uno de esos temas. Para desarrollar una identidad comunal debían construirse identidades menores, concentrando “esfuerzos en las unidades vecinales como ejes articuladores de las distintas iniciativas culturales”.⁹²

Este proceso fortalecería la organización social y menos el individualismo, promoviendo la participación de la familia y reconociendo la labor de los dirigentes vecinales, dándoseles gran importancia a proyectos de desarrollo vecinal y la gestión de organizaciones sociales,⁹³ considerado “fundamental para...el ejercicio de la democracia”.⁹⁴ Esta concepción menos tecnocrática se materializó, igualmente, en la elaboración del Plan Comunal, con participación de los habitantes de la comuna, como en la integración de comunidades étnicas y religiosas que habitaban en Barrancas.⁹⁵

En otras palabras, si bien el diseño dictatorial de la participación social en la comuna era autoritaria y verticalista, contenía un potencial más democratizante, el que pudo observarse en el caso de Pudahuel, donde la pobreza dominaba. Este potencial más ciudadano, sin embargo, dependía de la voluntad del alcalde, considerando las débiles atribuciones del Concejo Municipal y del CESCO, confirmando la naturaleza personalista de la política chilena.

Conclusiones

El presente artículo analizó el fenómeno de la desafección política en la década de 1990 a la luz del proceso de municipalización elaborado por la dictadura pinochetista. En ningún caso se ha pretendido afirmar que dicho distanciamiento con las formas políticas convencionales se debió únicamente a la reforma municipal, negando el papel que en ello ha cumplido el neoliberalismo como estrategia global de desarrollo por parte de los gobiernos concertacionistas. La mirada desde el municipio ha buscado destacar el sentido último que tuvo ese proceso en el diseño dictatorial y las importantes implicancias en la etapa siguiente.

En ese sentido, es importante resaltar que el análisis desde estos tres municipios se insertó dentro del enfoque de post-dictadura, poniendo en evidencia las continuidades entre el diseño político pinochetista y los gobiernos de Aylwin y Frei Ruiz Tagle, pero desde la escala local, pues la mayoría de los análisis se sitúa en la estructura superior del Estado. Desde una perspectiva historiográfica, este trabajo miró esa continuidad desde lo comunal y cómo en ese nivel se confirmó y expandió la subsidiariedad estatal y una nueva forma de entender la política.

Durante los años noventa, si se era una persona cesante y pobre (comuna de Pudahuel), o clase media ascendente (Santiago), o profesional acomodado (Las Condes), no se debía exigir soluciones para sus problemas al Estado central sino a su municipio, el que era la cara pública frente a las dificultades de empleo, educativas, de salud primaria,

⁹²AMP, Secretaría Municipal, Decreto No.3335, (8 de sept. de 1998).

⁹³AMP, Secretaría Municipal, Decreto No.4879, (27 de octubre de 1998).

⁹⁴AMP, Secretaría Municipal, Decreto No.1495, (18 de abril de 1997).

⁹⁵AMP, Secretaría Municipal, Decretos. Nos 2921, (11 de agosto de 1997) y 1623 (29 de abril de 1997); No.326, 27 de enero de 1998; Decreto No.72, (5 de enero 2000).



seguridad o de vivienda, aunque, en realidad, ellas eran producto de decisiones tomadas en la estructura superior del Estado, por una elite independizada de la voz ciudadana. La desestatalización de las demandas -tal como se definió- fue importante, porque el Estado dejó de representar los intereses del conjunto social, al privatizar lo que hasta la implementación del neoliberalismo constituían derechos, garantizados por el Estado. Éste asumió el papel subsidiario asignado en el proyecto autoritario-neoliberal y el municipio fue el encargado de corporizar esa realidad.

No obstante, la decisión de mantener la desregulación del empleo, la municipalización de la educación y de la salud, la opción por insistir en el modelo dictatorial en materia de vivienda o la naturaleza que se le asignó a los problemas de “seguridad ciudadana” no fueron definidos por los municipios, sino por las cúpulas políticas tecnocráticas, espacio donde no llegaba la ciudadanía. El municipio solo ejecuta esas políticas, como si fueran una atribución municipal, en circunstancias que se trata de la subsidiariedad estatal, constituyendo el lugar donde el Estado subsidiario puede materializarse. Esta naturaleza del poder municipal ha tenido dos efectos: por una parte, evitó que las demandas se hicieran al Estado central, actuando como dique de contención, toda vez que mantenía la presión social concentrada en el espacio local. Ello incidía, a su vez, en una perspectiva localista de la política, pues era en ese lugar donde parecían resolverse los problemas y no en el espacio de decisión.

Si bien el neoliberalismo ha sido un factor crucial en la despolitización social y en los cambios en la noción de ciudadanía, en el caso de Chile, ello también fue producto de la municipalización. Los problemas sociales y económicos de la población escaparon al debate ciudadano y se concentraron en las cúpulas políticas, de modo que las carencias fueron vistas como un fenómeno individual y no colectivo; privado y no público. Así, el municipio era el espacio de la ciudadanía, territorial, comunal, provocando una ruptura entre lo local y lo nacional.

Este desfase aparente entre lo personal-local y nacional intentó ser superado con el cosismo lavinista, que representó el intento de ajustar la política al neoliberalismo estructural. Los éxitos electorales de Lavín y su partido pinochetista, la Unión Demócrata Independiente, UDI, demostraron el retroceso de la política, en su sentido más clásico, y el avance de formas políticas personalistas, ajenas a programas de fondo. Tal vacío de contenido hizo posible la resonancia de discursos anti-proyectuales, tendencia que alcanzó su punto más alto a fines de los noventa, dejando sin contenido el debate político. Esta ausencia potenció la figura de los alcaldes, en tanto las únicas decisiones perceptibles eran las de origen comunal, sin importar su profundidad. La UDI y el liderazgo de Joaquín Lavín se propusieron transformar el “cosismo” alcaldicio en la nueva forma de hacer política: personalista y tecnocrática. Es importante insistir en que este tipo de política respondía a un proyecto y no se trataba de un mero estilo o estrategia político-electoral.

El repliegue proyectual de la Concertación y la inexistencia de una propuesta alternativa, hicieron posible el éxito, aunque no la victoria total, de la “alcaldización” de la política, en su versión “lavinista”.

Aunque este artículo ha abordado solo la década del noventa, es sabido que la “lavinización de la política” tardó en eclipsarse. El triunfo de Lavín en la elección



municipal del año 2000, en la comuna de Santiago, pareció, en ese momento, la antesala de su próxima llegada a la Presidencia. Aunque entonces inició su declive, el estilo político que encarnó tardó años en perder relevancia. Hasta la actualidad, los liderazgos personalistas siguen teniendo un papel central en la política chilena, especialmente a escala comunal, como lo demuestran ejemplos como los de Virginia Reginato en Viña del Mar y por décadas Vicky Barahona en Renca.⁹⁶ No obstante, hoy los liderazgos personalistas no reemplazan ni ocultan las cuestiones programáticas de fondo que interesan a la ciudadanía, que apela a una noción de derechos, que deben ser garantizados por el Estado. La alcaldización de la política buscaba reemplazar la noción de política como disputa proyectual y de poder, naturalizando el autoritarismo neoliberal. Los años noventa fueron su etapa de esplendor.

Bibliografía

ACEVEDO, Juan Pablo “De la violencia ‘terrorista’ a la violencia delictual: seguridad ciudadana en el Chile de la post dictadura, 1990-1997”, Tesis, Magíster en Historia, Universidad de Santiago de Chile, 2017.

ACEVEDO, Pablo “*Crimen y castigo*” en *el Chile democrático: la politización de la seguridad ciudadana en los noventa*. Inédito

ALDUNATE, Adolfo, MORALES, Eduardo y ROJAS, Sergio, *Evaluación social de las erradicaciones: resultados de una encuesta*, Santiago, FLACSO, M.D. 96. 1987

ÁLVAREZ, Rolando “La reforma municipal en la transición. ¿Un caso de democratización en la medida de lo posible?”, www.historiapolitica.com, Dossier No.29, 2012.

ARRIAGADA, Evelyn “Neopopulismo y clientelismo en la derecha chilena. La inserción local de la UDI en una comuna popular del Gran Santiago”, Tesis de Antropología, UCH, 2008.

— “UDI ¿partido popular o partido populista? Consideraciones del éxito electoral del Partido Unión Demócrata Independiente (UDI) en los sectores populares”, *Colección Ideas-Fundación Chile 21*, No.51, 2005.

BAROZET, Emanuelle “Movilización de recursos y redes sociales en los neopopulismos: hipótesis de trabajo para el caso chileno”, *Revista de Ciencia Política*, No.1, 2003, pp.39-54.

— “Populismo regional y Estado. El caso de Chile”, *Estudios interdisciplinarios de América Latina y el Caribe*, 19, No.2, 2008, pp.45-60

BAUMAN, Zigmunt (2007), *Vida de consumo*, Buenos Aires, FCE.

— (2001), *En busca de la política*, FCE, Buenos Aires.

BUNKE, Kenneth Bunke y Patricio Navia “Democracia comunal en Chile, 1992-2008”, *Política y gobierno*, vol. XVII, No.2, 2010, pp.243-278.

CAMPERO, Guillermo, *Los gremios empresariales en Chile*, Santiago, Ilet, 1984.

— “Más allá del individualismo. La buena sociedad y la participación” en CORTÁZAR, René y VIAL, Joaquín (Editores), *Construyendo opciones*, Santiago, Dolmen/Cieplan, 1998.

⁹⁶ Aníbal Pérez La UDI tras el telón. *Agitación social, lavinismo y clientelismo. El caso de Reginato en Viña del Mar*, América en Movimiento, 2016 y del mismo autor “¿UDI popular? Los campamentos y el respaldo electoral popular de derecha. El caso de Virginia Reginato en Viña del Mar (2008-2013)”, *Izquierdas*, No.21, 2015.



- CALVEIRO, Pilar *Violencias de Estado. La guerra antiterrorista y la guerra contra el crimen como medios de control global*, Buenos Aires, Siglo XXI, 1985.
- CAVALLO, Ascanio, *La historia oculta de la transición*, Santiago, Grijalbo, 1998.
- COFRÉ, Boris “*Los pobladores del Gran Santiago*”, Tesis de Magister, Universidad de Santiago de Chile, 2011.
- CONTRERAS, Yasna “La recuperación urbana y residencial del centro de Santiago: nuevos habitantes, cambios socioespaciales significativos” en *Eure*, vol.37, No.112. pp. 89-113. 2011
- CHATEAU, Jorge “Regionalización y geopolítica. Algunas reflexiones”, Santiago, FLACSO, D.T. No.75/78, 1978
- DE LA MAZA, Gonzalo, *Tan lejos, tan cerca*, Santiago, LOM, 2011.
- DE LA TORRE, Carlos y Enrique Peruzzotti (Editores) *El retorno del pueblo. Populismo y nuevas democracias en América Latina*, Quito, Flacso, 2008.
- DRAKE, Paul y JAKSIC, Iván, *El modelo chileno. Democracia y desarrollo en los noventa*, Santiago, LOM, 1998.
- ESPINOZA, Vicente, Alfredo RODRIGUEZ y Alex ROSENFELD “Poder Local, Pobladores y Democracia.”, *Revista Mexicana de Sociología*, 48, No. 4, 1986;
- FELD, Claudia y Marina Franco (Directoras) *Democracia, hora cero. Actores, políticas y debates en los inicios de la post dictadura*, FCE, 2015.
- FOXLEY, Alejandro, *Los experimentos neoliberales en América Latina*, Santiago, Cieplán, 1982.
- GALLARDO, Bernarda, “De la municipalidad, el autoritarismo y la democracia. Una reflexión”, Santiago, FLACSO, D.T.No.423, 1989
- GARRETÓN, Manuel Antonio, *Neoliberalismo corregido y progresismo limitado. Los gobiernos de la Concertación en Chile 1990-2010*, Santiago, Clacso/Arcis, 2012.
- *Del postpinochetismo a la sociedad democrática*, Santiago, Debate, 2007.
- GÓMEZ, Juan Carlos, *Política, democracia y ciudadanía en una sociedad neoliberal (Chile: 1990-2010)*, Santiago, Arcis/Clacso, 2010.
- GÓMES, Gabriela *La política social de los regímenes dictatoriales en Argentina y Chile, 1960-1970*, Universidad Nacional de La Plata, Universidad Nacional de Misiones, Universidad Nacional de General Sarmiento, 2016.
- GUERRA Rodríguez, Carlos, *Nueva estrategia neoliberal. La participación ciudadana en Chile*, Cuernavaca, México, UNAM, 1997, pp.66 y 78.
- HUNEEUS, Carlos, “Los cambios institucionales al sistema económico la transición a la democracia en Chile. Del neoliberalismo a la economía social de mercado”, *Revista de Ciencia Política*, vol. 20, No.2, 2000, pp. 103-130.
- LECHNER, Norbert, *Las sombras del mañana. La dimensión subjetiva de la política*, Santiago, LOM, 2002.
- LESGART, Cecilia, *Usos de la transición a la democracia. Ensayo, ciencia y política en la década del '80*, Argentina, Homo Sapiens, 2003.
- MOULIAN, Tomás *De la política letrada a la política analfabeta. La crisis de la política en el Chile actual y el lavinismo*, LOM, 2004
- *El consumo me consume*, Santiago, LOM, 1998.
- *Chile actual. Anatomía de un mito*, Santiago, LOM, 1997
- MORALES, Eduardo “Políticas públicas y ámbito local: la experiencia chilena” en BORJA, Jordi *Descentralización, movimiento y gestión local*, Santiago, Flacso/Clacso-Ici, 1987.
- y Susana Levy, Adolfo Aldunate, Sergio Rojas “Erradicados en el régimen militar. Una evaluación de los beneficiarios”, FLACSO, D.T No.448, 1990



- y Sergio Rojas “Relocalización socio-espacial de la pobreza. Política estatal y presión popular, 1979-1985”, D.T. No.280, 1986.
- MUÑOZ GOMÁ, Oscar, *El modelo económico de la Concertación.1990-2005 ¿Reformas o cambio?*, Santiago, Catalonia, 2007
- MUÑOZ GOMÁ, Oscar, Carolina STEFONI y Rodrigo ATRIA (Compiladores) *El período del Presidente Frei Ruiz Tagle. Reflexiones sobre el segundo gobierno concertacionista*, FLACSO, 2003.
- O’DONNELL Guillermo y SCHMITTER Phillippe, *Transiciones desde un gobierno autoritario/ 4.- Conclusiones tentativas sobre democracias inciertas*, Buenos Aires, Paidós, 1995.
- OTANO, Rafael, *Nueva crónica de la transición*, Santiago LOM, 2006.
- PÉREZ, Aníbal *La UDI tras el telón. Agitación social, lavinismo y clientelismo. El caso de Reginato en Viña del Mar*, América en Movimiento, 2016
- PÉREZ, Aníbal “¿UDI popular? Los campamentos y el respaldo electoral popular de derecha. El caso de Virginia Reginarto en Viña del Mar (2008-2013)”, *Izquierdas*, No.21, 2015.
- PLAZA, Camilo, *Guerra al terrorismo: la policía de Investigación y su rol en la desarticulación de los grupos rebeldes*. Inédito.
- PORTALES, Felipe, *Chile: Una democracia tutelada*, Santiago, Sudamericana, 2000.
- POZO, Hernán, “La participación en la gestión local para el régimen actual chileno” en BORJA, Jordi *Descentralización, movimiento y gestión local*, Santiago, Flacso/Clacso-Ici, 1987.
- “La situación actual del municipio y el problema de la municipalización” en BORJA, Jordi *Descentralización, movimiento y gestión local*, Santiago, Flacso/Clacso-Ici.
- “La reforma del régimen municipal propuesta por el gobierno”, D.T. No.3, Santiago, FLACSO, 1990.
- RAZCINSKY, Dagmar, “Políticas sociales en los años noventa en Chile. Balance y desafío” en DRAKE, Paul y JAKSIC, Iván, *El modelo chileno. Democracia y desarrollo en los noventa*, Santiago, LOM, 1998.
- REHREN, Alfredo “El impacto de las políticas autoritarias a nivel local: implicancias para la consolidación democrática en Chile”, Santiago, *Estudios Públicos*, No.44, 1991.
- Rodríguez, Carlos Guerra, *Nueva estrategia neoliberal. La participación ciudadana en Chile*, México, UNAM-Cuernavaca, 1997.
- ROUQUIE, Alain, *A la sombra de las dictaduras. Las democracias en América Latina*, México, FCE, 2011.
- RIQUELME, Alfredo “¿Quiénes y por qué no están ni ahí? Marginación y/o automarginación en la democracia transicional, 1988-1997” en Paul Drake e Iván Jaksic (Editores) *El modelo chileno. Democracia y desarrollo en los noventa*, LOM, 1998, pp. 261-279
- ROSSANBALLON, Pierre, *La contrademocracia*, Buenos Aires, Manantial, 2011.
- SILVA, Eduardo, “Del neoliberalismo radical al neoliberalismo pragmático” en DRAKE Paul e JAKSIC, Iván, *El difícil camino a la democracia en Chile*, Santiago, FLACSO, 1993.
- SQUELLA, Agustín y Osvaldo SUNKEL (Compiladores) *Democratizar la democracia: reformas pendientes*, LOM, 2000
- TOLOZA, Cristián y Eugenio LAHERA *Chile en los noventa*, DOLMEN, 1998
- VALDIVIA, Verónica “La derecha pinochetista en el post pinochetismo. Auge y crisis del lavinismo, 200-2004”, *Estudios Iberoamericanos*, vol.42, No.2, 2016, pp.694-723
- “Pinochetismo e guerra social” en Rodrigo Patto (Editor) *Dictaduras militares: Brasil, Argentina, Chile e Uruguay*, UDMG, 2015.
- “La democracia dictatorial Regionalización y municipios”, en *Avances del Cesor*, No.12, 2015.



- “El Santiago de Ravinet. Despolitización y consolidación del proyecto dictatorial en el Chile de los noventa”, *Historia*, vol.46, No. I, 2013, pp.177-219.
- “Were Women and Younth People the Heart the Pinochet Regime? Rise and Decline of the Secretariats”, *Hispanic America Historical Review (HAHR)*, vol.93.4, 2013, pp.547-583.
- “La alcaldía de Joaquín Lavín”, Dossier Chile Contemporáneo, 2012.
- y Rolando Álvarez y Karen Donoso, *La alcaldización de la política. Los municipios en la dictadura pinochetista*, Santiago, LOM, 2012.
- “¡Estamos en guerra, señores! El régimen militar de Pinochet y el ‘pueblo’”, *Historia*, vol.43, No.1, enero-junio, 2010, pp. 163-201.
- *Nacionales y gremialista. El parto de la nueva derecha política chilena, 1964-1973*, Santiago, LOM, 2008.
- et al, *Su revolución contra nuestra revolución. La pugna marxista-gremialista en los ochenta*, LOM, 2008
- VALENZUELA VERDUGO, Mauricio, “Programa de repoblamiento de la comuna de Santiago: un programa de gestión urbana”, *Revista Urbano*, vol. 6, No.8. Santiago, 2003, pp.53-61.
- VERGARA, Pilar, *Auge y caída del neoliberalismo*, Santiago, FLACSO, 1985.
- *Políticas hacia la extrema pobreza en Chile*, Santiago, FLACSO, 1989.
- WEYLAND, Kurt, "La política económica en la nueva democracia chilena", en DRAKE, Paul y JAKSIC, Iván, *El modelo chileno. Democracia y desarrollo en los noventa*, Santiago, LOM, 1998.

